Globethics Repository



La persistencia de la pobreza rural en Honduras, Nicaragua y Bolivia [The persistence of rural poverty in Honduras, Nicaragua and Bolivia]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Kay,Cristóbal
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-18 07:58:57
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/217911

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista **Nueva Sociedad** Nº 223, septiembre-octubre de 2009, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>**.

La persistencia de la pobreza rural en Honduras, Nicaragua y Bolivia: un fracaso del neoliberalismo

Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, preparados por los gobiernos mediante un proceso en el que participan instituciones internacionales y actores de la sociedad civil, no dieron los resultados previstos. El artículo analiza los casos de Honduras, Nicaragua y Bolivia y concluye que este tipo de acciones no contemplaron de manera adecuada la cuestión de la pobreza rural y, aunque más tarde incorporaron el tema, enfrentaron obstáculos políticos y administrativos que dificultaron el logro de sus metas. Pero incluso si se hubieran implementado de manera correcta no hubieran conseguido solucionar el problema, cuyas causas estructurales radican en la desigual distribución de la tierra, la insuficiente productividad de los pequeños productores campesinos y la falta de compromiso del Estado con los pobres del campo.

Cristóbal Kay

Introducción

Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) son programas preparados por las autoridades de los países de bajos ingresos mediante

Cristóbal Kay: profesor emérito del Instituto Internacional de Estudios Sociales (ISS, por sus siglas en inglés), La Haya; investigador adjunto del Departamento de Estudios del Desarrollo de la Facultad de Estudios sobre África y Oriente (SOAS, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Londres, y profesor adjunto de Estudios de Desarrollo Internacional de la Universidad Saint Mary's, Halifax, Canadá.
Palabras claves: agricultura, pobreza, desarrollo, documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), Honduras, Nicaragua, Bolivia.
Nota: traducción de Verónica Mastronardi. La versión original de este artículo en inglés está disponible en <www.nuso.org>.

un proceso en el que participan instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) y actores de la sociedad civil. Los DELP describen las políticas y los programas macroeconómicos y sociales que aplicará el país durante varios años, así como las necesidades de financiamiento externo.

El presente artículo analiza el impacto de los DELP en el diseño, la implementación y el efecto de las políticas públicas orientadas a reducir la pobreza rural en Bolivia, Honduras y Nicaragua, tres de los países más afectados por este problema, desde los primeros años de esta década hasta 2007, momento en que los DELP ya se habían abandonado y reemplazado por otros programas. También se analizan las intervenciones de otros actores, como las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las agencias de cooperación internacional. El texto se inserta en una perspectiva de largo plazo que apunta a identificar las causas estructurales de la pobreza rural. En general, la idea es que la falta de estabilidad, continuidad y coherencia de las políticas públicas, junto con un aparato estatal fragmentado, han limitado la capacidad de acción de los distintos gobiernos. A esto hay que añadir el carácter de clase del Estado, que funciona como un determinante importante en su compromiso para reducir la pobreza.

Una característica común de los DELP en los tres países es la escasa importancia otorgada al sector rural, aun cuando los indicadores de pobreza rural son mucho más elevados que los correspondientes a las áreas urbanas. El sector rural recién adquirió visibilidad con las revisiones introducidas en los DELP, o cuando los DELP fueron reemplazados por otras políticas y otros planes de desarrollo, pero no formaban parte de las prioridades originales. Los cambios políticos vividos en Bolivia y Nicaragua en los últimos años condujeron al diseño de nuevas estrategias de desarrollo que incluyen, entre otras cosas, nuevas políticas para combatir la pobreza rural. Honduras es el único país donde el DELP original aún no fue reemplazado, aunque es posible que siga el ejemplo de Bolivia y Nicaragua en un futuro cercano.

En este marco, el artículo analiza en primer lugar el caso de Honduras, luego el de Nicaragua y por último el de Bolivia[1]. El objetivo es identificar las causas

1. Este artículo se basa en un estudio más detallado y exhaustivo: C. Kay, René Escoto, Orlando Lara, José Antonio Peres y Lorenzo Pellegrini: *Evaluación de las estrategias de reducción de pobreza en América Latina 2007. Informe temático pobreza rural y desarrollo en Honduras, Nicaragua y Bolivia*, SIDA, Estocolmo, 2008. El autor agradece especialmente a René Escoto, Orlando Lara y José Antonio Peres, quienes elaboraron los informes de Nicaragua, Honduras y Bolivia, respectivamente, para el trabajo mencionado.

estructurales de la pobreza rural y evaluar el éxito de las políticas públicas y otras intervenciones para superar esos factores estructurales. El texto concluye con algunas reflexiones generales sobre desarrollo y pobreza rural.

Honduras

Entre 1991 y 2001 se observó cierto avance en la reducción de la pobreza en Honduras. En cuanto a la pobreza rural, pasó de 79,6% a 73,8% en este periodo. Resulta paradójico que durante el primer quinquenio de implementación de los DELP, entre 2001 y 2005, se obtuvieran resultados desalentadores, ya que el índice de pobreza rural apenas bajó a 71,5% en 2005, en tanto la pobreza rural extrema se mantuvo prácticamente sin modificaciones[2]. Sin embargo, desde 2006 la pobreza rural disminuyó de manera sostenida hasta ubicarse en 63,1% en 2008. La brecha de pobreza urbano-rural también se redujo, aunque la pobreza urbana se mantuvo casi sin modificaciones[3].

