Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"

La pobreza rural en Bolivia, Ecuador y Perú : hacia una solución integral

Lucio Paredes, Adriana

2002

Cita APA: Lucio Paredes, A. (2002). La pobreza rural en Bolivia, Ecuador y Perú: hacia una solución integral. Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

Tesis Posgrado 001502/0172

La Pobreza Rural en Bolivia, Ecuador y Perú: Hacia una Solución Integral

por ***Adriana Lucio-Paredes***

Tutor: Profesor Oscar Altimir

MAESTRIA EN ECONOMIA
Universidad de Buenos Aires
2002

Indice de Contenidos

Introducción

1) Motivación e Hipótesis 4
2) Marco Conceptual 5

Capítulo I: La Pobreza Rural: de Dónde Vino y Por Qué 8

1) La Historia 8
   a) La conquista española 9
   b) La independencia y la época republicana 11
   c) Crisis, ajuste y reformas 13
   d) Algunas estadísticas históricas sobre pobreza rural 17

2) La Geografía 18
   a) Los desastres naturales 19
   b) La degradación del medio ambiente 20

3) La Economía 23
   a) Activos físicos 23
   b) Activos humanos 26

4) Otras Causas 28
   a) Institucionales 28
   b) Antropológicas 29

Capítulo II: La Pobreza Rural en los Tres Países Durante los Noventa 32

1) Breve Recuento Macroeconómico y Pobreza Total 34

2) La Pobreza Rural 37
   a) Las principales estadísticas 37
   b) Migración 39
   c) Ubicación actual de los pobres 40

3) Determinantes del ingreso y características de los pobres rurales .. 41
   a) Determinantes del ingreso rural 41
   b) Características de los pobres rurales 46
   c) Pobreza indígena 49

Capítulo III: Análisis y Evaluación de las Estrategias Utilizadas en los 90 para Combatir la Pobreza Rural **54**

1) Las Estrategias Públicas 54
a) El gasto social total 55
b) La educación 58
c) La salud 59
d) Los programas focalizados 63

2) Las Estrategias Privadas 71
a) El nuevo rol del sector privado 71
b) El microcrédito 75

3) Las Estrategias de las Bases 85
a) Los grupos locales 86
b) La lucha indígena 90

Capítulo IV: Lecciones Aprendidas y Recomendaciones **92**

1) Hacia Un Nuevo Paradigma 93
a) Las asociaciones 93
b) Beneficios y retos 95
c) La descentralización 95

2) Fortalecer las Instituciones 97
a) Las Entidades Estatales 97
b) Las ONG's 98
c) Las Organizaciones locales 99

3) Mejorar el Contexto Macro 101
a) El Crecimiento 101
b) El Gasto Social Público Total 103

4) Invertir en el Ingreso Campesino 104
a) La vía de la Agricultura 105
b) La Distribución de la Tierra 107
c) El microcrédito 109
d) La educación 111
e) El ingreso no agrícola 112

5) Mejorar la Calidad de Vida 114

a) Las Necesidades Básicas 114
b) Mejorar los Programas Focalizados 115

Recuerdo el entusiasmo con que enseñaba las teorías económicas, demostrando que aportaban respuestas a problemas de todo tipo. Yo era muy sensible a su belleza y elegancia. Mi curso me parecía como una sala de cine donde era posible distenderse, reconfortado por la victoria segura del héroe. Sabía desde el inicio que a cada problema económico encontraría una solución elegante.

Entonces, de pronto, comencé a tomar conciencia de la vanidad de esa enseñanza. ¿Para qué servía, si la gente se moría de hambre en las calzadas y en los portales? En el mundo real, los héroes estaban molidos a golpes, salvajemente pisoteados. Para los pobres que veía día a día, morir de inanición parecía la única salida.

¿Dónde estaba entonces la teoría económica que daría cuenta de su vida real? ¿Cómo seguir contando bellas historias a mis estudiantes?

Mi deseo era uno solo: tomar por la tangente, abandonar esos manuales, huir de la vida universitaria. Quería comprender la realidad que rodea la existencia de un pobre, descubrir la verdadera economía, la de la vida real.

(Muhammad Yunus, 1997, Bangladesh)

Introducción

1) Motivación e Hipótesis

♦ La pobreza sigue siendo, a la luz del nuevo siglo, una de las enfermedades económicas más persistente y extendida del mundo. En América Latina, esta enfermedad adquiere visos de emergencia que no han podido ser remediados.

Como en los últimos años la pobreza urbana de la región ha crecido en mayor proporción que la rural, la atención de los donantes y de la literatura se ha centrado en la marginalidad de las urbes. Sin embargo, la pobreza rural se mantiene generalizada y es mucho más severa que la urbana. Por la vía de la migración, la primera se ha convertido en un determinante clave de la segunda. Con lo cual, atacar la pobreza rural implica atacar el fenómeno a nivel nacional. Este estudio se centra por tanto en la marginalidad rural[1].

La elección de Bolivia, Ecuador y Perú para el análisis se justifica con tres argumentos. El primero apunta a que los datos y estudios sobre pobreza rural son escasos en las tres naciones, por lo cual hace falta empezar a llenar ese vacío.

El segundo se basa en que la comparación es más rica que el estudio individual: permite descubrir patrones regionales y ofrece un abanico de opciones más amplio para la recomendación de políticas sociales adecuadas.

El tercer argumento apunta a que los tres países comparten características comunes que los hacen interesantes y factibles de comparar: son los más pobres de la comunidad andina, poseen una geografía y una historia muy similares, en su territorio se asienta la mayor población indígena de Sudamérica y exhiben una realidad socioeconómica muy parecida en diversos aspectos.

♦ En el análisis de la pobreza rural en los tres países, este trabajo se propone contestar cuatro preguntas: ¿Cuáles son los factores causantes de este fenómeno?, ¿Cuáles son sus principales características?, ¿Cómo se lo ha combatido en la última década y ha dado esto resultados? y, finalmente, ¿Qué se debería hacer para erradicarlo con mayor eficiencia?

[1] Se entiende por rural, de acuerdo con lo aceptado en la literatura, a poblados menores a 5000 habitantes.

La pobreza rural es multidimensional, tanto en sus causas como en sus características. La tesis de este trabajo es que, por ende, una estrategia óptima de lucha contra este problema deberá ser también de naturaleza multidimensional, tanto desde el punto de vista de los actores involucrados como de los frentes a atacar. Analizando las estrategias adoptadas a lo largo de la última década se concluye que, además de los errores que presentan, no se han guiado por un enfoque multidisciplinario y no han logrado una significativa reducción de la pobreza rural. Este estudio postula la hipótesis de que para reducir la pobreza rural con mayor eficacia los actores del desarrollo deben actuar juntos y en forma coordinada, y apuntalar a la pobreza desde múltiples frentes: el fortalecimiento de las instituciones, el mejoramiento del contexto macroeconómico, la inversión en el ingreso campesino y la mejora de la calidad de vida.

Dadas las características del tema, este trabajo buscará ilustrar la tesis de la multidimensionalidad por medio de un acercamiento descriptivo que combinará estudios de la literatura con ejemplos puntuales para cada país.

2) Marco conceptual

♦ Todo trabajo que pretenda analizar la pobreza debe primero definir qué entiende por este fenómeno. La noción de pobreza es básicamente una de privación. El establecer con respecto a qué elementos surge esta privación da lugar a diversas definiciones de pobreza.

La más utilizada en economía, por ser la más claramente cuantificable, es la unidimensional o bienestarista. Según ésta, la pobreza está asociada a la falta de bienestar económico y se refiere a una privación de ingresos o de consumo. Por tanto, la literatura económica define generalmente a la pobreza como una condición en la que no se cumplen ciertos estándares mínimos de ingreso y/o de consumo. En la práctica, este enfoque se traduce en la construcción de líneas de pobreza.

Pero como se dejó entrever en la primera parte de esta introducción, el concepto de pobreza va más allá de la mera privación económica. Consciente de esta realidad, la literatura, inclusive la económica, ha introducido nuevas definiciones multidimensionales. Indices como el de Desarrollo Humano, del PNUD, o el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), utilizado por organismos como la CEPAL, intentan reflejar esta multidimensionalidad.

Según este segundo tipo de definición, que en el mundo académico se identifica como “no-bienestarista”, la pobreza se debe además de a la falta de ingreso a la privación de necesidades básicas (como la nutrición, la educación o la salud), de libertad política, del respeto de los derechos humanos, de la seguridad personal, del acceso a un trabajo bien remunerado y de la participación en la vida comunitaria. Autores como Sen (2000) van incluso más allá e identifican a los pobres como todos aquellos cuyas capacidades de desarrollo están limitadas, independientemente de su disponibilidad de recursos.

Uno de los puntos positivos de estas definiciones multidimensionales es que permiten diferenciar a los pobres entre sí y por tanto crear políticas a la medida de cada grupo. Desde el punto de vista del ingreso, en cambio, los pobres son todos iguales.

♦ Dada la naturaleza de la hipótesis que pretende ilustrar, esta tesis intenta abordar a la pobreza desde una definición multifacética. Esto se hace evidente en el capítulo I, por ejemplo, donde para explicar los determinantes de la pobreza rural se recurre a disciplinas como la historia, la geografía o la antropología, además de la economía. Se hace también evidente en la descripción de las características de los pobres, en el capítulo II, y en algunas recomendaciones de política, en el último capítulo.

Sin embargo, la mayoría de estadísticas fiables, como aquellas proporcionadas por el Banco Mundial o la CEPAL, se relaciona con la definición unidimensional. Por tanto, todo lo que en este trabajo se refiera a la cuantificación de los pobres y a la evolución de este fenómeno en el tiempo está haciendo referencia a la pobreza de ingreso o consumo. Solo en contadas excepciones se utiliza a fines de medición indicadores multidimensionales como el NBI.

♦ Si bien este estudio procura abordar la pobreza con amplitud de conceptos, es esencialmente de naturaleza económica.

La economía de la pobreza rural se puede explicar, en forma muy sintética, a través de un modelo de generación de ingresos rurales cuya estructura básica recorre todos los capítulos de este trabajo, convirtiéndose en una parte medular pero no única del marco en el que se inscribe esta tesis. A continuación se realiza una breve descripción de este modelo.

Los principales agentes del modelo son los hogares rurales. Su objetivo es la generación de ingresos. Esta generación está determinada por su dotación de activos físicos y humanos.

Entre los principales activos físicos se encuentran:

- La tierra (y el agua)
- El capital financiero
- La tecnología

Los principales activos humanos son:

- La educación
- El empleo

Siendo la correlación entre la posesión de activos y los ingresos positiva, a menor dotación de éstos menores ingresos y por ende mayor pobreza. Como se observará más adelante, la pobreza rural se asocia en gran medida a la falta de acceso a los activos mencionados.

A su vez, la imposibilidad de generar un ingreso adecuado está influenciada por la falta de inversión pública en áreas como la infraestructura. Todo ello redunda en situaciones de deficiente bienestar reflejado en los indicadores de salud o nutrición. Esto se ilustrará en mayor detalle en el capítulo II.

Por tanto, a medida que avanza el trabajo, este modelo se va enriqueciendo con la incorporación de más actores -el gobierno y el sector privado- cuyas acciones influyen exógenamente sobre la generación de ingresos rurales.

Antes de empezar con el capítulo I se presenta un cuadro con información general sobre los tres países, para tener una mejor idea de sus similitudes y diferencias.

Cuadro 1: Los tres países en perspectiva

	Bolivia		Ecuador		Perú	
Superficie (en miles de km2)	1100		284		1285	
Población (en millones)*	8.3		12.6		25.7	
Expectativa de vida	62		69		69	
% de población rural	36.1		38.3		27.2	
PIB (miles de millones)**	8.3		19		53.5	
	1995	4.7	1995	2.3	1996	2.5
Crecimiento del PIB	1998	5.2	1998	0.4	1999	0.9
	1999	0.4	1999	-7.3	2000	3.1
Ingreso por habitante***	1989	834	1990	1390	1990	1811
	2000	959	2000	1346	2000	2279

Fuente: Banco Mundial, Cepal. Elaboración Personal

**En el 2001(Bolivia y Perú), 2000 (Ecuador)*
*** Dólares corrientes*
**** En dólares de 1995 (Cepal)*

Capítulo I
La pobreza rural: de dónde vino y por qué

Para buscar estrategias efectivas de desarrollo rural, es imprescindible comprender las causas de la pobreza rural. Entender los determinantes profundos de ésta es una forma de empezar a solucionarla, pues se descubre cuáles son los problemas prioritarios a atacar. Por ello se inicia el presente trabajo con un análisis de los determinantes del problema.

Las causas de la pobreza rural son múltiples y complejas. En este caso, se ha optado por agruparlas en cuatro grandes categorías: una primera histórica, una segunda geográfica, una tercera económica y una cuarta que incluye una variedad de causas.

1) La Historia

Aunque no necesariamente la más abordada por los economistas, la perspectiva histórica puede ser una buena forma de explicar los determinantes de la pobreza. Ciertos autores –como Landes- afirman que la mejor manera de entender un problema es preguntándose: ¿cómo y porqué llegamos donde estamos?

Esto es precisamente lo que se intentará discernir en esta primera parte.

Para aliviar el análisis, se ha subdividido este apartado histórico en cuatro sub-secciones: la conquista española, la independencia y la época republicana, la crisis de los 80 con sus posteriores reformas, y una breve reseña estadística de la pobreza rural.

a) La conquista española

Numerosos autores han caído en la tentación de idealizar el pasado indígena de la región y culpar de todos sus males a la llegada de los europeos. La simplicidad de tal visión no podría retratar con fidelidad la riqueza de experiencias que implicó la unión de dos mundos. Sin embargo, es innegable que la conquista de América Latina fue devastadora en numerosos aspectos, y en ella se forjaron muchas de las estructuras actualmente imperantes en los tres países en cuestión.

Desde hace aproximadamente un siglo antes de la conquista, los territorios hoy conocidos como Perú, Bolivia y Ecuador se hallaban bajo el dominio de los incas, quienes edificaron un imperio centralizado y de ingeniosa administración, bien adaptado a su entorno ecológico, con una economía que giraba alrededor del cultivo, el pastoreo y las industrias manuales como la textil, entre otras.

La sociedad inca poseía importantes aspectos homogeneizantes: con un tipo de subsistencia que en apariencia parecía dura y humilde, todos sus miembros tenían asegurada la alimentación. Durante su corto reinado, el imperio inca hizo mucho en cuanto a unificar los pueblos bajo su dominio y establecer un idioma común: el quechua. Pero no todo era color de rosas en esta sociedad.

> "Los indígenas parecen haber sido pacientes y obedientes, pero el recurrir a bebidas alcohólicas y drogas siempre es un mal signo. Este sistema autoritario deprivó a la persona ordinaria de iniciativa, autonomía y personalidad". (Landes, 1998)

Esta afirmación es de peso si se toma en cuenta que la innovación y la iniciativa individual son consideradas la base del desarrollo en cuanto generan capacidades empresariales.

Pero más allá de sus problemas, la sociedad incaica estaba bien organizada. Las tierras y sus recursos, así como lo que en ellas se producía, era asignado y distribuido por la comunidad, lo cual aseguraba un nivel mínimo de bienestar a los individuos. El imperio se esforzó por transferir en sus relaciones con las comunidades dominadas los esquemas de reciprocidad y redistribución que regían históricamente dentro de éstas. La llegada de los españoles en el siglo XVI revolucionó todas estas estructuras.

Los europeos establecieron dos tipos de colonias en el mundo. Unas fueron las situadas en las zonas templadas del norte y sur (como América del norte), que se pensaron como réplicas de la "madre patria" y que fueron constituidas con los órganos necesarios para una vida política y económica sostenida (Murdoch, 1984). En ellas se invirtió capital y se desarrolló la industria. En cambio el otro tipo de colonias, que es el que en este caso nos compete, no fue considerado como un hogar permanente de los europeos. Estas colonias fueron desarrolladas principalmente para extraer de ellas materias primas, sin recibir mayores transferencias de capital y tecnología.

Desde un principio entonces, la región fue pensada como un complemento económico del centro, lo cual frenaría su desarrollo posterior.

Más allá de las estructuras económicas, la colonización española generó cambios radicales, entre ellos la exterminación, en el primer siglo, de hasta el 90 por ciento de la población indígena en ciertas zonas, con toda la destrucción cultural e institucional que ello implicó. La población indígena de la zona costeña del Perú fue una de las que más intensamente sufrió la baja poblacional que siguió a la conquista. Se calcula que antes de la llegada de los españoles había en el continente entre 50 y 60 millones de indígenas. A finales del siglo XVII, ésta oscilaba en torno a los 16 millones.

El poder económico y político se concentró en los conquistadores españoles, cuya meta principal era exportar metales preciosos. La economía de la región, hasta entonces predominantemente agrícola, se transformó en una economía minera de metales preciosos, donde se instauró el trabajo forzado. Perú se convirtió en el principal centro aurífero y la hoy llamada Bolivia en el eje argentífero (Potosí). Con ello, se desarticuló la producción local de alimentos.

Desde 1503 se instauró el sistema de la encomienda que daba a cada conquistador el derecho de cobrar un tributo a los indios. Por medio de este sistema, se destinó una parte de la población a su mando, usándola como fuerza de trabajo. Bajo este concepto se instaló, por ejemplo, todo un sistema de obraje textil.

Antes de la invasión, los pueblos indígenas habían desarrollado ampliamente la actividad textil. Pero el nuevo sistema contrastó fuertemente con la mita textil incaica, que solo requería el trabajo de los comuneros con materias primas provistas por el Estado. Los españoles implantaron en cambio un tributo que debía ser cubierto con recursos provistos en su totalidad por los indígenas.

Si bien el obraje empleó a un gran número de personas, los estudios más recientes coinciden en señalar el atraso de la tecnología utilizada, que se mantuvo sin variaciones a lo largo del período colonial. En general, los obrajes no se transformaron nunca en plantas industriales modernas.

Bajo el mismo sistema de la encomienda, unos indios fueron obligados a trabajar en las minas, y otros debieron producir alimentos adicionales para los primeros. Los conquistadores exportaron excedentes mercantiles a España, de donde a su vez importaban mercancías que no había en América.

Para satisfacer la demanda de alimentos generada por las minas, se otorgaron grandes extensiones de tierras a los colonizadores: así nacieron las haciendas. A partir de mediados del siglo XVI y a lo largo de unos 200 años, los españoles se apoderaron de la mayor parte de las tierras indias restantes, lo cual configuró una distribución extremadamente desigual de este recurso natural (aspecto que se analiza más adelante) que se observa aún hoy en día en los tres países de este estudio. Mediante la propiedad de la tierra se consolidó la dominación de las masas por parte de una minoría.

Pronto, el latifundio sustituyó a la encomienda que, si bien fue abolida formalmente a fines del siglo XVIII, en la práctica se extinguió a fines del siglo XVI. Ante la escasez de mano de obra, se propulsó el crecimiento de las haciendas. Estas acogieron a familias indias para que trabajen las tierras a cambio de proporcionarles mercancías y dinero, o del cobro de una renta. El control de la mano de obra pasó así de la encomienda a la hacienda.

La apropiación de tierras indígenas tuvo como efecto la reducción de la competencia para las haciendas, al eliminar productores, a la vez que amplió su mercado potencial al disminuir la posibilidad del autoconsumo campesino (Korol 1999).

Pero las haciendas tuvieron un éxito limitado en cuanto a rentabilidad debido al estancamiento e inclusive la baja de los precios. Esto, a su vez, se habría debido a un

crecimiento de la demanda interna inferior al de la población, generado por el bajo dinamismo de las economías urbanas y por el largo proceso de empobrecimiento de las comunidades indígenas, abocadas a políticas tales como los crecientes tributos hacia la corona y los repartos forzosos de mercancías.

A inicio del siglo XVIII se incrementó la demanda desde Europa de bienes como pieles de reses, cacao y algodón, lo cual determinó el cuasi abandono de la producción minera. Con su desaparición, la minería dejó tras sí un sistema feudal que otorgaba un enorme poder a los propietarios de grandes extensiones de tierra (Murdoch, 1984).

A pesar del incremento de la demanda, el comercio no pudo florecer, pues España limitó siempre el comercio de sus colonias con otras naciones.

En síntesis, el período colonial determinó buena parte de la actual estructura social de la región, siendo una gran masa de campesinos empobrecidos una de sus principales características.

Pero como se dijo en un inicio, sería ingenuo pretender hallar en la colonización la explicación completa de la paupérrima condición social de los habitantes rurales. Gran parte de esta responsabilidad puede también hallarse en el modelo económico por el cual se optó a partir de la independencia.

b) La independencia y la época republicana

El período colonial terminó a inicios del siglo XIX con la ansiada independencia, cuyos beneficios esperados no fueron ni inmediatos ni evidentes para todos.

Las luchas por la independencia y los conflictos civiles posteriores a ésta agudizaron la escasez de mano de obra y capital en relación con la tierra. Esto impulsó una ruralización de la economía que privilegió la utilización de los factores abundantes frente a los escasos. En general, la economía se mantuvo estancada durante la primera mitad del siglo, con una industria local prácticamente inexistente.

Ante una acrecentada demanda de productos primarios por parte de Europa, Latinoamérica optó por insertarse en el sistema de comercio internacional en el rol de proveedor de materias primas, con el consecuente grado de dependencia que ello implicó. Un grupo numeroso de naciones, entre ellas Ecuador, exportaba productos agrícolas como el café y el cacao. Otro grupo, entre ellas Perú y Bolivia, se especializó en la venta de minerales industriales. En general, las operaciones mineras eran controladas por capital extranjero (con frecuencia estadounidense) y administradas desde fuera.

> “El colonialismo europeo había sido sustituido por una hegemonía económica europea, mayormente inglesa, ejercida a través del control del capital, de la inversión, de la tecnología manufacturera, del comercio y de la aptitud inglesa para obtener y transportar materias primas provenientes de todos los rincones del globo”. (Murdoch, 1984)

Los efectos de la integración al mercado mundial se empezaron a hacer sentir recién hacia mediados de siglo, en una etapa expansiva que se intensificó durante el último tercio del siglo y que, con altibajos, se prolongaría hasta la crisis de 1930.

Con el advenimiento del siglo XX, el control del capital pasó de manos inglesas a estadounidenses. El peso de la influencia estadounidense fue especialmente fuerte en Ecuador, Perú y Bolivia, y de hecho se mantiene hasta hoy. Para dar un ejemplo, Estados Unidos es actualmente el principal socio comercial de Ecuador.

Esta asociación comercial entre países ha sido vista por algunos como una invisible transferencia de capital de las naciones pobres hacia las naciones ricas en forma de exportaciones baratas.

Durante esta etapa, América Latina vio nacer dos clases que lograron un gran poder económico y político que en esencia mantienen hasta hoy: la primera fue la de los terratenientes (que incluía a la Iglesia Católica), cuyo poder derivaba de la colonia, y la segunda fue una nueva clase de comerciantes asentada en las urbes cuyo fin era comerciar lo más posible con Europa en un inicio y con Estados Unidos después.

En este marco, el rol de la masa campesina empobrecida –y aún encadenada al sistema colonial- era aportar mano de obra barata para producir excedentes agrícolas que la elite exportaba a cambio de manufacturas. La segunda mitad del siglo XIX vio así emerger un área predominantemente indígeno-campesina en lucha permanente con la hacienda.

En economías como la peruana y la boliviana -donde el poder económico y político aún residía en la minería- la población indígena proporcionaba trabajo barato en las minas o indirectamente produciendo alimentos para los indios que trabajaban en ellas.

Después de la crisis de los 30, que puso en jaque el modelo comercial, la región impulsó el fomento a la industrialización. El Estado implementó políticas económicas con un fuerte sesgo urbano-industrial, penalizando seriamente la agricultura y las áreas rurales. El rol asignado a la agricultura fue el de sustentar el proceso industrializador vía transferencia de excedentes productivos, de capital y de mano de obra.

En Ecuador por ejemplo, el crecimiento del sector agropecuario, la principal actividad económica de las áreas rurales, ha mostrado un retraso pronunciado con relación al PIB, especialmente desde 1960. Esta tendencia se pronunció en los 70, concentrando así la pobreza entre los campesinos que producían alimentos básicos para consumo interno. Para tener una idea de la magnitud del cambio, la participación agropecuaria en el PIB decayó del 39 por ciento en 1950 al 14 por ciento en 1980.

El crecimiento agropecuario menor que el conjunto de la economía reflejó la industrialización y urbanización, y fue general en la posguerra en América Latina. A pesar de ello, se trasladó parte de la pobreza rural a las áreas urbanas.

Si bien se produjo un crecimiento generalizado -entre 1950 y 1981, el PIB de la región se quintuplicó en términos reales- los resultados de este modelo de sustitución de importaciones fueron "una magra industrialización y una patológica inserción de la agricultura en el resto de la economía, consolidando dos sectores de desarrollo contrapuestos: uno que logró retener el excedente generado, y otro que careció de todo poder de negociación, con el consecuente resultado de descapitalización y empobrecimiento" (IICA, 1990).

El nuevo modelo de desarrollo afectó notablemente las estructuras sociales. Las poblaciones de los tres países, como las del resto de la región, habían sido predominantemente rurales durante la mayor parte de su historia. Esta situación comenzó a modificarse hacia mediados del siglo XX. Pese a la elevada tasa de fecundidad en el campo, la población rural de la región apenas creció un 16% entre 1960 y 1970, mientras que en ese mismo decenio la población urbana creció un 52%.

Nació así lo que algunos autores han llamado el dualismo de muchos países latinoamericanos, donde se ha recalcado la industrialización urbana y las exportaciones de materia prima, en detrimento del desarrollo rural. Esto ha generado a su vez una especie de dicotomía entre una minoría rica urbana (con unos pocos representantes rurales) y una mayoría pobre rural.

Así por ejemplo, en las áreas rurales bolivianas, las formas de producción atrasadas permanecieron sin mayores cambios, lo cual, asociado a una mayor parcelación de la tierra y políticas con sesgo desfavorable a la agricultura, generó altísimos niveles de pobreza. En 1976, el 98% de la población rural vivía en situación de pobreza (Pereira, Jiménez)[2].

Las posteriores políticas diseñadas por los gobiernos de la región para contrarrestar el sesgo urbano de este modelo no lograron corregir la tendencia al empobrecimiento de las zonas rurales. Numerosos estudios evidencian que el mayor beneficiario de las inversiones del sector público en la agricultura fue el sector agroexportador. Asimismo, los subsidios al crédito y a los insumos tecnológicos, la tributación y las políticas de precios tuvieron como principales receptores al segmento agrícola empresarial (ICCA, 1990).

En Ecuador por ejemplo, los subsidios sobre los alimentos básicos implementados en los setenta afectaron los ingresos de los campesinos (Jácome, Larrea, Vos). Las políticas de reforma agraria también beneficiaron a un porcentaje limitado de la población rural y no lograron resolver los problemas de la pobreza en esas zonas.

La concentración de la pobreza en las áreas rurales y la débil absorción de ésta por el crecimiento económico de la región son entonces en gran medida una consecuencia de los modelos de desarrollo adoptados.

El posterior renacimiento del modelo económico neoclásico restableció en las zonas rurales la estructura del modelo primario exportador. Al igual que el modelo precedente, se mostró poco eficiente en combatir la pobreza rural. La agricultura orientada al consumo interno fue prácticamente abandonada, agravando aún más la pobreza del campesinado.

