

INNOVACIONES EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA

Javier Escobal
Carmen Ponce

Enero, 2000

Documento preparado para la CEPAL, para ser presentado en el Encuentro de Altos Directivos contra la Pobreza Rural (Santiago de Chile, 27 y 28 de enero del 2000) organizado por la CEPAL, FAO, el BID y RIMISP.

INNOVACIONES EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA

Javier Escobal
Carmen Ponce¹

1. Introducción

Según diversos estudios² alrededor de 1 de cada 2 habitantes de América Latina puede ser considerado pobre. Aunque la pobreza en América Latina es un fenómeno extendido, se puede afirmar que, a pesar del proceso de urbanización ocurrido durante las últimas décadas, una parte considerable de los pobres de América Latina continúan viviendo en el área rural. Por ejemplo, en Colombia donde el 42% de la población es rural, casi tres cuartas partes de los pobres viven en áreas rurales. En México, donde 41% de la población es rural y 57% de los pobres son rurales. Algo similar ocurre en Brasil donde 26% de la población es rural pero 40% de los pobres habitan en áreas rurales, o en el Perú donde 28% de la población es rural, pero 41% de los pobres son rurales, por citar sólo algunos ejemplos.

Es más, diversos estudios como el de Valdés y Wiens[1996] o el de Altimir[1994] reconocen que en el caso de los pobres extremos (aquellos que no pueden ni siquiera cubrir sus necesidades básicas alimentarias) las cifras son aún más dramáticas: dependiendo del país, entre el 50% y el 80% de los pobres extremos viven en las áreas rurales de América Latina.

La distribución del ingreso también muestra un patrón de ingresos muy desigual en la mayor parte de América latina³. De hecho la región es considerada en muchos estudios como aquella que tiene la mayor dispersión de ingresos en el mundo. Según el reporte anual del BID de 1999 los niveles de concentración del ingreso son altos tanto en áreas urbanas como rurales. Así, la desigualdad de ingresos no parecería ser solamente un problema de diferencias importantes entre ingresos medios urbanos y rurales (indicador que muestra que los ingresos urbanos son entre 2 y 3 veces más altos) sino de una importante desigualdad al interior del sector rural. De otro lado, tanto o más importante que la desigualdad de ingresos los niveles de polarización serían muy altos.⁴

Aunque, obviamente, hay diferencias entre países, existen ciertas regularidades que pueden permitir esbozar un perfil de los pobres rurales en América Latina:

¹ Los autores son Investigador Principal e Investigadora Asistente del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) en Lima, Perú. Dirigir correspondencia a jescobal@grade.org

² Altimir(1994), Stewart(1992) Valdés y Wiens (1996), BID (1999)

³ Aunque hay países como Perú, Costa Rica o Venezuela que muestran un reducido grado de dispersión de ingresos tanto urbano como rurales

⁴ La población está polarizada cuando los hogares pueden ser claramente clasificados en diferentes conglomerados (clusters) Cada conglomerado se caracteriza por el hecho que las características de sus miembros son similares mientras que éstas varían entre los diferentes conglomerados (Esteban y Ray, 1994).

- Los pobres rurales tienden a tener familias mas numerosas que los no-pobre rurales e, incluso, que los pobres urbanos. La escasa evidencia empírica existente apunta a que el tamaño de la familia es una causa y no una consecuencia de ser pobre.
- Tienen mayores tasas de dependencia, es decir más miembros que no trabajan por cada miembro que trabaja.
- Los pobres rurales tienden a tener una edad promedio mayor que los no pobres rurales.
- Tienden a ser menos educados. Esto está asociado tanto a una menor tasa de participación escolar como a una mayor tasa de deserción.
- El factor étnico es importante. Aunque no todos los pobres rurales pertenecen a grupos indígenas, la mayor parte de los indígenas de América Latina son pobres. Controlando por los demás factores aquellos individuos cuya lengua materna no es el castellano o el portugués tienden a tener una mayor probabilidad de ser pobres.
- Tienen menor acceso a infraestructura pública (caminos) y a servicios públicos (especialmente electricidad y saneamiento básico).
- La mayor parte de los pobres rurales tienen activos (en particular tierra) cuyos derechos de propiedad no son suficientemente seguros (ausencia de títulos registrados); o, si son seguros son a costa de elevados costos de transacción.
- La mayor parte de los pobres rurales poseen tierras que no has sido beneficiados por los grandes proyectos públicos de irrigación.
- Tienen peores indicadores de salud, en particular una tasa de mortalidad infantil más alta.
- La mayor parte de los pobres rurales tienden a tener una canasta diversificada de ingresos tanto entre actividades agropecuarias y no agropecuarias como al interior de cada una de estas. La composición depende de la cantidad y calidad de los activos públicos y privados a su alcance.
- cuanto más indigentes son los pobres rurales, los subsidios son proporcionalmente más importantes en la composición de su ingreso.

Los cambios estructurales en el medio rural de América Latina han tenido impactos lentos pero profundos sobre la pobreza rural y sobre su entorno. Estos cambios se han reflejado en las últimas décadas en la transferencia constante de la pobreza rural a las áreas urbanas a través de las migraciones, así como en la degradación creciente de la base de recursos naturales y las condiciones ambientales de la región, afectando el crecimiento económico y profundizando el círculo vicioso entre pobreza y deterioro de los recursos naturales.

2. Aspectos histórico-conceptuales

La evolución de los programas de combate a la pobreza, como es de esperar, ha estado ligada profundamente a la conceptualización del desarrollo en los países de la región. Es importante por tanto hacer mención a dicha conceptualización del desarrollo en las décadas anteriores para entender la evolución de la pobreza, tanto urbana como rural,

así como las políticas, programas y proyectos implementados en los países en desarrollo.

Durante las décadas de los sesentas y setentas se expandió con gran éxito en América Latina y el Caribe la teoría de la dependencia y con ella el instrumento principal de política de desarrollo: la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Esta conceptualización del desarrollo marcó un sesgo eminentemente urbano en las políticas de fomento implementadas en los países de la región. En este contexto, el desarrollo del sector agropecuario, y rural en general, no constituyó una prioridad nacional como motor de crecimiento económico. En términos de desarrollo económico, el sesgo industrializador no fue ventajoso para las áreas rurales, sin embargo, en términos de condicionantes de la pobreza, se lograron avances, en especial en salud y educación.

Adicionalmente, en estos años se produjeron reformas profundas en las estructuras de propiedad de la tierra en muchos de los países de América Latina y el Caribe cuya implementación no siguió, en general, criterios de eficiencia, por lo que no se logró revertir la situación de pobreza en el área rural. Al respecto, cabe mencionar que estas reformas constituyeron importantes catalizadores de conflictos sociales y políticos de la época, los cuales volvieron a aparecer al no consolidarse los objetivos que este tipo de reformas siguieron.