El DELP elaborado en Honduras en 2001 se propuso como una política oficial de largo plazo con el objetivo de lograr una reducción significativa y sostenible de la pobreza sobre la base de un crecimiento económico acelerado y sostenido[4]. La distribución equitativa de este crecimiento se lograría mejorando el acceso a la educación, la salud y demás servicios sociales de los sectores más castigados, así como a través del «efecto goteo» generado por el crecimiento. El crecimiento fue, como se planteaba, el factor crucial para reducir la pobreza. Sin embargo, el DELP no especificaba qué sectores serían los impulsores más dinámicos del crecimiento en beneficio de las regiones más pobres del país. Tampoco se debatió en profundidad qué tipo de crecimiento económico debería tener prioridad ni se discutió seriamente si el «efecto goteo» llegaría a los sectores excluidos. Por otra parte, a pesar de la estrecha relación entre los altos niveles de pobreza y el limitado acceso a la tierra, la reforma agraria quedó de lado.

En cuanto al sector rural, recibió una escasa proporción de recursos de los DELP. Si bien 70% de las familias pobres vive en las áreas rurales, solo 13% de los fondos de los DELP se destinó específicamente a reducir la pobreza en

2. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Honduras 2007. Segundo informe de país*, ONU, Tegucigalpa, 2007.
3. Instituto Nacional de Estadísticas (INE): *Encuesta Permanente de Hogares de Propósito Múltiple*, Tegucigalpa, 2008.
4. Gobierno de Honduras: «Estrategia para la reducción de la pobreza», Tegucigalpa, 2001.

estas zonas[5]. Sin embargo, debe advertirse que otros recursos de los DELP, especialmente los asignados a la salud y a la educación, también beneficiaron a la población rural.

En 2000, antes de la implementación de los DELP y como consecuencia de la devastación causada por el huracán Mitch, el gobierno había creado el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (Pronaders), que supuestamente iba a desempeñar un papel fundamental en los esfuerzos tendientes a reducir la pobreza rural a través de proyectos para mejorar la producción local. Según el acuerdo entre las instituciones de cooperación internacional y el gobierno, el programa dispondría de una relativa autonomía con respecto al Ministerio de Agricultura y Ganadería, de modo de que adquiriera capacidad técnica sin sucumbir a las presiones políticas. Apartado de las influencias partidarias, el Pronaders pudo convocar a profesionales competentes, cuya tarea consistió en coordinar los proyectos de desarrollo rural orientados a los pequeños agricultores, y a la vez diseñar nuevos proyectos, con un claro enfoque en los sectores más pobres. Antes del Pronaders, los proyectos de desarrollo rural se habían implementado de forma dispersa, en función de los intereses particulares de cada organismo de financiación. Pero durante 2000 y 2001 el programa llevó adelante proyectos de consulta regional en paralelo con las consultas de los DELP. Como resultado, el Pronaders logró forjar alianzas con diversas entidades rurales y organizaciones de campesinos, así como con ONG locales y regionales. Estas consultas revelaron que los problemas de acceso a la tierra, el alto nivel de burocratización y la falta de eficiencia de los proyectos de desarrollo rural eran las principales dificultades que afectaban a la población rural.

Los problemas de acceso a la tierra, el alto nivel de burocratización y la falta de eficiencia de los proyectos de desarrollo rural eran las principales dificultades que afectaban a la población rural

Los DELP incorporaron estos proyectos que ya se encontraban en marcha, pero no fue fácil. A pesar del auspicioso comienzo del Pronaders, los esfuerzos para coordinar los proyectos de desarrollo rural en beneficio de los pobres se vieron obstaculizados por las luchas de poder entre los funcionarios políticos y los representantes de las instituciones de cooperación internacional. La falta

5. Gobierno de Honduras: «Informe de avance de la estrategia para la reducción de la pobreza», Tegucigalpa, 2006.

de coordinación con Pronaders quedó en evidencia durante la elaboración del borrador de DELP de 2000 y durante el proceso de consulta coordinado desde la Unidad de Apoyo Técnico del Ministerio de la Presidencia (UNAT) en 2001. Si bien la UNAT solicitó información sobre los proyectos de desarrollo rural y recursos disponibles al Pronaders, los análisis y las propuestas no tuvieron en cuenta las consideraciones e iniciativas articuladas por los actores rurales y presentadas en los informes que resumían las reuniones de consulta organizadas por el Programa. Los desacuerdos sobre las prioridades y los métodos para establecer objetivos, junto con el desvío de los recursos hacia otros sectores, debilitaron considerablemente la capacidad del Pronaders de generar un efecto concreto en la reducción de la pobreza rural. En sus intentos por coordinar la implementación de los DELP, el Ministerio de la Presidencia y la UNAT encontraron una fuerte resistencia a su papel rector por parte de los funcionarios de los ministros del Gabinete Social y Económico, así como también de dirigentes del Partido Nacional y legisladores.

Otra de las dificultades para la implementación del DELP fue la problemática relación entre el Pronaders y la UNAT. La falta de articulación entre los DELP y los proyectos de desarrollo rural implementados hasta el momento quedó en evidencia durante el gobierno del Partido Nacional, entre 2002 y 2005. Si bien la cartera de proyectos del Pronaders representaba una gran parte de los recursos de los DELP y sus supuestas políticas en beneficio de los pobres, la UNAT no logró articular un vínculo sólido con el Ministerio de Agricultura y Ganadería ni con otros ministerios, como Salud y Educación, que tenían asignados recursos para sectores pobres de zonas rurales. Un examen minucioso de los presupuestos invertidos por diversos proyectos DELP demuestra que los recursos destinados a la administración y las actividades de consultoría representaban más de 50% del total. El resto estaba destinado al pago de asistencia técnica y ayuda directa a los beneficiarios[6].