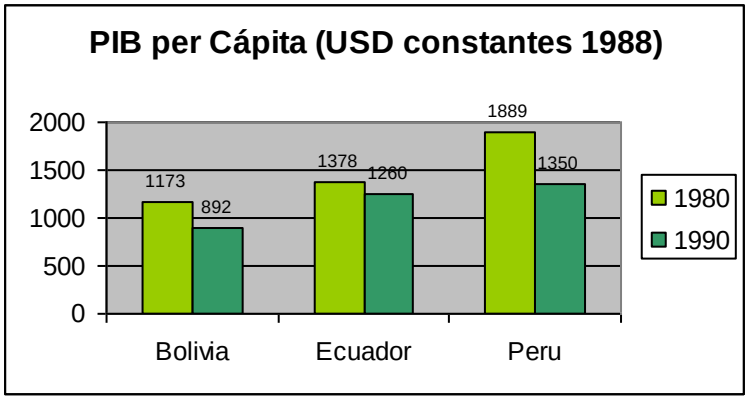
c) Crisis, ajuste y reformas

Los ochenta, también conocidos como la década pérdida en América Latina, significaron un período de profundas crisis que azotaron tanto a Ecuador, como a Bolivia y Perú, y que profundizaron sus problemas sociales. El cuadro 2 revela la magnitud de la caída de los ingresos de la población en este decenio. Los tres países, como muchos otros en la región, respondieron con un programa de reformas liberales de resultados mixtos.

Veamos brevemente las manifestaciones de la crisis en cada uno de los países y las posteriores reformas implementadas.

[2] Esta estimación se extrajo del Mapa de Pobreza, un estudio boliviano basado en el índice de NBI.

Cuadro 2: La década perdida



Fuente: Lustig Nora, Banco Mundial

• *Bolivia*

Al inicio de los ochenta, Bolivia se enfrentó con la crisis más aguda de su historia tanto en el plano económico, como en el social y el político. En el económico, la debacle se caracterizó por una caída sostenible del producto interno bruto y por la hiperinflación. Entre 1980 y 1985, la caída acumulada del producto llegó a casi el 10%, mientras que el crecimiento promedio de los precios entre 1981 y 1985 fue del 2 700%, llegando en 1985 a un 8200% anual.

Este proceso fue el resultado de una combinación de factores externos e internos, como la recesión internacional, la caída de precios de las materias primas, la deuda externa, factores climáticos adversos, las crisis política y social y un manejo macroeconómico débil.

Ante la gravedad de la situación, el gobierno de Víctor Paz Estenssoro aplicó, en agosto de 1985, un plan radical de estabilización de corte ortodoxo, convirtiendo a Bolivia en uno de los primeros países de la región en iniciar un plan de estabilización de este tipo.

Entre las medidas más importantes de este plan estaban: una devaluación del tipo de cambio oficial del orden del 93 por ciento, la apertura externa mediante la reducción generalizada de aranceles, liberalización de las tasas de interés, libre negociación de contratos de trabajo en el sector privado, drástico ajuste fiscal (que incluyó un fuerte recorte del gasto social), y suspensión del pago de la deuda (siendo probablemente éste el único elemento no ortodoxo del programa).

Después de las medidas destinadas a la estabilización de corto plazo, se adoptaron otras de más largo plazo como la liberalización de los flujos de capital, reformas financieras, la privatización y la reforma de las empresas públicas. Todas estas reformas fueron mantenidas y luego profundizadas en la siguiente década.

Las reformas iniciales redujeron el rol del estado en la economía, descentralizaron la misma y la convirtieron en una basada en incentivos de mercado y con una base más diversificada de exportaciones. El programa redujo rápidamente la inflación, así como el déficit del sector público. En 1987, la economía registró, por primera vez en cinco años, un crecimiento positivo (2.5%). Pero el nuevo modelo pareció haber ampliado la brecha de los ingresos entre el agro y las ciudades. La producción agrícola se incrementó en un 2,8% por año en la década, lo cual está justo por encima del crecimiento de la población. Gran parte

de esta expansión se concentró en el desarrollo de los cultivos de exportación en las tierras bajas aledañas a Santa Cruz, mientras los cultivos para el autoconsumo y el mercado doméstico en el Altiplano se estancaron (Vos, Lee, Mejía).

Bolivia ha sido ampliamente felicitada en el mundo por sus exitosas políticas de estabilización. Sin embargo, si bien restauraron la estabilidad y allanaron el camino para el crecimiento y el cambio estructural, estas políticas hicieron poco para reducir la pobreza en las áreas rurales. Aunque como se verá más adelante se carece de evidencia cuantitativa, estas políticas parecen haber tenido un carácter concentrador del ingreso, sin un impacto evidente en la reducción de la desigualdad.

Ha habido menos signos de éxito con las políticas de largo plazo adoptadas después de los ajustes iniciales, y no son pocos los autores que coinciden en señalar que el costo de los programas de cambio ha sido cargado a las espaldas de los sectores más pobres: los que viven en las zonas urbanas marginales y los de las zonas rurales.

• *Ecuador*

La década del ochenta acabó con las tasas récord de crecimiento alcanzadas por la economía ecuatoriana durante el boom petrolero de los setenta: un promedio anual de un 9,3% entre 1972 y 1980. La crisis de la deuda externa que surgió a inicios de los ochenta evidenció las debilidades de la economía ecuatoriana y su vulnerabilidad a los choques externos, iniciándose una crisis recesiva desde 1982.

A partir de 1980 empezó a disminuir en forma inquietante el ingreso per cápita. Si bien Ecuador se había destacado en América Latina por su relativa estabilidad de precios, esto cambió a partir de 1983, cuando los precios crecieron en cerca de un 45%.

A diferencia de Bolivia, en respuesta a la crisis Ecuador tan solo implementó algunas políticas de ajuste que, según Jácome, Larrea y Vos no pueden ser calificadas ni como ortodoxas ni como heterodoxas. Fueron más bien modestos intentos de estabilización que desmantelaron el sistema de incentivos y subsidios creados en la década anterior. Hubo además fuertes recortes en el gasto público, se logró una depreciación real del sucre y se aumentaron las restricciones a las importaciones.

En general, hubo pocos avances en el esquema de liberalización económica promulgado a través del “Consenso de Washington”. Históricamente, Ecuador siempre pareció sobrevivir a períodos difíciles siendo "salvado" por nuevos auges de exportación de materias primas, lo cual también ocurrió en los ochenta gracias a la producción de camarón, la expansión de la producción petrolera y la recuperación de la posición del país como principal exportador mundial de banano. Esto probablemente contribuyó a desalentar las reformas, manteniendo a la economía altamente vulnerable a los shocks externos.

En conclusión, desde 1982 Ecuador se ha visto abocado a una larga serie de programas de estabilización y reforma económica que, hasta el momento, no han conseguido ponerlo en el camino del crecimiento económico y el desarrollo.

En el plano social, el balance de la década no fue bueno. La difusión social del crecimiento de la década pasada ya había sido limitada: aunque importantes, los avances obtenidos en educación, salud y electrificación rural durante el boom petrolero fueron insuficientes. A finales de los ochenta, los salarios reales se redujeron al 40% de su valor de inicio de década. Además, la drástica reducción en el gasto social frenó el proceso de mejoramiento en los indicadores sociales, en particular en educación y salud.

Analizando indicadores representativos del desarrollo social como la esperanza de vida al nacer y la mortalidad infantil, Ecuador se hallaba, a inicios de los 80, en condiciones desfavorables respecto a la media latinoamericana. Según el Indice de Desarrollo Humano del PNUD, Ecuador se ubicaba en 1993 en la posición 89 dentro de los 173 países clasificados, superando en Sudamérica únicamente a Paraguay, Perú y Bolivia.

Desde 1988 se observó una tendencia al incremento en la severidad (o incidencia) de la pobreza, cuando se empezó a liberalizar el comercio y se intensificó el ajuste. Pero el verdadero proceso de reforma económica comenzó tarde. Recién en 1992 se introdujeron con determinación reformas orientadas al mercado, con la liberalización de los flujos comerciales y de capital. De modo simultáneo, fue liberalizado el sector financiero y se dieron pasos modestos para mejorar el sistema de supervisión y regulación bancario.

• *Perú*

En el caso del Perú, La década perdida tuvo una duración e intensidad incluso mayores a los otros dos países. La pauperización en el período que va de 1976 a 1992, marcado por una fuerte contracción económica, fue larga y significativa. El nivel del ingreso medio de 1990 era apenas similar al que ya se había alcanzado en 1960.

Desde 1950, Perú había mostrado un sostenido crecimiento económico que se redujo desde 1967, sin dejar de ser positivo. Pero esta situación cambió desde 1974, cuando el país experimentó una severa crisis económica, con una significativa caída del PIB per cápita (ver cuadro XX).

Mientras en Latinoamérica la crisis de los ochenta significó una pérdida de 14 años en el ingreso per cápita, en el caso del Perú se perdieron casi 30 años. El gasto social también sufrió una drástica caída: en 1990, era igual al 21% de su valor en 1980. Todo esto determinó un aumento de la pobreza, tanto en términos absolutos como relativos.

La caída del producto vino pronto acompañada de una dramática caída en los ingresos fiscales, la suspensión del pago de la deuda externa, un proceso hiperinflacionario y un cuasi aislamiento de la comunidad financiera internacional.

Este deterioro fue consecuencia de una estrategia estatal intervencionista y de la desatención de los desequilibrios macroeconómicos básicos.

Al igual que Ecuador, Perú también se demoró en hacer reformas estructurales.

> "Perú es un ejemplo extremo de un país donde las tentativas de evitar el proceso de ajuste funcionaron por un momento pero sembró la semilla de un severo retroceso. Adoptar un programa macroeconómico expansivo, suspender los pagos de la deuda e introducir políticas redistributivas a través de una fuerte intervención gubernamental fueron políticas que causaron una severa contracción económica, una muy alta inflación y un agudo incremento en la pobreza" (Lustig, 1995)

Las reformas recién empezaron a implementarse en 1990. Estas incluyeron la eliminación del control de precios, tasas de interés y tipo de cambio; la reducción de aranceles, la promoción de los derechos de propiedad y la privatización de gran parte del aparato productivo estatal. El gobierno peruano también realizó importantes reformas en el sector financiero. Este conjunto de reformas de mercado, sumados a la disciplina fiscal y

monetaria, lograron los objetivos básicos de estabilizar la economía e iniciar un proceso de crecimiento sostenido en los noventa.

En conclusión, la década de 1980 representó un serio retroceso económico y social para los tres países. Para paliarlo, todos instauraron en un intervalo más o menos parecido políticas de ajuste seguidas de reformas más estructurales. En general, la evidencia de las naciones de América Latina sugiere que las políticas económicas ortodoxas han producido efectos sociales adversos, al menos en el corto plazo.

d) Algunas estadísticas históricas sobre pobreza rural

Dada la escasa disponibilidad de datos (ver capítulo II), es difícil analizar las tendencias evolutivas de la pobreza rural en el tiempo. Cabe señalar además que los datos anteriores a la década del noventa deben ser tomados con pinzas pues su confiabilidad puede ser cuestionable. Sin embargo, algunas estadísticas permiten establecer ciertas conclusiones.

En Ecuador, el ritmo de desarrollo rural ha sido lento desde 1950 y ha implicado pocos cambios en los niveles de vida de la población rural. Sin embargo, se observa una reducción de la pobreza, tanto a nivel urbano como rural en el período 1975-1995 (Cornejo et.al.), 1999), medida a través del ingreso per cápita y el consumo. Pero la mayor parte de esta reducción se dio en los años setenta y se estancó o revirtió en los años posteriores, con resultados muy insuficientes. Un estudio realizado por la CEPAL a partir del Censo de 1982 concluía que el 92% de la población rural estaba afectada por carencias en la satisfacción de sus necesidades básicas.

Además, si bien la reducción general obedece a mejoras puntuales en los servicios de educación e infraestructura, es explicada en buena parte por la migración del campo a la ciudad. Es decir que la pobreza rural no disminuyó realmente, pues fue la fuga campesina del campo hacia la ciudad la que redujo el número de pobres rurales.

En Bolivia, si nos basamos en un índice de necesidades básicas insatisfechas calculado en 1992, se observa que la pobreza rural, estimada en el 94% de la población, se redujo comparando con los niveles de 1976, cuando ese mismo índice la situaba en 98% (Grootaert, Narayan, 2001). Pero por definición, este índice siempre se reduce y por tanto no es una prueba contundente de una mejora social.

Evidentemente, en 14 años se hizo poco para reducir la extensión de la pobreza en las áreas rurales bolivianas, a pesar de leves mejoras en la calidad de vivienda, disponibilidad de energía eléctrica y educación. Los cambios en el porcentaje de hogares pobres apenas fueron perceptibles y el número absoluto de pobres creció prácticamente al mismo ritmo que la población rural (Pereira, Jiménez).

La evidencia sugiere que, en el caso del Perú, se dio una caída de la pobreza rural en el largo plazo, particularmente entre 1960 y 1985. De acuerdo con Escobal, Saavedra y Torero, el porcentaje de pobres en las áreas rurales según el gasto familiar pasó del 84,5% en 1971 al 55,2% en 1985. Pero en la segunda mitad de los ochenta se produjo un nuevo incremento de la pobreza hasta alcanzar el 80,7% de la población rural en 1991. Si bien la reducción del largo plazo es significativa, su evolución ha sido muy inestable y los niveles de pobreza rural siguen siendo muy altos.

En lo que se refiere a las consecuencias de las reformas estructurales de finales de los ochenta e inicios de los noventa, la falta de datos torna muy difícil la evaluación adecuada de su impacto sobre la pobreza rural. Así por ejemplo, las simulaciones realizadas por Hernany, Jiménez y Pereira (2001) para Bolivia[3] se refieren a la distribución del ingreso y pobreza urbanos. No hay datos distributivos o de pobreza para las áreas rurales en qué basar alguna afirmación sobre el impacto de las reformas en la pobreza rural. Las simulaciones realizadas por Vos (2001) para Ecuador solo incluyen el efecto sobre la desigualdad rural, y no sobre la pobreza. Las realizadas por Díaz, Saavedra y Torero para Perú en el mismo volumen se refieren solo al mercado de trabajo urbano.

En resumen, los antecedentes históricos de Perú, Bolivia y Ecuador y los modelos de desarrollo elegidos por éstos determinaron en gran medida el actual marginamiento rural y la pobreza de una importante proporción de sus poblaciones.

Pero el factor histórico no es el único causante de las actuales condiciones de vida en estos países. El geográfico también juega un papel a tomar en cuenta.

2) La Geografía

> "El economista, cuya fácil presunción de que cada país está destinado a desarrollarse tarde o temprano, debe estar listo a enfrentarse crudamente con el fracaso. Sea lo que sea que se pueda decir sobre el actual debilitamiento de las restricciones geográficas en una era de medicina tropical y alta tecnología, éstas no han desaparecido, aunque antes hayan sido más poderosas. El mundo no ha sido nunca un campo de juego nivelado y todo cuesta." (Landes, 1998)

Ciertos factores geográficos han demostrado ser una barrera al crecimiento económico. Aunque en los países de este trabajo no se han realizado evaluaciones generales del impacto conjunto de estos factores sobre el crecimiento y la pobreza, se reconoce su influencia y en ciertos casos, como en el del Fenómeno del Niño, han sido cuantificados.

Perú, Bolivia y Ecuador comparten varias características geográficas similares. El territorio de los tres está atravesado por la accidentada topografía de la cordillera de los Andes, y por la selva amazónica. Ecuador y Perú poseen además una franja de tierra costera que bordea el océano Pacífico. Si bien estas características los dotan de gran diversidad natural, también imponen restricciones.

[3] En el volumen Eudeba, PNUD, Cepal.

> **“**Hay factores ambientales que en sus formas más extremas - la altura y la selva- resultan decisivos al explicar la marginalidad de algunos” (Imaz, 1979).

El área del Altiplano Sur Andino -que además del altiplano ecuatoriano, peruano y boliviano comprende pequeños territorios de Colombia y del altiplano chileno- posee un clima que varía de cálido y lluvioso a frío y árido, con precipitaciones de entre 200 y 500 milímetros distribuidos en dos o tres meses del año. En estas condiciones, los recursos naturales (especialmente en los pisos ecológicos superiores) son escasos y de baja calidad. Las características de esta área son especialmente severas para la agricultura: la escasez de agua y las bajas temperaturas conllevan un alto riesgo de fracaso de los cultivos. No parece coincidencial entonces que esta región posea los niveles más bajos de ingreso del sector rural latinoamericano. En ella viven cerca de 10 millones de pobres rurales, pertenecientes en su mayoría a Bolivia y Perú.

Por su parte, la región amazónica ha sido históricamente relegada, dada la adversidad de su clima y de su entorno de difícil acceso. Ni la explotación petrolera que se da por ejemplo en la parte del territorio ecuatoriano se ha traducido en un desarrollo local importante.

El clima cálido de las costas peruana y ecuatoriana propicia continuamente el desarrollo de enfermedades tropicales tales como la malaria, el dengue, el paludismo, el cólera y otras de tipo parasitario, todos ellos factores de empobrecimiento que aún no han podido ser erradicados.

En el Perú por ejemplo, la epidemia de cólera de 1991 alcanzó a 320 mil personas (la mayoría pobres), de las cuales casi 3 000 murieron, situando a este país como el primero en la lista de la Organización Mundial de la Salud sobre casos de cólera y muerte por cólera (Lustig, 1995).

Se ha comprobado además que el intenso calor, presente en ciertas regiones costeras de la región, afecta la productividad del trabajo (Landes, 1998).

Una primera mirada sobre la geografía básica de estos tres países revela la existencia de condiciones adversas que en cierta medida explican la pobreza imperante en ellos. Pero existen además de la topografía y del clima otras causas geográficas que agudizan aún más la dureza del entorno. Estas son: los desastres naturales y la degradación del medio ambiente.

a) Los desastres naturales

Por el lugar donde se asienta su territorio, los tres países se ven regularmente azotados por desastres naturales. El choque de la placa tectónica del Pacífico con la de Sudamérica provoca una intensa actividad sísmica y volcánica. Además, la confluencia en el Pacífico Ecuatorial de las corrientes marítimas de Humboldt y El Niño causan apariciones cíclicas de sequías e inundaciones.

Para tener una idea de la dimensión del problema, se calcula por ejemplo que los desastres naturales ocurridos en el Perú durante los años noventa han afectado

económicamente a casi el 20 por ciento de la población del país y causado pérdidas de por lo menos 1 500 millones de dólares (Bouillon, Yamada, 2000).

Los continuos desastres naturales también generan cuantiosas pérdidas económicas en Ecuador. Un ejemplo es el terremoto de 1987 que dañó el oleoducto y redujo sustancialmente los ingresos fiscales.

En Bolivia se han producido sequías prolongadas con especial fuerza desde 1983. Esto ha reducido la superficie cultivable y generado una caída en la disponibilidad de productos tradicionales (sobre todo papa y maíz), la muerte de un gran número de ganado y la consecuente merma de los ingresos rurales.

De todos los desastres, uno de los más devastadores ha sido el fenómeno de El Niño, caracterizado por un cambio cíclico de las temperaturas en el océano Pacífico que produce alteraciones climáticas en todo el mundo. En Ecuador y Perú causa intensas inundaciones y deslaves en las regiones de la costa, y severas sequías en el altiplano.

El último episodio de esta corriente, después del de 1982, se registró en 1997 y 1998. En el Perú causó daños materiales por 1 200 millones de dólares, afectó a medio millón de personas, dañó 157 000 viviendas y destruyó el 10% de la infraestructura vial.

En Ecuador, el fenómeno dejó al menos 286 muertos y alrededor de 30 000 personas sin hogar. Una proporción mucho mayor de la población fue afectada por pérdidas del ingreso al inundarse las tierras agrícolas o al perder su trabajo por el resultante estancamiento de la actividad económica. Las principales pérdidas se dieron en el sector agrícola rural, donde se estima un total de pérdidas netas de 112,3 millones de dólares. (Vos, Velasco, De Labastida, 1999). El segundo sector más afectado fue el de transporte: el Niño dejó la infraestructura vial de la Costa en pobres condiciones: 60 kilómetros de carreteras debían ser totalmente reconstruidos y 400 parcialmente arreglados. 10 puentes colapsaron, y su costo de reconstrucción fue calculado en más de 100 millones de dólares.

Se estima que con las inundaciones y los daños en la infraestructura sanitaria alrededor de un cuarto de los afectados fue expuesto a crecientes riesgos de salud en la forma de enfermedades infecciones tales como la malaria, la diarrea y el cólera. Además, se propagaron nuevas enfermedades como la leptospirosis. Como resultado, la pobreza se incrementó, siendo Los Ríos la provincia más afectada: la tasa de pobreza rural se incrementó del 75% antes de El Niño al 94% después (Vos, et.al., 1998).

En general, los desastres naturales son particularmente perniciosos sobre la pobreza puesto que sus efectos están sesgados contra los sectores más pobres. Por la precariedad de sus condiciones de vida, especialmente la localización de sus viviendas (en riberas de los ríos y quebradas) y el tipo de actividades productivas que desempeñan (pesca o agricultura) los pobres son afectados con mayor frecuencia por los fenómenos naturales.

A las difíciles condiciones naturales de los tres países y a los desastres naturales a los que se ven expuestos se suma la degradación del medio ambiente, como otro factor que contribuye a las pobres condiciones de vida de la población rural.

b) La degradación del medio ambiente

Si bien Latinoamérica es rica en recursos naturales, la degradación de éstos y del ambiente es significativa en varias de sus áreas. Estas condiciones favorecen el

aparecimiento de la población pobre que, a su vez, agudiza el deterioro de su entorno, formando así un círculo vicioso.

En Perú, Bolivia y Ecuador existen cuatro problemas ecológicos básicos: erosión de las tierras andinas, degradación de los valles, desertificación y contaminación. Aunque no los abordaremos en este capítulo, en estos países también se dan problemas de deforestación, pérdida de fertilidad de los suelos y desarrollo incontrolado.

• *Erosión y degradación*

Para dar un ejemplo del primer tipo de problema básico, estudios del Ministerio de Agricultura del Ecuador han revelado que de un total de 5 700 millones de hectáreas en la Sierra 34% se hallan gravemente erosionadas y un 45% está constituida por suelos potencialmente erosionables debido a su fuerte pendiente (superior al 70%). En consecuencia, apenas un 21 por ciento de las tierras serranas serían susceptibles de cultivo en condiciones idóneas por no afrontar problemas de erosión.

En el caso boliviano, y como consecuencia de la Reforma Agraria de 1953, el Estado inició la apertura de carreteras de acceso a la región subandina y los llanos orientales, que posibilitó la migración de grandes contingentes de colonizadores desde los valles interandinos y la región altiplánica. Todos ellos se desplazaron a las zonas bajas sin una planificación de la ocupación del territorio.

Las actividades pastoriles de estos colonos, la recolección de madera para leña y construcción, el desbosque, la agricultura intensiva, los incendios forestales no controlados y la fuerte erosión del suelo expusieron a los valles interandinos de Bolivia a una progresiva degradación. Estos hechos han determinado que en esas áreas se presenten algunos de los más serios problemas de pobreza del país.

Bolivia es también un buen ejemplo de la degradación de las tierras andinas, pues se asemeja en muchos aspectos a lo ocurrido en el altiplano de Perú y Ecuador. La transformación del ecosistema andino boliviano ha ocurrido en gran medida por efecto de la actividad ganadera. En el Incario, los campesinos utilizaron llamas y alpacas, eficaces camélidos adaptados a las condiciones de ese hábitat. Se cree que durante el Incario, un 80 por ciento de la población de lo que es hoy el altiplano y los valles se dedicaba a la crianza extensiva de camélidos bajo un sistema de producción de pastoreo estacional.

La conquista española introdujo nuevos sistemas de cultivos y ganado europeo -principalmente ovejas, vacas y cabras- que desplazaron paulatinamente las costumbres ancestrales de los campesinos, produciendo un gran desequilibrio ecológico. En los últimos cuatro siglos, los suelos han sido sometidos a un sobrepastoreo que ha rebasado su capacidad de carga, empobreciéndolos y degradando su vegetación.

La pobreza de la zona ha agravado aún más el sobrepastoreo, lo cual a su vez ha reducido el nivel de subsistencia de los campesinos. A tal punto, que se ha propuesto reimplantar las tecnologías indígenas, para recuperar el equilibrio inicial. (Hajek, 1995)

• *Desertificación*

Las tierras secas (con déficit hídrico) significan el 25 % de la superficie total del territorio de América Latina y el Caribe, y casi el 30 % de las tierras secas de la región están afectadas por el problema de la desertificación (degradación aguda de las tierras

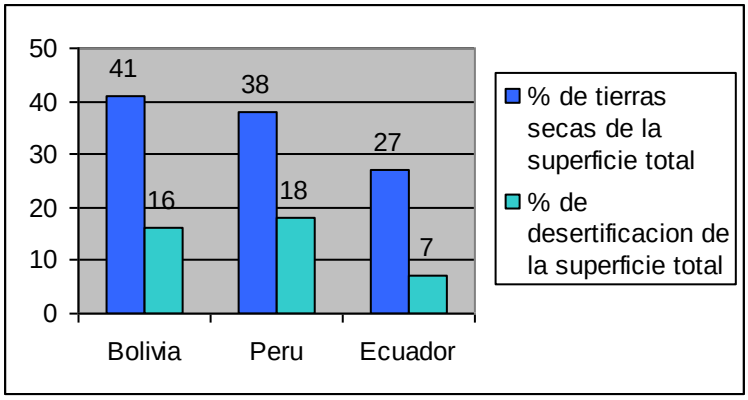
secas). El porcentaje de tierras secas del total del territorio es bastante alto en Bolivia y Perú, y menor en Ecuador (ver cuadro 3). Los indicadores de desertificación para estos tres países son de moderados a bajos, pero reflejan la presencia de un problema latente.

La falta de agua en estos países es consecuencia de factores climáticos por un lado (sequías recurrentes y prolongadas, intensificadas por fenómenos como La Niña y El Niño), y de la acción del hombre por el otro: la deforestación; la degradación de los bosques a causa de la recolección de madera para combustible, construcciones y otros usos domésticos e industriales; el aumento de la presión del pastoreo debido al rápido incremento del ganado; el uso excesivo de la tierra; la expansión de la agricultura con métodos no adecuados; los incendios forestales y el manejo inapropiado de los suelos. Como se dijo al principio, es evidente el círculo vicioso entre la pobreza rural y el deterioro del medio ambiente.

El impacto social de la desertificación es importante. En la mayoría de las tierras secas se encuentran los niveles más altos de analfabetismo, infraestructura deficiente y/o obsoleta, inexistencia de mercados, etc.

El deterioro de los recursos en las tierras secas o la propia incapacidad para incrementar la productividad del sistema agrícola generan permanentes flujos migratorios hacia los centros urbanos, agravando la pobreza de éstos, desestructurando las familias rurales y generando una importante pérdida cultural. Como veremos en el capítulo II, la migración es un fenómeno muy extendido en los tres países.

Cuadro 3: Tierras secas y desertificación



Fuente: Tomasini, Pérez, 2002

• *Contaminación*

Un tercer problema ambiental que afecta al trío de países de este estudio es el de la contaminación. Veamos el caso de Bolivia.

La actividad minera boliviana, que se remonta a la época de la colonización, ha causado contaminación en las aguas, los suelos y el aire. El arsénico y el plomo que provienen de las plantas de concentración del estaño contaminan seriamente ríos y lagos en la región montañosa andina y el Altiplano. Las comunidades campesinas irrigan sus

cultivos con las aguas contaminadas, ocasionando graves problemas a la producción agrícola y a la pesca en los cursos de agua. Esto ha incrementado la incidencia de la pobreza en las áreas rurales.

Perú enfrenta problemas similares, dada su histórica actividad minera.

Ecuador también presenta problemas de contaminación, pero de naturaleza distinta, tales como los eventuales derrames de petróleo, la acción de los pesticidas en los grandes cultivos de banano en la costa y de flores en la sierra, y la polución del agua, entre otros.