Por otro lado, a fines de los cincuenta se inició el proceso migratorio del campo a la ciudad que se masificó en la década de los setenta y ochenta. De esta manera, se evidencia en los noventa un fenómeno de urbanización de la pobreza, la cual en décadas anteriores había sido eminentemente rural. Este fenómeno ha exigido que los programas de lucha contra la pobreza en América Latina y el Caribe se centren no solo en áreas rurales, si no también urbanas. A ello se suma que la atención de áreas urbanas se facilita en términos de costos administrativos de los programas (menor dispersión de la población) y de focalización (cinturones de miseria localizados alrededor de las ciudades), por no mencionar consideraciones de tipo político – electorero.

En la década de los noventa, tras la crisis económica que se produjo durante los ochenta en casi todos los países de la región, se aplicaron políticas de ajuste macroeconómico (promovidos por organismos multilaterales como el FMI, BM y BID). A estas políticas se sumaron (en muchos casos se produjeron después de aplicado el programa de ajuste) las reformas estructurales, las cuales pueden ser clasificadas como programas de reforma del Estado (orientadas a la reducción del aparato estatal y en especial de su participación directa en áreas de actividad productiva, así como a procesos de desregulación de la actividad económica, con el fin de crear incentivos a la inversión privada) y programas de apertura de la economía nacional al entorno mundial.

En el marco de esta redefinición del rol del Estado en la economía surgieron las nuevas propuestas conceptuales sobre el tipo de programas de alivio a la pobreza. A continuación reseñamos, de manera genérica, la evolución de las propuestas conceptuales en torno a los programas de alivio a la pobreza.

Así como la evolución de la pobreza ha estado ligada a la conceptualización del desarrollo, esta última ha guiado en gran medida la conceptualización de la pobreza; y la instrumentación de uno se encuentra estrechamente ligado a la de la otra. Una de las propuestas que permiten observar esta interrelación es la que apunta a clasificar los

programas de alivio a la pobreza en aquellos de alivio inmediato y aquellos que se orientan a facilitar la generación de ingresos futuros por parte de los beneficiarios.

La interrelación entre la pobreza y el desarrollo es necesaria, en tanto el desarrollo apunta a la mejora de la calidad de vida de la población, lo que pasa necesariamente por la eliminación de la pobreza absoluta.

Podemos observar dos momentos importantes en relación a la historia de los programas públicos de desarrollo (en el marco de los cuales surgen los programas de alivio a la pobreza):

1. Década del cincuenta, durante la cual surge el primer enfoque de desarrollo que genera un consenso en la comunidad internacional. Este enfoque apunta a la fragmentación de los programas por sectores (programas sectoriales) y apuesta por estrategias diseñadas a partir de estructuras centralizadas de la administración pública.
2. Década del setenta, durante la cual se producen cambios radicales en relación a las políticas de fomento al desarrollo. Surge un nuevo consenso que reemplaza paulatinamente al anterior, un enfoque integrado que incorpora en la programación de los proyectos (a nivel de identificación, diseño y ejecución) la participación de la población beneficiaria.

En el marco de este nuevo consenso, la comunidad internacional reclama un desarrollo rural multifacético orientado a (Coombs 1980):

- a. Satisfacer las necesidades básicas de los pobres rurales, prestando especial atención a las mujeres, niños y minorías en desventaja
- b. Incrementar el empleo rural y la productividad de los pequeños productores y otros trabajadores rurales
- c. La participación plena de todos los pobres rurales en el proceso de desarrollo y a la distribución equitativa de todos sus beneficios

El nuevo consenso surgió del cuestionamiento de los siguientes presunciones del enfoque fragmentado de los cincuenta (Coombs, 1980):

1. *El crecimiento económico constituye el instrumento de reducción de la pobreza por excelencia, y el PBI la medida del desarrollo nacional.* Este primer postulado se vio contradicho por la experiencia, ya que el crecimiento económico de las décadas del cincuenta y sesenta se caracterizó por seguir un patrón de desigualdad.

Ante este postulado, el nuevo consenso reconoce un concepto de desarrollo más integral, humanista e igualitario, en el marco del cual se persigue la satisfacción de necesidades básicas y la mejora de la calidad de vida de la población en situación de pobreza.

2. *Concentrar esfuerzos en la modernización e industrialización de grandes centros urbanos permite, a través de las ondas expansivas que pudieran pronto alcanzar las áreas rurales, disparar un proceso de desarrollo rural dinámico y autosostenible y con ello minimizar la necesidad de intervenciones e inversiones*

directas en las áreas rurales. Este segundo postulado fue reemplazado de manera contundente al no lograrse esta dinámica expansiva del desarrollo industrial, observándose un retroceso en la economía rural, al ser postergada para facilitar el crecimiento industrial (precios de productos agropecuarios deprimidos para reducir costos salariales).

3. *El desarrollo agrícola (medido principalmente en términos de incrementos de la producción para exportación y otros cultivos comerciales) es la esencia del desarrollo rural y debe tener primera prioridad en cualquier inversión rural.* Se ha hecho evidente la creciente importancia de actividades no agrícolas en la generación de ingresos de la población rural.
4. *El desarrollo económico y el desarrollo social son procesos distintos y separados, y el progreso mensurable del primero debe preceder cualquier progreso significativo del segundo.* El nuevo consenso reconoce la interdependencia de ambos y de la importancia de avanzar simultáneamente en el combate a las raíces económicas y sociales de la pobreza rural.
5. *Las comunidades y los comuneros son prácticamente iguales, de tal manera que soluciones apropiadas para unos podrían ser apropiadas para todos.* Actualmente se reconoce la heterogeneidad de la población rural. Al respecto existe una discusión de la manera de instrumentalizar políticas diferenciadas que se encuentra muy ligada a la dificultad de implementar mecanismos de focalización suficientemente precisos.
6. *La manera más eficiente y efectiva de organizar y proveer los servicios rurales es a través de la separación de las acciones según el sector al que se dirijan, cada una con sus sistemas de provisión independientes a lo largo de áreas rurales desde cada ministerio especializado y sus sub divisiones en la ciudad capital.* Actualmente se reconoce ciertas deficiencias de este tipo de programas especializados y centralizados:
 - a. los costos de mantener vastas burocracias centralizadas
 - b. los costos derivados de la duplicación de esfuerzos (por la falta de coordinación entre programas y sectores)
 - c. focalización deficiente
 - d. tono paternalista y autoritario llevó a reforzar un sentido de dependencia y relegar el de auto confianza de los beneficiarios
 - e. concepción fragmentada y miope de parte de las autoridades, que pasaban por alto las necesidades, complementarias e interdependientes, de los beneficiarios (y con ello, las relaciones funcionales entre acciones sectoriales y entre un programa y sus beneficiarios y medio socio económico).

Tipos de programas ha sido utilizado para la lucha contra la pobreza rural.