El nuevo gobierno, en este caso del Partido Liberal, que asumió el poder en 2006, consideró que, por tener un enfoque restringido, los DELP ya no revestían importancia, y propuso su reemplazo por un plan nacional de desarrollo de mayor alcance. Así, durante la segunda mitad de 2006 se llevó a cabo una revisión integral de los DELP. El estudio señaló la falta de resultados adecuados en la reducción de la pobreza, en particular en las zonas rurales.

6. Gobierno de Honduras: «Informe de avance de la estrategia para la reducción de la pobreza», cit.



© Nueva Sociedad / Rebecca Walk 2009

Destacó la necesidad de revisar críticamente la premisa ortodoxa del crecimiento como principal vía para atacar la pobreza. Reveló graves problemas en la forma en que se priorizaban los proyectos y se orientaban las intervenciones. Y concluyó que los DELP, aunque tenían una visión definida, carecían de estrategias, y que la mayoría eran proyectos aislados y desarticulados. El informe también señaló que, debido al aumento de la desigualdad, era necesario priorizar el crecimiento en beneficio de los pobres; es decir, lograr un crecimiento orientado principalmente a combatir la pobreza a través del estímulo a los sectores económicos que generan más empleo[7].

La UNAT propuso un nuevo programa de seguridad social para los hogares rurales pobres inspirado en los planes implementados en México y Chile. También se planteó como objetivo extender los servicios sociales a 80.000 familias en 2006 y ampliar progresivamente la cobertura hasta alcanzar a 200.000 familias en 2008. Si bien la idea original fue coordinar los programas sociales y productivos ofrecidos por distintos organismos del Estado, el programa «Red Solidaria» está básicamente destinado a la acción social[8]. Este programa explica, al menos en parte, la importante reducción de la pobreza rural extrema, que bajó de 60,3% en 2006 a 49,5% en 2008, pero que todavía es muy elevada[9]. Además del impacto del programa, otros factores dan cuenta de la reducción de la pobreza rural desde 2006, entre ellos el incremento del valor de las exportaciones de productos tales como café, melones, palma africana y camarones. El alza de los precios de estos productos generó un impacto favorable sobre el empleo y los salarios en las áreas rurales. El gobierno también amplió los subsidios para semillas y fertilizantes a los pequeños productores campesinos con menos de 3,5 hectáreas y aumentó el crédito rural a través del banco de desarrollo agropecuario. Finalmente, las remesas siguieron aumentando, al menos hasta principios de 2008. Todo esto contribuye a explicar la disminución de la pobreza en el campo.

Pero, a pesar de estos avances, la asignación de recursos para las familias más pobres sigue siendo un desafío fundamental. En el pasado, la metodología y los objetivos de los proyectos no siempre estuvieron orientados hacia los sectores más pobres. A menudo las políticas agropecuarias beneficiaron principalmente a las regiones más favorecidas geográficamente, con mayor

7. Ibíd.
8. Gobierno de Honduras: «Focalización de la Red Solidaria. Presidencia de la República», Tegucigalpa, 2006.
9. INE: ob. cit.

potencial exportador y con tierras de mejor calidad que aseguran un mayor rendimiento de la inversión. Más aún: muchos de los fondos destinados a los DELP han sido utilizados para sostener onerosas estructuras administrativas, actividades de consultoría y pagos a empresas técnicas locales contratadas por motivos políticos.

Por último, las políticas gubernamentales como los DELP, las instituciones como el Pronaders y los demás programas y proyectos rurales implementados en Honduras en general no consideran las luchas y las demandas de los distintos sectores sociales. El sistema político excluye a los sectores más pobres en el diseño de las políticas públicas rurales. Los esfuerzos de coordinación entre los ministerios y los programas sociales elaborados por las organizaciones de la sociedad civil no han pasado nunca de las buenas intenciones. En este contexto, la población rural pobre necesita fortalecer sus organizaciones y obtener mayor influencia política, de manera de hacer oír su voz y lograr se atiendan sus demandas.

Las políticas gubernamentales como los DELP, las instituciones como el Pronaders y los demás programas y proyectos rurales implementados en Honduras no consideran las luchas y las demandas de los distintos sectores sociales

Nicaragua

Entre 1993 y 2001 se registró una reducción de la pobreza y la pobreza extrema. Durante ese periodo, la pobreza rural bajó de 76,1% a 67,8%, en tanto la pobreza rural extrema pasó de 36,3% a 27,4%. Paradójicamente, la tendencia comenzó a revertirse a partir de 2001 y hasta 2005, cuando se inició la implementación de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (Ercerp), versión nicaragüense de los DELP. En 2005, la pobreza rural había trepado a 70,3% y la pobreza rural extrema a 30,5%[10].