Vale señalar que a pesar de todos los impedimentos descritos en esta parte, sería un error ver a la geografía como una fatalidad del destino que no se puede modificar. Ciertos países han logrado un desarrollo sostenible en ambientes mucho más adversos.

A continuación, se presentan otros de los determinantes de la pobreza rural que no son ni históricos ni geográficos.

3) La Economía

Siguiendo con el modelo analítico propuesto en la introducción de este trabajo, se ha incluido como parte de las causas a la imposibilidad por parte de los pobres rurales de generar suficientes ingresos dada su falta de activos físicos (tierra, tecnología, capital financiero e infraestructura,) y de activos humanos (educación y empleo).

a) Activos físicos

• *La tierra*

Numerosos analistas han documentado una estrecha relación entre la distribución de la tierra y la pobreza rural (Vos, Barreiros, Luzuriaga, Banco Mundial y otros). En los tres países, el reparto de este recurso es altamente desigual, lo cual ha contribuido con creces a la escasa posibilidad de generar ingresos por parte de una gran masa. La extrema concentración de la tierra es de hecho una de las principales características de la región latinoamericana.

En los Andes particularmente, la tierra tiene un significado cultural a más del económico: es vista como un símbolo supranatural de procreación, fecundidad y protección de los débiles (la Pacha Mama). Es también la principal fuente de subsistencia.

Como se vio en la parte histórica, la concentración de la tierra en unas pocas manos se remonta a la época colonial, época a partir de la cual se relegó al grueso de la población indígena hacia las zonas menos aptas para practicar la agricultura (se analizará más en detalle el problema de la población indígena en el capítulo II).

En general, ninguna de las reformas agrarias implementadas en los tres países ha logrado cambiar sustancialmente la alta desigualdad en la distribución de la tierra. Así lo demuestran los actuales patrones de distribución, y los estudios de autores como Korol (1999), Encalada, García e Ivarsdotter (1999), Plant y Hvalkof (2002), o de instituciones como el Banco Mundial (2000), el IICA (1990) y el BID (1998).

Para muchos hogares rurales sigue habiendo un limitado acceso a este recurso natural que, junto con la falta de agua y crédito los han conducido a un círculo vicioso de uso intensivo de la tierra, degradación de recursos y pobreza.

En Bolivia por ejemplo, entre los hogares agrícolas de Cochabamba, los pequeños campesinos (que poseen menos de una hectárea de tierra) son un 30% más pobres que el promedio (World Bank, 1996).

En Ecuador, una marcada diferenciación en cuanto a la tenencia de tierra define quien es o no pobre. En el Perú, los pobres tienen aproximadamente un 50% menos de superficie que los no pobres (World Bank, 1993). Apenas cerca de un tercio de los hogares pobres poseen tierra de regado, en comparación con alrededor de la mitad de los no pobres.

Los campesinos también adolecen de una falta de títulos de propiedad sobre sus tierras, lo cual los mantiene en una permanente situación de riesgo.

• *La tecnología*

En los tres países, la pobreza rural está explicada en gran medida por la escasa tecnología agrícola, cuya principal manifestación es la falta de productividad. La utilización de técnicas de producción de pequeña escala, las técnicas de riego y el limitado uso de fertilizantes y de semillas de calidad resultan en una pobre productividad.

A su vez, el estancamiento de los niveles de productividad ha obligado a los pequeños propietarios, principalmente en las regiones serranas, a remplazar las técnicas de cultivo tradicionales y sostenibles por alternativas más intensivas que incrementan la probabilidad de exhausión del suelo.

En Bolivia por ejemplo, la presión demográfica sobre las mesetas andinas y los valles –territorios que a pesar de representar tan solo el 38% del total nacional concentran al 75% de la población rural del país- ha llevado a una sobreexplotación de los recursos naturales que ha hecho declinar la fertilidad del suelo.

La tierra agrícola buena, que se encuentra principalmente en el fondo de los valles, las costas de los lagos y las planicies es escasa. En las tierras bajas, las porciones que podrían ser explotadas tienen densidades de población extremadamente bajas. Allí, del total de tierra cultivable, menos del 40 por ciento es efectivamente cultivado. Una buena parte del resto de tierras se deja sin cultivar para intentar restaurar su fertilidad.

La baja productividad de los cultivos en Ecuador ha determinado que en ningún producto agrícola importante se obtenga ni siquiera el promedio de rendimiento por hectárea que se alcanza en los otros países andinos, que de por sí son bajos comparados con otras regiones del mundo (ver cuadro 4).

En las regiones amazónicas, la capa fértil es delgada y de baja calidad, lo cual obliga a los colonos a buscar permanentemente nuevas tierras arables o a deforestar la selva. La agricultura no es viable en la mayor parte de la región amazónica ecuatoriana.

Si bien el oriente boliviano (que abarca el 59% del territorio) es favorable para la explotación agroindustrial, el frío extremo y la humedad de la zona occidental no generan las condiciones adecuadas para la producción de cultivos de alta rentabilidad.
La productividad agrícola también está muy relacionada con el riego. En el Perú, la presencia de una gran cantidad de microclimas crea condiciones para la diversificación de la producción. Sin embargo, el 68% de la superficie agrícola es regada bajo secano, lo que hace a la producción agrícola en gran medida dependiente de las eventuales bondades climáticas (Alvarado, Galarza, Cajalvica).

Cuadro 4: El escaso rendimiento ecuatoriano
(quintales por hectárea)

	Ecuador	Perú	Colombia	Bolivia
Tipo de cultivo				
Arroz	43	68		
Trigo	15		44	
Cebada	17		46	
Maíz	33	42		
Papa	152		345	
Fréjol	20			27
Soya	39			44
Algodón	26	33	38	35
Café	7			20
Cacao	9	12		15

Fuente: Guzmán, 1994

• *El capital financiero*

El crédito formal ha sido tradicionalmente inaccesible para los hogares pobres rurales de los tres países, a pesar de los avances logrados, especialmente en Bolivia (ver capítulo III). Estos hogares han debido buscar el crédito en el sector informal, donde si bien las condiciones de repago son flexibles, las tasas de interés son muy altas en ciertos casos.

En general, los programas públicos de crédito no han llegado a los más pobres. En Ecuador por ejemplo, estos programas han sido orientados casi enteramente hacia granjeros de mediana y gran escala. En el Perú, mientras en 1997 el 38% de los hogares urbanos accedió al crédito, sólo el 22% de los hogares rurales lo hizo (Alvarado, Galarza, Cajalvica).

En cuanto a las instituciones financieras tradicionales del sector privado, su provisión de crédito a los hogares rurales pobres ha sido limitada. Esto ha ocurrido por diversas razones Primero, porque la mayoría de pequeños propietarios no posee colateral pues sus tierras no han sido titularizadas (especialmente en Ecuador), y cuando lo han sido, su valor es muy bajo. Segundo, muchos campesinos y granjeros indígenas no disponen de información acerca del crédito y enfrentan serias barreras culturales al buscar préstamos.

Tercero, los pequeños granjeros requieren frecuentemente de muy pequeñas cantidades de capital y de términos flexibles que los bancos no están preparados para proveer.

• *La infraestructura vial*

La capacidad de los hogares rurales de proveer para el mantenimiento de sus miembros depende en gran medida del grado en que están ligados o aislados de los mercados. Este factor puede ser entendido en términos de distancia de centros urbanos nacionales o regionales, de la calidad de los caminos y del acceso a la extensión agrícola.

Muchas de las comunidades rurales de la región están bastante aisladas, lo cual eleva los costos de transporte. Se ha demostrado que estos costos son un importante determinante del ingreso agrícola.

Los elevados costos del transporte son una característica común a las áreas rurales de los tres países que proviene de una deficiente infraestructura vial. Bolivia por ejemplo, un vasto país con 1,1 millones de kilómetros cuadrados, tiene solamente 37 600 kilómetros de caminos. Aproximadamente 10 000 kilómetros corresponden a la carretera principal que conecta Santa Cruz, Cochabamba y La Paz con las rutas internacionales. De éstos, solamente 1 500 Km están pavimentados. Otros 4 000 Km son transitables durante todo el año; 1 490 Km son transitables durante la estación seca y el resto son por regla general intransitables. "El estado de los 26 600 kilómetros de caminos restantes desafía cualquier descripción". (Griffin, 1999)

Al obstaculizar el comercio, la falta de transporte genera altos costos de transacción que dificultan el acceso al mercado de los pequeños campesinos y sus productos. Por otra parte, el precio de los productos agropecuarios producidos por ellos son bajos, lo cual implica que aún si logran acceder a los mercados, la poca retribución que logran les impide mejorar su condición. Esto sin contar con que el costo de los bienes comprados por los hogares rurales tales como la ropa, la comida, los insumos agrícolas y las medicinas es más alto mientras más aislados están estos hogares.

b) Activos humanos

• *La educación*

La literatura especializada acepta en general que la pobreza está correlacionada con una escasa educación. De hecho, los estudios empíricos revelan marcadas diferencias de ingreso según el grado de educación.

No parece coincidencial entonces que las zonas más pobres de Latinoamérica (las rurales) adolezcan de una sub-inversión sistemática en educación (De Janvry, Sadoulet, 2000). En Bolivia, Ecuador y Perú, esta falencia es especialmente marcada, como se verá en mayor detalle en el capítulo II.

A la falta de recursos invertidos en la educación de los habitantes rurales se suma la pobre calidad de sus contenidos y una casi patológica incapacidad de adecuarse a las necesidades rurales.

En el agro, existen grupos que están prácticamente marginados del acceso a la educación, tales como las mujeres y la población indígena, que son precisamente los segmentos poblacionales más vulnerables.

Uno de los canales a través de los cuales la educación incide en la determinación del ingreso es a través de la integración a los mercados de productos. La falta de información y de conocimientos de mercadeo básico de los pequeños productores, junto con los problemas de infraestructura vial, les impide alcanzar condiciones justas de intercambio.

En Ecuador, por ejemplo, se calcula que alrededor de 600 000 familias pequeñas y medianas productoras rurales abastecen de bienes de consumo básico al mercado interno. Todo este volumen de productos es acaparado por los intermediarios, mayoritariamente no indígenas, que controlan el principal mercado distribuidor de bienes agrícolas del país y que imposibilitan cualquier tipo de reivindicación en cuestión de precios, medidas y calidad (Encalada, García, Ivarsdotter, 1999).

• *El empleo*

Las fuentes de trabajo están muy inequitativamente distribuidas en los tres países y existen pocos empleos en actividades no agrícolas que podrían ofrecer una alternativa a los pobres rurales. La consecuente migración ha producido en Ecuador un fuerte excedente de mano de obra en el sector urbano (las estimaciones hablan de un millón y medio de personas para el 2000), y la escasez de mano de obra en el campo, combinada con una alarmante insuficiencia de la producción agrícola frente a los requerimientos del consumo interno de productos alimenticios (Guzmán, 1994).

Autores como Keith Griffin ven incluso en esta distribución de la mano de obra una forma de control que ha sido la principal causa de la pobreza rural. Según él, ante la perpetua escasez de la mano de obra en el campo, ha sido necesaria controlarla para asegurar una explotación lucrativa de los recursos naturales, éstos sí abundantes.

Históricamente, esta contradicción se ha superado inventando sistemas de control como la encomienda o la hacienda. El modelo primario exportador requirió importantes contingentes de mano de obra que fue necesario cubrir con fuerza de trabajo indígena establecida en zonas de agricultura de subsistencia. Se logró así establecer a millones de personas en el campo latinoamericano, quienes desde un principio debieron enfrentar los rigores de un sistema de exiguas remuneraciones, extensas jornadas de trabajo, una dura disciplina laboral y las vicisitudes de regiones de difíciles condiciones para la vida humana (IICA, 1990).

En la actualidad, el control de la mano de obra para impedir su movilidad se sigue ejerciendo, según Griffin, manteniendo a la población rural aislada (con sistemas deficientes de transporte y medios inadecuados de transmisión de la información), analfabeta o con una educación de mala calidad, y perpetuando la concentración de la tierra y el consecuente monopolio de la producción y monopsonio del mercado de trabajo.

> "El efecto combinado de los controles de mano de obra es generar pobreza mediante la reducción de los salarios reales y por consiguiente del nivel de vida de los campesinos a un nivel por debajo de lo que hubiera sido en ausencia de dichos controles" (Griffin, 1999).

Para Griffin, la gran proporción de tierra rural no usada o pobremente empleada, y el consecuente bajo volumen de producción son productos de un sistema en el cual los hacendados no explotan totalmente su tierra para estar en condiciones de obtener mano de obra barata. "Paradójicamente, los bajos salarios e ingresos de los campesinos están asociados con una baja intensidad del trabajo en la producción de las grandes haciendas".
Si bien esta hipótesis puede resultar un tanto extrema para algunos, no es menos cierto que la falta de atención al sector rural ha generado y perpetuado su pobreza.

4) Otras Causas

En esta sección se han incluido dos tipos de causas: las institucionales y las antropológicas.

a) Institucionales

• *El centralismo*

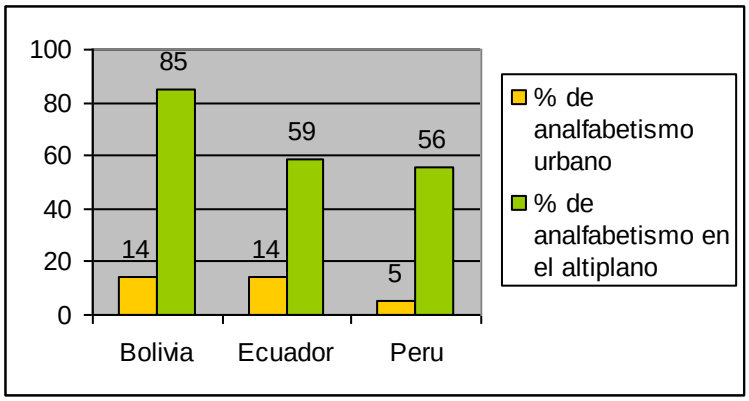
Ecuador, Bolivia y Perú son países centralizados, a pesar de los recientes intentos de descentralización. Esto se ha manifestado en la concentración de servicios (educación, salud, etc.), obras públicas y privadas, empresas, poder político, y asignaciones presupuestarias en las ciudades primarias y sus zonas inmediatas de influencia. Veamos unas pruebas muy puntuales.

En Ecuador, una desproporcionada magnitud de recursos fluye hacia las urbes de Quito y Guayaquil. En 1992, el 75% de los créditos otorgados por bancos privados se dirigió a las provincias de Guayas y Pichincha. En los sectores urbanos y específicamente en las ciudades principales se concentra más del 80 por ciento de las empresas y de las actividades que éstas generan (Guzmán, 1994).

Numerosos autores han mostrado que el perfil de pobreza peruano puede explicarse por la dispar alocación del capital humano (ver recuadro 5), físico, financiero y organizacional (Escobal, 2001). En Bolivia, existen unos 17 años de diferencia entre las expectativas de vida en el sur y en los departamentos del eje económico La Paz - Santa Cruz – Cochabamba.

Los déficits de inversión y producción en el agro se reflejan también en el abismo en la calidad de vida existente entre el campo y las ciudades (ver más detalles sobres las condiciones de vida rural en la década del noventa en el capítulo II).

Cuadro 5: La desigual distribución de capital humano



Fuente: IICA, 1990

Para completar este panorama, muchas de las entidades locales y provinciales presentan falencias económicas, técnicas y administrativas.

En Ecuador, las limitaciones en la capacidad de acción de estas entidades se profundizan, tanto por la indefinición de sus respectivos ámbitos de actividad, como por la dispersión y duplicación de esfuerzos y de gastos en que incurren.

• *La desigual distribución del ingreso*

Otra manifestación de la centralización recién mencionada es la concentración del ingreso. Este es uno de los determinantes medulares de la pobreza. América Latina posee los niveles de desigualdad más altos del mundo y, dentro de ella, los de Perú, Ecuador y Bolivia están entre los más elevados, siendo el ecuatoriano el más acentuado.

Los tres países revelan una elevada concentración del ingreso en pocas manos, con un fuerte sesgo urbano. Esta desigualdad no es reciente, y responde más bien a estructuras económicas muy arraigadas (como se vio en la sección histórica). Pero el fenómeno se ha agudizado desde los ochenta.

En Ecuador, el Banco Mundial estima que entre 1995 y 1998 el coeficiente de Gini se incrementó de 0,54 a 0,58, y el decil más bajo de la población (según el ingreso) recibió tan solo el uno por ciento del ingreso total. Este país revela así una de las peores combinaciones de la región: alta inequidad y bajos niveles de ingreso per cápita.

En el Perú, a pesar de que los niveles de inequidad se redujeron en la primera mitad de la década, se incrementaron en la segunda. En 1996, el 10% de la población más pobre obtuvo el 2 % del ingreso total, mientras que el 10 % más rico recibió el 33 %, siendo el ingreso per cápita de este grupo 18 veces más grande que el primero (Robles, 1997). Ese mismo año, el coeficiente de Gini llegó a 0,38.

Bolivia parece ostentar menos desigualdad que Perú (World Bank, 1999). A inicios de los noventa, su coeficiente de Gini era de 0,52.

En estas condiciones, el crecimiento económico no se puede traducir siempre en mejoras para los más pobres.

• *La inestabilidad*

Finalmente, otra causa de la pobreza que se puede clasificar como institucional es la inestabilidad. En los noventa, la inestabilidad afectó particularmente al Ecuador. En ese país, la década del noventa por ejemplo estuvo marcada por una inusual sucesión de presidentes y autoridades (desde 1994 hasta el 2000 hubo seis presidentes, 13 ministros de finanzas y 8 presidentes del Banco Central), escándalos de corrupción, levantamientos populares, crisis políticas e inclusive un conflicto armado con el Perú que frenaron su crecimiento.

b) Antropológicas

• *La discriminación*

La discriminación racial es reconocida como una de las fuentes generadoras de pobreza. En estos tres países andinos, su existencia es muy marcada. Desde la época de la colonia, los indígenas han sido marginados y el racismo contra ellos es generalizado en toda la sociedad. Muchos han sido obligados a rechazar sus lenguas y sus culturas. Su voz como actor político no fue escuchada durante siglos, y solo en las últimas décadas esto ha empezado a cambiar. En Bolivia por ejemplo, el 5% de la población descendiente de españoles domina el país económica, cultural y políticamente (Psacharopoulos, Patrinos, 1994). También en Ecuador y Perú los descendientes de los conquistadores están en la parte más alta de la pirámide social.

No es coincidencia entonces que éste sea precisamente el grupo más pobre de estos países (ver capítulo II). Las diferencias raciales y las distinciones étnicas tienen así claras consecuencias económicas.

El lenguaje, por ejemplo, es una barrera cultural muy fuerte a cualquier intento de ascenso socio-económico:

> Los grupos indígenas están aculturados. Un indígena que hable quechua y apenas pueda balbucear el español, queda marginado desde su cultura, aunque en sus hábitos haya elementos sincréticos. El común de las gentes continuará a marginarlo porque, incapaces de percibir sus esencias, lo juzgarán a partir de las formas más espurias de su sincretismo. (Imaz, 1979)

Dentro del argumento antropológico podría entrar también las aún altas tasas de natalidad presentes en la región. Si bien los pobres tienen muchos hijos porque los ven como un potencial económico para salir de la pobreza, en muchos casos el gran tamaño de los hogares no hace más que empeorar la calidad de vida de sus integrantes.

Finalmente, ciertas prácticas culturales muy arraigadas pueden perpetuar estas malas condiciones de vida. Así por ejemplo, en la selva amazónica de los tres países existen pueblos indígenas que, más allá de su inmensa riqueza cultural, tienen una economía de subsistencia basada en la caza, la pesca y la recolección. Dichos pueblos tienen problemas de acceso a los recursos naturales y presentan una baja capacidad productiva.

• *Fertilidad y Género*

En general, los pobres tienen más hijos que los demás. No se sabe a ciencia cierta en qué sentido funciona la causalidad entre pobreza y fertilidad, pero en todo caso se ha comprobado que hay una relación. Veamos algunas pruebas de ello. En el Perú, el tamaño promedio de las familias en el quintil más pobre es 50% más alto que el tamaño promedio de las familias en el quintil más rico (Escobal, Saavedra, Torero, 1999). En la Bolivia rural, la tasa promedio de fertilidad es de 6,3 hijos por mujer, lo cual es bastante alto inclusive dentro del contexto regional (Vos, Lee, Mejía).

El ser mujer no es irrelevante en estos países, pues en general hay una correlación positiva entre esta condición y la pobreza. Así por ejemplo, la posesión de tierra (altamente asociada con la probabilidad de ser pobre) se relaciona en Ecuador con el género: la reforma y distribución de la tierra en la Costa estuvo sesgada hacia los hombres, y aunque la Sierra tiene prácticas hereditarias más equitativas hacia las mujeres, éstas están siendo afectadas por presiones de población y la escasez de tierra (World Bank, 2000).

En el Perú, la no participación en la fuerza laboral por parte de las mujeres no se relaciona, contrariamente a lo esperado, con los quehaceres del hogar sino con la no existencia de trabajo para ellas, especialmente en el ámbito rural (Robles, 1997).

Sin embargo, surge un dato curioso de los estudios: en los tres países, los hogares rurales jefaturados por mujeres evidencian una menor incidencia de pobreza.

La pobreza rural de Bolivia, Ecuador y Perú tiene así profundas raíces históricas, geográficas, económicas, institucionales y antropológicas. Descubrirlas era una primera pieza clave en el rompecabezas de este fenómeno. La segunda pieza clave es entender cómo se ha perfilado en la época reciente la pobreza rural (en este trabajo se ha optado por analizar los últimos 10 años), para conocer sus engranajes y así poderlos atacar mejor.

Capítulo II
La pobreza rural en los tres países durante los años noventa

Antes de empezar este capítulo, cabe señalar que las estadísticas sobre pobreza en general y pobreza rural en particular son escasas. Como se puede ver en el cuadro 6, la información no está siempre disponible para los mismos años. En el caso de la Cepal (Panorama 2000-2001), en los noventa solo existen estadísticas para Bolivia y Ecuador, y para Ecuador solo las hay en el área urbana. Por otra parte, en general los datos son poco comparables en el tiempo y entre países, pues responden a diferentes diseños y calidades. Así por ejemplo, ciertos datos se basan en el consumo, otros en el ingreso y otros más en las necesidades básicas. Las bases estadísticas de referencia (censos, encuestas…) no son siempre las mismas, la metodología con que se construyen varían entre los países y dentro de ellos según el momento histórico, y las líneas de pobreza cambian de acuerdo con las instituciones.

Para intentar salvar estos problemas, se ha basado la mayoría del análisis en las estadísticas del Banco Mundial, que calculan el porcentaje total de pobres de una población según su consumo, utilizando una línea de pobreza valorada en 60 dólares. Todos aquellos que no pueden adquirir esta canasta básica de 60 dólares son considerados pobres.

Se debe señalar que el ingreso o el consumo en el que se basan las encuestas es "privado" y por lo tanto no incluye el efecto directo sobre la pobreza de las prestaciones gratuitas de educación o salud.

Por otra parte, los problemas metodológicos y de escasez arriba mencionados son especialmente agudos en el caso de la pobreza rural, particularmente en décadas anteriores. Como se vio en el capítulo I, es difícil establecer impactos cuantitativos de las reformas sobre la pobreza rural. Aunque las estadísticas mejoran en algo en los noventa, están lejos de ser óptimas. Por ello, si bien este capítulo presenta los datos existentes, sería iluso pretender abarcar todo el tema con estas pocas medidas agregadas de incidencia.

La escasez de estadísticas y la multidimensionalidad del problema impiden la aplicación de métodos cuantitativos convencionales de agregación para el análisis de la pobreza rural. De hecho, existen dudas sobre la medida en que las líneas de pobreza convencionales (tanto las del Banco Mundial como las de la Cepal o las diseñadas por diversos autores) representan umbrales efectivos de privación en las áreas rurales de agricultura más tradicional. Las combinaciones de carencias pueden ser más (o menos) graves que la simple carencia de ingresos o de determinados recursos.

Por tanto, si bien este capítulo y los siguientes buscan respaldarse en la mayor cantidad posible de estadísticas agregadas, su enfoque será poco convencional en cuanto se complementará los datos con estudios particulares (sobre el perfil de los pobres y de grupos como los indígenas, sobre el comportamiento y las estrategias de ciertas comunidades) o con el resultado puntual de determinados programas (capítulo IV).

Cuadro 6: La incidencia de la pobreza en los noventa
(en porcentajes con respecto al total de la población)

Pobreza	Total		Rural		Urbana	
	1994	67	1995	88	1995	60
Bolivia	1999	63				
	(1) 1997	62	1997	79	1997	52
	(1) 1999	62	1999	81	1999	49
	1994	52	1999	67		
Ecuador	1998	46	1998	69	1998	30
					(1) 1997	56
					(1) 1999	64
Perú	1994	54	1994	67	1994	46
	1997	49	1997	65	1997	40

Fuente: Banco Mundial. Medición de la pobreza hecha en base al consumo.

1) Estimaciones de la Cepal basadas en líneas de pobreza y encuestas distintas a las usadas por el Banco Mundial. La Cepal se basa en datos de Encuestas de Empleo ajustadas por subdeclaración de ingresos mientras que el Banco Mundial utiliza Encuestas de Condiciones de Vida.

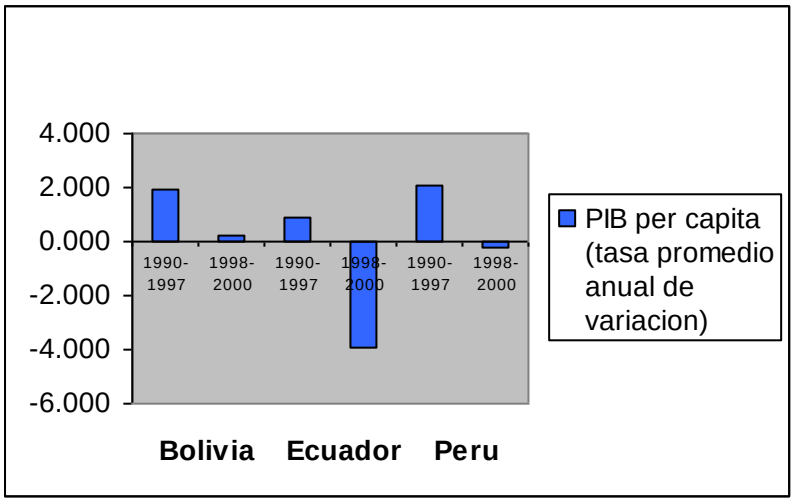
El capítulo empieza por un breve recuento de la situación macroeconómica y de la pobreza en general en la década del noventa, antes de tratar la pobreza rural en particular. Considero que esto contribuirá a situarnos mejor en el entorno económico del problema.

Finalmente, en una tercera sección, se retratará el perfil de los pobres rurales desde su posesión de activos y desde su calidad de vida, para así conocer mejor cómo son y cuáles son sus carencias. Para trazar una estrategia óptima de combate, es esencial conocer a fondo los sujetos objeto de la misma.

1) Breve Recuento Macroeconómico y Pobreza total

Después de la debacle de los ochenta, la primera mitad de los noventa marcó para las tres naciones una clara recuperación macroeconómica. Esta se tradujo en cierta medida en una mejora en las condiciones de vida de la población, pero la reducción de la pobreza no fue suficiente, especialmente en las áreas rurales. Como se puede observar en el cuadro 7, a partir de 1998, los tres países fueron presa de una nueva crisis que erosionó los modestos logros sociales alcanzados.