Las opciones son múltiples y casos específicos generarían una infinidad de tipos de programas. Sin embargo, haciendo un esfuerzo de tipología, podemos decir que existen

hasta 5 tipos de programas con los que los diferentes países han tratado de luchar contra la problemática de la pobreza:

- i) transferencias en dinero. No son muy comunes en América Latina pero si se dan en los países de Europa del Este, normalmente asociados al número de hijos, aunque con límites,
- ii) subsidios alimenticios. En este tipo se pueden incluir programas como el del vaso de leche, los comedores populares, aunque también la entrega de alimentos no procesados,
- iii) programas de empleo temporal. Suponen la programación de inversiones del sector público en zonas pobres, en los que se utiliza mano de obra local a la que se le remunera por su trabajo,
- iv) programas de inversión en infraestructura pública. Al igual que el anterior se basan en la programación de inversiones del sector público en infraestructura económica y social que mejoren las condiciones de vida actuales de la población, o aumenten la capacidad de generación de ingresos de grupos pobres, programas de auto-empleo basados en otorgamiento de crédito y asistencia técnica. Se basan normalmente en la identificación de oportunidades de inversión que pueden ser manejadas por grupos poblacionales pobres y que el sector público decide apoyar a través del otorgamiento de crédito, transferencia de tecnología y búsqueda de mercados.

Los programas del tipo (i) y (iii) apuntan directamente al alivio inmediato de algunas de las consecuencias de la pobreza, mientras que los programas del tipo (iv) y (v) apuntan más bien a mejorar de manera permanente la capacidad de generación de ingresos de los pobres. Es necesario notar que pocas veces se considera dentro de este segundo grupo de programas los que se concentran en la inversión en educación y salud para los grupos más pobres.

La primera disyuntiva que surge en el diseño global de un plan de lucha contra la pobreza es la determinación del nivel de prioridad relativo que se asignará al alivio de la pobreza con relación a la promoción de capacidades productivas. Esta disyuntiva es inevitable a pesar que la literatura internacional es contundente en establecer al crecimiento económico como el mecanismo más eficiente en la lucha contra la pobreza. Siempre se tiene el hecho que las necesidades de los más pobres son muy urgentes dada su vulnerabilidad, y por tanto no es posible postergar la atención de los mismos.

Principales problemas asociados a la implementación de programas

Más allá de la discusión sobre su prioridad relativa, los principales problemas asociados a la implementación de programas de lucha contra la pobreza son los siguientes:

- i) Selección de programas, que supone la identificación de aquel grupo de programas que mejor se ajuste a los objetivos específicos. (alivio de pobreza, generación de capacidades, reducción de vulnerabilidad, etc.).
- ii) Focalización geográfica, ¿dónde se deben concentrar los esfuerzos de lucha contra la pobreza?. Su problemática no se limita a la identificación de aquellas zonas (departamentos, provincias o distritos) donde están los pobres, sino también al diseño de un mecanismo de actualización permanente de la información necesaria para esa identificación.

- iii) Focalización individual, ¿quiénes son los pobres?. Sin importar dónde se localicen geográficamente los programas, es posible que se filtre población no pobre entre los beneficiarios de los programas para pobres. La problemática de la identificación individual (o por hogares) se complica significativamente a partir de las diferencias que se establecen en las características de los pobres estructurales, pobres recientes, pobres temporales, entre otros. En ambos casos, es importante minimizar los errores de focalización de tipo I (subcobertura) y tipo II (filtraciones).
- iv) Evaluación de impacto, ¿en cuánto se ha elevado el bienestar de los beneficiarios del programa como resultado del mismo?. En realidad, la evaluación de un programa supone de hecho la evaluación del éxito en la focalización. El otro aspecto usualmente analizado es el del control de efectos externos para poder establecer adecuadamente los efectos del programa. Un aspecto que, ni la literatura ni la práctica local ha manejado, es el de la reacción de los individuos / hogares ante la presencia de transferencias públicas. Un ejemplo dramático, aunque irreal tal vez, es el de un programa que transfiere dinero al jefe de un hogar pobre pero éste lo consume en alcohol. Un caso que ha comenzado a tomar importancia en la literatura internacional es el de la conexión entre las transferencias públicas y las remesas de familiares. Si éstas se redujeran en la misma proporción, pues el bienestar que se incrementa es el de los familiares, y éstos podrían no formar parte de la población objetivo del programa.
- v) Sostenibilidad de los efectos del programa, ¿qué tipo de programas son los que generan un efecto más sostenible sobre la pobreza?. Son muchos los casos que se citan de infraestructura económica o social que quedan en desuso luego de un período relativamente corto. Otro aspecto de la pregunta es si existen mecanismos institucionales, o de participación de la población, que afectan significativamente la sostenibilidad de los efectos del programa. Sobre este tema hay una creciente conciencia entre los implementadores de programas, pero hay mucho que hacer en la identificación de las variables claves que explican los éxitos y fracasos.

Toda esta problemática es relativamente nueva para los funcionarios públicos a cargo de la implementación de programas para la lucha contra la pobreza. Hasta la década pasada, a pesar que el paradigma había cambiado los instrumentos para beneficiar a los pobres eran otros (subsidios, control de precios, etc.). A pesar de ello, se han dado en los últimos años esfuerzos encomiables (varios de los cuales se describen en este documento) por su capacidad para llegar a zonas de alta pobreza donde no habían llegado antes programas públicos ni privados. Sin embargo, la conciencia acerca de la necesidad de atacar la problemática desarrollada en los puntos (i)-(v) es cada vez mayor en cuanto las exigencias de mejorar la calidad del gasto son altas dada la endémica escasez de recursos.

La explicación de ello, posiblemente pasa por el papel cada vez más importante que han jugado los organismos internacionales en el diseño e implementación de los programas para la lucha contra la pobreza. Desde luego, no está mal que los organismos internacionales multilaterales tengan un recetario de recomendaciones, pero la comunidad académica y los funcionarios públicos de América Latina debieran ser capaces de identificar aquellas recetas que no se aplican a sus países, o el tipo de ajustes que serían necesarios para su implementación.

3. Algunos programas exitosos de combate a la pobreza rural en América Latina

Descripción General

Se encargó para la fase preparatoria de este seminario once documentos sobre los programas de lucha contra la pobreza rural en América Latina. Los casos estudiados pueden dividirse en tres grupos. El primero, que es el más numeroso lo constituyen esfuerzos de evaluación de programas de combate a la pobreza rural en Colombia, México y Perú. En el caso de Colombia se ha estudiado el Programa de Desarrollo Integral Campesino – PDIC del FONDO DRI y la RED de Solidaridad Social; en el caso de México, el Programa Nacional de Solidaridad – PRONASOL y el Programa de Educación, Salud y Alimentación – PROGRESA; y en el caso peruano, se analizó el Fondo de Compensación y desarrollo Social – FONCODES y el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos – PRONAMACHCS. Un segundo grupo de trabajo realizados para Brasil y Nicaragua en los que se optó por complementar las evaluaciones externas de los programas y proyectos que tuvieron un rol en la reducción de la pobreza rural con evaluaciones internas. Este es el caso del Sistema Previsional Rural en Brasil y el análisis de las actividades del Instituto de Desarrollo Rural – IDR en Nicaragua. Finalmente en el caso de Chile se optó por efectuar un análisis del Desempeño de varios programas de combate a la pobreza rural en un mismo ámbito geográfico, en este caso una comuna en la VIII Región de Chile.