Un elemento estratégico de la Ercerp fue la modernización e integración de la economía rural[11], para lo cual se incluyeron ciertos programas heredados del periodo anterior que se consideraba podían contribuir a reducir la pobreza,

10. Instituto de Estadísticas y Censos (INEC): *Indicadores básicos de pobreza. Encuesta de medición de nivel de vida 2005*, INEC, Managua, 2007.
11. Gobierno de Nicaragua: «Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza», Managua, 2001.

aun cuando no hubiesen sido diseñados específicamente para dicho propósito. Este es el caso de los programas de catastro, titulación y registro de la propiedad agraria, además de programas de capacitación en tecnología agraria. Como el sector agropecuario y la pequeña y mediana empresa generan un uso relativamente intensivo de mano de obra, se consideraba que tenían un gran potencial para reducir el desempleo y el subempleo. La estrategia apuntó entonces a promover iniciativas para el desarrollo rural eliminando las distorsiones en el precio de los productos básicos y en el costo de los insumos; se buscó mejorar el funcionamiento de los mercados rurales, aumentar las inversiones en infraestructura e implementar programas de tecnología y comercialización, todo esto centrado en la pequeña y mediana empresa rural.

Aunque estos proyectos se implementaron tras realizar consultas con los diversos actores, como lo exigen los procedimientos de los DELP, estas no tuvieron mayor alcance. Por ejemplo, no se convocó al diálogo a la Asociación de Trabajadores Rurales, que bregaba por mejores salarios y condiciones de empleo y un mayor acceso a la tierra por parte de la población rural pobre. Teniendo en cuenta este tipo de exclusiones, no resulta sorprendente que la Ercerp no haya abordado el problema del campesino pobre sin tierra[12]. Otra falla consistió en que, a pesar de su nombre, la Ercerp careció de una estrategia claramente definida, y fue más bien un compilado de diversos programas y proyectos con una agenda confusa de prioridades[13].

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), lanzado dos años más tarde, en 2003, contenía una reseña general sobre el crecimiento pero no incluía detalles programáticos. El PND Operativo fue elaborado en 2004, en parte para corregir estas deficiencias[14] y aprobado y aceptado, aunque con reparos, por el FMI y el BM en 2005, como el segundo DELP[15]. En la versión final del PND, la reducción de la pobreza y la creación de empleos aparecían como objetivos explícitos. Tres áreas de políticas articuladas apuntaban a reducir la pobreza rural: agroindustria, desarrollo rural y seguridad alimentaria. La idea era que una política productiva de desarrollo rural de corte tradicional, centrada exclusivamente en la agricultura y la ganadería, ya no resultaba suficiente para

12. CIDSE y Caritas Internationalis: «PRPS: Are the World Bank and IMF Delivering on Promises?», abril de 2004.
13. Steve Wiggins y Rene Mendoza: *La estrategia de la reducción de la pobreza y los sectores agropecuario y forestal. El caso de Nicaragua*, Overseas Development Institute, Londres, 2005.
14. Gobierno de Nicaragua: *Plan Nacional de Desarrollo Operativo 2005-2009*, Gobierno de Nicaragua, Managua, 2004.
15. Gobierno de Nicaragua: *Nicaragua: Poverty Reduction Strategy Paper: National Development Plan*, FMI, Washington, DC, 2005.

abordar los desafíos pendientes. Era necesario, por lo tanto, implementar una política de desarrollo rural transversal que asignara los recursos y organizara las instituciones con el fin de promover el empleo, desarrollar conglomerados agroindustriales y propiciar la competitividad de ciertas áreas, principalmente en beneficio de los pequeños y medianos productores. La focalización en los conglomerados y las cadenas agroproductivas era, según el PND, la forma más adecuada de desarrollar las regiones rurales, ya que esto fortalecería sus ventajas e integraría a los productores en un conglomerado especializado conformado por proveedores, mercados externos e institutos nacionales de investigación.

Dada la concentración de la pobreza y la desigualdad en las áreas rurales, el PND propuso crear un sistema diferenciado de políticas basado en los ingresos y los bienes de los productores, de manera de priorizar a aquellos en situaciones menos favorables

Dada la concentración de la pobreza y la desigualdad en las áreas rurales, el PND propuso crear un sistema diferenciado de políticas basado en los ingresos y los bienes de los productores, de manera de priorizar a aquellos en situaciones menos favorables. El plan incluyó los siguientes elementos: transferencia de insumos, mayor acceso a los recursos tecnológicos, reestructuración del aparato productivo, apoyo para la formación de asociaciones, participación de las familias rurales en actividades educativas y un nuevo énfasis en los problemas relacionados con la propiedad de la tierra (catastro, titulación y registro) para fortalecer el mercado de la tierra. El PND también apuntó a incorporar a los sectores rurales pobres a los supuestos beneficios de los Acuerdos de Libre Comercio firmados por Nicaragua.

En 2005 el gobierno presentó el Programa Sectorial de Desarrollo Rural Productivo Sostenible (Prorural)[16]. Dicho programa se llevó a cabo conjuntamente con las instituciones de cooperación internacional sobre la base de un enfoque sectorial que supuestamente mejoraría la propiedad y la armonización de los esfuerzos de cooperación con las políticas públicas nacionales[17]. El aporte potencial del Prorural a la reducción de la pobreza durante el periodo de implementación –2006-2010– puede apreciarse en la prioridad otorgada

16. Ministerio Agropecuario y Forestal (Magfor): «Programa Sectorial de Desarrollo Rural Productivo Sostenible (Prorural), Plan Nacional de Desarrollo (PND)», Managua, 2005.
17. Magfor: «Política y estrategias para el desarrollo rural productivo», Managua, 2006.

a los productores pobres en las dos cadenas de productos básicos más importantes (el café y la lechería) y la importancia que se le daba a la creación de empleo asalariado, permanente y estacional, en las regiones claves por su situación desfavorable. El Prorural operaba a partir de un enfoque territorial que priorizaba las zonas clasificadas como «no competitivas» y que habían sido descartadas por el PND pese a albergar una gran proporción de población rural pobre.