Cuadro 7: Recuperación y caída en los noventa



Fuente: Cepal

♦ Después de una larga recesión y de un importante incremento de la pobreza, Perú retomó finalmente el crecimiento en 1993, logrando un admirable incremento del PIB del 13% en 1994. El crecimiento económico se mantuvo hasta 1997. En consecuencia, El PIB per cápita se fue recuperando en forma sostenida, pero sin llegar a superar el nivel máximo alcanzado en 1981.

La inflación, luego de alcanzar su nivel máximo en 1990 (7 650 %), se redujo gradualmente hasta el 6,5 % en 1997.

Todos estos logros se reflejaron en una disminución de la pobreza total. De acuerdo con un reporte del Banco Mundial en 1999, la pobreza pasó de afectar al 54% de la población en 1991 al 49% en 1997. A pesar de esta reducción, en 1997 el país no había alcanzado aún las tasas de pobreza de 1985.

Así, si bien a lo largo de los últimos 40 años se han reducido los niveles de pobreza en el Perú, especialmente en la década del setenta, aún se mantienen altos pues aproximadamente 12 millones de peruanos son considerados pobres.

A pesar de la estabilización económica alcanzada en los años precedentes, la economía se vio afectada desde fines de 1997 por un conjunto de *shocks* externos y climatológicos. La crisis asiática implicó una reducción del crédito a la región por contagio financiero y disminuyó los precios de la mayoría de minerales y productos agrícolas exportados por el país. El fenómeno de El Niño, como lo vimos en el capítulo anterior, afectó la actividad pesquera, la agricultura y destruyó gran parte de la infraestructura económica y social de las zonas afectadas

Todo ello repercutió en el PIB, que en 1998 apenas creció el 0,3 por ciento. Si bien se recuperó en 1999, éste sigue siendo muy volátil. La volatilidad del producto en los años noventa, asociada en gran medida a la variabilidad de los términos de intercambio, ha sido de hecho una de las más altas de la región, superada únicamente por Brasil.

♦ En el caso de Bolivia, las condiciones externas y la estabilización favorecieron, en la década del noventa, la reducción de la inflación (desde 1993 se ha mantenido por debajo del 10 por ciento) y el crecimiento económico. Entre 1990 y 1996 la actividad económica creció a una tasa anual promedio del 4%. En ese mismo período, los ingresos familiares reales aumentaron en 19% y los ingresos *per cápita* en 22% como resultado de una mayor proporción de ocupados en el hogar y una reducción en el tamaño de éste. Ambos efectos contribuyeron de manera importante a la reducción de pobreza que, de acuerdo con el PNUD, se había incrementado en la década del ochenta. El Banco Mundial estima que la pobreza pasó de representar el 67% del total de la población en 1994 al 63% en 1999.

Sin embargo, esta disminución y los avances en los indicadores sociales no han sido suficientes para resolver las grandes carencias básicas de la población.

Después del modesto pero continuo crecimiento logrado desde comienzos de la década, la economía boliviana experimentó un severo retroceso en 1999. Al igual que Perú, el país se vio afectado por las crisis asiática y rusa, que redujeron los influjos de capital y deterioraron los términos de intercambio con una caída en los precios internacionales de los minerales y de los granos de soja. Bolivia sufrió además por el desaceleramiento económico de Brasil y Argentina.

En el plano interno, inundaciones en la parte este del país afectaron significativamente la producción agrícola, y hubo una aguda contracción del crédito

doméstico y de la inversión extranjera directa al madurar los programas de capitalización y al terminarse el proyecto del gasoducto. Paradójicamente, el éxito en la erradicación de los cultivos de coca y en la reforma aduanera tuvo un costo económico de corto plazo. En el 2000, la recuperación económica fue más lenta de lo esperada: el PIB solo creció un 2,5%.

Aunque aún es muy temprano para establecer cifras exactas, la mayoría de estos shocks han afectado a los más pobres, dada la inexistencia de adecuadas redes de protección social, y Bolivia sigue siendo uno de los países más pobres de Latinoamérica.

♦ En el caso ecuatoriano, desde 1992 se vivió un período de menor inestabilidad y de liberalización económica. A partir de ese año hasta 1996 el país creció a un modesto ritmo del 2,6% anual en promedio. Pero recién en 1995 fue superado el PIB per cápita de 1981. No obstante la mayor estabilidad alcanzada, la economía no logró consolidar su incipiente recuperación ni logró desprenderse de la dependencia en la exportación de petróleo.

La reducción aparente en la pobreza se logró básicamente durante este primer período. En 1994, el Banco Mundial estimaba que el 52% de la población total era pobre, mientras que en su reporte de 1996 calculó un 35% de pobres. Un grado de pobreza que seguía siendo alto, y que estaba en gran medida determinado por el bajo crecimiento registrado desde los ochenta y la falta de políticas redistributivas.

En la segunda mitad de la década se empezaron nuevamente a deteriorar las condiciones económicas. En 1997 y según datos del Banco Central, el PIB per cápita fue de nuevo menor al de 1981 (1 704 dólares), alcanzando un valor de 1 655 dólares.

En cuanto a la inflación, medida por el índice de precios al consumidor del área urbana, se ha mantenido alta especialmente desde 1988 a pesar de esfuerzos por doblegarla. Ecuador terminó 1998 con una inflación anual del 44%, la más alta de América Latina.

La llegada del fenómeno del Niño en 1998 y la posterior caída de los precios del petróleo marcaron el inicio de una crisis sin precedentes, agravada aún más por los problemas financieros mundiales. El resultado de la crisis del 98 fue peor para Ecuador que para Bolivia y Perú. El país registró un amplio déficit fiscal, inestabilidad cambiaria y de precios, un severo problema bancario y una profunda recesión. El desempleo se duplicó hasta casi el 17%, el PIB per cápita cayó en más del 7% en 1999 y varios bancos se desmoronaron, entre ellos el más grande del país.

En febrero de ese año se hizo flotar el tipo de cambio, el cual se depreció masivamente, conduciendo al país a una incipiente hiperinflación. En agosto, el gobierno suspendió el pago de intereses de algunos de sus bonos Brady, siendo Ecuador la primera nación del mundo en hacerlo. A inicios del 2000, después de la salida forzada del presidente Jamil Mahuad y con una tasa de inflación creciendo por encima del 100%, se anunció la adopción de la dolarización, lo cual estabilizó el caldeado ambiente.

Los más afectados de toda esta historia fueron los pobres crónicos, que vieron su pobreza profundizarse, y los que se encontraban cerca de la línea de pobreza. La nutrición se empeoró, especialmente para los niños, la atención médica fue postergada, y la educación se deterioró por la falta de recursos, la irregular asistencia de los profesores y el frecuente cancelamiento de clases durante el fenómeno de El Niño (Banco Mundial, 2000).

Los nuevos cálculos del Banco Mundial situaban al porcentaje de pobres sobre el total de la población en 46% para 1998, es decir 11% más que en 1996. Aunque en esta segunda mitad de la década el incremento de la pobreza se concentró en las áreas urbanas,

la pobreza se profundizó en las rurales (Vos, 2000). Pero falta aún medir las consecuencias sociales exactas de la crisis de los últimos años de la década.

En resumen, pese a la leve mejoría de los primeros años, el fin de la década fue testigo de un nuevo incremento en los niveles de pobreza de los tres países. Veamos ahora qué ha sucedido en el caso específico de la pobreza rural.

2) La Pobreza Rural

Como vimos, el trío de países en cuestión logró retomar el camino del crecimiento en los noventa, con mayor o menor éxito, lo cual repercutió en forma positiva (aunque débil) sobre la reducción de la pobreza total. Sin embargo, el crecimiento no se diseminó a las áreas rurales, por lo que los niveles de vida en el campo no han mejorado sustancialmente y la pobreza rural se mantiene extensa y severa.

En una primera parte de esta sección analizaremos los datos existentes sobre pobreza en el agro, en una segunda comentaremos el fenómeno de la migración y en una tercera esbozaremos una rápida ubicación de los pobres.

a) Las principales estadísticas

El crecimiento económico de inicios de la década no fue bien distribuido en ninguno de los tres países. Las brechas urbano-rurales que aún persisten dan prueba de ello, siendo los habitantes rurales los más afectados por las bajas condiciones de vida.

En Ecuador por ejemplo, los índices rurales de mortalidad infantil duplican y en ciertas zonas triplican los del sector urbano; las falencias rurales en el abastecimiento de agua potable o en la eliminación de excretas resultan 20 veces o en ciertos lugares 40 veces más acentuadas que en las ciudades. Asimismo, los índices de analfabetismo son en algunas zonas campesinas 20 o 30 veces más altos que en las ciudades (Guzmán, 1994).

La mayor diferencia en la incidencia de la pobreza se registra entre las áreas urbanas y rurales. El primer decil de pobreza rural, que corresponde a las mejores condiciones de vida en el campo, tiene niveles comparables al décimo decil urbano, donde se alcanzan las peores condiciones en las ciudades (Guzmán, 1994).

Mientras el 50 por ciento de los hogares bolivianos urbanos no tiene acceso a los servicios básicos, en las áreas rurales ese porcentaje se eleva a un abrumador 94 por ciento (Banco Mundial,1996).

En el Perú, las disparidades regionales son amplias y crecientes. De hecho, la mayor parte de la reducción de la pobreza lograda en los años noventa ocurrió en solo dos zonas, ambas urbanas: la capital –Lima- y la Sierra urbana (Escobal, 2001).

De este modo, e independientemente de qué método se use para estimar la pobreza, el resultado es que en los tres países ésta es sin duda más severa en el campo que en la

ciudad. Ecuador confirma esto, tanto en términos de porcentajes como de números absolutos. Aunque ahora más gente vive en las áreas rurales que urbanas, el 60% de todos los pobres aún reside en las áreas rurales. En 1994, el 67% de la población rural ecuatoriana era pobre, un poco menos que en años anteriores (Banco Mundial, 1996).

Si bien en los primeros años de la década no hubo mayores cambios en la pobreza rural del Ecuador, ésta se incrementó de 1995 a 1998. En este último año, la pobreza afectaba al 69% de la población rural, dos puntos porcentuales por encima de la registrada cuatro años atrás (World Bank 2000). Para tener una idea mejor idea del cambio, Vos (2000) calculaba que la tasa de pobreza rural se había incrementado en 6 puntos porcentuales de 1995 a 1999, con estimaciones basadas en ingresos familiares per cápita y una línea de pobreza de 60 dólares.

Y aunque la crisis que sobrevino después fue en general menos adversa para los pobres rurales que para los urbanos, los pobres de la costa rural fueron fuertemente afectados por El Niño. Si los pobres rurales fueron en general menos afectados es porque aún antes de la crisis ya carecían de acceso al empleo y a los servicios públicos.

En Bolivia, alrededor del 88 por ciento de la población rural era pobre en 1996. Además de ser extensa, la pobreza rural es severa, pues alrededor del 90 por ciento de estos pobres se encontraba por debajo de la línea de pobreza extrema (World Bank, 1996).

Por tanto, aunque la población rural representa tan solo un 42% de la población total, también en Bolivia (como en Ecuador), la mayoría de pobres (59%) se encuentra en las áreas rurales.

El Perú también posee hoy un elevado porcentaje de pobreza rural. En 1997, el 65% de la población rural era pobre, dos puntos porcentuales por debajo de la cifra alcanzada en 1994 (World Bank, 1999).

En el ámbito rural la pobreza no solo es más extendida sino también más profunda y severa respecto al ámbito urbano, lo cual significa que es mucho más difícil y costoso (en términos absolutos y por persona) erradicar o disminuir los niveles de pobreza en dicho ámbito (Robles, 1997). El desarrollo social de los últimos años ha llevado a una mayor concentración de la deprivación en las áreas rurales. Para dar un ejemplo, el 60% de los pobres severamente malnutridos y el 70% de los niños malnutridos vivían en el Perú rural en 1997 (World Bank, 1999).

En el caso del Perú, la composición de la pobreza se ha modificado más rápidamente que en los dos otros países. Mientras que a inicios de los 70 ésta era sobre todo rural -dos tercios de los pobres eran rurales- a mediados de los 90 el escenario se invirtió y dos tercios de los pobres son ahora pobladores urbanos (Escobal, Saavedra, Torero, 1999). Diversos autores coinciden en que en las últimas dos décadas ha habido una reducción de la pobreza rural (Bouillon, Yamada, 2000; Escobal, Saavedra, Torero 1999). Sin embargo, este fenómeno se explica en buena medida por la migración del campo a las ciudades.

Todos estos datos llevan a tres conclusiones. Primero, si bien la pobreza rural mostró signos de mejora en los tres países durante la década del setenta e inicios del ochenta, la segunda mitad de los ochenta anuló gran parte de los logros alcanzados, y los noventa mostraron una renovada pero débil e insuficiente reducción de la marginalidad rural. En el caso de Ecuador, esta tendencia se revirtió con la crisis de finales de la década, marcándose un incremento de la pobreza rural. Segundo, actualmente, más de la mitad de la población rural es pobre en los tres países, lo cual demuestra que la pobreza, en particular la

extrema, sigue siendo un fenómeno esencialmente rural. Tercero, una buena parte de los aparentes logros en la reducción de la pobreza en el campo es ficticia, puesto que se explica por la masiva migración de los campesinos hacia las ciudades. Dada la importancia de este último fenómeno, lo trataremos en más detalle en la siguiente sección.

b) La migración

Las paupérrimas condiciones de vida en el campo y la búsqueda de nuevas oportunidades han provocado en los tres países masivos éxodos de población. En Bolivia por ejemplo, entre 1988 y 1995 alrededor de 158 000 personas migraron a las áreas urbanas. Para muchos pobres en situación extrema, la migración ha sido su única alternativa de subsistencia. En consecuencia, las ciudades -las grandes receptoras de estos flujos humanos- empezaron pronto a registrar tasas inéditas de crecimiento demográfico.

Desde 1976, por ejemplo, las áreas urbanas bolivianas han crecido cuatro veces más rápido que las rurales. Actualmente, el área rural crece a un promedio anual del 0.1%, lo que la convierte en una población casi estacionaria (Pereira, Jiménez). La población urbana en cambio revela tasas de crecimiento del 4,3 por ciento. Para tener una idea de la magnitud de la redistribución poblacional, la población rural boliviana pasó de representar el 85,5 por ciento de la total en 1900 al 59% en 1976 y al 42,5 por ciento en 1992 (Hajek, 1995). En 1996, solo el 40 por ciento de la población era rural.

Entre los principales factores de atracción de las urbes estuvieron la crisis del sector minero de mediados de los ochenta, los desastres naturales, la crisis económica y las oportunidades de empleo ofrecidas en las ciudades del eje central de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

En Ecuador, la tasa de crecimiento de la población del sector urbano se situó entre 1950 y 1982 en torno al 4,6 por ciento. Si bien este ritmo se ha atenuado en los últimos años, la tasa de crecimiento demográfico urbano es 11 veces mayor que la rural. El 0,4% de crecimiento poblacional anual registrado en 1990 es casi recesivo (Guzmán, 1994). En ciertas provincias, el crecimiento poblacional es directamente negativo.

Bolivia ha experimentado además, en los últimos 20 años, la huida de grandes contingentes de campesinos pobres de las regiones áridas y semi áridas de la región andina hacia los trópicos para plantar cultivos de coca.

Además de las urbes, la selva es otra de las regiones que ha acogido numerosos colonizadores. En los tres países, las regiones fronterizas entre los Andes y la selva han experimentado la colonización espontánea por parte de miles de colonos andinos que en general han puesto gran presión en la ecología de la zona y en los territorios y poblaciones indígenas locales.

En el caso particular del Ecuador, la migración se ha producido también en gran medida hacia el extranjero (Estados Unidos en los primeros años, España e Italia últimamente), dejando pueblos enteros, especialmente al sur del país, únicamente poblados de niños y mujeres, y las ciudades con falta de mano de obra no calificada. Aunque la migración a Europa es aún muy reciente como para tener estimaciones certeras de su magnitud, se calcula que solo en Nueva York viven alrededor de un millón de ecuatorianos. Este fenómeno se registra también en Perú y Bolivia, aunque quizás en menor intensidad.

Hoy, los tres países presentan una configuración poblacional opuesta a la de hace tres décadas, con una mayor concentración poblacional en las urbes que en el campo.

En general, las ciudades se vieron pronto rebasadas en su capacidad de cubrir las necesidades de los nuevos migrantes y en el reto de generar nuevos empleos, creando amplias zonas marginales. Esto revela el lazo intrínseco existente entre la pobreza rural y la urbana, y cómo el atacar a la primera implica atacar a la segunda.

El fenómeno migratorio ha producido así una aparente reducción de pobres en el campo, por lo cual no se puede necesariamente asociar el decremento de la pobreza rural con una exitosa política de desarrollo. De hecho, la disminución de la pobreza rural en América Latina en el período 1990-1997 se debe en un 68% a la migración rural-urbana (De Janvry, Sadoulet, 2000).

Así, en la gran mayoría de casos el escape representado por la migración no es más que una transferencia de pobres del campo hacia las ciudades, con la de la desarticulación de los hogares y de las estructuras rurales.

A pesar de estos movimientos de personas, nuestros tres países siguen presentando elevados porcentajes de población rural, especialmente Bolivia y Ecuador, por lo que combatir este segmento sigue siendo una prioridad.

Después de haber analizado los movimientos poblacionales, veamos ahora brevemente cuál es la actual ubicación geográfica de los pobres, elemento esencial a la hora de focalizar geográficamente los programas sociales.

c) Ubicación actual de los pobres

Más allá de las diferencias intrínsecas a cada país, se pueden encontrar algunos patrones comunes: la mayoría de pobres rurales se encuentra en la sierra (en números absolutos), la pobreza extrema afecta particularmente a las familias rurales de la sierra y la selva, y en el caso de Perú y Ecuador la selva registra los mayores porcentajes de pobreza con respecto a su población, siendo el número de habitantes de la selva menor que el de la sierra. Finalmente, las capitales registran los menores porcentajes de pobreza sobre el total poblacional. Veamos más en detalle a cada país.

♦ Para la mayoría de cantones ecuatorianos, la pobreza rural fluctúa entre el 45 y el 96%. Solo en las provincias de El Oro y Galápagos (Costa) se encuentran niveles de pobreza rural comparativamente bajos.

En general, la Costa ecuatoriana presenta una incidencia levemente mayor de pobreza que la Sierra, pero la severidad de la pobreza es mayor en la Sierra, así como la pobreza rural.

La predominancia de la pobreza urbana es una característica de la Costa, en sus ciudades de rápido crecimiento poblacional. En el ámbito rural, los cantones más pobres están en Manabí y Los Ríos. Pero en ninguno de estos casos se encuentran situaciones comparables a las áreas deprimidas del Oriente y la Sierra.

En la Sierra aún predomina la pobreza rural. Entre las provincias serranas con mayor pobreza rural se puede citar a Loja, Chimborazo, Bolívar, Cotopaxi e Imbabura. Aunque menos poblado, el Oriente es el que mayor porcentaje de pobreza rural presenta.

En 1990, se estimaba que la pobreza rural de la costa era de 72,7%, la de la Sierra 74,5% y la del Oriente 87,1% (Secretaría Técnica del Frente Social, PNUD, 1996)

♦ Geográficamente, la pobreza en Bolivia se encuentra concentrada en el sur del departamento de Cochabamba, Potosí, Pando, Beni, Chuquisaca, parte de Oruro y en el Norte del departamento de Tarija. Estas son zonas caracterizadas pro tener tierras con topografía abrupta, de clima frío y víctimas del deterioro ambiental producido por la actividad minera.

En general se estima que la pobreza es menor en las tierras bajas de los alrededores de Santa Cruz, y mayor en la sierra rural, donde es además más severa.

Las principales ciudades son las que registran el menor porcentaje de pobreza sobre su total poblacional.

♦ En el Perú, la mayor cantidad de pobres se encuentra en la sierra rural, donde viven casi dos tercios del total de habitantes rurales del país. Pero la selva rural es la que presenta la mayor proporción de pobres entre sus habitantes. La capital Lima (Costa) tiene la menor proporción de pobres, pero por su tamaño posee el segundo mayor número de pobres absolutos del país.

En general, la costa rural presenta una incidencia de pobreza bastante más alta que la costa urbana.

La severidad de la pobreza es particularmente marcada en la selva, siendo así los pobres rurales de la selva los más pobres de todo el país. Aunque en términos proporcionales la selva rural tiene los mayores porcentajes de pobres extremos, el mayor número de pobres extremos se encuentra en la sierra rural.

Ahora que sabemos a grandes rasgos cómo es la distribución geográfica de la pobreza rural, veamos cuáles son las características de los sujetos que la conforman. Esto es importante pues los pobres rurales tienen problemas distintos a los urbanos, y solo conociendo los determinantes de su ingreso y las características de su perfil se los puede ayudar mejor.

3) Determinantes del Ingreso y Características de los Pobres Rurales

Esta sección se divide en tres partes: una primera en que se describe la carencia por parte de los pobres rurales de los principales recursos que contribuyeron a formar su ingreso en la década del noventa, una segunda en que se retrata las características asociadas a este grupo poblacional y una tercera dedicada a la condición de ser indígena, que es probablemente el principal factor asociado a la pobreza rural en los tres países.

a) Determinantes del ingreso rural

Como se vio en el marco conceptual de la introducción, el ingreso rural depende básicamente de dos factores: los activos físicos y los activos humanos. Los físicos incluyen la tierra, el capital financiero y la tecnología. En este apartado se hace una descripción de la distribución de uno de los activos físicos más importantes: la tierra. Como las condiciones tecnológicas y financieras ya se trataron con suficiente detalle en el primero capítulo no se vuelve a ellas.

Entre los activos humanos están principalmente la educación y el trabajo.

. *La Tierra*

Históricamente, los tres países han sido incapaces de distribuir equitativamente la tierra, dejando a una gran masa rural con escasas porciones de terreno.

♦ Antes de la reforma agraria de 1953, Bolivia acusaba uno de los patrones de distribución de la tierra más desiguales de la región, con menos del 4% de los terratenientes controlando más del 82% de la tierra. El país fue el primero en Sudamérica en implementar una reforma agraria. De 1955 a 1995 se redistribuyeron 20 547 000 hectáreas, beneficiando a unas 548 776 familias (World Bank, 1996).

Pero los abusos en la interpretación de la ley y la ineficiencia institucional implicaron que la redistribución de la tierra no tuviera el mismo éxito en todas partes. En muchas áreas, las haciendas permanecieron intactas.

De acuerdo con el censo agrícola de 1989, el 0,63% de las propiedades cubiertas por el censo ocupaban el 66,4% de la tierra. En el otro extremo, el 52,5% de las propiedades (aquellas con menos de 3 hectáreas) ocupaban tan solo el 0,77 por ciento de la tierra.

En 1996, se promulgó la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria con el objeto de establecer un nuevo régimen de distribución de la tierra, garantizar el derecho propietario y regular el saneamiento de la propiedad agraria. Aunque el proceso parece ir por un buen camino, sus avances han sido lentos y perdura la muy inequitativa distribución de este recurso natural.

En cuanto a titularización, de 1967 a 1998 se titularon más un millón de hectáreas de 38 786 personas, en cinco departamentos. Sin embargo, muchas familias carecen aún de títulos de propiedad.

♦ En 1960, la estructura de tenencia de la tierra en Ecuador era fuertemente concentrada: el 3% de grandes propietarios controlaban el 65% de la tierra, mientras que el 67% de pequeños propietarios eran dueños del 16% del suelo (Encalada, García, Ivarsdotter, 1999).

Antes de que la reforma agraria fuese instituida en 1960, la organización socio económica rural giraba alrededor del monopolio de la tierra y la imposición de servicios

laborales obligatorios. Este sistema experimentó sustanciales cambios que resultaron en la evolución de modernas granjas lecheras e independientes comunidades campesinas.

Pero las reformas no beneficiaron a todos. De hecho, los cambios en la posesión de las tierras no llegaron a la mayoría de los pobres rurales. En general, las comunidades indígenas y de campesinos recibieron las porciones de tierras más pequeñas, improductivas y frágiles. Algunas de ellas son tan empinadas que ni la más meticulosa técnica logra mantener la fertilidad del suelo indefinidamente. Por otra parte, se registraron también discriminaciones de género: la distribución de la tierra en la Costa estuvo sesgada hacia los hombres (World Bank, 1996, 2000).

La actual estructura de tenencia de la tierra muestra que el 32% de la tierra está en manos de los grandes propietarios que tienen más de 100 hectáreas, el 33% es propiedad de medianos propietarios que tienen entre 20 y 100 hectáreas y el 35% restante está en poder de los pequeños propietarios que tienen entre 0.1 y 20 hectáreas.

A pesar de un aparente cambio en la tenencia, la concentración de la tierra se mantiene a nivel similar al de los años 70, tal como muestra el coeficiente de Gini, que para el caso de Ecuador era de 0,80 en 1994 (Banco Mundial, 1996).

Luego de terminado el proceso de reforma agraria la Sierra enfrenta una sobre valoración de la poca tierra productiva que queda, lo cual impide el acceso a la misma por parte de los pequeños productores debido a su alto costo.

A pesar de que no se cuenta con cifras de los productores sin tierra, la encuesta de condiciones de vida de 1990 menciona que el 28% de los habitantes rurales de la Sierra, que es la región más fraccionada de país, no disponen de tierra.

En cuanto a la titularización, Ecuador adolece de falta de claridad legal. La adjudicación de títulos que tuvo lugar a principios de los noventa no se acompañó de la legislación necesaria sobre los derechos indígenas, lo cual ha dado lugar a una gran ambigüedad acerca del uso de los recursos en estas zonas (Plant, Hvalkof, 2002). Por otro lado, el Banco Mundial estima que quedan por recibir títulos 2,5 millones de hectáreas de tierras ocupadas por comunidades indígenas y afroecuatorianas.

♦ En el Perú, el proceso de reforma agraria se inició recién a fines de la década de los sesenta. Pero antes de redistribuir la tierra expropiada de los dueños de latifundios a los productores agropecuarios, el Gobierno militar optó por colectivizar la agricultura, creando grandes cooperativas agrarias en la costa y sierra. Con el fracaso posterior de esta Reforma, que se hizo evidente a fines de los setenta, se decidió parcelar las cooperativas. En 1980 se formalizó el proceso y según el censo agropecuario de 1994, en la agricultura peruana predomina la pequeña propiedad fuertemente atomizada, excluyendo las comunidades campesinas de la sierra que mantienen grandes extensiones de tierra poco fértil.

En la costa, aproximadamente el 50% de las explotaciones agropecuarias tiene menos de 3 hectáreas, cifra que alcanza un 62% en el caso de la sierra. Adicionalmente, el promedio de parcelas no-contiguas por productor es mayor a 3, siendo esta característica especialmente evidente en la sierra donde casi un tercio de los productores tienen 5 o más parcelas con extensiones promedio inferiores a una hectárea.

En este país no ha habido un programa concertado que atienda específicamente la titulación de los campesinos indígenas y las comunidades nativas desde la reforma agraria de principios de los 70. Los programas de titulación actuales ponen el énfasis principal en

la tenencia individual. En la sierra, la titulación ha sido esporádica como respuesta a una serie de demandas o peticiones de extensión y regularización de tierras.

. *La Educación*

Si bien los países han mejorado sus niveles educativos durante los últimos años, aún revelaban un considerable rezago dentro de la región durante los noventa, siendo Bolivia el que parecía más atrasado.

El desempeño de Ecuador parece peor que el de sus vecinos latinoamericanos en un indicador clave: inscripción a la escuela secundaria. Según las estadísticas de la Unesco, Ecuador y Guyana fueron los únicos países de la región en mostrar menores tasas de inscripción a la escuela secundaria en 1994 comparado con 1980. En Bolivia, el 30% de los jefes de hogar no había cursado la secundaria, lo cual sigue siendo una alta cifra. En el Perú, mientras que en 1940 menos del 5% de la población había alcanzado a cursar la secundaria, en 1996 un tercio tenía esos niveles de logro educativo.