Colombia: PDIC y RED Solidaridad Social

En el caso de Colombia se ha evaluado el Programa de Desarrollo Integral Campesino - PDIC (1991-1996), que forma parte de la tercera fase del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) iniciado a mediados de la década del setenta. El PDIC mantiene la concepción inicial del DRI, es decir, la transferencia de recursos de la sociedad en su conjunto hacia las zonas rurales para capitalizar sus economías. Para ello se ejecutó un total de 356 millones de dólares durante los seis años del programa, lo que significó un gasto anual de 0.2% del PBI durante los años 92, 93 y 94, y un 0.1% del PBI durante el año 1995.

El PDIC fue orientado, por un lado, a mejorar la capacidad de generación de ingresos de las comunidades beneficiarias y a elevar sus niveles de vida, y por otro, a fortalecer la capacidad de los municipios de formular y administrar programas de desarrollo rural. En consonancia con estos objetivos, se planteó un esquema de participación de las comunidades en la identificación y priorización de necesidades, el cual enfatizó el rol de los municipios. Este esquema de apoyo al desarrollo liderado por los municipios (los cuales cofinanciaban los proyectos del PDIC), fue reforzado por el mecanismo de reducción gradual de las transferencias del gobierno central para las inversiones rurales, en función de los crecientes niveles de desarrollo alcanzados por las comunidades.

El programa ejecutó acciones orientadas al desarrollo tecnológico, mejora de sistemas de agua potable y saneamiento básico, promoción de la participación comunitaria en la

identificación de necesidades de inversión y su posterior mantenimiento, mejora de la capacidad de planificación y gestión de los municipios en relación a las inversiones rurales.

El segundo programa colombiano analizado es la RED de Solidaridad Social, entidad pública permanente creada en 1994 que, a diferencia del PDIC, atiende tanto áreas urbanas como rurales. La RED está orientada a mejorar los ingresos y el nivel de vida de las comunidades más pobres del país, especialmente la población vulnerable: jóvenes y mujeres desempleados, niños en condiciones de desnutrición, mujeres jefes de hogar y ancianos indigentes. El presupuesto ejecutado durante el período 1994-1998 asciende a 894 millones de dólares, lo que ha significado un gasto anual creciente que ha constituido desde un 0.1% del PBI en el año 94 hasta un 0.6% del PBI en el año 96.

La asignación presupuestal y priorización de los proyectos ejecutados por el programa ha seguido un esquema participativo a dos niveles: a nivel de las mesas departamentales de solidaridad se definen los municipios beneficiarios y los techos presupuestales correspondientes, y a nivel de las mesas municipales de solidaridad donde se discuten y aprueban los mecanismos de selección de las localidades y beneficiarios de los recursos adjudicados por la mesa departamental.

La responsabilidad de la ejecución de los programas financiados por la RED recae, en 9 de los 14 programas, en instituciones de nivel central como el Fondo DRI, el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Fondo de Inversión Social, y otros; y en los 5 programas restantes recae directamente en la RED. Estos programas son de tres tipos, los de hábitat (vivienda urbana y rural y áreas recreacionales), los de ingresos (empleo urbano y empleo rural) y los de promoción social (subsidio escolar, bono alimentario rural, apoyo a ancianos indigentes, a habitantes de la calle, etc.).

México: PRONASOL y PROGRESA

El Programa Nacional de Solidaridad (1988-1994) surgió como respuesta del gobierno de México al entorno social y económico adverso que se vivía tras la crisis iniciada en 1982. La mayor parte del financiamiento del programa fue cubierto con recursos federales, siendo complementado con aportes de los gobiernos estatales involucrados; los recursos federales ejecutados durante el 89 ascendían al 0.3% del PBI, incrementándose anualmente hasta llegar a casi el 0.7% del PBI en el último año de ejecución del programa.

El programa fue diseñado con un enfoque de descentralización de recursos y decisiones, que pretendía generar nuevos esquemas de planificación y coordinación que incorporaran la participación protagónica de las administraciones estatales y municipales, y de los beneficiarios de los proyectos. En este marco, se organizaron comités de solidaridad que se encargaban de canalizar la demanda social por proyectos a ser financiados por el programa, cada comité jerarquizaba las prioridades y coordinaba las obras a ejecutar con las autoridades municipales, encargadas de administrar los fondos asignados a cada municipalidad.

La estrategia de combate a la pobreza de PRONASOL tenía tres frentes: bienestar social (mejora de la calidad de vivienda y servicios de electrificación, agua potable,

alcantarillado, educación y salud), producción (“créditos a la palabra” para apoyar cultivos de subsistencia, desarrollo de actividades productivas rentables alternativas a las actualmente practicadas, apoyo en general a actividades agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas y microindustriales), desarrollo regional (fortalecimiento de la capacidad financiera, administrativa y ejecutiva de los municipios, construcción de carreteras troncales, ramales y caminos vecinales).

El Programa de Educación, Salud y Alimentación – PROGRESA (creado en 1997) tiene como objetivo final estimular, por el lado de la demanda, la inversión en capital humano en las localidades y hogares más pobres del país, con lo cual se espera contribuir a romper los círculos inter-generacionales de pobreza extrema relacionados con los altos niveles de fertilidad, desnutrición, mortalidad infantil y deserción escolar, especialmente importantes en áreas rurales en México. El presupuesto del programa para los años 98 y 99 asciende al 0.1% y 0.2% del PBI en los respectivos años.

PROGRESA ha sido diseñado en base a la sistematización de las lecciones aprendidas de programas anteriores de combate a la pobreza. Así, PROGRESA hereda el carácter participativo de PRONASOL y pretende complementar sus acciones de inversión en infraestructura básica, reemplaza los programas de subsidios alimentarios y pretende contrarrestar el sesgo centralista, urbano y regresivo del gasto social en México. Los lineamientos de PROGRESA permiten observar este esfuerzo por sistematizar las experiencias anteriores e incorporar nuevos planteamientos más acordes con estrategias de desarrollo rural sostenibles, como el de focalización de las acciones, la consideración de las familias como ámbito y unidad de acción, el enfoque de género, la corresponsabilidad, la idea de proveer ayuda estructural más que asistencial, la participación de la comunidad y las autoridades locales en la planificación y control, el enfoque integral (educación, salud y alimentación), la complementariedad con otros programas y la coordinación entre niveles de gobierno y dependencias federales, y la importancia de monitorear los proyectos y efectuar evaluaciones de impacto.

Perú: FONCODES y PRONAMACHCS

En el caso peruano, se han evaluado dos programas actualmente en ejecución, el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos – PRONAMACHCS y el Fondo de Compensación y Desarrollo Social – FONCODES.

FONCODES aparece el año 91 como una alternativa a la limitada capacidad institucional de los ministerios para implementar programas de combate a la pobreza y ante su escasa presencia en las zonas rurales más remotas del país. El sistema implementado por FONCODES consiste en que las comunidades organizan sus demandas, ejecutan las obras y se encargan de su mantenimiento, con lo cual son éstas las que buscan al Estado (un esquema opuesto al tradicional). El presupuesto asignado a los proyectos financiados por FONCODES alcanza un orden de magnitud de alrededor del 0.35% del PBI durante el segundo año de ejecución (equivalente a US\$ 120 millones) , llegando a su pico más alto durante el 93, en el que alcanza el 0.61% del PBI de ese año (US\$ 210 millones), reduciéndose a niveles de US\$ 140 millones anuales (0.39% del PBI) a partir del año 1996.