Una limitación del Prorural fue el escaso reconocimiento a la importancia y la diversidad de las estrategias de sustento implementadas por los hogares pobres de las zonas rurales

Una limitación del Prorural fue el escaso reconocimiento a la importancia y la diversidad de las estrategias de sustento implementadas por los hogares pobres de las zonas rurales. En efecto, para asegurar la diversificación de ingresos, muchas familias combinan actividades agrícolas y no agrícolas en zonas rurales o en centros urbanos con otras fuentes de recursos, como las remesas de los migrantes, los ingresos provenientes de las redes de seguridad social y el apoyo de las redes solidarias locales. El aporte de las remesas queda en evidencia si se considera que 48% de los hogares que logró superar la pobreza tiene al menos un integrante viviendo fuera del país[18]. La migración es, en este marco, una estrategia familiar deliberada para paliar las privaciones económicas que genera enormes costos emocionales y psicológicos. Pese a ello, el Prorural no contemplaba las necesarias conexiones entre la liberalización del comercio, los procesos de integración regional, el desarrollo rural, la migración y la reducción de la pobreza.

El gobierno de Daniel Ortega asumió el poder en enero de 2006. En el pasado, Ortega había criticado la Ercerp, el PND y, en menor medida, también el Prorural. Luego de llegar a la Presidencia, el gobierno estableció nuevas prioridades en todas las áreas de políticas públicas que servirán de lineamiento para el Plan de Desarrollo Socioeconómico[19]. Este plan aborda la lucha contra el hambre y la pobreza sobre la base de la idea de capitalizar a las familias pobres para que puedan desempeñar un papel protagónico en la resolución de sus propios problemas. Para ello se diseñaron programas de formación de capital para los pequeños productores afectados por la pobreza, se procuró

18. Sistema de Naciones Unidas: «Nicaragua: valoración común de país, 2007», SNU / Cepal, Managua, 2007, p. 52.
19. Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, Secretaría Técnica de la Presidencia: «Prioridades nacionales del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional», Managua, 2007.

mejorar el acceso al crédito de los pequeños y medianos productores y procesadores agropecuarios, además de brindar más asistencia técnica, desarrollar canales de comercialización más favorables y crear un marco legal y político que permita el aprovechamiento de tierras aptas para el cultivo que actualmente no se explotan.

En materia de pobreza y desarrollo rural, se lanzaron dos iniciativas que vale la pena destacar. La primera es el Programa de Granos Básicos, que ofrece a los productores de los distritos más pobres un paquete de semillas mejoradas, insumos, urea, asistencia técnica y financiación para impulsar la productividad y expandir la producción. La segunda iniciativa es el Programa de Seguridad y Soberanía Alimentaria, que incluye el «Programa Hambre Cero», de cinco años de duración, orientado a reformular la producción y promover la seguridad y la soberanía alimentarias. A través de la distribución de subsidios para la producción de alimentos, procura revitalizar la economía de los campesinos e impulsar el mercado interno. El objetivo es abarcar a 15.000 familias por año entre 2007 y 2011 y apuntar a un total de 75.000 hogares. El costo anual es de 30 millones de dólares[20].

El subsidio para la producción de alimentos procura aumentar el capital de las familias rurales y se orienta especialmente a las mujeres. Entre otros recursos, se incluyen una vaca preñada, una cerda preñada, gallinas, gallos, materiales para construir un gallinero y un corral para cerdos, concentrado para cerdos, una unidad de bioprocesamiento (biodigestor) con un tanque plástico de almacenamiento, árboles frutales, hortalizas y plantas forestales. Si bien se trata de un programa muy loable, el gobierno no valoró de manera realista y planificada las posibles complejidades, las implicancias y los diversos desafíos que enfrentaría con su implementación, y tampoco tomó en cuenta la necesidad de que el programa fuese lo suficientemente flexible como para adaptarse a las necesidades de los hogares campesinos[21]. Muchos beneficiarios, por ejemplo, preferían recibir cabras u ovejas en lugar de vacas. Si se considera que existen 300.000 familias en extrema pobreza en las áreas rurales, parece evidente que el programa solo podrá llegar a una parte de ellas[22]. Por otro lado, el proyecto recibió críticas por su inequitativa distribución, ya que algunas regiones con mayor incidencia de pobreza extrema reciben proporcionalmente menos que otras con menores niveles de pobreza.

20. Ibíd.
21. Sinforiano Cáceres: «El gobierno debe cambiar: el desarrollo rural no se resuelve en secreto» en *Revista Envío* Nº 302, 5/2007, pp. 13-19.
22. Paul Kester: «Informe evaluativo (2007-2008). Programa Productivo Alimentario (PPA) 'Hambre Cero'», Embajada del Reino de los Países Bajos, Managua, 2009, p. 32.

Finalmente, al parecer las familias más cercanas al partido del gobierno tienen preferencia en la asignación de los recursos[23].

Para finalizar, hay que señalar que, teniendo en cuenta los datos analizados y dada la enorme magnitud de la pobreza rural en Nicaragua, la lucha contra esta debía haber sido el eje central del DELP. Sin embargo, el tema no se conceptualizó de manera explícita. Desde la asunción del nuevo gobierno, la cuestión ha adquirido mayor importancia. Pese a ello, el gobierno y las instituciones de cooperación enfrentan el desafío de trabajar en conjunto para fortalecer el Estado a través de una alineación más efectiva entre los recursos provenientes del exterior y las políticas públicas. Una posible explicación para los índices de pobreza en el país pasa por la falta de acceso a los medios de producción de los sectores rurales pobres, la escasez de oportunidades adecuadas de empleo y el débil compromiso por parte de los gobiernos, lo cual estimula los movimientos migratorios hacia otros países. Y nada de esto podrá resolverse sin un esfuerzo sostenido y articulado.