En las áreas rurales, los niveles de educación son remarcablemente bajos. En Ecuador, el 94% de los jefes de hogares pobres no ha ido más allá de la educación primaria (Lanjouw, 1996). La situación es similar en Perú, donde solo el 10% de los pobres tiene educación secundaria completa (Escobal, Saavedra, Torero, 1999). En Bolivia, un tercio de los hogares rurales tiene niños que no van a la escuela y en algunos departamentos la tasa de analfabetismo llega al 54,2% (Vos, Lee, Mejía). En los tres casos, el analfabetismo rural es particularmente marcado entre las mujeres.

Como con la mayoría de servicios, existen considerables disparidades entre el campo y la ciudad. Así por ejemplo, en Ecuador los pobres extremos (del primer quintil) de las áreas rurales tienen menos de cuatro años de educación mientras que los ricos urbanos (quintil cinco) poseen un promedio de casi 12 años de educación. En el campo, apenas el 29% de los niños completan los primeros años de la secundaria, frente al 62% en las ciudades. En Bolivia, la situación parece aún más dramática: en promedio, los adultos rurales tienen 3,5 años de escolaridad, en contraste con un promedio de 9,8 años de los adultos urbanos (World Bank, 1996). En cuanto a los niños del campo, mientras más pobres son, menos probabilidades tienen de cursar la primaria. En el Perú, los jefes de hogares pobres tienen un promedio de 6,5 años de educación en las zonas urbanas y de 4,5 años en las zonas rurales (World Bank, 1999).

Además de los escasos años dedicados a la educación en el campo, éstos no son tan bien aprovechados por los pobres. Así, un individuo pobre requerirá más años de su vida para alcanzar un nivel de educación similar a otro no pobre. En el ámbito rural peruano, la "sobreedad" de los matriculados en el nivel primario es pronunciada ya que más de la mitad (52.5 %) de los matriculados con edades entre 12 y 16 años que viven en extrema pobreza cursan algún grado de educación primaria (Robles, 1997). Esta situación se debe a las altas tasas de repetición escolar, la entrada tardía al sistema educativo y a la asistencia irregular a lo largo del ciclo escolar, entre otros.

Se calcula por ejemplo que en la Bolivia rural, uno de cada tres niños del más bajo quintil perdió al menos un día de clases en el último mes, mientras que uno de cada 10 perdió un día de clases en el quintil más alto (World Bank, 1996). A su vez, estos factores están asociados con la participación paralela de los niños y jóvenes del campo en el mercado laboral: los hogares rurales tienden a emplear a sus miembros de edades menores

para incrementar sus ingresos. Esta dinámica es perjudicial en cuanto genera muy pequeñas contribuciones al presupuesto familiar y pone en riesgo las posibilidades de movilidad social familiar, generando así la reproducción de la llamada "cadena de la pobreza".

En general, las mujeres rurales son las más afectadas por la falta de educación. En Bolivia, el analfabetismo afecta a un cuarto de la población total femenina y a la mitad de las mujeres en las áreas rurales (Vos, Lee, Mejía). Asimismo, las bajas tasas de asistencia escolar en las áreas rurales afectan más a las niñas.

Además de los problemas "cuantitativos", la educación rural adolece de problemas cualitativos. En muchas escuelas rurales, donde es común la enseñanza simultánea de varios grados, las técnicas pedagógicas no son adecuadas, hay escasez de materiales y los maestros son mal pagados. Además, en las áreas rurales se imponen los patrones de educación de las ciudades, en muchas ocasiones poco adecuados a la realidad rural. La gran mayoría de veces se transmiten los conocimientos en castellano, a pesar de que la población rural habla idiomas nativos como el quechua, el aymara o el guaraní. Ello contribuye a la reducida participación de los habitantes rurales en los sistemas de instrucción formal.

• *El trabajo*

En el ámbito rural, la agricultura sigue siendo la principal forma de sustento, especialmente para los más pobres. En el Perú por ejemplo, los trabajadores rurales ocupados que viven en condiciones de pobreza se encuentran en el sector de agricultores pequeños en un 70%. Se calcula que el 91% de los pobres extremos laboran en la agricultura (Robles, 1997). En Bolivia también se encuentra esta asociación entre pobreza y trabajo agrícola. Los trabajadores por cuenta propia vinculados a las actividades agropecuarias, que constituyen la mayor proporción de la población ocupada rural, presentan los más bajos ingresos de todos: menos del 70 por ciento del ingreso promedio (Jemio, 1999). En Ecuador, la probabilidad de ser pobre aumenta considerablemente en hogares cuyo jefe es trabajador agrícola (Jácome, Larrea, Vos).

Puede decirse por tanto que uno de los principales factores asociado a los pobres rurales es el trabajo agrícola. Sin embargo, cada vez más el trabajo no agrícola en áreas como el comercio, la construcción, las artesanías, los textiles, la carpintería o los servicios cobra importancia en el agro.

De hecho, el ingreso no agrícola juega un papel tan importante como el ingreso agrícola para los hogares del segmento más pobre de la población rural boliviana. Para los habitantes rurales pertenecientes al 20% más bajo de la distribución del ingreso, el ingreso agrícola representa el 53% del total de su ingreso. Para la población rural total, representa tan solo el 46% (World Bank, 1996). En Ecuador, muchos de los hogares rurales complementan su ingreso agrícola con otras actividades remuneradas. De hecho alrededor del 40 por ciento del ingreso de la población rural proviene de actividades no agrícolas (Lanjouw, 1998). Se estima que un poco menos de medio millón de microempresas operaban en el Ecuador rural en 1995, dando empleo a casi 900 mil personas, de las cuales el 55% es pobre (Lanjouw, 1998). En el Perú rural, el 51% del ingreso proviene de actividades económicas no agrícolas (Escobal, 2001).

Dada la importancia del trabajo no agrícola, es importante tomarlo en cuenta en la lucha contra la marginalidad. Así lo veremos en el capítulo IV.

En general, la reducida capacidad de generación de empleo productivo en el sector moderno de la economía de los tres países ha constituido un obstáculo a la integración de un extenso sector tradicional de subsistencia. Como resultado, el subempleo, tanto entre el campesinado pobre como en el sector informal urbano, ha adquirido un carácter masivo y creciente.

b) Características de los pobres rurales

A la carencia de activos físicos y humanos que limitan la adecuada generación de ingresos se suma la escasez de "benefactores públicos" como la inversión en infraestructura. Todo esto resulta en un deficiente bienestar reflejado en los pobres niveles de nutrición y salud de los pobres.

• *Infraestructura básica*

Los pobres rurales de los tres países tienen mucho menos acceso a la infraestructura básica que los habitantes de las urbes.

En el caso del agua, solo el 23% de los hogares rurales bolivianos accede a redes de abastecimiento de agua potable por cañería (Hajek, 1995). En Ecuador, apenas el 18,3% de los pobres rurales tiene conexión a la red pública de agua (Banco Mundial, 1996), cifra que en el Perú se reduce al 15% (Robles, 1997).

Los pobres que no tienen acceso a las redes públicas de agua se ven obligados a obtenerla en los ríos, manantiales o acequias. Esta falta de agua potable junto con las pobres condiciones sanitarias, el hacinamiento, los pisos de tierra (comunes en los hogares rurales) y la casi inexistente recolección de basura incrementan los problemas de salud de por sí ya altos entre los pobres rurales.

Un importante indicador de las condiciones sanitarias es el grado de acceso al alcantarillado. En Bolivia, solo el 17% de los hogares cuenta con servicios de sanidad públicos (World Bank, 1996). En el Perú, las dos terceras partes de los pobres rurales no tienen servicios higiénicos (Robles, 1997). En el Ecuador rural, apenas el 12,4% de los pobres cuentan con una conexión de alcantarillado (Banco Mundial, 1996). Por ello, la autogeneración de sistemas de eliminación de excretas mediante pozos sépticos o sistemas independientes de alcantarillas es una práctica generalizada en las áreas rurales.

En lo que se refiere a la energía eléctrica, Ecuador parece poseer el servicio más extendido, pues el 62% de los pobres rurales cuenta con este servicio (Banco Mundial, 1996). En el Perú, solo aproximadamente un quinto de los pobres rurales se pueden alumbrar con electricidad (Banco Mundial, 1999), y en Bolivia un 84% de los hogares rurales carece de ella (Hajek, 1995).

A fin de suplir esta falta, los hogares utilizan el kerosene para alumbrar sus viviendas. El 77% de los pobres rurales peruanos utiliza este tipo de alumbrado (Robles, 1997). Y para cocinar, muchos de los pobres utilizan la madera.

En lo que se refiere al servicio de telecomunicaciones, con muy pocas excepciones, la mayoría de pobres rurales no cuenta con teléfonos ni televisores. La radio en cambio es

bastante extendida en el ámbito rural. En el Perú por ejemplo, más del 70% de hogares rurales poseen una radio (Robles, 1997).

• *Nutrición*

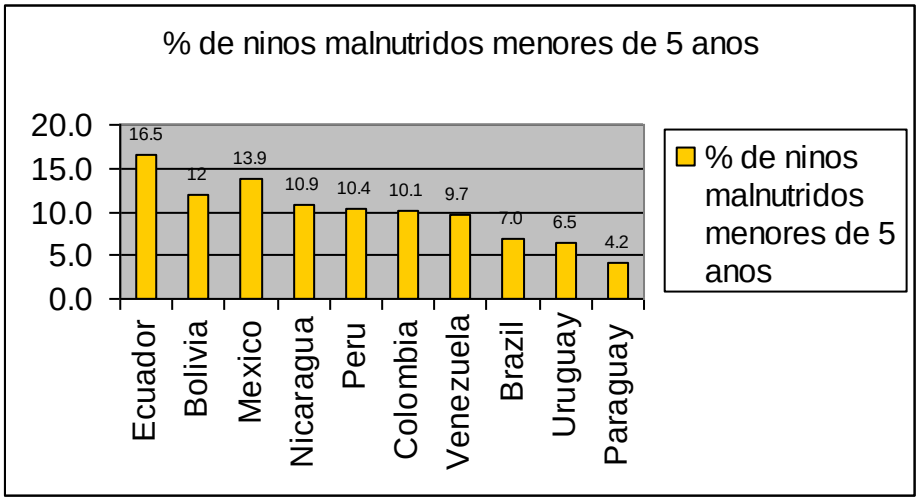
Según el Banco Mundial los estándares de nutrición de los pobres están más afectados en las áreas urbanas que en las rurales, pues la población rural tiene la posibilidad de remplazar la falta de alimentos caros o inaccesibles por los productos que cultivan en sus propias tierras. Sin embargo, la población rural sigue mostrando deficientes patrones de consumo y muchas veces los complementos nutricionales recibidos por los niños que van a la escuela representan su única comida diaria.

Ecuador ha tenido un considerable éxito en la reducción de la tasa de desnutrición. La corta estatura declinó de 49,4% entre niños preescolares en 1986 a 25,2% en 1998 (World Bank 2000). Pero a pesar del progreso, la malnutrición infantil en Ecuador es la más alta de Sudamérica (Homedes, 2001) (ver cuadro 8).

Por su parte, Perú también ha hecho progresos en la lucha contra la malnutrición. El Primer Censo Nacional de Talla de Escolares realizado en 1993 reveló que el 67% de los niños censados en las áreas rurales sufría de desnutrición crónica. Las tasas de malnutrición han decrecido sustancialmente en las áreas rurales pero aún se registran tasas relativamente altas: el 23,8% de los niños menores de cinco años sufre de malnutrición crónica (World Bank, 1997). Esto implica que más de 600 mil niños están malnutridos, lo cual disminuirá sus capacidades de aprendizaje y los hará mucho más vulnerables a las enfermedades.

En Bolivia, la malnutrición infantil de moderada a severa es la más alta de Sudamérica después de Ecuador (Homedes, 2001).

Cuadro 8: La desnutrición frente a otros países de la región



Fuente: Banco Mundial

• *Salud*

Los indicadores disponibles de salud revelan la gravedad de la situación dentro del contexto latinoamericano. De los tres países analizados, Bolivia es el más afectado y Ecuador el que muestra la mejor situación relativa. La mortalidad infantil en Bolivia (uno de los indicadores más sensibles del nivel de salud de una población) es de 59 por cada mil nacimientos, de 43 en Perú y de 39,4 en Ecuador. La tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años alcanza un aberrante 81 por mil en Bolivia, un 68 por mil en Perú y un 48,3 por mil en Ecuador. La tasa de mortalidad materna es de 390 por 100 000 en Bolivia, 265 en Perú y 159 en Ecuador (Banco Mundial, 2000).

Para poder tener una idea de la magnitud del problema, todas estas tasas son bastante más altas que las de los otros dos países de la Comunidad Andina -Colombia y Venezuela- y están entre las peores de la región. En las áreas rurales, el problema es mucho más agudo. Así por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil en la Bolivia rural está cercana a 100 por cada 1000 nacimientos, una cifra muy alta comparada con el promedio latinoamericano: 43 por cada mil nacimientos (Vos, Lee, Mejía).

Las enfermedades típicas de la pobreza –diarréicas, infecciones respiratorias y tropicales (como la malaria)- son prevalentes entre los pobres rurales y la cobertura de vacunación para los niños pobres es reducida, siendo insuficiente la medicina preventiva.
En Bolivia por ejemplo se reportaron 35 mil casos de malaria en 1994, con 3,3 millones de personas en riesgo de contraer la enfermedad.

En general, la cobertura del sistema de salud es muy deficiente. En el Perú, el 40% de los pobres no puede costearse un médico o una enfermera y solo el 10% está cubierto por algún tipo de seguro de salud (Banco Mundial, 1999). En Ecuador, casi el 80% de la población no posee ningún tipo de cobertura de seguro de salud (Banco Mundial, 2000).

En las áreas rurales, el acceso a la salud es particularmente escaso y disperso, y el costo de las medicinas demasiado alto. Pocas mujeres reciben cuidado prenatal y muchos nacimientos ocurren sin asistencia profesional. En el Ecuador rural, los pobladores deben viajar alrededor del doble de lejos que los pobladores urbanos para recibir tratamiento. En la región amazónica del Ecuador directamente no existen servicios médicos rurales, excepto esporádicas campañas que se llevan a cabo máximo dos veces por año.

Por ello, muchos pobres optan por una medicina alternativa o tradicional. En Ecuador, el 32,7% de las enfermedades de los pobres rurales es tratado informalmente. En Bolivia, un 30% de la población no recibe cuidado médico occidental (Homedes, 2001).

Otro de los problemas de salud pública que afecta especialmente a los pobres rurales es el consumo excesivo de alcohol. En Ecuador por ejemplo, el consumo diario por hogar es más de tres veces mayor en las áreas rurales que en las urbanas (Lanjouw, 1996).

En resumen, los pobres rurales carecen de suficientes activos, y las condiciones de vida de los pobres en general y de los que habitan las zonas rurales en particular dejan aún mucho que desear. Por tanto, la inversión en activos y la mejora de su calidad de vida deberá ser uno de los puntales de cualquier estrategia de lucha contra la pobreza.

Finalmente, este trabajo considera que la principal característica de tipo cultural asociada a la pobreza rural es la etnicidad: En Ecuador, Bolivia y Perú, ser indígena es casi sinónimo de ser pobre. Por ello, se ha dedicado toda una sección a la pobreza de este grupo.

c) Pobreza Indígena

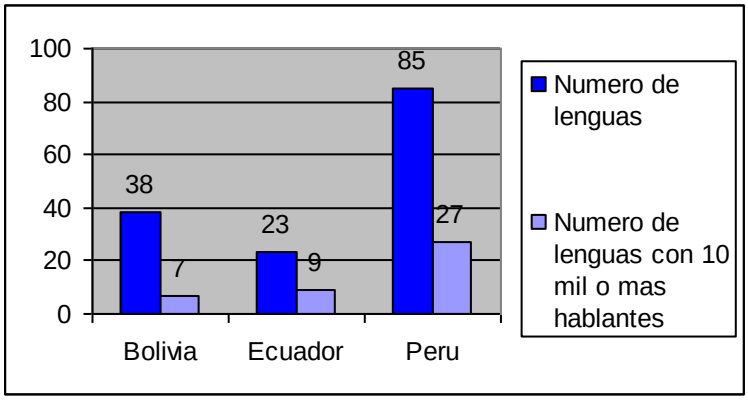
El desarrollo alcanzado por los tres países durante las últimas décadas no ha beneficiado a todos. Claramente, la población indígena no ha participado de él, aún carece de integración política y social y en algunos casos ha visto incluso caer su calidad de vida en la década del 90. En el Perú por ejemplo, el Banco Mundial encontró que mientras en 1994 una familia indígena tenía un 40% más de probabilidades de ser pobre que el resto, en 1997 esa cifra se incrementó al 50%. De acuerdo con el mismo Banco Mundial, el ser indígena incrementa la probabilidad de ser pobre en un 14%.

Este organismo internacional define como indígena a un grupo de gente que comparte algunas denominaciones comunes, como por ejemplo: idioma, tierras ancestrales, cosmología y un origen simbólico. Pero dada la ambigüedad que resulta de esta definición cultural y para facilitar el análisis, pecando quizás de una sobre simplificación, la mayoría de estudios mencionados en este trabajo asimila el término indígena al lenguaje hablado.

El número de lenguas habladas en cada uno de los países da cuenta de la riqueza y diversidad cultural imperante en ellos (ver cuadro 9). En Bolivia se hablan versiones del quechua, aymara y guaraní. Otras de las familias lingüísticas existentes son el arawakan, el chapacuran, el uru-chipaya, el mataco-maca, el panoan, el tupi y otros lenguajes preincaicos como el uru y el puquina. De los tres países en estudio, el Perú es el que tiene la mayor diversidad de lenguas, siendo las principales familias de idiomas el arawakan, el aymara, el cahuapanan, el harakmbet, el huitotoan, el jivaroan, el panoan y el quechua y sus variantes. Entre las poblaciones indígenas existentes en Ecuador, cada una con su propio idioma, están: los Quichuas, Cofán, Siona Secoya, Huaorani, Shuar, Ashuar, Shiwiar, Awa, Chachi, Tsachila, y Epera.

A pesar de esta diversidad, la mayoría de indígenas de Bolivia y Perú hablan quechua y aymara, y quechua en Ecuador.

Cuadro 9: Una importante riqueza lingüística



Fuente: Psacharopoulos, Patrinos. 1994

El peso de este bagaje cultural es tal que algunos países han declarado a un lenguaje indígena como el segundo lenguaje más importante. En 1975, por ejemplo, el Perú declaró al español como el lenguaje dominante y al quechua como el idioma oficial. En 1987, Bolivia reconoció al Tupi-Guaraní como un lenguaje nacional junto con el español, el quechua y el aymara.

Existen pocas estadísticas sobre la población indígena latinoamericana. Y cuando las hay, resultan ser increíblemente disímiles en un mismo país y la gran mayoría de veces son difícilmente comparables entre naciones. Por ello hemos optado por presentar en el siguiente cuadro los datos recopilados por el Celade, que revelan cierta unidad.

Cuadro 10: Estimados de población indígena en los ochenta (en porcentajes)

	Datos del censo	Estimados alternativos
Bolivia	54.0	56.8
Ecuador		29.5
Perú	24.8	40.8

Fuente: CELADE 1992; varias fuentes citadas en Gnerre 1990.

Algunas de las diferencias en las estimaciones pueden atribuirse a las diferentes definiciones de indígena y las subestimaciones de la población de algunos estudios debido al aislamiento geográfico de estas comunidades.

Según estos datos, Bolivia, Perú y Ecuador son los tres países con mayor población indígena de toda América del Sur. Y la mayoría de esta población vive en el campo, particularmente en la sierra andina (Psacharopoulos, Patrinos, 1994). Se calcula que un 70% de la población rural boliviana es indígena (aunque el Banco Mundial señala que este porcentaje puede ser de 90%), y que alrededor del 50% de la población rural peruana lo es.

Sea cual sea el método usado, el grupo indígena tiene en los tres países más probabilidad de ser pobre y extremadamente pobre que cualquier otro grupo. Así, si la incidencia de la pobreza es de por sí ya alta entre los habitantes rurales de los tres países, lo es aún más entre los indígenas, que son los más pobres de los pobres. Medido por el ingreso, mientras más de la mitad del total de la población boliviana es pobre, más de tres tercios de su población indígena lo es (64%). En el caso del Perú, alrededor del 79% de la población indígena es pobre (Psacharopoulos, Patrinos, 1994). En Ecuador, mientras en 1994 la incidencia de la pobreza alcanzaba el 52% de la población, entre la población indígena era del 80% (Secretaría Técnica del Frente Social-PNUD, 1996).

Estas cifras son una prueba de la discriminación a la que se enfrentan los pueblos indígenas. En los tres países, éstos viven en las zonas con mayor atraso en cuanto a cantidad y calidad de servicios y oportunidades de empleo. Existe poca investigación empírica sobre las condiciones socioeconómicas de los indígenas en América Latina, comparada con la rica literatura étnica en los países desarrollados, pero la conclusión más evidente es que éstas son muy malas. Veamos algunos de los indicadores existentes.

. *Educación*

La población indígena tiene mucho menos acceso que el resto a la educación y sus niveles de analfabetismo son en algunos casos aberrantes. En Bolivia por ejemplo, el 93% de los indígenas monolingües rurales era analfabeto en 1988 (Psacharopoulos, Patrinos, 1994). En el Perú, la población no indígena tenía una tasas de analfabetismo del 22% frente a un 50% de la población indígena, siendo la porción rural femenina la más afectada. Se calcula que en promedio, los peruanos no indígenas tienen un 47% más de educación que los que son indígenas. En Ecuador, el analfabetismo en las áreas rurales de la Sierra, donde predomina la población indígena, es el más alto del país. Mientras el analfabetismo a nivel nacional era solo del 9% a inicios de la década, más del 40% de la población en los cantones fuertemente indígenas era analfabeta (Banco Mundial, 1996).

Existe una fuerte correlación negativa entre la asistencia a la escuela y la etnicidad. En el Perú rural, el 70% de los hablantes de quechua mayores de cinco años nunca han ido a la escuela, frente al 40% de peruanos no indígenas. En Bolivia, los indígenas mayores de 17 años poseen un promedio de menos de un año de escolaridad (World Bank, 1996).

Además, el sistema educativo no está adaptado a las necesidades indígenas. Son muy pocos los niños indígenas que pueden estudiar en su lengua nativa y con el respaldo de sus tradiciones, que el sistema educativo formal tiende a ignorar e incluso despreciar. Parece casi ridículo que las clases se dicten únicamente en español en ciertas áreas rurales de Bolivia, donde el 70% de los habitantes solo habla quechua o aymara.

> "En Ecuador, la gran mayoría de escuelas rurales financiadas por el gobierno se basa en un sistema de educación unidocente, totalmente inadecuado y antipedagógico, lo cual no sucede en las escuelas privadas a donde los escolares no indígenas acuden en mayor porcentaje. Es así que el alumnado indígena es quien sufre de las mayores desventajas y privaciones educativas debido a barreras socioeconómicas y culturales que le impiden gozar de los beneficios de la educación". (Encalada, García, Ivarsdotter, 1999)

Estos factores explican quizás el menor desempeño de los niños indígenas. Se encontró por ejemplo que en Bolivia y Perú, estos niños tienen más probabilidades de repetir grados en el nivel primario (Psacharopoulos, Patrinos,1994).

Finalmente, la rentabilidad de la educación es menor para los grupos indígenas. Una estimación de la función de ganancias por grupo étnico en la región revela que la tasa de retorno promedio de la escolaridad para los trabajadores no indígenas es tres veces la de los trabajadores indígenas (Psacharopoulos, Patrino, 1994).

En resumen, vivir en el área rural, ser indígena y además ser mujer es casi sinónimo de ser analfabeto, y por tanto de ser pobre.

. *Salud*

Los indígenas sufren de tasas de mortalidad materna e infantil mucho más altas que el resto de la población. Para dar algunos ejemplos, Unicef reportaba en 1992 que en algunas comunidades bolivianas muere uno de cada tres niños nacidos. En este mismo país, mientras a inicios de los noventa la tasa nacional de mortalidad de menores de cinco años

era de 122 por cada 1000 nacimientos, para los indígenas era de 186. En el Perú, la tasa de mortalidad infantil era de 169 por cada 1000 nacimientos a nivel nacional, y de 269 para la población indígena (Psacharopoulos, Patrinos, 1994). En Ecuador, las diferencias entre la tasa de mortalidad infantil nacional con la correspondiente a la población indígena de 1990 son solo comparables con la registrada en 1978, es decir que existe un retraso de 12 años. (Encalada, García, Ivarsdotter, 1999).

Muchos de los niños indígenas que logran sobrevivir adolecen de altas tasas de malnutrición. En Ecuador por ejemplo, la tasa de malnutrición infantil en los cantones más indígenas era de 64% a inicios de la década, 19 puntos porcentuales por encima del promedio nacional (Banco Mundial, 1996).

La discriminación también se siente en el acceso desigual a los servicios de salud. El aislamiento geográfico y los precarios e insuficientes establecimientos de salud, así como la discriminación étnica de los habitantes del área rural entre grupos indígenas y la población mestiza ocasionan una grave desigualdad social.

En general, los profesionales, médicos o dentistas a los que acude la población indígena se presentan a los establecimientos de salud de manera irregular. En Ecuador, el 72% de los médicos no labora permanentemente en los centros de salud rurales. Además de lo citado, el 58% de la población rural se queja un servicio médico de baja calidad (Encalada, García, Ivarsdotter, 1999).

Si bien en general los indígenas caerán enfermos con mayor probabilidad que el resto de la población, también consultarán con menos probabilidad a un doctor y comprarán menos medicinas. En Ecuador, cerca del 30% de la población prefiere atender su salud en su domicilio, la farmacia u otro establecimiento haciendo uso de la medicina natural o de remedios caseros no siempre apropiados que no alivian satisfactoriamente sus malestares (Encalada, García, Ivarsdotter, 1999).

Quizás como resultado de postergar el tratamiento o de las inicialmente pobres condiciones de salud, la duración y severidad de las enfermedades son mayores entre los indígenas. La proporción de indígenas hospitalizados en el Perú es casi el doble que la de la población hispano-parlante (Psacharopoulos, Patrinos, 1994). Una de las enfermedades más comunes entre la población indígena -la diarrea- afecta en el Perú dos veces más a esta población que al resto.

Ante esto, los indígenas prácticamente carecen de cobertura. En Ecuador por ejemplo, las estadísticas señalan que cerca del 90% de indígenas carece de cualquier tipo de cobertura social que le permita acceder al cuidado y conservación de su salud (Encalada, García, Ivarsdotter, 1999).

• *Servicios*

Al igual que en los casos anteriores, los servicios generales básicos son más deficientes entre la población indígena. Veamos algunas pruebas puntuales de ello.

El acceso al agua es uno de los principales problemas. En Ecuador y en Perú, cerca de la mitad de este tipo de población se ve obligada a recurrir a un suministro precario de agua tales como el agua lluvia, ríos o vertientes, en ese orden de importancia (Encalada, García, Ivarsdotter, 1999).