La estrategia de FONCODES en su combate a la pobreza consiste en el financiamiento regular de proyectos de (a) Infraestructura Social (comedores populares, puestos y

centros de salud, centros educativos, abastecimiento de agua potable, sistemas de desagüe, letrinas, otros), (b) Infraestructura Económica en el sector agropecuario (pequeños sistemas de riego y drenaje, rehabilitación de tierras, forestación, comercialización), sector transporte (caminos vecinales, puentes, veredas peatonales, otros), sector energía (electrificación y energía no convencional), y (c) Proyectos Productivos (provisión de capital y asistencia técnica). Adicionalmente, FONCODES financiar proyectos especiales que consisten en la asistencia a la población en extrema pobreza (vía la distribución de víveres y bienes) y la reactivación de sectores productivos mediante el apoyo a la micro y pequeña empresa (vía compra de productos).

PRONAMACHCS, el segundo programa de combate a la pobreza rural evaluado para el caso peruano, orienta sus acciones al manejo y aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales, suelo, agua y vegetación, en el marco de una concepción de desarrollo rural integrado a nivel de microcuencas en zonas de mayor pobreza rural de la sierra del país.

El programa sigue un enfoque que contempla procesos de planificación y ejecución participativa en las comunidades beneficiarias, es decir, los productores campesinos participan en la determinación de la demanda por inversiones rurales y en la priorización de tales inversiones, conjuntamente con el equipo del programa.

Las acciones del programa incluyen la implementación de pequeñas obras de infraestructura de riego, construcción de obras mecánicas de conservación de suelos, actividades de apoyo a la producción agropecuaria (instalación de cultivos para semilleros y para consumo, manejo de pastos nativos y cultivados, construcción de almacenes para semillas) y de reforestación (instalación y mejoramiento de viveros comunales y permanentes, establecimiento, manejo y aprovechamiento de plantaciones forestales, y arborización urbana). Adicionalmente, por el enfoque participativo del programa se incorporan actividades de fortalecimiento de la organización comunal.

Aunque un programa como PRONAMACH es de una escala claramente menor a todos los demás reseñados en esta sección (aproximadamente 0.03% del PBI para el año 97 y 0.05% del PBI para el año 99) el hecho que postule una estrategia de desarrollo integral (a diferencia de los proyectos individuales liderados por la demanda) y que considere explícitamente un manejo sostenible de los recursos naturales lo hace un caso interesante para el análisis.

Nicaragua: Instituto de Desarrollo Rural

El Instituto de Desarrollo Rural – IDR es, en la actualidad, el principal canal de distribución de fondos para el sector rural en Nicaragua (del orden del 1.1% del PBI en el año 95, llegando a representar un 1.3% del PBI en el año 98), y tiene como principal objetivo elevar los niveles de producción e ingresos y el bienestar general de las familias en las áreas rurales, por lo que juega un rol importante en el combate de la pobreza rural, en el marco del fortalecimiento de capacidades para la generación de ingresos por parte de los pobladores rurales beneficiados. La población objetivo a la que atiende, sin embargo, está restringida a los campesinos pobres con potencial productivo, con lo cual se excluye a la población rural en situación de extrema pobreza de los beneficios directos del programa.

La planificación de los paquetes de proyectos financiados por el IDR se basa en la presentación de propuestas de las comunidades potencialmente beneficiarias a los comités municipales de desarrollo, para su revisión y adecuación según las metodologías del programa, y su posterior evaluación y aprobación por parte de funcionarios del IDR.

Las actividades del programa se orientan a la extensión rural, producción agropecuaria, ambiente y desarrollo forestal, crédito, comercialización y agroindustria, tenencia de la tierra, infraestructura económica y social. Adicionalmente, se han incorporado al programa acciones de carácter transitorio destinadas a la mejora de los servicios de salud y educación, atención a víctimas de guerra y sectores vulnerables y refuerzo de la seguridad (donación de motos y radio comunicadores).

Brasil: Sistema Previsional Rural

El Sistema de Previsión Rural de Brasil tiene como primer antecedente la década de los sesenta con la primera pretensión de extender la protección previsional a los trabajadores rurales. Posteriormente, se han realizado esfuerzos por consolidar un sistema previsional que elimine las disparidades en el tratamiento de trabajadores urbanos y rurales, destacándose las modificaciones impuestas por la Constitución del 88, las cuales se hicieron efectivas en el año 91. Estas modificaciones permitieron universalizar la previsión social a los trabajadores del área rural, hombres y mujeres, incorporando a trabajadores del sector rural informal y aquellos que ejercen actividades relacionadas con la economía familiar, así como unificar el beneficio mínimo recibido por trabajadores urbanos y rurales (fijado en el salario mínimo). El Sistema Previsional de Brasil atiende a 3.2 millones de beneficiarios en el sector rural, los que se ubican en cerca de 2.3 millones de hogares rurales. Esto significa unos US\$ 750 millones de dólares mensuales, cerca del 1.2% del PBI.

A pesar de no tener objetivos explícitos de alivio a la pobreza rural, este sistema ha tenido un impacto significativo en el nivel de ingresos y bienestar de los pobladores pobres del área rural de Brasil, asumiendo gran importancia en la composición de la renta domiciliaria rural, de acuerdo a las evaluaciones efectuadas. Cabe enfatizar, sin embargo, que la consolidación del sistema previsional rural no genera modificaciones en las estructuras productivas de las economías rurales.

Chile: Comuna de Portezuelo (Chile)

Finalmente, disponemos de un estudio realizado en la Comuna de Portezuelo, en Chile, que evalúa los efectos de diversos programas de combate a la pobreza sobre los hogares rurales de la comuna, en el marco del reconocimiento de la importancia de la dotación y complementariedad de activos (físicos, públicos y de capital humano y social) en la determinación de distintos tipos de pobreza. La opción de evaluar los programas de alivio de la pobreza rural desde un ámbito geográfico específico aporta una visión empírica de los impactos directos e indirectos de varios proyectos y programas interactuando a la vez.

La evaluación se centra en los programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social – FOSIS y el Instituto Nacional del Desarrollo Agropecuario – INDAP, entidades estatales, así como los programas del Departamento de Acción Rural de la Iglesia Católica de Chillán – DAR y de la ONG Agraria Sur, ambas entidades del sector privado.

El FOSIS constituye un importante instrumento de combate contra la pobreza rural a nivel nacional, cuenta con un presupuesto anual de 50 millones de dólares (que constituye alrededor del 0.1% del PBI), que permite financiar diversos tipos de proyectos cuya ejecución es delegada a entidades públicas y privadas mediante convenios o concursos públicos. En la Comuna de Portezuelo, el FOSIS se concentra principalmente en la implementación de obras de riego, capacitación, vivienda rural, recuperación de suelos, programas de desarrollo juvenil y establecimiento de algunas plantaciones de frutales.