Bolivia

Los índices de pobreza rural de Bolivia se encuentran entre los más altos de América Latina: 78,5% de la población en 1997, 77,7% en 2001 y 76,6% en 2006, en tanto las cifras de pobreza rural extrema eran de 61,5% en 1997, 59,7% en 2001 y 62,3% en 2006[24]. La pobreza rural es atribuible en buena medida a los bajos niveles de productividad de los pequeños productores agropecuarios y a la precariedad y las condiciones adversas que enfrentan. Otro factor crucial es la enorme desigualdad en la distribución de los ingresos y la gran inequidad en la tenencia de la tierra.

El DELP, tal como se diseñó originalmente en 2001, no tuvo larga vida, ya que fue interrumpido después de 2003, aunque en cierta forma el proceso se extendió hasta 2004. El ciclo se cerró definitivamente a partir de la llegada de Evo Morales al gobierno, en 2006. Revisando la historia, hay que señalar que durante su primer gobierno, entre 1993 y 1997, Gonzalo Sánchez de Lozada adoptó la Estrategia de Transformación del Agro. Sin embargo, esta estrategia no tuvo continuidad y fue cancelada por Hugo Banzer. En 2000, bajo la gestión de Banzer y luego bajo la de Jorge Quiroga, se adoptó la Política

23. Ibíd., pp. 4-5 y 34.
24. Cepal: *Panorama social de América Latina 2007*, Cepal, Santiago de Chile, 2007, pp. 317-318 y cuadro 4 del «Anexo de Estadísticas».

Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, que se implementó solo en forma parcial. Más tarde, en 2003, el segundo gobierno de Sánchez de Lozada, de acuerdo con el DELP, diseñó la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (Endar), una iniciativa que continuó durante la gestión de Carlos Mesa en 2004. Este programa fue mejorado más tarde a partir de los resultados del Diálogo Nacional Bolivia Productiva, que incluyó una importante consulta y la movilización participativa tanto a escala local como nacional. Se procuraba mejorar la productividad y la competitividad a través de un enfoque basado en el desarrollo económico local y la cadena agroindustrial de productos básicos[25]. Sin embargo, la estrategia estaba principalmente orientada a los productores con mayor capacidad de rentabilidad ubicados en las regiones en las que el potencial productivo está asegurado. Además, debido al énfasis en los mercados externos, el proyecto excluía a la mayoría de los pequeños productores de subsistencia. Al no reformarse las cadenas de producción, procesamiento y transformación, y comercialización de productos agropecuarios, los beneficiarios fueron en general los productores capitalistas, las agroindustrias y las compañías transnacionales que controlan esas cadenas. Además, la cuestión crucial de la tierra y los conflictos relacionados con su redistribución no recibieron el tratamiento adecuado.

Al no reformarse las cadenas de producción, procesamiento y transformación, y comercialización de productos agropecuarios, los beneficiarios fueron en general los productores capitalistas, las agroindustrias y las compañías transnacionales que controlan esas cadenas

Los esfuerzos para reducir la pobreza rural se vieron obstaculizados por la fragilidad institucional. El sistemático reparto de cuotas de poder entre los miembros de los partidos y coaliciones oficialistas obstaculizó los esfuerzos para construir un cuerpo eficiente de funcionarios públicos. Este sistema de cuotas generó corrupción y clientelismo. En este contexto, los constantes conflictos políticos motivaron sucesivas reorganizaciones administrativas. Por ejemplo, el ministerio que se ocupa de los asuntos agropecuarios cambió al menos cuatro veces de denominación, lo que significó reajustes en la estructura orgánica, el personal y el funcionamiento administrativo,

25. C. Kay: «Pobreza y estrategias de desarrollo rural en Bolivia: ¿está impulsando la Endar las capacidades campesinas?» en *Debate Agrario* Nº 38, 7/2005, pp. 109-139.

privando a las políticas públicas de una mínima continuidad. A estos problemas se añade la falta de coordinación entre la administración pública nacional, los departamentos y los municipios. Prácticamente no existe una articulación jerárquica entre los diferentes niveles, lo cual limita la posibilidad de desarrollar acciones integradas.

Debido a la difícil situación que enfrentan, los pequeños productores campesinos e indígenas se ven obligados a buscar estrategias alternativas de sustento, entre ellas la migración estacional o permanente de algún miembro de la familia, así como la participación en actividades laborales en regiones más prósperas, tanto en el país como en el extranjero. La corriente migratoria se ha intensificado en la última década, especialmente en el altiplano: en algunos casos, solo quedan en sus comunidades de origen las personas mayores y los niños. En consecuencia las remesas se han ido incrementando, aunque desde la crisis económica mundial en 2008 han comenzado a disminuir.

Históricamente, la estructura de la tenencia de la tierra contribuyó a consolidar la pobreza rural. En Bolivia, el 90% de los propietarios apenas posee 11% de la tierra, mientras que el 10% restante es propietario del 89% de la tierra[26]. La ley de 1996, conocida como «Ley INRA» en referencia al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) que se encargó de su puesta en práctica, fue promulgada con el objetivo de reparar la inequidad en la distribución de la tierra. Sin embargo, el resultado fue la legalización de la tenencia de tierras de los empresarios y la seguridad jurídica de sus derechos de propiedad.