La falta de servicios sanitarios es otra de las graves falencias. En Ecuador, mientras el 41,7% de los no indígenas cuenta con todos los servicios sanitarios apenas el 15,8% de

los indígenas llega a acceder a esta infraestructura (Encalada, García, Ivarsdotter, 1999). En el Perú, solo el 21 por ciento de las casas indígenas tiene acceso a estos servicios. Esta falta de sanidad se ve agravada por la particular precariedad de sus viviendas. En Ecuador por ejemplo, en 1998 el 61% de las viviendas indígenas de las áreas rurales tenía un piso de tierra, frente al 18% de las viviendas no indígenas. (SIISE, 1998)

Como se vio anteriormente, el servicio telefónico es casi nulo en el ámbito rural. En Ecuador por ejemplo, mientras el 3,6% de los habitantes rurales cuenta con el servicio, apenas el 0,1% de los indígenas tiene acceso a él (Encalada, García, Ivarsdotter, 1999).

• *Empleo y salarios*

Como en el caso de la población rural en general, la gran mayoría de indígenas se dedica a la agricultura, pero algunos poseen otro tipo de actividades como la construcción, el comercio, las actividades comunitarias, la producción de artesanías y la pesca.

La dedicación mayoritaria a la agricultura los convierte en uno de los principales productores de alimentos básicos para consumo interno, por lo que constituyen una parte importante (pero no suficientemente reconocida) de la economía de estos tres países.

En este contexto, el acceso titularizado a las tierras y al agua, sobre los cuales poseen derechos históricos, son dos de sus principales prioridades. Además, comparten otras falencias con el resto de los habitantes rurales tales como la falta de vías de acceso, la escasa tecnología y la ausencia de líneas de crédito. En este último caso, las barreras culturales como el idioma dificultan aún más la provisión del crédito para los indígenas.

Los salarios que reciben los indígenas son unos de los principales indicadores de la discriminación que sufren y de su escasa educación. En el Perú, los sueldos de los indígenas son en promedio la mitad de los de los hispanohablantes. En Bolivia, el salario promedio anual de los hispano-parlantes es 18 veces más alto que el de los que no hablan español (World Bank, 1996).

A modo de conclusión de esta sección, se ha visto que la población indígena es la más marginada de todas, siendo la pobreza una característica generalizada en su seno. Dada la gravedad de su situación, es indispensable considerar este grupo como un objetivo prioritario de cualquier estrategia de desarrollo (como se verá en el capítulo IV), y para ello es imprescindible estar consciente de sus características y problemas. Esto último fue lo que se intentó hacer, a grandes rasgos, en esta sección.

Ahora que se ha pasado revisión a la situación actual de la pobreza, de la rural en particular y de las características de los pobres rurales y de su ingreso, podemos dedicarnos a analizar y evaluar las estrategias que se han utilizado para combatir la pobreza rural en los tres países durante la década de los noventa.

Capítulo III:

Análisis y Evaluación de las Estrategias Utilizadas en los 90 para Combatir la Pobreza Rural

En un intento por simplificar el análisis de las distintas estrategias adoptadas en la lucha contra la pobreza, este capítulo se divide en tres grandes secciones: las estrategias públicas, las privadas y las locales.

A pesar de los cambios mundiales tendientes a reducir el papel del Estado en la economía, éste sigue jugando un rol prioritario en la atención de problemas sociales y particularmente en la lucha contra la pobreza. Por ello se ha optado por empezar este capítulo por las estrategias públicas.

1) Las Estrategias Públicas

Una de las formas tradicionales para evaluar el esfuerzo del Estado en lo que se refiere a la atención del área social es mediante el análisis del gasto público destinado a estos sectores, pues éste es el principal instrumento de la política social.

Veamos brevemente cómo ha evolucionado el gasto social total en cada país, para luego dedicarnos a los dos sectores de prestación universal más importantes -educación y salud- y finalmente revisar los distintos programas focalizados existentes.

a) El gasto social total

• *Evolución reciente*

Cuando hablamos del gasto social, nos referimos al gasto público en todo lo que es desarrollo social. Esto incluye componentes como la educación, la salud, la vivienda, la sanidad, el empleo, la seguridad social y los programas focalizados de combate a la pobreza.

En general, el gasto social total ha evolucionado en forma paralela al desempeño de la economía. No sorprende entonces descubrir que el gasto social en los tres países se haya incrementado, aunque con fluctuaciones, hasta 1980 y a partir de entonces haya declinado durante toda la década del ochenta.

En el Perú, el gasto social apenas representaba en 1992 el 40% del valor de 1980 (Figueroa). En términos de valores per cápita, la caída ha sido aún más severa: esa proporción es de apenas el 30%.

En Ecuador, mientras el gasto social ascendió fuertemente durante el boom petrolero de los setenta, cuando casi se duplicó frente a los niveles pasados, mostró un considerable deterioro de 1982 a 1991. Este pasó del 7,3% del PIB en 1981 al 4,2% del PIB en 1991. El deterioro de los servicios sociales se reflejó principalmente en términos de su calidad, tanto en las áreas de educación, como en las de salud y seguridad social (Jácome Luis, Larrea Carlos, Vos Rob).

En el caso de Bolivia, los primeros años del ajuste vinieron acompañados de una importante reducción del gasto público. En esa década, las políticas de alivio a la pobreza estuvieron ausentes por el énfasis puesto en el objetivo de lograr la estabilización.

• *Los noventa*

En los noventa se evidenció en los tres países, como en el resto de la región, una mejoría en los niveles del gasto social. Pero en el caso del Ecuador, esta recuperación fue débil y errática, y logró compensar solo parcialmente el descenso previo. El gasto social aumentó del 4,3% del PIB en 1992 al 7,1% en 1995, pero descendió en los dos años siguientes. Se estima que desde 1996 el gasto social ha descendido, llegando en 1998 a representar un monto que oscila alrededor del 6% del PIB, lo cual se considera bastante bajo (Cornejo, Naranjo, Pareja, Montufar).

En el caso de Bolivia, entre 1990 y 1996 el gasto público fue creciendo paulatinamente en términos reales, y aunque la tendencia de la participación del gasto social en el gasto público total fue decreciente, en términos absolutos el monto real de los recursos destinados a los sectores sociales aumentó (Pereira, Jiménez). A pesar del ajuste fiscal, los gastos sociales en términos del PIB se han ido incrementado hasta alcanzar en la primera mitad de la década un promedio del 6% del PIB (World Bank, 1996). El aumento del gasto social fue aún mayor en la segunda mitad de la década, representando en 1999 el 16,5% del PIB. Sin embargo, este nivel representó de acuerdo con las cifras

gubernamentales solo el 35% del gasto público total, lo cual es menor al promedio de la región (41%).

En el caso del Perú también se han logrado mejoras, particularmente durante la primera mitad de la década. La reformulación de la actividad estatal supuso una concentración de los esfuerzos para la lucha contra la pobreza mediante el incremento de la inversión pública social.

Si se incluye el rubro "Gastos en Programas de Reducción de la Pobreza*",* el gasto público social llegó a representar un 40% del presupuesto aprobado por el Congreso tanto en 1995 como en 1996. Esta proporción no tiene antecedentes históricos en el Perú (Figueroa). Pero a partir de 1996 se registró un descenso. En 1998, el gasto público social pasó a representar el 44,6% del gasto total y el 6,8% del PIB (Bouillon, Yamada, 2000), cifras que según la Cepal siguen estando muy por debajo del promedio regional (el cual oscila alrededor del 12%).

En resumen, en la década del noventa se lograron importantes incrementos en el gasto social, pero sus niveles no alcanzaron los registrados a inicios de los ochenta ni tampoco el promedio del resto de la región.

En los tres países, la crisis de finales de la década se tradujo en recortes que aún no han sido enteramente cuantificados. En todo caso, la evolución histórica revela la naturaleza cíclica del gasto social en estos países, encontrando ya aquí una primera falencia: en teoría, el gasto social debería ser anticíclico para así constituirse en un eficaz protector de los pobres, que son los más afectados por las crisis.

Ahora, si bien el nivel del gasto social es una importante variable de análisis, no es suficiente a la hora de medir los esfuerzos realizados por el Estado. Para ello, es pertinente evaluar la eficiencia en la utilización y distribución de estos recursos

• *Eficiencia y evaluación del gasto*

En general, la reducción en el tamaño del Estado ecuatoriano no ha sido acompañada de un cambio hacia la mayor funcionalidad de los servicios sociales. Los recortes presupuestarios, dominados por necesidades de corto plazo, no se han regido por criterios como la eficiencia y eficacia del gasto, y los esfuerzos hacia una mejor focalización del gasto social no han dado resultados considerables.

Los principales problemas del sector son: una excesiva dependencia del gobierno central, una escasa diversificación de las fuentes de financiamiento, un bajo aporte de la cooperación externa, un bajo rendimiento de las inversiones, una mala organización de entrega de los servicios y un bajo grado de ejecución. Así por ejemplo, un reciente informe público que resume los resultados de un año de monitoreo de las inversiones gubernamentales estratégicas, entre ellas en educación y salud, revela que en 1997 se ejecutó el 76% de los recursos programados para inversiones estratégicas y en 1998 apenas se ejecutó el 12% de los recursos fiscales correspondientes al primer cuatrimestre (Cornejo, Naranjo, Pareja, Montufar).

Finalmente, los pocos recursos invertidos en el sector durante esta década favorecieron principalmente a los grupos medios de la población urbana, dejando atrás a los pobres, indígenas y sectores rurales en general (Cornejo, Naranjo, Pareja, Montufar). Es así que no son pocos los estudios sobre los efectos redistributivos del gasto público social en Ecuador que señalan que los programas gubernamentales regulares han logrado muy poca

eficacia en la consecución de sus objetivos (Paladines, 1998; Secretaría Técnica del Frente Social, 1997; Jara et al., 1996; World Bank, 1997; World Bank, 1990).

En esta década, la preocupación pública por la pobreza ha ido en incremento en Bolivia. Ya desde 1990 se gestaron toda una serie de investigaciones sobre el tema que a su vez generaron estrategias por parte del Estado para articular programas de lucha contra la pobreza. Adicionalmente, se incluyeron en la agenda estatal temas como género y etnia y a finales de la década, el Gobierno preparó, junto con el Banco Mundial, una estrategia de lucha contra la pobreza. A pesar de algunas de las críticas recibidas, la preparación de esta estrategia se benefició de una participación sin precedentes de la sociedad.

Pero todos estos esfuerzos no dieron los frutos esperados: los gastos sociales se mantienen bajos y la pobreza repandida. Ni la misma ayuda externa proporcionada al Gobierno, que en el caso boliviano representa una amplia proporción de las inversiones sociales, ha sido suficiente. Como lo reconocen los donantes y el propio Banco Mundial, la asistencia externa no ha sido eficaz en aliviar la pobreza.

Por otra parte, si bien es grave que los gastos sociales se mantengan bajos, más grave aún es que los pocos recursos del sector no hayan sido dirigidos hacia las áreas más necesitadas (World Bank, 1996). Aunque es probable que se incremente el gasto de capital en las áreas sociales con la introducción del programa de Participación Popular, no hay incentivos o programas que garanticen que esas inversiones se dirigirán hacia las áreas más necesitadas. De acuerdo con la Cepal (2001), tanto Bolivia como Ecuador muestran grados intermedios de pogresividad del gasto social.

Por otra parte, y como lo veremos más adelante, la alocación de recursos entre varios subsectores ha sido ineficiente.

En el Perú también se evidenciaron esfuerzos por combatir la pobreza e incrementar el gasto social desde inicios de la década. Sin embargo, el Banco Mundial (1999) ha calificado a la distribución del gasto social en este país como decepcionante. La evidencia señala que los recursos se han dirigido con mayor énfasis hacia los habitantes que mejor se encuentran en la sociedad peruana, y los pobres han obtenido una menor proporción de éstos: en 1997, solo el 17% del gasto social fue al quintil más pobre de la sociedad mientras que el quintil más rico se benefició con 21% del mismo (Bouillon, Yamada, 2000). En gran medida, esto se debe a la distribución anti-pobres de la educación superior y de los gastos en hospitales.

El Perú adolece además, como los otros dos países, de una excesiva centralización en el manejo de los gastos y por ende de una escasa autonomía de los entes locales de desarrollo. Aunque se han hecho reformas legales en los tres países, aún no se ha logrado descentralizar suficientemente el sistema.

En toda esta historia, las áreas más rezagadas han sido las rurales, y los habitantes de las ciudades los principales beneficiarios. En términos generales, la distribución de los gastos sociales se ha guiado mucho más por las densidades poblacionales que por el criterio de la pobreza (World Bank, 1999).

En resumen, una de las principales fallas del gasto social en los tres países es su escaso impacto en las áreas rurales. En este sentido, la política gubernamental dista mucho de ser óptima en el combate de la pobreza rural.

A continuación, se esboza un breve recuento del desempeño estatal en los dos servicios sociales de carácter universal más importantes: la educación y la salud.

b) La educación

La educación ha sido considerada, en el caso de los tres países, el sector social prioritario en cuanto a asignación de gastos. Así, según cálculos del Banco Mundial Ecuador y Perú destinan alrededor del 55% de su presupuesto social a este rubro, y la educación ha absorbido en la década del noventa entre el 60 y el 70% del presupuesto social de Bolivia.

Pero a pesar de su peso, los recursos destinados a este sector aún no son suficientes. En Bolivia por ejemplo, el gasto en educación en 1994 apenas representaba el 4% del PIB (World Bank, 1996). En algunos casos inclusive, la asignación a la educación ha decaído. En Ecuador, a pesar de un leve repunte a inicios de los noventa, en términos generales el gasto público en educación cayó del 5,4% del PIB en 1981 al 3,5% en 1997 (Cornejo, Naranjo, Pareja, Montufar). Y como consecuencia de la crisis, los gastos sociales de 1999 declinaron en un 33% frente a sus niveles de 1998, evidenciando la incapacidad del Estado de proteger a este servicio básico en tiempos de crisis (World Bank, 2000).

La distribución de estos escasos recursos no hace más que empeorar la situación, pues es altamente inequitativa. Para dar un ejemplo, el quintil de población más pobre en Ecuador recibe el 12 por ciento del gasto en educación, comparado con el 25% que recibe el quintil más rico (World Bank 2000).

Todos estos problemas han conducido, como se vio en el capítulo II, a una escasa cobertura de la educación y a una pobre calidad. Para tratar de remediar esta situación, los tres países han ensayado diversas reformas del sector en esta década. Veamos el caso de Ecuador y Bolivia.

Ecuador fue testigo en los noventa del inicio de un proceso de reforma sustantivo del sistema curricular. Se intentó además mejorar la entrega del servicio descentralizándolo y logrando la participación directa de los beneficiarios. Uno de los proyectos más importantes del área es el Programa de Mejoramiento de la Educación Básica Rural (Promeceb), que ha logrado importantes avances.

Pero en general el proceso de reformas ha sido lento y aún no ha concluido, por lo cual es difícil evaluar sus resultados. La serie de intentos de reforma educativa llevados a cabo durante la década han sido “inconclusas, interrumpidas, carentes de estabilidad y continuidad técnica, legal, administrativa y política, y no han podido institucionalizar a nivel nacional sus disposiciones” (Cornejo, Naranjo, Pareja, Montufar).

Pese a los esfuerzos realizados, hace aún falta una profunda reforma curricular y organizativa de la instrucción pública. Como resultado, la formación de capital humano en Ecuador presenta deficiencias de fondo, sin que los esfuerzos por mejorarla hayan conducido a resultados perceptibles a escala nacional (Jácome, Larrea, Vos).

Como Ecuador, Bolivia también puso en marcha en 1994 una reforma educativa cuyo objetivo principal era superar los bajos niveles educacionales y mejorar la calidad de la enseñanza. Proponía cambios curriculares, pedagógicos, institucionales y

administrativos, concentrándose en la educación primaria y la enseñanza de carácter bilingüe e intercultural

Hasta el momento, esta reforma ha logrado importantes avances tales como la capacitación de más de 2000 maestros, la distribución de material escolar, el entrenamiento de especialistas en educación bilingüe, el diseño del manejo de un sistema de información, la introducción de una organización descentralizada, la racionalización del total de empleados y la mejora de la productividad de los profesores y del nivel de las escuelas. A fin de apoyar los esfuerzos en la educación bilingüe, se llevó a cabo una competencia nacional para traducir textos en quechua, aymara y guaraní.

Pero a pesar de estos avances, el sistema boliviano aún provee una cobertura inadecuada y de relativamente baja calidad. De acuerdo con el Banco Mundial, las deficiencias del sistema educativo boliviano han sido bien documentadas y revelan un sistema que no cumple aún con los estándares de eficiencia, efectividad, equidad y acceso. Una de las mayores causas de esto es el manejo inapropiado de las finanzas del sector.

En conclusión, se evidencia una pérdida de capacidad de las políticas públicas de los tres países para promover el desarrollo del capital humano de los más pobres, con pocas excepciones. Si bien las políticas de las últimas décadas permitieron una expansión de los servicios de educación, su efecto redistributivo fue limitado y sus resultados insuficientes.

c) La salud

Después de la educación, la salud ha sido el segundo rubro prioritario en la asignación de los recursos públicos para las áreas sociales. En esta década, el rubro salud se ha llevado de un 25 a un 30% de los recursos del presupuesto social de los tres países, en promedio. Pero dado el escaso presupuesto social, estos porcentajes representan niveles aún considerados bajos. En Bolivia por ejemplo, el gasto público en salud y seguridad social ha promediado menos del 2 por ciento del PIB en la primera mitad de los noventa (World Bank, 1996). En Ecuador, este rubro cayó del 1,8% del PIB en 1982 al 0,9% en 1994 (STFS-PNUD, 1996).

Como en el caso de la educación, uno de los principales problemas que enfrenta el sector, más allá de la falta de recursos, es la inequitativa distribución de éstos. La mayoría de recursos se destina a las zonas urbanas, en detrimento de las rurales, y hacia la población con mayores recursos, en detrimento de los pobres. En Ecuador por ejemplo, las diferencias son alarmantes: el quintil más pobre recibe tan solo un 7,6% del gasto público en salud, mientras que el quintil más rico recibe el 38,1% de éste (World Bank, 2000). En Bolivia, mientras el 85% de los recursos disponibles se gasta en salarios, los pobres se benefician de apenas el 60% de los gastos públicos en salud. Dado que representan a más de la mitad de la población, esta proporción es relativamente baja (World Bank). En Bolivia, el Ministerio de Salud es responsable por el cuidado de la salud de los pobres, lo cual no cumple realmente pues cubre a tan solo el 25% de la población (Homedes, 2000).

También en este caso los tres países han realizado reformas para intentar mejorar el servicio.

♦ En Ecuador, junto con un importante repunte en el monto de gasto destinado a la salud se han generado varias iniciativas para incrementar la autonomía de los hospitales y su "accountability", introducir sistemas de recuperación de costos para los que pueden pagar, y cambiar el presupuesto público y el manejo financiero.

Los aportes del financiamiento externo han contribuido a introducir las reformas en el sector. Estos se concentran en dos grandes programas de reforma estructural: el Proyecto de Fortalecimiento de las Areas de Salud (Fasbase) y el Programa de Modernización de la Salud (Modersa).

Sin embargo, estos intentos de reforma institucional y de nuevos mecanismos de gestión no han tenido mayor éxito.

> "En los 90, los procesos fracasados de reformas, sumados a los sucesivos recortes presupuestarios derivados de la crisis fiscal, implicaron una paralización sistemática de las actividades. Los intentos de cambio sin claras definiciones imprimieron un panorama incierto y de abandono transitorio de las funciones regulares del Ministerio de Salud Pública" (Cornejo, Naranjo, Pareja, Montufar).

En consecuencia, el sistema adolece de graves fallas. En diversas evaluaciones sobre su funcionamiento, se ha encontrado que faltan suministros, hay exceso de personal en algunas instalaciones médicas y ausencia de recurso humano en otras, la atención está sesgada en la provisión de atención curativa en vez de preventiva, y los doctores invierten menos de la mitad de su tiempo contractual en actividades relacionadas con el tratamiento de pacientes, diagnósticos, contactos con la comunidad y administración de las instalaciones. Además, el salario de los médicos incentiva a éstos a minimizar la provisión de servicios y a ignorar la calidad y el control de los costos ya que el ingreso no está relacionado con la producción, los costos y la demanda (Cornejo, Naranjo, Pareja, Montufar).

Para colmo de males, la última crisis, que afectó particularmente al Ecuador, implicó en 1999 una reducción del gasto en educación de un 33% frente a los niveles del año anterior (World Bank, 2000).

♦ En Bolivia, se han implementado reformas en el sector de salud y saneamiento básico. El objetivo es establecer un nuevo modelo sanitario descentralizado y de mayor participación que pretende aumentar la cobertura de estos servicios y reducir los niveles de mortalidad y morbilidad de la población.

Entre los programas llevados a cabo estuvo el Proyecto Integrado del Cuidado Primario de la Salud, un proyecto de 39 millones de dólares ejecutado por el Ministerio de Salud y financiado en un 50% por el Banco Mundial. Desde su inicio en 1990, su objetivo era el mejorar el cuidado primario de la salud, sobre todo en cuanto al cuidado materno e infantil. La utilización de estrategias de calidad total en la administración, la disponibilidad de medicinas en todos los centros de salud y la provisión de servicios de cuidado dental redundaron, seis años más tarde, en un incremento de la cobertura médica total (Homedes,

2001). Sin embargo, al final el proyecto sufrió muchos problemas y la mayoría de personal involucrada en el mismo admitió que los mismos resultados podrían haber sido logrados a un costo menor.

Dentro de las reformas implementadas por el Gobierno boliviano se destaca la creación del Seguro de Salud para la Vejez, cuya meta es proveer atención médica gratuita a todas las personas mayores de 65 años, y del Seguro Nacional de Maternidad y Niñez, iniciado en 1996, que garantiza la atención médica gratuita a mujeres gestantes y a menores de cinco años en caso de enfermedades respiratorias e infecciones diarréicas. Este segundo seguro ha producido importantes resultados y ha sido calificado como un gran éxito (Cotlear, 2000). Comparando 1995 y 1997, una muestra de establecimientos públicos y privados mostró un incremento agregado de la cobertura de 32% para nacimientos institucionales y de 45% para nuevas visitas ante-natales. El paquete fue provisto gratuitamente en los establecimientos del Ministerio de Salud y de Seguridad Social. Los servicios del sector privado no fueron reembolsados. Esto produjo un importante cambio en la demanda: los usuarios se pasaron de productores privados a públicos. El incremento de los nacimientos institucionales en las facilidades públicas fue casi del 50%, mientras que los nacimientos en establecimientos privados cayeron en un tercio.

Pero no han faltado los problemas. El seguro cubre solo parte de los insumos, no provee reembolsos por el trabajo u otros costos, y los pagos son frecuentemente hechos en especies en vez de en efectivo. Esto ha generado cuellos de botella pues los proveedores no encuentran incentivo en satisfacer el incremento de la demanda, y los pagos en especies crean rigideces y retrasos. A fin de confrontar estos problemas y de incrementar la cobertura de intervenciones clave, el Gobierno preparaba al final de la década el lanzamiento de una segunda generación del Seguro: el Seguro Básico. El nuevo esquema busca además crear incentivos para actividades preventivas y “extramural” (Cotlear, 2000).

♦ En el caso del Perú se han logrado importantes avances en el sector tanto por el incremento de gastos destinados a él (el gasto público y privado se incrementó más del 50% en los tres años después de 1994) y por la introducción de cierto número de reformas. Las primeras reformas, iniciadas en 1994, eran en el área de provisión de la salud, y fueron pronto complementadas por la introducción de la participación comunitaria en el cuidado primario. Más recientemente, en un esfuerzo para expandir el acceso de los pobres a los servicios, se han implementado reformas en el financiamiento de la salud.

Estas reformas han traído sus frutos. Entre ellos, el esfuerzo por incrementar el número de facilidades primarias ha sido exitoso, y se han logrado eliminar algunas de las barrearas de acceso a la salud para los pobres reduciendo las tarifas. Pero también ha habido problemas.

Los estudios evaluatorios sobre las reformas concluyen que los programas tradicionales son regresivos: las alocaciones per cápita son más altas en los departamentos más ricos. Así por ejemplo, las alocaciones en Lima son el 66% más altas que en los departamentos más pobres (Cotlear, 2000). Pero más allá de la deficiente distribución, la principal preocupación entre los encargados de las políticas en el Perú es la baja productividad de los proveedores. En las clínicas de salud primaria la productividad se mantiene en niveles muy bajos y los costos unitarios son muy altos.

Si bien la idea de reducir tarifas para los pobres tiene validez, la forma en que se implementa es deficiente. Así, las excepciones en el pago para los pobres deben ser

financiadas por la generosidad local, pues no hay instrumentos para tener subsidios que sigan a los pobres. No existe ningún tipo de fondo para subsidiar los establecimientos que reciben a amplias proporciones de pobres. Cada establecimiento financia las pérdidas con sus propios recursos, aunque algunos sirvan a una población muy pobre mientras otros a una más rica. Muchos proveedores asignan voluntariamente entre 10 y 20% de sus ingresos tarifarios para los pobres. Pero en los establecimientos que sirven a amplias proporciones de pobres, esto no es suficiente. Resta saber además si esta rebaja tarifaria es compensada con una disminución en la calidad. Existe preocupación de que ciertos de los establecimientos más empresariales -entre ellos algunos de los mejores hospitales nacionales e institutos- estén desalentando la atención de los pobres y enfocándose más hacia los sectores medios.

Finalmente, otro de los problemas del sistema de salud peruano es que no existe una metodología estándar para identificar a los pobres. Cada establecimiento desarrolla su propio sistema y lo aplica erráticamente la mayoría del tiempo (Cotlear, 2000). Esto, junto con la mayor influencia y contactos de la clase media, explica en parte porque gran parte de las excensiones y reducciones tarifarias para los pobres son capturados por el 60% más rico de los hogares.

A fin de afrontar estas barreras económicas de entrada para los pobres, el Gobierno ha introducido esquemas designados para proveer un acceso universal de los grupos demográficos vulnerables. El Seguro Escolar fue creado en 1997, con un presupuesto de alrededor de 30 millones de dólares en 1998, y cubre a los niños de tres a 17 años.

Durante 1998, el esquema del Seguro Escolar cubrió 4 millones de consultas. Aunque no hay un estudio sistemático para establecer cuánto de esto es un incremento neto en la cobertura, muchos hospitales han reportado una mayor asistencia de niños. Pero el esquema sufre de problemas logísticos que necesitan ser atendidos para evitar el desarrollo de cuellos de botella. Los establecimientos se quejan de que los reembolsos son lentos y que han sido forzados a cubrir muchos gastos con sus propios recursos. Estos problemas surgen de la falta de claridad sobre qué intervenciones son cubiertas por el Seguro Escolar, y del pago en especies en vez de en efectivo. El principal problema es que solo el costo de los insumos es reembolsado, mientras que los ingresos provenientes de las tarifas, que existían antes de que el Seguro sea establecido, también cubrían otros costos, incluyendo beneficios para los empleados. Este problema podría convertirse en un verdadero desincentivo para la provisión de servicios (Cotlear, 2000).

Al final de la década se estaba considerando la creación de un Seguro Materno Infantil que cubra a madres y niños menores de tres años, siguiendo así la nueva evidencia internacional sobre los beneficios de esquemas de este tipo.

En resumen, el sector público de la salud parece haber encontrado un mayor impulso que el de educación en cuanto a reformas, aunque éstas y el gasto son aún incipientes en Ecuador. Este país parece ser el que menor esfuerzos ha dedicado en mejorar la salud de los pobres. Bolivia en cambio es aparentemente el que más éxito ha logrado en su estrategia de salud. A pesar de haber dado buenos resultados, las reformas emprendidas en los tres países adolecen de ciertos problemas y aún no han logrado que la salud sea realmente asequible para todos, sobre todo en las áreas rurales.