El INDAP, es una institución pública cuya misión es la promoción y desarrollo de la agricultura familiar campesina, su integración en los mercados y la construcción de capacidades para consolidar su competitividad. En la comuna de Portezuelo, el INDAP opera el proyecto PRODECOP-SECANO, el cual se encarga de financiar actividades orientadas al mejoramiento de las unidades productivas, de las capacidades de gestión de los productores, el acceso a los mercados de productos, el uso adecuado del agua, conservación de suelos, fomento a las organizaciones campesinas, incorporación y participación de los jóvenes y mujeres.

En relación a las entidades privadas que ejecutan acciones de combate a la pobreza rural en la comuna, el DAR inició su trabajo en Portezuelo en 1976, y se ha orientado principalmente al fortalecimiento de organizaciones con fines productivos, educativos y recreacionales. La ONG Agraria Sur, por su parte orienta sus actividades a la transferencia de tecnología, el desarrollo de proyectos de huertos y frutales, y la investigación agropecuaria, algunas de ellas en representación del INDAP.

4. Algunas Lecciones Aprendidas

- Revertir el círculo vicioso de la pobreza requiere, por un lado, del ataque **simultáneo** de sus diversas causas, para la creación y/o fortalecimiento de la capacidad de los pobres de generar ingresos futuros, y por otro, de la atención de las necesidades más urgentes de la población más vulnerable.

Uno de los países de la región que asumió este enfoque en su estrategia de lucha contra la pobreza rural y de fomento al desarrollo rural fue Colombia, que en el año 76 creó el Programa de Desarrollo Rural Integrado, referido anteriormente, el cual fue impulsado conjuntamente con el Plan de Alimentación y Nutrición, que pretendía atender las necesidades nutricionales de la población vulnerable. La RED de Solidaridad Social, creada casi 20 años después, mantiene esta estrategia integral de superación de la pobreza. Además del caso colombiano, otros países de América Latina han adoptado este enfoque de lucha contra la

pobreza rural. Entre los casos evaluados encontramos al Instituto de Desarrollo Rural en Nicaragua, PRONASOL y PROGRESA en México, FONCODES en Perú y FOSIS en Chile.

- El enfoque integrado de la lucha contra la pobreza rural requiere de la **coordinación** de acciones entre entidades públicas, y entre éstas y las privadas que comparten el objetivo de superación de la pobreza rural y/o el de fomentar el desarrollo rural.
- Los programas de combate a la pobreza rural requieren de la utilización de estrategias de **focalización** eficientes tanto a nivel de identificación de la población objetivo y definición de necesidades a ser atendidas como a nivel de implementación de las acciones del programa. Los estudios de caso realizados muestran la importancia de la **participación de la población** potencialmente beneficiaria del programa a estos dos niveles.
- Los programas de combate a la pobreza rural deben ser diseñados con la participación de la población beneficiaria.
- Los programas han venido implementando estrategias de participación de la población de dos tipos: planificación centralizada, como es el caso de PRONAMACHCS (problema: sesgo impuesto por el funcionario que guía la preparación de la estrategia integral de la comunidad); y la programación por demanda de los beneficiarios, como es el caso de FONCODES y PRONASOL (problema: los más pobres no son los más representados. PRONASOL)
- Los programas de combate a la pobreza rural deben incorporar procesos **de monitoreo y seguimiento** que permitan la revisión continua del desempeño del programa para alertar a tiempo de potenciales deficiencias o problemas de ejecución que puedan ser superados mediante ajustes en el diseño inicial del programa.
- La **evaluación de impacto** requiere de la elaboración de líneas de base durante la etapa de programación, para identificar las mejoras en la calidad de vida de los beneficiarios que pueden ser atribuidas al programa, así como para evaluar la efectividad de los mecanismos de focalización utilizados.
- Los programas deben asegurar la **sostenibilidad** de los beneficios generados por el programa. Al respecto, es fundamental que la **población beneficiaria** de los servicios de un programa sea capaz de mantener y/o reproducir estos beneficios a lo largo del tiempo (por ejemplo, en el caso de la implementación de obras de conservación de suelos, o de pequeñas obras de irrigación, la población debe ser capaz de utilizarlas eficientemente y de realizar las labores de mantenimiento que se requieran).

5. Algunos Desarrollos Teóricos Recientes que pueden contribuir a perfilar mejores proyectos y programas de combate a la pobreza rural

Aunque el paradigma que se sostiene actualmente pareciera ser aquel que empezó a perfilarse a fines de la década de los setenta, existen un conjunto de desarrollos teóricos "reciente" que pueden y deben, en nuestra opinión contribuir a desarrollar programas más eficaces de combate a la pobreza rural.

- ***Teoría de Agente-Principal:*** En la medida que es en aquellos segmentos asociados a la pequeña agricultura donde se concentran una proporción importante de los pobres rurales, la escasa dotación de recursos los obligará a establecer algún arreglo institucional que permita asociar esfuerzos o recursos para conseguir un incremento de productividad y de ingresos. Típicamente este tipo de intentos de asociación enfrentan problemas que han sido discutidos extensamente en la teoría de Agente-Principal. Este desarrollo teórico se basa en el hecho que aquellos que toman decisiones (el agente) tienen distintos objetivos que aquellos que están afectados por sus decisiones (el principal). La búsqueda de esquemas donde se den compatibilidad de incentivos es un área de investigación y acción que debe ser promovida
- ***Economía de los hogares y teoría de las decisiones intra-familiares:*** En esta área se han dado un conjunto de desarrollos teóricos. En primer lugar está el tema de si se puede o no asumir que las decisiones de producción y consumo de los hogares rurales son "separables", tal como lo hace el modelo de hogares tradicional. Esto significa, por ejemplo, que el tamaño y composición del hogar no afecta las decisiones de producción pues faltantes (o sobrantes) de mano de obra pueden ser adquiridos (colocados) en el mercado de trabajo. La implicancia de que este supuesto no se cumpla es que el impacto esperado de cualquier *shock* exógeno (por ejemplo alguno asociado a un proyecto o programa de alivio a la pobreza) tendrá un impacto menor al originalmente esperado.

Otra área de interés particular en la región en el marco de los modelos de hogares rurales es aquel que permita entender lo que viene ocurriendo en hogares liderados por mujeres, factor crecientemente común en países afectados por la violencia (como Perú, Colombia, Nicaragua, El Salvador, entre otros).

El hogar como unidad del análisis: Udry (1994) formaliza este argumento, y proporciona evidencia que apunta a que los factores de producción no se asignan eficientemente entre parcelas controladas por hombres y mujeres en la misma hogar.

De otro lado, es importante evaluar en el marco de los modelos de hogares rurales no sólo el impacto directo que los bienes públicos pueden tener sobre los niveles de ingreso y por lo tanto sobre la pobreza; sino, además el impacto de estos sobre la rentabilidad de los activos privados. En ese sentido se puede diseñar metodologías tal como las propuestas por De Janvry y Saudolet(1996) para el sector de ejidatarios en México o por Escobal et. al.(1999) para el sector rural peruano, donde se pretende evaluar cuanto se eleva la rentabilidad marginal de los bienes privados por al acceder a activos públicos y, por tanto, frente a una escasez de recursos públicos que prioridades en la dotación de activos públicos podría recomendarse.