Cuando Evo Morales asumió el gobierno, en 2006, lanzó el Plan de Desarrollo Nacional 2006-2010, que critica duramente los planes de desarrollo de los gobiernos anteriores y especialmente los DELP. El nuevo plan procura hacer frente a la pobreza eliminando las causas que generan la desigualdad y la exclusión social[27]. En este marco, el gobierno promulgó la Ley 3.545, denominada Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que modifica la Ley INRA de 1996, con el fin de acelerar el proceso de redistribución de la tierra. Para llevar adelante su «revolución agraria», Evo Morales prometió el cumplimiento

26. C. Kay y Miguel Urioste: «Bolivia's Unfinished Agrarian Reform: Rural Poverty and Development Policies» en A. Haroon Akram-Lodhi, Saturnino Borras Jr. y C. Kay (comps.): *Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Globalization: Perspectives from Developing & Transition Countries*, Routledge, Londres, 2007.
27. República de Bolivia: «Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien, 2006-2010», La Paz, 2006.

de las leyes agrarias, completar el proceso de regularización y titulación y eliminar los latifundios improductivos, que serán distribuidos entre los campesinos y las comunidades indígenas[28]. El Estado tendrá la facultad de expropiar y recuperar las tierras que no cumplan una función económica y social, como las propiedades agrarias abandonadas o explotadas inadecuadamente. Los cambios propuestos afectarán principalmente los grandes latifundios de las zonas bajas en el Oriente.

Evo Morales prometió completar el proceso de titulación y eliminar los latifundios improductivos. El Estado tendrá la facultad de expropiar y recuperar las tierras que no cumplan una función económica y social

En febrero de 2009 se aprobó una nueva Constitución que garantiza los derechos de las comunidades indígenas y refuerza el papel del Estado en la economía. Esto debería facilitar la implementación de políticas para mejorar el bienestar de las comunidades rurales pobres. Sin embargo, el gobierno enfrenta la resistencia de las autoridades departamentales que responden a la oposición y se concentran en el Oriente del país, y su programa de reforma agraria genera un amplio rechazo entre los terratenientes. En esta perspectiva, los resultados son inciertos.

En suma, las políticas públicas implementadas en el pasado –y en especial las estrategias de reducción de la pobreza contenidas en los DELP– no lograron los resultados previstos. La brecha social se ensanchó. En un país con serios déficits de capital humano, es fundamental desarrollar una masa crítica de recursos humanos capacitados para fortalecer el diseño de políticas públicas y, lo que es aún más importante, garantizar su correcta implementación, de modo que efectivamente lleguen a los sectores más pobres. El desafío pasa por aprovechar y maximizar la capacidad y la experiencia existentes, aunque se trate de recursos dispersos y fragmentados, incluyendo a los organismos públicos, las empresas, las ONG, los proyectos de cooperación, las instituciones académicas y de investigación y las universidades.

Conclusiones

Como se infiere del análisis de los tres casos, los DELP no lograron sus objetivos de generar un esfuerzo sostenido y profundo para reducir la pobreza

28. República de Bolivia: «Plan de Desarrollo Sectorial: revolución rural, agraria y forestal. Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente», La Paz, 2007.

rural. En un principio, los DELP no tuvieron en cuenta este problema, y recién después de un tiempo comenzaron a prestarle más atención. Se trata de un dato sorprendente, porque la mayor proporción de pobres –y sobre todo de personas que viven en situación de pobreza extrema– se encuentra concentrada en las zonas rurales. En el caso de Bolivia, los DELP se vieron superados por la permanente inestabilidad política, hasta que el nuevo gobierno decidió dejarlos de lado. En Honduras, y en menor medida en Nicaragua, existe un DELP que conserva cierta importancia, aunque su influencia podría reducirse aún más en el futuro.

La pobreza rural se explica por una serie de factores que incluyen, entre otros, la baja productividad agropecuaria, los problemas de infraestructura y el efecto negativo de los acuerdos comerciales internacionales para la agricultura campesina. Los DELP solo actuaron de manera muy superficial sobre estos factores

¿Por qué los DELP fracasaron? La pobreza rural se explica por una serie de factores que incluyen, entre otros, la baja productividad agropecuaria, los problemas de infraestructura y el efecto negativo de los acuerdos comerciales internacionales para la agricultura campesina. Los DELP solo actuaron de manera muy superficial sobre estos factores y no lograron atacar las causas profundas de la pobreza rural, en particular la enorme desigualdad en la distribución de la riqueza y de la tierra. Enfrentar la pobreza rural exige una estrategia de desarrollo muy diferente, en la que el Estado asuma una función más activa y dirija los mercados hacia los objetivos sociales, en lugar de regirse por criterios de ganancia de los grupos privilegiados, para lo cual es necesario alcanzar un nuevo acuerdo entre el Estado y la sociedad civil. Y para ello tienen que producirse importantes cambios políticos.

El fracaso de los DELP se explica también por otros motivos, como la debilidad del Estado y su limitada capacidad para implementar políticas públicas, en particular aquellas que requieren reformas importantes. Pero, si bien era posible mejorar el diseño de los DELP y optimizar las políticas para reducir la pobreza rural, el principal problema no fue técnico o administrativo, sino la falta de compromiso político. El giro al neoliberalismo en América Latina redujo significativamente el alcance de la acción del Estado. Muchas empresas estatales se privatizaron y el empleo público se redujo drásticamente. Además, la liberalización de la economía y la apertura al mercado mundial obligaron a los gobiernos a ajustar sus políticas públicas para

adecuarse a las exigencias internacionales y los procesos de globalización. La falta de continuidad y coherencia de las políticas públicas, junto con un aparato estatal fragmentado, terminó de debilitar la capacidad de acción estatal.