Hasta el momento se ha pasado revista a las estrategias públicas en los dos servicios universales más importantes: salud y educación. A continuación, se pasa a analizar los

llamados programas focalizados, que, a diferencia de los universales, buscan beneficiar a grupos específicos de población. Es lo que en inglés se conoce como “targetting”.

d) Los programas focalizados

En la sección anterior se analizó la educación y la salud en general, pues se trata de servicios universales y casi no existe información desagregada para evaluar su impacto en las áreas rurales. Se han incluido sin embargo por su importancia y por su obvia influencia a nivel nacional, y por tanto rural.

Como esta sección apunta a los servicios focalizados, se puede discriminar mejor cuáles han beneficiado a las áreas rurales y cuál ha sido su impacto sobre éstas. Por tanto, se han obviado los múltiples programas que solo operan en las áreas urbanas. Cabe señalar además que en ciertos casos habrán programas que tienen relación con la salud o la educación, pero se ha decidido tratarlos en esta sección por su carácter focalizado, habiéndose tratado anteriormente todo servicio de carácter universal.

Dada la multiplicidad de programas existentes, he optado por dividir esta sección por países y no por tipo de servicio. Veamos entonces a continuación cuáles son los programas públicos focalizados más importantes en cada país y qué tan bien han funcionado.

• *Bolivia*

Desde comienzos de la década, el estado boliviano ha creado una serie de programas que buscan alcanzar a los grupos más vulnerables. Entre éstos, las mujeres y los niños se consideran como especialmente vulnerables y representan una amplia proporción de la población pobre. Por tanto, un buen número de programas está focalizado hacia ellos. Asimismo, se han desarrollado proyectos para atender las necesidades específicas de los grupos indígenas y la salud de los pobres. Veamos algunos de estos programas.

Plan Vida se inició en mayo de 1994 con el objeto de reducir la mortalidad infantil y materna, especialmente altas en comparación con los promedios regionales, y mejorar la atención pre-natal y del parto. El plan ha seleccionado a 22 provincias (de un total de 112) a las cuales enfocarse con mayor intensidad debido a sus elevados niveles de pobreza. Dada la relativa novedad del programa, aún no existen evaluaciones de sus resultados.

El Programa de Vigilancia para la Acción Alimentaria Nutricional (Provian) fue establecido a inicios de 1993 con la meta de mejorar el nivel nutricional de la población. Basado en un análisis que liga malnutrición a pobreza, Provian se enfoca a los hogares urbanos y rurales de los departamentos de Chuqisaca, Potosí, Cochabamba y La Paz.

Los habitantes más pobres de Bolivia son los más afectados por tres enfermedades: la malaria, el mal de Chagas y la fiebre amarilla. Controlar estas enfermedades se ha vuelto una prioridad para la Secretaría Nacional de Salud y para ello se creó en 1994 el Plan Nacional de Control de Enfermedades de Transmisión Vectorial. Este programa, enfocado hacia los más pobres, busca combatir las enfermedades a través de la educación,

vacunación y fumigación (entre otros). Hasta el momento, tampoco hay análisis que permitan evaluar su impacto (World Bank, 1996).

Una importante parte de las estrategias públicas para combatir la pobreza en los tres países son los llamados "fondos", que financian programas sociales. En Bolivia, el Fondo de Emergencia Social (FES) se creó en 1986 como un mecanismo para reducir el impacto de las medidas de estabilización sobre los grupos más pobres de la población. El FES fue remplazado por el Fondo de Inversión Social (FIS) en 1990. El FIS promueve el alivio de la pobreza através del desarrollo de la salud, el agua, la sanidad y la educación. Se enfoca a las comunidades más necesitadas en 80 provincias prioritarias. A fines de 1995, el FIS tenía más de 2100 subproyectos aprobados que totalizaban 160 millones de dólares. Tres cuartos de estos subproyectos estaban en las áreas rurales. Una evaluación preliminar del impacto del FIS sobre sus beneficiarios se llevó a cabo a fines de 1995 y mostró que ha beneficiado a 1.5 millones de personas (Udapso, Banco Mundial, 1995).

En general, la población rural estaba consciente de las actividades del FIS y lo consideraba como una institución técnica (no política). En el área de salud se registró un significativo incremento en el número de consultas en los centros de salud financiados por el FIS, comparado con un pequeño incremento en los centros que no contaban con las inversiones del FIS. En cuanto a las escuelas financiadas por el FIS, si bien la asistencia a la escuela se ha vuelto más regular, no hay evidencia de un incremento en las inscripciones o de una reducción en las tasas de abandono. La evaluación indicó además que algunos proyectos son deficientes debido a una falta de consideración de los factores de la demanda.

Con el cierre del estatal Banco Agrario, se creó en 1989 el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) como una respuesta a las demandas campesinas por el apoyo del Gobierno. El FDC se estableció como una agencia no lucrativa e independiente financieramente con el mandato de aliviar la pobreza rural proveyendo apoyo a las actividades rurales. Provee fondos y extiende créditos a los pequeños agricultores a través de ONGs, cooperativas y otras instituciones sectoriales. Para tener una idea de sus operaciones, a fines de 1994 había desembolsado 12,8 millones de dólares. A pesar de los esfuerzos por mejorar, el FDC aún sufre de una falta de personal calificado, particularmente a nivel departamental (World Bank, 1996). Además, muchas de las comunidades que son aptas para los fondos del FDC no están ni técnica ni financieramente equipadas para preparar estudios de factibilidad y propuestas de proyectos.

Bolivia también ha hecho esfuerzos en proveer servicios de infraestructura básica a los más pobres. Pero en lo que se refiere a vivienda y electricidad, los subsidios y los programas focalizados han generado más beneficios a los grupos de mayor ingreso que a los pobres.

En conclusión, si bien se han hecho importantes esfuerzos durante la década para llegar a los grupos más pobres, la estrategia social del gobierno es aún débil. La todavía escasa disponibilidad de recursos ha llevado a una lenta implementación de un buen número de programas. En general, las instituciones públicas siguen siendo débiles, evidencian una falta de coordinación y una escasa focalización, muchas no se rigen por criterios de demanda y contribuyen a una pobre implementación de proyectos y programas (World Bank, 1996).

Además, a pesar de que existe un importante número de programas sociales, se ha hecho poco esfuerzo en medir su impacto y en evaluar su eficacia (World Bank, 1996).

• *Ecuador*

Este país posee un amplio número de programas focalizados a los grupos más vulnerables: niños, embarazadas, ancianos, indígenas y nuevos pobres. Se calcula que en 1999, estos programas representaban el 1,8% del PIB, es decir 260 millones de dólares (World Bank, 2000). Aquí analizaremos algunos de los más importantes.

En el área de la nutrición hay un buen número de programas que proveen suplementos nutricionales a niños pobres menores de dos años. Entre ellos, el más grande es el Pacmi, que además provee una ración mensual de comida a las embarazadas de bajo peso. Pero la cobertura de estos programas ha sido calificada como muy baja (World Bank, 2000), lo cual contribuye a los problemas de malnutrición del país. Aunque no se conoce la cobertura precisa de todos ellos, el Pacmi cubre tan solo a 15 mil niños, mientras que el número de niños menores de dos años en el primer quintil es de 209 mil. A pesar de establecer un razonable procedimiento de focalización, los problemas de transporte y logística han resultado en cada vez mayores stocks de alimentos que deben ser distribuidos a través de otras instituciones (como el Innfa). Además, los beneficios de este programa solo llegan a los que visitan un centro de salud público.

A fines de la década, el Gobierno decidió expandir la provisión de suplementos vitamínicos y minerales a través de las clínicas del Ministerio de Salud, con el Programa Nacional de Micronutrientes.

En el sector de la salud, el programa Atención Solidaria en Salud se ofrece a aquellos que poseen el Bono Solidario (descrito más adelante) como una forma de focalizarlo hacia los pobres. El programa incluye cuidado materno e infantil, y gracias a él las mujeres pobres no tienen que pagar por medicinas y otros costos. Otro programa establecido en 1999 en esta área es el de Maternidad Gratuita que provee cobertura a las mujeres embarazadas a través del Ministerio de Salud. Esta última entidad ha propuesto modificar la ley para que el programa sea focalizado solo hacia los pobres.

Otro programa del área de salud que funciona desde hace 33 años es el de Inmunización, que se enfoca a las mujeres embarazadas y a los niños menores de 12 años. El programa ha sido recientemente expandido para incluir inmunizaciones tales como Hepatitis B, rubeola y parotiditis.

En general, existe una importante variedad de programas para niños menores de seis años tanto en el área de salud como de nutrición. Pero la multiplicidad de agencias que proveen servicios duplicados y la relativamente pequeña escala de estos programas se traduce en excesivos costos administrativos, pobre planeamiento y débiles controles administrativos. Los costos unitarios de los dos programas más grandes son altos; sin embargo los centros no tienen suficientes fondos y dependen en parte, en muchos casos, del financiamiento comunitario. No existen evaluaciones que comparen los impactos de los varios programas.

El país posee además una serie de programas nutricionales, de salud y educacionales, así como becas para niños en edad escolar. Dado que la escuela es la locación más efectiva para alcanzar a estos niños, el Ministerio de Educación es el proveedor más importante de estos programas. Los cuatro principales programas con alcance a las áreas rurales son: la Colación Escolar –que provee un importe de 272 kilocalorías diarias a 900 mil niños pobres de escuelas públicas-, Redes Amigas –un programa de educación rural que incluye entrenamiento de los profesores, provisión de

textos, creación de redes escolares, mejoría del nivel escolar y de la administración, así como impulsos para la autonomía-, Niños Trabajadores –enfocado a niños de entre 7 y 15 años que trabajan y no van a la escuela, provee becas, asesoría y educación familiar- y el programa "Iodine" que, dirigido a los niños de entre 6 y 12 años que asisten a las escuelas públicas de la Sierra, se encarga de controlar la calidad de la sal y el consumo de iodo.

Ninguno de estos programas, exceptuando la Colación Escolar, provee una cobertura adecuada (World Bank, 2000).

Ecuador también lleva a cabo programas que simultáneamente generan trabajo temporal para mano de obra no calificada y proveen beneficios sociales a los pobres de las áreas geográficas más marginadas. Su objetivo es, además de generar empleo, construir escuelas, caminos rurales, mejorar el servicio de agua, sanidad, irrigación y clínicas de salud. El Fondo de Inversión Social Emergente (Fise) financia estos proyectos de infraestructura comunitaria. Además se han creado entidades especiales para la reconstrucción de la infraestructura afectada por el Niño: Copefen y Corpecuador.

Uno de los programas exclusivamente dirigido a las áreas rurales fue Pronader, financiado e impulsado por el Banco Mundial, y manejado por el Ministerio de Bienestar Social. Este programa concluyó a fines de la década, después de ocho años de implementación. Su principal objetivo fue combatir la pobreza rural.

Una reciente evaluación del programa señala deficiencias por parte del Gobierno a la hora de manejar este proyecto centralmente controlado: demasiada burocracia, y se expuso al personal del proyecto a las políticas internas de un ministerio que cambiaba constantemente de cabezas administrativas. Así, una de las conclusiones más importantes de la evaluación fue que los resultados alcanzados fueron continuamente mermados por la inestabilidad política y económica del país. Este es uno de los tantos ejemplos del problema de la "desprotección fiscal" ante los avatares de la política.

Por otra parte, la misma evaluación mostró que la sustentabilidad de varias de las actividades comunitarias creadas y de las inversiones realizadas estaba en peligro por una falta de habilidades administrativas locales y de conocimiento del mercado. Mostró además que muchas de las actividades planeadas nunca se iniciaron debido a los bajos niveles de capital social en las áreas rurales: los lazos políticos y sociales y la confianza entre los actores económicos y políticos locales se revelaron débiles o inexistentes.

En septiembre de 1998, el Gobierno eliminó los regresivos subsidios al gas y a la electricidad (que luego serían restablecidos y que se llevan al menos el 1,5% del PIB) e instituyó un programa de transferencia de dinero para familias pobres y la población de la tercera edad, conocido como el Bono Solidario. Para tener una idea de su peso, este es el único programa público dirigido a los ancianos pobres.

Originalmente, este Bono no fue concebido como una red de protección para pobres sino más bien como un mecanismo para compensarlos por la reducción de los subsidios. Sin embargo, con el rápido deterioro de la economía ecuatoriana, el Bono se ha convertido en la medula espinal de la red de seguridad pública y se gasta en él el 1,3% del PIB. A finales de la década proveía un monto aproximado de 15 dólares por mes a madres de familias pobres y alrededor de 7,5 dólares mensuales a los ancianos pobres. Este monto era pequeño: al momento de iniciarse el programa, costaba aproximadamente el doble satisfacer las necesidades calóricas mínimas de una sola persona para un mes (World Bank, 2000). Con la dolarización, establecida a un tipo de cambio de 25 mil sucres por dólar, el Bono provee apenas 6 dólares por mes a las madres y 3 dólares mensuales a los ancianos.

A primera vista, la cobertura del Bono parece bastante buena. Del total de 3,6 millones de madres y ancianos en Ecuador, aproximadamente 1,45 millones eran elegibles para recibir el bono, siendo los que efectivamente lo recibieron alrededor de 1,28 millones de personas, lo que implicaría una cobertura del 88% (World Bank, 2000). Sin embargo, un análisis más detallado sugiere que muchos de los que reciben el Bono no cumplen con los criterios establecidos y que muchos de los que sí lo cumplen no lo reciben. En todo caso, para los pobres extremos que sí lo reciben, el Bono representa una importante ayuda.

Pero los bajos niveles de beneficios, combinados con los problemas de focalización, limitan su impacto sobre la pobreza. Hasta el fin de la década, no existía un mecanismo administrativo que permita mejorar la focalización.

Un punto a favor es que mientras con la profundización de la crisis no se protegió el gasto social total, los programas focalizados, incluyendo el Bono Solidario, se mantuvieron constantes y en algunos casos se incrementaron, gracias al financiamiento externo.

Finalmente, la focalización de programas hacia la población indígena es relativamente reciente. En 1997 se aprobó el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (Propedine), de cuatro años de duración. Del presupuesto total de 50 millones de dólares, el Banco Mundial aportó un aproximado de 50% y el resto es aporte del FIDA, del gobierno nacional y los beneficiarios.

En conclusión, Ecuador posee un importante número de programas focalizados. Sin embargo, éstos están manejados por organizaciones gubernamentales diferentes que carecen de coordinación e integración en un sistema unificado. Como resultado, es casi imposible determinar el verdadero nivel de protección que reciben los beneficiarios de los varios programas. Además, se ha registrado graves falencias administrativas y de logística, agudizadas por la inestabilidad política y económica, problemas de financiamiento, una escasa cobertura, poca eficacia de las actividades comunitarias debido a la falta de capital social, y hay una casi total falta de evaluación del impacto de estos programas (World Bank, 2000). Sin embargo, la creación por parte del Gobierno del Programa de Indicadores Sociales (Siise) y su continuo apoyo a la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) son pasos importantes en el camino hacia una capacidad de monitoreo y evaluación.

• *Perú*

Con la recuperación económica de los noventa, el Perú optó por complementar los servicios sociales que brindaba el Estado con una serie de nuevos programas para los grupos más pobres. Se estima que un 11,5% del gasto público total estaba destinado, en 1998, a los programas anti-pobreza (Bouillon, Yamada, 2000).

Dos de los programas anti-pobreza más importantes son: Foncodes, un fondo de inversión social creado en 1991 y destinado a los pobres extremos en las áreas rurales, y Pronaa, un programa iniciado en 1992 que busca llegar a las familias pobres con niños malnutridos en zonas rurales y urbano marginales. Foncodes financia proyectos de infraestructura social, económica y productiva mientras que Pronaa otorga asistencia alimentaria. Ambos ostentan el primer puesto en lo que se refiere a alcanzar a sus beneficiarios y focalizar sus gastos (Banco Mundial, 1999).

Desde su creación hasta fines de 1999, Foncodes financió 40 278 proyectos por un monto equivalente a 1 455,5 millones de dólares, y durante 1998 generó 20 713 empleos

anuales. Para tener una idea de su cobertura, se estima que el 37,4% de los peruanos rurales ha sido beneficiado por una o más intervenciones del programa (Saavedra, 1999). Si bien los resultados son buenos, el Fondo debe mejorar su focalización y corregir el mapa que usa para alocar sus recursos, pues contiene errores técnicos (Bouillon, 2000)

En el área de la nutrición, las tasas de cobertura son muy altas, de acuerdo a los estándares internacionales. En 1997, alrededor del 60% de los hogares pobres recibió algún beneficio proveniente de los múltiples programas nutricionales. Entre los más importantes están: el Vaso de Leche –a cargo del Ministerio de Finanzas y de las municipalidades- el Programa de Desayuno Escolar –administrado por Focondes-, y los Comedores Populares –ampliamente financiados por Pronaa.

Como puede verse por las tasas de cobertura, los programas nutricionales peruanos son muy amplios y van en aumento. El gasto en los programas nutricionales de Pronaa, el Vaso de Leche y Focondes se incrementó de 190 millones de dólares en 1994 a unos 250 millones en 1997 (World Bank, 1999). Existen además toda otra serie de programas administrados centralmente y por las municipalidades. Entre ellos está el Programa de Complementación Alimentaria para Grupos en Mayor Riesgo (PAFO) que se enfoca a los cinco departamentos más pobres de la Sierra central. En total, los programas alimentarios públicos benefician a casi 10 millones de peruanos (Vásquez y Riesco, 2000).

En general, la ayuda alimentaria es la que ha tenido el mayor impacto en las áreas rurales del Perú. El Banco Mundial estima que la tasa de severidad de la pobreza habría sido un 3% más alta si estos programas no hubiesen existido.

Pero no todo es color de rosas. Uno de los principales problemas del sector es la falta de una mayor focalización y coordinación. Por otra parte, el Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Humano es formalmente responsable del diagnóstico de la situación nutricional y de las políticas, objetivos de los programas, normas de implementación y estándares en el área. Pero el Ministerio solo tiene una autoridad muy limitada sobre muchas de las políticas y programas. Algunos de ellos ni siquiera tienen objetivos nutricionales per se y se enfocan más bien hacia la generación de ingresos o hacia la asistencia escolar.

Existen además programas de apoyo a la agricultura en las zonas de emergencia (de concentración de la violencia política), crédito para viviendas como Enace y Banmat, y programas de infraestructura tales como el Programa de Caminos Rurales, Coopop, Fonavi e Infes. Aunque éstos han beneficiado directamente a muy pocos pobres, hay algunos resultados interesantes.

El Programa de Caminos Rurales que entró en ejecución en 1996, por ejemplo, se orienta a las áreas de mayor pobreza rural y ha rehabilitado 7 500 kilómetros de caminos rurales y 2 200 de caminos secundarios de enlace. Ha financiado el mantenimiento rutinario de 11 500 kilómetros, y ha mejorado 140 kilómetros de calles en aldeas y las redes de transporte no motorizado en 25 zonas. Se calcula que ha beneficiado a un total de 4,5 millones de pobladores rurales en los 12 departamentos en que actúa, creando además alrededor de 2 300 empleos rurales temporales no calificados y 4 100 empleos rurales permanentes no especializados en microempresas de mantenimiento, convirtiéndose así en uno de los generadores de empleo de corto plazo más intensivo de las áreas rurales (Bouillon, Yamada, 2000). El efecto de este programa sobre los pobres rurales es más de tipo indirecto: reduce los costos de transporte, facilita el establecimiento de servicios comerciales y permite el ingreso de la energía eléctrica y de la telefonía rural.

En un intento por establecer un claro lazo entre estos programas públicos y la reducción de la pobreza, en medio de una gran falta de información y evaluaciones sobre el impacto específico de cada programa, la única clara conclusión a la que llegó el Banco Mundial en 1999 fue que los programas que sin duda incrementaron el bienestar de las familias fueron los concernientes a la provisión de agua, sanidad y electricidad. Sin embargo, puesto que docenas de programas financian este tipo de infraestructura, el Banco no pudo distinguir cuáles eran exitosos y cuáles no.

Ahora, a pesar de los niveles de cobertura alcanzados en el sector de la nutrición, los programas focalizados descritos adolecen en general de un pobre nivel de focalización. De acuerdo a la información recogida para 1998 por las encuestas de hogares, los programas sociales son progresivos, pero aún muestran problemas significativos de filtración: 23,9 por ciento de los beneficiarios de estos programas provienen del quintil más pobre mientras que 13,1 por ciento pertenecen al quintil más rico.

Los estudios realizados sobre el tema han encontrado tres principales explicaciones a esto: escaso uso de mapas de pobreza existentes (excepto Foncodes y Pronaa), un sesgo urbano en la distribución del gasto, lo cual implica que muchos de los extremadamente pobres en las áreas rurales no son beneficiados, y un criterio de acceso a los programas que excluye a muchos de los pobres (especialmente en el caso de Enace y Banmat).

En el caso de los programas de nutrición y otros manejados por ciertos ministerios tales como el Ministerio de la Presidencia (que maneja seis proyectos de educación), se ha observado en repetidas ocasiones que muchos tienen funciones sobrepuestas, no están centralmente coordinados y están sujetos a decisiones arbitrarias de gasto.

Como ocurre en el caso de los dos otros países, la multitud de programas sociales existentes opera independientemente, sin una coordinación general, y carecen de una evaluación rigurosa. Para dar una idea de esta desagregación, los programas están a cargo de tantas entidades como el Ministerio de la Presidencia, el de Educación, el de Finanzas, el de la Mujer y de Desarrollo Humano, y de muchos de los sub-departamentos existentes en cada uno de ellos. El Consejo Interministerial de Asuntos Sociales ha hecho esfuerzos en establecer estándares técnicos y ofrecer asistencia técnica a los ministerios. Sin embargo, aún opera sin un mandato claro y con escasos recursos.

En el caso de la salud (no analizado por el reporte del Banco Mundial de 1999) los programas focalizados creados en los 90 recibieron una importante parte del presupuesto del sector: alrededor de 150 millones de dólares en 1998 (Cotlear, 2000). (Esta cifra incluye a los programas nutricionales).

La atención primaria de la salud ha mostrado importantes avances. Solo Foncodes construyó o rehabilitó más de 1200 clínicas en los últimos años. Otras agencias también han contribuido a esta expansión incrementando el número de clínicas en un 51% en cuatro años (Cotlear, 2000). Ante estos avances, los nuevos programas se han vuelto cruciales en cuanto a la provisión de empleados para estas clínicas y el financiamiento del salario de 12 mil trabajadores de la salud. También se han revelado cruciales para la determinación de las áreas prioritarias y el sistema de trabajo en las clínicas primarias. En general, el énfasis se ha puesto en la inmunización, el control del cólera, la malaria y la tuberculosis, y en la planeación familiar.

En contraste con los servicios universales, los programas focalizados del Ministerio de Salud revelan una bastante buena focalización geográfica. Las transferencias per cápita a los grupos de departamentos más pobres son cinco veces mayores que las dirigidas a Lima y los programas focalizados representan casi la mitad del gasto público en salud en los

departamentos más pobres. En términos per cápita, las transferencias hacia los departamentos más pobres son el doble del promedio nacional y las transferencias hacia Lima menos de la mitad del promedio nacional. En el agregado de 1998, el sesgo pro-pobres de los programas focalizados solo pudo compensar parcialmente el sesgo pro-ricos de los programas tradicionales (Cotlear, 2000).

A pesar de que los programas en el área de la salud han logrado un nivel satisfactorio de focalización, hay aún significativos problemas. Uno de los principales es que estos programas son vulnerables a los cambios fiscales y políticos. La contracción fiscal de mediados de 1998 se tradujo en importantes recortes a estos programas, cuyos gastos probaron ser más fácilmente reducibles que los financiados por el presupuesto regional. Otro de los problemas es que el mapa de pobreza departamental no es suficiente para la focalización geográfica de intervenciones en salud.

Mientras que la principal forma de focalización en el área de la salud ha sido geográfica, estos programas también benefician a los pobres focalizando los gastos en la lucha contra las enfermedades comunicables. Los recursos disponibles para programas contra la tuberculosis y la malaria se han multiplicado por 10 de 1992 a 1998 (Cotlear, 2000). Este tipo de inversión tiende a ser muy pro-pobre. Los estimados del Ministerio de Salud muestran que las enfermedades comunicables son las causantes del 45% de las muertes entre el 20% más pobre de la población, y solo causan el 22% de las muertes entre el 20% más rico.

En resumen, y a pesar de sus logros en áreas como la nutrición, el empleo, la salud y la cobertura en general, los programas focalizados peruanos adolecen de las siguientes fallas: falta de focalización, errores técnicos en los mapas de pobreza, falta de coordinación, duplicación de funciones, escasa información y evaluaciones de impacto, excesiva injerencia política y una falta de protección fiscal.

Se ha terminado así de pasar revista a las principales estrategias públicas de combate a la pobreza rural en los tres países. A grandes rasgos, si bien hay evidencias de los esfuerzos desplegados en esta década, prevalecen aún muchas fallas y los pobres rurales se han visto insuficientemente beneficiados.

Cabe señalar, antes de finalizar este capítulo, que otras de las estrategias públicas importantes en el desarrollo del agro son las políticas agrícolas universales, tales como los subsidios o los precios de sostén. En el caso de los tres países, estas políticas tuvieron especial importancia en décadas anteriores y se han ido reduciendo en los noventa. En términos generales, su impacto parece haber sido escaso entre los pobres rurales y han beneficiado más bien a los productores más grandes.

Ahora, si bien el Estado sigue siendo el principal responsable de esta lucha, cada vez más se está tratando de descentralizarlo y de transferir sus competencias a otras entidades, incluso en el área social. Es así que el accionar de las entidades privadas se ha visto fortalecido y se espera que en el futuro éstas asuman cada vez más responsabilidades en la lucha contra la pobreza rural. Por ello, se pasa a revisar a continuación algunas de las principales estrategias utilizadas por el sector privado en este combate.

2) Las Estrategias Privadas

En este estudio se ha considerado como sector privado a todas las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) que trabajan por el desarrollo económico y social, pues son entidades que buscan explícitamente combatir la pobreza rural. En general, existen muy pocas empresas en las áreas rurales, en comparación con las ciudades, y por tanto es difícil encontrar otro tipo de actores privados que contribuyan a mejorar las condiciones de vida rurales. Y si los hay, en general su objetivo es otro que el del combate de la pobreza.

Este capítulo se divide en dos secciones. La primera se dedica al nuevo rol que deben desempeñar las ONGs y a los problemas que esto les ha significado, y la segunda a una de las estrategias más utilizadas por éstas para combatir la pobreza: el microcrédito.

a) El nuevo rol del sector privado

• *Las nuevas demandas*

El nuevo Estado latinoamericano se está alejando poco a poco de la implementación directa de iniciativas de desarrollo. Cada vez más subcontrata o financia programas puestos en marcha por organizaciones no estatales, y pasa a jugar un rol más normativo. En algunas ocasiones, el Estado se ha incluso retirado del financiamiento y de la entrega de los servicios. Tal es el caso del crédito rural en el Perú o de la extensión agrícola en los andes bolivianos (Bebbington, 1997).

El cambio en el rol del gobierno central también se ha sentido en los gobiernos locales, especialmente en Bolivia, donde la descentralización ha incrementado la importancia de las autoridades locales en el planeamiento del desarrollo, en su implementación y en la alocación de recursos. Dada la falta de capacidad de muchas de las municipalidades, gran parte de este proceso se ha debido hacer en conjunción con Organizaciones No Gubernamentales (ONG's).

Paralelamente a este proceso, los estados de los tres países en cuestión han iniciado, como vimos, una serie de programas focalizados a los pobres rurales, tales como el Fondo de Emergencia Social de Bolivia. Estos fondos canalizan recursos a través de organizaciones intermedias para implementar actividades de desarrollo.