- ***Economía de los Mercados de Trabajo:*** Aquí la mayor parte de los desarrollos son del tipo metodológico. Se tiene ahora mejoras herramientas para evaluar los

impactos de, por ejemplo, la educación sobre la productividad y los ingresos rurales. Problemas de selección (no todos trabajan por un salario), la existencia de características individuales no-observables (por ejemplo habilidad individual)

La existencia de selección adversa y riesgo moral es común en los mercados de trabajo rurales. Por ejemplo la existencia de asimetrías de información podría explicar buena parte de los contratos de "sharecropping" y demás innovaciones institucionales.

- **Ahorro, Crédito y Riesgo:** Existencia de restricciones de riesgo, ahorro y crédito: Transacciones de ahorro y crédito como mecanismos para lidiar con el riesgo. Riesgo y mercado de seguros. Estacionalidad: evaluación de impactos.
- **Salud, Nutrición e Ingresos:** Mejor salud y nutrición se toma a menudo como una meta central del proceso de desarrollo. Si la elasticidad del ingreso de demanda por calorías fuese alta, por ejemplo, un crecimiento bien distribuido aliviará el hambre rápidamente. Sin embargo, si la elasticidad es baja, entonces un conflicto severo puede surgir entre el objetivo de crecimiento rápido y el de asegurar mayores niveles de nutrición. Existe por tanto la necesidad de evaluar empíricamente el valor de dicha elasticidad. Evidencia reciente sugiere que los valores de estas elasticidades serían bastante menores de lo que se habría estimado antes.
- **Medición de la pobreza:** Avances sustanciales se han hecho en los últimos años en el desarrollo teórico y la implementación empírica de medidas de pobreza teóricamente, especialmente en lo que se refiere a la clase de indicadores de pobreza que puede ser desagregados de manera aditiva. Estos desarrollos hacen posible examinar los componentes sectoriales, geográficos o demográficos de cambios en pobreza rural.
- **Aprendizaje Tecnológico:** Investigación reciente en la adopción de nueva tecnología agrícola en países pobres está empezando a servir para entender la problemática de externalidades en el aprendizaje.

6. Conclusiones y Recomendaciones

- Existe consenso sobre lo precaria que es la base de información estadística disponible para estudiar la pobreza rural.
- Existen numerosos estudios que han avanzado en detallar el **perfil** de los pobres rurales en distintos países de América Latina. Sin embargo, los intentos por establecer cuales son los determinantes de la pobreza rural y cuales son los factores que explican que un hogar pobre salga de la condición de pobreza o se mantenga en ella son casi inexistentes. En ese sentido es necesario desarrollar más y aprovechar mejor estudios empíricos que expliquen los factores que causan la pobreza rural y evaluar la efectividad de las políticas y programas que pretenden superarla.
- Aunque pueda sonar repetitivo, como condición necesaria, las políticas deben garantizar la estabilidad y el crecimiento económico. Parece existir consenso que el crecimiento es condición necesaria pero difícilmente suficiente para

garantizar una reducción sostenida de la pobreza rural en América Latina. Desde la perspectiva de las políticas de lucha contra la pobreza, es importante analizar en qué sectores y en qué zonas geográficas específicamente se puede potenciar dicho crecimiento.

- Aunque los recursos destinados a los programas de combate a la pobreza rural se habrían incrementado gracias a la relativa mayor estabilidad económica y crecimiento que América Latina disfrutó en los últimos años es obvio que falta mucho por hacer para mejorar la efectividad de dicho gasto. No hay duda que la reforma más importante en América Latina es la reforma del Estado.
- Los problemas de focalización de los proyectos y programas son comunes en todos los países. Se reconoce que muchos programas no llegan a los más pobres y que existe, en más de un caso, superposición de programas y problemas de coordinación. Muchos de los programas no focalizan adecuadamente teniendo tanto errores de sub-cobertura como de filtración.
- Sin embargo varios programas también reportan que los hogares con menores ingresos participan más en los proyectos de alivio de la pobreza y que a medida que la pobreza es menor, su participación disminuye. Esto significa que ese tipo de proyecto en la práctica tienen la capacidad de auto focalización.
- Para que los programas y proyectos de lucha contra la pobreza rural puedan acercarse al paradigma mencionado deben redoblar los esfuerzos de descentralización, a través de la asignación de competencias y mecanismos de inter-relación entre las distintas instancias de gobierno y la comunidad.
- Mientras que los procesos de evaluación del impacto de los proyectos y programas de lucha contra la pobreza rural no sean rigurosos se seguirá desconociendo si un no-pobre que está siendo "tratado" por un proyecto es muestra del éxito del mismo (es, decir dejó de ser pobre gracias al programa) o es un problema de filtración.
- Asimismo, el desconocimiento del impacto que los programas y proyectos tienen en las decisiones tanto del hogar en su conjunto, como de las decisiones intra-familiares continuará afectando los criterios de focalización y podrán generar efectos inconvenientes tales como el desplazamiento de los esfuerzos privados (i.e. *crowding-out*)
- No existe una relación entre el monto de financiamiento de los programas y proyectos, y el nivel de desarrollo de sus sistemas de monitoreo y evaluación. Existen proyectos muy grandes, que no cuentan con sistemas adecuadamente estructurados de evaluación y monitoreo.
- En la mayor parte de experiencias, la evaluación se entiende predominantemente como una herramienta de gestión a nivel operativo, con muy poco énfasis en la evaluación de impacto. Normalmente hay una mayor preocupación por evaluar procesos y en mostrar el cumplimiento de actividades, en desmedro del interés por comprobar si es que las intervenciones están dando resultados y logrando los impactos previstos en la disminución de la pobreza.
- Es frecuente que se utilicen demasiados indicadores, obteniendo más información de la necesaria, con mucho énfasis en indicadores de insumo, proceso y producto, y poco énfasis en indicadores de resultado e impacto sobre la pobreza.
- Es indispensable contar con líneas de base y desarrollo de grupos de control, para poder medir mejor el impacto de las intervenciones, proyectos o programas.