Los elevados niveles de desigualdad, exclusión social y discriminación étnica, en el marco de una integración nacional en general muy frágil, también limitaron la capacidad de acción de los gobiernos. En sociedades atravesadas por conflictos endémicos de tipo étnico, de clase o regional, la elite política encontró serias dificultades para desarrollar planes adecuados para superar la pobreza. Por otro lado, la clase capitalista, en los tres países analizados, es relativamente débil, con una limitada capacidad empresarial, incapaz de liderar un proyecto de desarrollo nacional inclusivo. Con frecuencia, cada nuevo gobierno revertía las políticas anteriores, aun cuando fueran beneficiosas. De este modo se fue perdiendo una valiosa memoria institucional compuesta de experiencias, habilidades técnicas, capacidad profesional y lecciones aprendidas, y se desperdició un capital que podría haber enriquecido la capacidad operativa y aportado credibilidad al Estado.

El fracaso de los gobiernos de Bolivia, Honduras y Nicaragua en lograr avances significativos en la reducción de la pobreza rural es muy desalentador, en particular si se consideran las condiciones económicas internacionales favorables de los cinco años previos a la crisis de 2008. Es paradójico, irónico y trágico que la contribución más importante para reducir la pobreza rural haya surgido de los mismos pobres, especialmente de los emigrantes que envían remesas a sus familias. Los sectores rurales sumidos en la pobreza han tenido que diseñar sus propias estrategias de supervivencia. La falta de acceso a los recursos productivos, especialmente a la tierra, junto con la escasez de oportunidades de empleo, impulsó a muchas personas, sobre todo a los jóvenes, a trasladarse a otros países. Este proceso continuo no solo reduce la cantidad de pobres en el país de origen sino que también crea una importante fuente de ingresos para los receptores de remesas. El fenómeno ha llegado a extremos tales que en algunos países las remesas superan las exportaciones agropecuarias: en 2005, las remesas del exterior equivalían a 58,5% del total de ingresos por exportaciones en Honduras y 54,6% en Nicaragua[29].

Para finalizar, entonces, es necesario subrayar que la solución al problema de la pobreza rural no habría sido posible a través de los DELP, incluso si estos se hubiesen diseñado e implementado de manera adecuada. La reducción de la

29. Marc Edelman: «Transnational Organizing in Agrarian Central America: Histories, Challenges, Prospects» en *Journal of Agrarian Change* vol. 8 Nº 2-3, 2008, p. 248.

pobreza solo se logrará a través de transformaciones profundas que ataquen sus causas estructurales. Por eso, las instituciones de cooperación internacional ganarían eficacia si, en lugar de imponer o priorizar sus propios diseños y esquemas, ayudaran a facilitar las transformaciones estructurales exigidas por los sectores sociales más desfavorecidos. Ese podría ser un aporte realmente importante a la reducción de la pobreza.

Bibliografía

Adams, Richard Jr. y John Page: «Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Developing Countries?» en *World Development* vol. 33 Nº 10, 2005, pp. 1645-1669.

Fajnzylber, Pablo y J. Humberto López: *Cerca de casa: El impacto de las remesas en el desarrollo de América Latina*, Banco Mundial, Washington, DC, 2007.

Rojas, Juan Carlos: *Estado del proceso de saneamiento a 10 años de vigencia de la Ley 1715. 18/10/1996-18/10/2006*, INRA, La Paz, 2006.

Revista de la CEPAL

Agosto de 2009 Santiago, Chile Nº 98

ARTÍCULOS: ¿Cómo algo tan pequeño terminó siendo algo tan grande? Crisis financiera, mecanismos de contagio y efectos en América Latina, **Daniel Titelman, Esteban Pérez Caldentey y Ramón Pineda**. Reducción de la pobreza en América Latina: incidencia de los factores demográficos, sociales y económicos, **Jaime Ros**. Juventud y sentidos de pertenencia en América Latina: causas y riesgos de la fragmentación social, **Gonzalo A. Saraví**. Apertura comercial y pobreza en Centroamérica: logros y desafíos, **Marco V. Sánchez**. Impactos de las remesas sobre la estabilidad macroeconómica: los casos de México y Centroamérica, **Eliseo Díaz González**. Determinantes de las exportaciones mundiales de manufacturas a China, 1990-2006, **Roberto Álvarez, Eugenio Figueroa B., María Pía Figueroa y Macarena Palma**. Análisis de la implementación del Sistema de Cuentas Nacionales 1993 en América Latina, **Roberto Olinto Ramos, Gonzalo Pastor y Lisbeth Rivas**. Prestaciones sociales en Uruguay: ¿por qué hay beneficiarios que no las solicitan?, **Gabriel Burdín y Gioia de Melo**. Caracterización socioeconómica y espacial de la criminalidad en Chile, **Mauro Gutiérrez, Javier Núñez, Jorge Rivera**. Estructuralismo latinoamericano y teoría económica, **Armando Di Filippo**.

Revista de la Cepal *es una publicación cuatrimestral, en español e inglés. Pedidos: Unidad de Distribución de la Cepal, Casilla 179-D, Santiago de Chile. Correo electrónico: <joanna.zaninovic @cepal.org>*.