- Es indispensable entender mejor la complementariedad que pueda existir entre las distintas intervenciones públicas y entre los distintos bienes y servicios públicos.
- Aunque a simple vista los activos privados (tierra, riego, maquinaria, vehículos, etc.) parezcan más importantes en la formación del ingreso de un hogar rural que los activos públicos (dotación de caminos, transitabilidad, etc.) y que los activos de capital social (organizaciones de productores y de carácter social y cultural) la relación entre los activos públicos y de capital social y la rentabilidad de los activos privados no ha sido suficientemente explorada.
- En lo que se refiere al acceso al recurso tierra la evidencia disponible no es concluyente. Hay países donde una redistribución de tierras que desconcentre la propiedad de este factor (por ejemplo vía el mercado) podría tener impactos positivos sobre la pobreza. En otros casos el sector rural está dominado por el minifundio. En ese caso un proceso de concentración parcelaria, ya sea vía el mercado de tierras o a partir de nuevos arreglos institucionales sería indispensable para lograr aprovechar economías de escala y de ámbito, en búsqueda de elevar la productividad y los ingresos de los pobres rurales.
- El acceso a crédito es crucial, especialmente entre aquellos pobres rurales con una base de recursos mínima como para no estar en la condición de indigentes. El fracaso de la experiencia del crédito público subsidiado, ha hecho que se abandonen esfuerzos serios por construir un sistema financiero rural sostenible.
- En la medida la relación población - recursos hace que sea prácticamente imposible que toda la población rural pobre de América Latina pueda escapar de la pobreza a partir de un crecimiento sostenido y sostenible de la agricultura, el desarrollo de las actividades rurales no agropecuarias cobran especial relevancia.

7. Bibliografía

Altimir, O. (1994): "Distribución del Ingreso e Incidencia de la Pobreza a lo largo del Ajuste". Revista de la CEPAL. No. 52. Abril. pp. 7-32

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. 1999 a: Facing Up to Inequality in Latin America. 1998-1999 Progress Report. Washington. D. C.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. 1999b. Opciones de Investigación en la economía rural de América Latina y el Caribe. Departamento de Desarrollo Sostenible. Documento de trabajo. Washington. D. C. Mimeo.

Banco Mundial (1990) World Development Report 1990 -- Poverty. Oxford University Press.

Coombs, Philip H (1990): "Meeting The Basic Needs Of The Rural Poor: The Integrated Community – Based Approach" A Report of the International Council for Educational Development, 1980 World Development Report 1990 -- Poverty. Published for The World Bank, Oxford University Press

Coombs, Philip H ; Manzoor Ahmed(1975): " La Lucha Contra La Pobreza Rural El Aporte De La Educación No Formal" Banco Mundial, 1975

Deininger, Klaus, Heinegg, Ayo (1885): "Rural Poverty in Mexico". Mimeo. World Bank.

De Janvry, A., Fafchamps, M. y Sadolet, E. (1991) "Peasant Household Behavior with Missing Markets: some paradoxes explained". Economic Journal No. 101. pp. 1400-1417.

De Janvry, A., y Sadolet, E. (1996): Household Modeling for the Design of Poverty Alleviation Strategies Working Paper No. 787. epartment of Agricultural and Resource Economics. Univerisity of California at Berkeley

----- (1995) Household Behavior under Risk with Subsistence Food Production Mimeo. Department of Agricultural and Resource Economics. Univerisity of California at Berkeley

----- (1995) Quantitative Development Policy Analysis. The John Hopkins University Press: Baltimore and London.

----- (1997) "Agrarian Heterogeneity And Precision Policies: Increasing Response And Improving Targeting". Mimeo Univerisity of California at Berkeley.

Escobal, Javier; Saavedra, Jaime; Torero, Máximo. LOS ACTIVOS DE LOS POBRES EN EL PERÚ. Lima: GRADE, 1998. 57 p. (Documento de Trabajo, 26).

Esteban, Joan-Maria; y Ray, Debraj; (1994). "On the Measurement of Polarization".En: Econométrica, Vol 62, No.4, pp.819-851.

Howe, Gary y David Goodman (1992): "Smallholders And Structural Change In The Brazilian Economy: Opportunities In Rural Poverty Alleviation". IFAD / IICA, 1992

Krautkraemer, J.A. (1990). "Population Growth, Soil Fertility, Nonconvexities, and Agricultural Intensification". Resources for the Future, Discussion Paper ENR90-11, Washington D.C., Junio.

López, Ramón y Alberto Valdés (1997): "Fighting Rural Poverty In Latin America: New Evidence And Policy" Seminar On Rural Poverty LAC. September 18, 1997.. World Bank. Washington.

López, R. (1995): "Determinants of Rural Poverty: A quantitative Analysis for Chile". Commissioned Paper for the Technical Department, Rural Poverty and Natural Resources, Latin American Region. World Bank.

Pfeffermann, Guy P.(1991): "Poverty Alleviation" En: Politics and Policy making in Developing Countries. Perspectives on the New Political Economy. Editado por Gerald M. Meier

International Center for Economic Growth. ICS Press – San Francisco, California, 1991

Reardon, T. y Vosti, S (1995): "Links between Rural Poverty and the Environment in Developing Countries: Asset Categories and Investment Poverty". *World Development*; 23(9), September, p.1495-1506.

Reca, Lucio G. Reca y Rubén Echeverría [compiladores] (1998): "Agricultura, Medio Ambiente Y Pobreza Rural En América Latina" Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias / Banco Interamericano de Desarrollo, 1998

Singh, I., Squire, L. y Strauss, J. [Eds] (1986): "Agricultural Household Models" Johns Hopkins University Press. Baltimore.

Stiglitz, J.E. (1989). "Markets, Market Failures, and Development". En *American Economic Review*, 79: 197-203, Mayo.

Valdés, A. y Wiens, T.(1996): "Rural Poverty in Latin America and the Caribbean". Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean. Mayo 30. Washington, D.C.

Anexo

INDICADORES DE POBREZA URBANA Y RURAL EN AMERICA LATINA

	LINEA DE POBREZA NACIONAL			LINEA DE POBREZA INTERNACIONAL			
	Año de la Encuesta	Población en Pobreza (%)		Año de la Encuesta	Población con menos de 1\$ PPP	Población con menos de 2\$ PPP	
	RURAL	URBANO	TOTAL				
Argentina	1991					25.5	
Bolivia							
Brasil	1990	32.6	13.1	17.4	1995	23.6	43.5
Chile	1994			20.5	1992	15.0	38.5
Colombia	1991	29.0	7.8	16.9	1991	7.4	21.7
Costa Rica					1989	18.9	43.8
República Dominicana	1992	29.8	10.9	20.6	1989	19.9	47.7
Ecuador	1994	47.0	25.0	35.0	1994	30.4	65.8
El Salvador	1992	55.7	43.1	48.3			
Guatemala					1989	53.3	76.8
Haiti	1995	81.0					
Honduras	1992	46.0	56.0	50.0	1992	46.9	75.9
Jamaica	1992			34.2	1993	4.3	24.9
Mexico	1998			10.1	1992	14.9	40.0
Nicaragua	1993	76.1	31.9	50.3	1993	43.8	74.5
Panama					1989	25.6	46.2
Paraguay	1991	28.5	19.7	21.8			
Peru	1994	67.0	46.1	53.5			
Uruguay							
Venezuela	1989			31.3	1991	11.8	32.2
America Latina (*)		41.4	17.0	21.2		20.2	42.0
(cobertura)		61.1	56.1	92.0		81.3	81.3

Nota: No se tiene ninguna información para Bolivia y Uruguay. El Promedio de América Latina se obtiene en cada caso excluyendo a los países con los que no se cuenta con información

FUENTE: Banco Mundial Informe Anual 1999