Por tanto, en la década del 90 crecieron las expectativas sobre el rol de las ONG's y se les estaba pidiendo que asuman muchos de los roles previamente adoptados por el Estado, en nombre de un desarrollo más eficiente. Al inicio, las ONG's tuvieron dudas sobre este nuevo rol, pues asumirlo implicaba liberar al Estado de sus responsabilidades sociales e implícitamente aceptar los programas estructurales sobre los que habían sido muy críticas. Las primeras ONG's, creadas desde la década del sesenta, se fundaron con la idea de generar un desarrollo más democrático e inclusivo que no se había podido lograr dada la

debilidad de las organizaciones populares, el fracaso del Estado al respecto, y la incapacidad del mercado de hacer un cambio hacia este tipo de desarrollo. De ese modo, lo que se esperaba de estas organizaciones en los 90 cambiaba totalmente sus esquemas.

Sin embargo, las ONG's han ido aceptando este nuevo rol, lo cual no ha venido sin problemas (se hablará de ello más adelante).

Hasta el momento, el impacto de las ONGs, al igual que el del Gobierno, ha sido mínimo sobre las condiciones de vida y la economía de los habitantes rurales. Sin embargo, su presencia ha traído beneficios. Prácticamente no existe información agregada sobre sus actividades en las áreas rurales, pero presentaremos algunos ejemplos individuales.

El área en que su intervención en el ámbito rural ha sido quizás más notoria es la del microcrédito. Dada su importancia, la analizaremos en un apartado exclusivo más adelante.

El papel de las ONG's en el campo de la nutrición ha sido importante. En el Perú por ejemplo, el Banco Mundial (1999) encontró que las transferencias privadas en este sector de las áreas rurales juegan un papel significativamente más importante que las públicas y que los niveles de focalización de las ONGs son mejores que la mayoría de programas públicos. En Bolivia, la ayuda alimentaria canalizada a través de numerosas ONG's internacionales fue del orden de los 116 millones de dólares en 1992, lo cual la convierte en un importante elemento de su desarrollo (World Bank, 1996).

Otro sector en el que han contribuido las ONG's es en el de infraestructura básica. En Bolivia por ejemplo, el Gobierno reestructuró el sector del agua y la sanidad en 1991, transfiriendo a ONG's y a otros actores del sector privado la mayoría de actividades relacionadas con la provisión del servicio, la construcción, el desarrollo de los recursos humanos y la administración.

Muchas ONG's operan en el área de la salud, aunque con una cobertura limitada. En Ecuador por ejemplo, mientras el Ministerio de Salud cubre aproximadamente al 45% de la población, otras organizaciones de asistencia proveen cuidado a un 5% adicional (World Bank, 2001). En Bolivia su presencia es mucho más marcada: las ONG y otras instituciones proveen servicios a un 25% de población, el mismo porcentaje de cobertura del Ministerio de Salud (Homedes, 2001). Se estima que aproximadamente 300 ONGs complementan el servicio público boliviano, proveyendo limitados servicios de salud en áreas urbanas y rurales (World Bank, 1996).

Un número creciente de organizaciones bilaterales, multilaterales y filantrópicas está envuelto en el sector boliviano de la salud, siendo el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo las principales fuentes de financiamiento externo, lo cual se verifica para toda América Latina (Homedes, 2001). De hecho, la asistencia externa para la salud en Bolivia es, en términos per cápita, una de las más altas del mundo (World Bank, 1996). Sin embargo, el impacto de estas grandes inversiones se ha quedado corto frente a los resultados anticipados.

Las ONGs también se han involucrado en los problemas de posesión de tierras. La ecuatoriana Fepp, por ejemplo, posee un programa de créditos para compras, legalizaciones y titulaciones de tierras. Desde 1977 a 1996, el Fepp ha facilitado la compra de tierras a organizaciones compuestas por 10 935 pequeños productores por un valor de 5 millones de dólares (Navarro, 1996).

Otra área de intervención ha sido la de la comercialización de los productos campesinos. Un caso exitoso es el de la ONG ecuatoriana MCCH, que trata de juntar a productores con consumidores evitando la cadena de intermediación tradicional. Pero el volumen comercializado es mínimo frente a la demanda del mercado nacional.

Asimismo, las ONGs han contribuido a fortalecer los lazos entre comunidades y con el Gobierno. Tal es el caso de las ONGs internacionales que operan en Bolivia como Care y Caritas, y una serie de fuertes ONGs locales tales como Plafor, Ciat y Fondeco.

Finalmente, algunas ONGs han elegido a los grupos indígenas como sus principales beneficiarios. Dentro de la última década, las ONGs han tenido una presencia inusitada en el área rural del Ecuador, brindando programas de capacitación y de apoyo a la población indígena principalmente. Una de las formas en que han intentado mejorar sus condiciones de vida es a través de programas de letrinización. Gracias a éstos, y a los esfuerzos del Estado, actualmente el 32% de los indígenas cuenta con escusado y pozo séptico, frente al 16% del resto de la población rural, siendo este rubro uno de los muy pocos en que los indígenas ostentan mejores indicadores de condiciones de vida que el resto (Encalada, García, Ivarsdotter, 1999). Sin embargo, la escasa educación de estos grupos y ciertos hábitos muy arraigados no han permitido que todos los esfuerzos se plasmen eficazmente en la práctica.

En la provincia de Chimborazo (en la sierra central ecuatoriana), la más pobre de todas, existe un buen número de ONGs y es allí donde se ha ejecutado el mayor número de proyectos de desarrollo con financiamiento internacional y gubernamental. Pero los resultados obtenidos en beneficio de la población indígena son mínimos.

Ahora, si bien las ONGs se han ido adaptando a su nuevo rol, al haber trastocado sus esquemas éste les ha generado una serie de crisis internas que se examinarán a continuación.

• *La crisis de las ONG's*

Las reformas a que se han visto abocados los estados y la dinámica de la economía de mercado han transferido muchas de las antiguas competencias estatales a las ONGs, sin que éstas hayan estado necesariamente preparadas para ello. De hecho, estos cambios han venido acompañados de una crisis interna a las ONG's en cuanto a su identidad y sostenibilidad[4].

Actualmente, muchas de las ONGs trabajan con fondos de donantes exteriores –que las impulsan a un mayor involucramiento con el Estado- y con los fondos que se canalizan a través de ellas. Aunque el influjo de nuevos recursos es siempre bienvenido, los fondos estatales han venido acompañados con ciertas normas a cumplir, y en ciertos casos con condiciones que implican nuevas formas de operación para las ONG's y una supervisión estatal más íntima de sus operaciones, poniendo en tela de duda su autonomía.

Surge entonces la pregunta de qué diferencia a las ONGs de los programas estatales, y la duda de si éstas se han convertido en meros intermediarios entre los fondos estatales y los pobres. La duda es inquietante para ellas, toda vez que muchas de las ONGs surgieron como organismos de reclamo que resistían al Estado y apoyaban a los sectores populares. Esta es la crisis de identidad referida al principio de este apartado. Hoy, el distanciamiento con el Estado ya no puede ser parte de su identidad.

[4] Varias de las ideas de este apartado se basan en el artículo de Bebbington, 1997.

Como una alternativa, muchas ONGs buscaron una nueva identidad como interlocutores entre la sociedad civil y el Gobierno en la creación de políticas. En ciertos casos ello dio resultados parciales, en otros no. En Bolivia por ejemplo, el Gobierno ha incorporado un buen número de ideas de las ONGs en la Ley de Participación Popular y en su Estrategia de Lucha contra la Pobreza. Sin embargo, después de estos procesos el diálogo ha ido desapareciendo. En Ecuador, las ONGs se han sentido excluidas de muchas de las discusiones sobre modernización, entre ellas las concernientes al Ministerio de Agricultura.

Esta falta de certeza sobre la relación que deberían tener con el Estado se deriva de una incertidumbre más generalizada sobre cuáles son los modelos de desarrollo adecuados y el rol del mercado, del Estado y de la sociedad civil en las políticas sociales. Incertidumbre que por cierto atañe a muchas otras instituciones.

Por otra parte, esta crisis de identidad se ha agudizado debido al cuestionamiento hecho a las ONGs por parte de terceros. Organizaciones populares de todo nivel –que supuestamente eran las que las ONGs apoyaban- las han criticado duramente, acusándolas de no trabajar con las bases y por tanto de tener prioridades distintas a las de los sectores campesinos, o de no estar suficientemente reguladas y exhibir así un trabajo anárquico.

También han surgido críticas operacionales por parte del Estado, de otros organismos internacionales y de empresas. Se ha dicho que solo una pequeña proporción de sus fondos llega al terreno, que son ineficientes y débiles técnicamente, que sus actividades no están coordinadas, que sus empleados ganan demasiado, y que tienen ventajas injustas. Las críticas también han sido internas: muchos de los jóvenes y de los nuevos empleados de las ONGs presionan por cambiar ciertos esquemas en pos de sistemas de mayor impacto, eficiencia y valoración.

Pero más allá de los problemas de identidad y de ilegitimidad, las ONG's de la región corren el riesgo de no ser más actores sociales sustentables. Tradicionalmente, han dependido de los fondos externos del Norte en vez de los suyos propios. Sin embargo, estos fondos se han comenzado a recortar. Prueba de ello son los comentarios del coordinador andino del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA):

> "Ha habido una reducción en la presión sobre el FIDA para incrementar la implementación de sus proyectos por ONGs. En parte, esto es así porque los gobiernos donantes tienen cada vez menos recursos dedicados al desarrollo rural, y quizás también porque los proyectos implementados por las ONGs no han probado ser significativamente más eficientes que los implementados por los gobiernos".

Este recorte hará a las ONGs cada vez más dependientes del Estado y de los donantes no tradicionales, hasta eventualmente generarles serios problemas de flujo de caja.

En respuesta a estos retos, muchas de las ONGs de los tres países se encuentran en un proceso de transición hacia nuevas estructuras. Esto es inevitable: si las ONGs quieren mejorar su trabajo y sacar partido del nuevo espacio que se les está cediendo, tienen que emprender una serie de replanteamientos que se tratará con mayor detalle en el capítulo IV.

A continuación, se presenta la quizás más importante estrategia privada en el intento de reducir la pobreza rural: el microcrédito. Esta incluye a las ONGs, pero también a muchos otros actores privados.

b) El microcrédito

Existe numerosa evidencia sobre la relación entre pobreza y falta de acceso al crédito. Muchos pobres tienen oportunidades lucrativas de inversión que podrían incrementar sus ingresos pero que deben ser desechadas por falta de crédito. Además, los habitantes rurales, en su mayoría dedicados a la agricultura, están expuestos a la estacionalidad de la actividad y por tanto de los flujos de efectivo. Sin crédito, les es muy difícil manejar estas fluctuaciones.

En general, la banca tradicional ha dejado de lado a los pobres y a las áreas rurales, a pesar de que allí existe una importante demanda de servicios financieros, y ha sido reemplazada a menudo por usureros que cobran tasas de interés exhorbitantes, perpetuando así el círculo vicioso de la pobreza.

El rechazo de la gran mayoría de la banca tradicional de servir a los pobres rurales responde a numerosas razones. Una de ellas es que los consideran como clientes no rentables y no confiables desde el punto de vista del negocio bancario, por no poseer garantías creíbles. Otras de las razones son los altos costos operativos derivados de la dispersión geográfica y la escasa infraestructura, que el pequeño volumen de créditos no permiten recuperar. Finalmente, uno de los principales argumentos esgrimidos en contra de la provisión de servicios financieros rurales es el alto riesgo presente en esta área producto de problemas de información asimétrica (los prestamistas saben poco acerca de la capacidad y voluntad de pago de los potenciales prestatarios), catástrofes naturales, variaciones de los precios agrícolas, y debilidad institucional de los gobiernos locales.

En este contexto, el microcrédito aparece como un intento de atenuar estas falencias, invalidando muchos de los prejuicios imperantes en contra de los pobres rurales. A pesar de las numerosas experiencias existentes alrededor del mundo, recién en la Cumbre sobre Microcrédito de Washington en 1997 se reconoció formalmente su importancia como instrumento de base para la lucha contra la pobreza.

El microcrédito se basa en una idea sencilla pero eficaz: otorgar pequeños préstamos a los pobres, sobre todo a grupos de mujeres, que no requieren de garantías para su obtención y cuyo reembolso es rápido y flexible. En muchos de los programas se presta a los llamados grupos solidarios, como una forma de crear una garantía intangible: se intenta asegurar el reembolso basado en el compromiso de los miembros del grupo en asumir responsabilidad si uno de los miembros no logra pagar.

Gracias a estos créditos, los pobres pueden acceder sin trabas al financiamiento e invertir en las actividades que mejor saben realizar y en las que creen que más les permitirán incrementar sus ingresos. Así, a diferencia del desarrollo impuesto “desde arriba”, la microfinanciación convierte a los pobres en los actores clave de su propio desarrollo, reconociendo sus capacidades y logrando un impacto directo sobre sus vidas.

La evidencia práctica ha mostrado no solamente que los pobres pueden ser sujetos financieramente confiables, sino que dándoles acceso al crédito se obtienen buenos resultados desde un punto de vista bancario. En general, las instituciones que otorgan este tipo de préstamos tienen porcentajes de reembolso superiores al 90%, siendo en muchas ocasiones muy superiores a los exhibidos por la banca tradicional.

Una de las experiencias internacionales de crédito a los pobres más exitosas, y sin duda la más famosa, es la del Banco Grameen de Bangladesh que permitió que 12 millones de bengalíes salieran de la pobreza (Yunus, 1997). Su considerable impacto sobre la pobreza de ese país impulsó a alrededor de 70 naciones en todo el mundo a intentar replicar la experiencia, entre ellas Ecuador, Perú y Bolivia. Veamos en una primera instancia cuáles son los principales oferentes del servicio en cada país.

. *Los principales oferentes rurales*

♦ A pesar de sus niveles de pobreza, Bolivia es el país que más ha desarrollado las microfinanzas en toda América. Desde la década de los 80, las ONGs vieron el potencial del sector de la micro y pequeña empresa, no atendido por las instituciones financieras tradicionales, y, ante el fracaso del Estado, decidieron ofrecerles crédito. Su principal objetivo era la ayuda social, por lo que al comienzo fueron más concebidas como entidades filantrópicas que como intermediarios financieros.

Actualmente, Bolivia alberga una gran cantidad de programas de microfinanzas, y aunque nadie parece conocer su número exacto, hay cientos de ellos (Von Stauffenberg, 2001). Se estima que existen aproximadamente 30 organizaciones de microfinanzas en Bolivia. Las cinco más importantes son: el Centro de Fomento a Iniciativas Económicas (FIE), la Fundación Para la Promoción y el Desarrollo de la Microempresa (PRODEM), la Fundación Sartawi, BancoSol (la organización microfinanciera más conocida de Latinoamérica), y Caja de Ahorro y Préstamo los Andes. Entre ellas captan más de la mitad de los clientes (con más de 52 mil prestatarias activos en 1995) de este mercado.

De estas cinco, solo dos prestan la gran mayoría de sus servicios en las áreas rurales: Prodem y Sartawi. Si bien ambas otorgan préstamos a grupos, Sartawi también ofrece préstamos individuales. Sus préstamos son pequeños para los que los piden por primera vez y mayores con los que ya han trabajado.

Fundado en 1987, Prodem siguió el modelo del Banco Grameen y prestaba a grupos urbanos y rurales. Pero en 1992 se separó de BancoSol y se enfocó a los pobres rurales. Su desarrollo fue impulsado por la Fundación Calmeadow de Canadá y Acción Internacional, una ONG estadounidense con lazos en varios países de Latinoamérica. A partir de 1992, Prodem ha liderado el desarrollo del microcrédito en las áreas rurales, llegando a alcanzar al cierre de 1998 una cartera activa de 24,2 millones de dólares y 47 130 prestatarios que atiende a través de 50 agencias. Esto le ha otorgado el primer lugar en la provisión de microcrédito rural.

Sartawi era una fundación que trabajaba con comunidades rurales en proyectos de desarrollo no financiero y decidió empezar a dar créditos. En 1995, separó sus actividades crediticias del resto. La mayoría de sus fondos venía de Plan Internacional, una ONG inglesa de desarrollo rural, y de la iglesia alemana luterana.

Existen además agrupaciones de ONGs con operaciones en el agro tales como Fades, fundada en 1986, que ha alcanzado una amplia cobertura rural con presencia en los seis departamentos más pobres rurales del país. En 1997 atendía a 3511 clientes con un préstamo promedio de 360 dólares por individuo. Fundada en 1978, Aned agrupa a 25 ONGs e iglesias, y es una de las más antiguas instituciones del país. Actúa directamente en

las áreas rurales donde provee créditos a los segmentos de bajo ingreso. A fines de 1997 tenía 34 731 clientes en cinco departamentos.

Uno de los aspectos que ha destacado a Bolivia del resto del continente es la temprana formalización de sus entidades de microfinanzas, facilitada por el Estado. El desarrollo de un marco legal, institucional y metodológico para las microfinanzas ha convertido al país en un modelo para otras naciones.

Así, en la primera mitad de la década, Banco Sol era un banco formal, y Caja de Ahorro los Andes y FIE financieras no bancarias. Pero las dos entidades que para el caso interesan –Prodem y Sartawi- seguían siendo ONGs. Solo en enero del 2000 Prodem inició sus operaciones como financiera no bancaria, lo cual implicó la regulación de sus actividades. Pero la gran mayoría de entidades de microfinanzas siguen siendo ONGs.

Después de la etapa de la formalización, se incorporaron en la segunda mitad de la década una serie de entidades que ofrecían microcréditos y cuyo fin era exclusivamente de lucro. Algunas de ellas eran entidades financieras independientes y otras departamentos especializados dentro de bancos tradicionales. Esto generó problemas de sobreoferta que se analizarán más adelante.

Además de las ONGs y de las financieras no bancarias, otras entidades que brindan microcrédito en Bolivia son las cooperativas de crédito, que operan desde los 40. Se estima que hay 278 en todo el país (Funda-Pro). Las 17 entidades que reportaban información a la Superintendencia realizaban operaciones por 231,3 millones de dólares.

Existe por otro lado toda una maquinaria de respaldo al accionar de las entidades de microfinanzas. Este es el caso de las asociaciones. En el Agro, la más importante es la Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo Rural (Finrural), creada en 1993, que provee asistencia a sus miembros y es el interlocutor de las entidades con el Gobierno. Sus miembros son: Fades, Fondeco, Prodem, Sartawi y Freedom From Hunger. Las ONGs más dinámicas han creado además asociaciones que proveen asistencia. Existe además en el sector público, entre otras, una entidad que brinda asistencia institucional y financiera: el Programa de Asistencia de Microcrédito y Finanzas Rurales (PAM).

También forman parte de esta maquinaria los fondos financieros privados, establecidos en 1995, cuya función es proveer de fondos a las entidades de microcrédito. Actualmente hay dos instituciones que lo hacen: Funda-Pro y Nafibo. En sus cinco primeros años de existencia, Funda-Pro ha otorgado un monto acumulado de 40,6 millones de dólares.

♦ En el Perú, los servicios financieros formales han sido escasos o inexistentes para la gran mayoría de la población rural. En general, los bancos de fomento solo atendieron a una porción minoritaria del sector rural. Si bien no existen tantos programas de microcrédito como en Bolivia, su presencia en los últimos años ha crecido. A continuación, veremos algunas de las entidades más importantes y susceptibles de perdurar.

Como en Bolivia, los servicios de microfinanzas son prestados tanto por entidades informales (las ONGs) como por entidades financieras formales como las cajas municipales (que en su conjunto tienen más de 100 mil clientes), las cajas rurales, las entidades de desarrollo de la pequeña y microempresa (Edpyme), y un solo banco.

Una de las ONGs más importantes en el ámbito rural es El Instituto de Fomento a la Comercialización Campesina (IFOCC), que inició sus operaciones en agosto de 1990 con el

objetivo de desarrollar acciones para impulsar la comercialización de la producción campesina. El programa de crédito se inició en 1993. Al comienzo, los créditos eran otorgados en insumos, pero luego de experimentar graves problemas de recuperación, en 1994 se pasó a créditos en dinero y esta ONG se especializó en el crédito rural.

Actualmente, IFOCC opera en el departamento del Cuzco con 2 470 préstamos vigentes y una cartera que asciende a 950 000 dólares, de la cual más del 94% es rural. El tamaño promedio de sus préstamos es de 384 dólares, y se otorgan tanto a grupos como a individuos.

Otras tres organizaciones dan créditos en forma importante en el departamento del Cuzco: Yanapay, Imagen y Asodeco.

Entre las instituciones financieras que otorgan microcréditos rurales, una de las más importantes es la Edpyme Confianza. Esta es la primera de su tipo en haber incursionado en el área rural y opera desde 1998. Fue creada a partir de la experiencia de la ONG Separ, con apoyo financiero del (BID) y del Fondo Perú-Canadá. El número de préstamos otorgados a abril de 1999 era 782, con un saldo total de la cartera equivalente a 349 766 dólares. El 62,6% de los préstamos fueron otorgados al sector agrícola. A abril de 1999, El 72% del número total de clientes fueron habitantes rurales.

El monto promedio de los préstamos es de 447 dólares, y éstos son otorgados principalmente a mujeres, en forma individual, con una tasa de interés de 4,75% en dólares, calculada sobre el plazo transcurrido hasta el pago y el monto restante de la deuda. En el ámbito rural, su única competencia son unas pocas ONG's.

En 1998, gracias al impulso de la ONG Acción Comunitaria del Perú y la asesoría de Acción Internacional, inició sus actividades Mibanco, el primer banco privado del Perú en asumir la responsabilidad de concentrar sus esfuerzos en el apoyo financiero a las micro y pequeñas empresas. Su objetivo básico es promover y contribuir al desarrollo de la población con menores ingresos. Como se analizará más adelante, su desempeño ha sido exitoso: actualmente tiene un portafolio activo de 61 millones de dólares y un total de casi 78 mil clientes. Aunque durante los 90 operó mayoritariamente en las áreas urbanas, a finales de la década estaba elaborando un proyecto para dar microcréditos rurales.

Finalmente, existe otro tipo de organizaciones que otorgan microcréditos en el Perú: aquellas que ligan los bancos a las ONGs. Un ejemplo es el funcionamiento conjunto de la ONG Cicap con el Banco Wiese, en áreas rurales. Gracias a esta asociación, Cicap intermedia recursos financieros a pequeños productores no sujetos de crédito en la banca comercial. El tamaño promedio de préstamos es de 4 540 dólares y se otorgan a grupos asociativos que los demandan. Hasta el momento se han ortorgado 180 préstamos y la cartera promedio es de 817 000 dólares.

♦ Al igual que en los otros dos países, en Ecuador la provisión de servicios de microfinanzas está a cargo de entidades formales (controladas por la Superintendencia de Bancos) y no formales. El sistema formal incluye básicamente a la banca comercial tradicional, que ha mostrado muy poco interés en el crédito rural pequeño. Sus servicios en el agro se dedican más bien a financiar proyectos empresariales grandes y medianos, de preferencia orientados a la exportación.

Pero en los últimos años varios bancos tradicionales han tratado de dar respuesta a las demandas del sector de microempresas, aunque el monto de crédito que colocan es poco significativo si se compara con la totalidad de sus carteras. La mayoría opera en las ciudades, pero tres tienen o se espera tendrán cierto alcance rural: el Programa de Desarrollo de la Comunidad del Banco del Pacífico, Credifé del Banco del Pichincha, las líneas especiales de crédito a microempresas y crédito solidario del Banco del Progreso -de alcance nacional- y el programa de crédito agrícola del Banco Finagro.

Además, han surgido entidades bancarias nuevas orientadas a las microempresas. Un ejemplo es el Banco Solidario, creado en 1995, que ha expandido sus servicios a los sectores campesinos, otorgando crédito a los trabajadores por cuenta propia. Respaldada por el apoyo técnico de la ONG Acción, es la primera iniciativa financiera y social en América Latina nacida con un 100% de capital privado. A diciembre del 2001 contaba con 26 948 clientes y con un monto total de créditos desembolsados de más de 51 millones de dólares, siendo el préstamo promedio en el 2000 de 432 dólares.

Las entidades del sistema financiero informal, no controladas por la Superintendencia, incluyen a las ONGs, a las cooperativas de ahorro y crédito (aquellas controladas por el Ministerio de Bienestar Social y aquellas sin personería jurídica), y a los bancos de pueblo. Dada su informalidad, no existen estadísticas agregadas para cuantificar los montos de crédito otorgados (Bicciato et. al., 2002).

Algunas de las ONG que operan en Ecuador incluyen al crédito como un componente de proyectos globales para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones. Adicionalmente, proveen servicios no financieros, como capacitación, asistencia técnica, asesoría y servicios de salud. Actúan con metodología propia y carteras relativamente pequeñas, generalmente menores a los 100 000 dólares. Operan sobre todo con microempresas urbanas, habiendo pocas ONGs en el sector rural.

Una de las ONGs más importantes en el ámbito rural es el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (Fepp) que opera desde 1970 con campesinos, indígenas, mestizos y negros, y que además de crédito ofrece otros servicios como educación, asistencia en organización, acceso a fuentes de trabajo, transformación de productos y comercialización.

Su financiamiento proviene de agencias de cooperación para el desarrollo, los resultados de la gestión de sus empresas y los intereses que genera el fondo de crédito. Cuenta con una oficina central en Quito y 10 oficinas regionales con presencia en 36 áreas y zonas. A agosto de 1998, su cartera era de 2.7 millones de dólares, con 986 créditos a organizaciones y un promedio de unos 2 800 dólares por crédito. Las tasas de interés, diferenciadas según tipo de actividad, fluctuaban alrededor del 38%.

En el ámbito cooperativo existen aproximadamente 750 cooperativas de ahorro y crédito, de las cuales solo 26 operan en el sistema formal, bajo el control de la superintendencia de Bancos (Baker, Markel). Las cooperativas han jugado un rol muy importante en proveer una gran variedad de servicios a todos aquellos involucrados en pequeños negocios. Las 350 afiliadas a la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Ecuador (Fecoac) sirven aproximadamente a 800 mil miembros.

La mayoría de cooperativas es urbana pero muchas atienden a zonas semirurales, por su ubicación fuera de los principales centros urbanos. Más del 80% de sus recursos provienen de la captación de ahorros. A diciembre de 1997, la cartera del sistema cooperativo formal llegaba a los 154 millones de dólares. Otras 21 cooperativas exceden el tamaño mínimo requerido para acceder a la supervisión de las autoridades, pero no están reguladas por falta de recursos de la Superintendencia.

A mediados de los años ochenta se desarrolló otro tipo de metodología de microfinanzas –los bancos de pueblo- estructuras comunitarias basadas sobre un número amplio de miembros (de 25 a 50 personas). Aunque se basa sobre la experiencia de Grameen, este método es diferente porque prevé su completa independencia respecto a la institución promotora y otros donantes después de un período de arranque. La movilización del ahorro local juega un papel determinante: el cliente tiene la obligación de ahorrar desde un principio, aunque sea montos muy pequeños. Una de las entidades que mejor ha logrado aplicar este sistema es Finca Internacional, que opera tanto en Ecuador como en Perú. Otro ejemplo es el de la ONG Project HOPE, que funciona en las áreas rurales de Ecuador.

HOPE introdujo en este país un innovador sistema que ata los programas de crédito de los bancos de pueblo a programas de salud. Así, junto con los préstamos a mujeres, el banco ofrece actividades de promoción de la salud materna e infantil, así como información sobre higiene, nutrición, enfermedades infecciosas y planificación familiar.

Veamos ahora cómo se han desempeñado los actores mencionados en cada uno de los países y qué impacto han tenido sobre la población.

• *Evaluación general*

♦ El microcrédito en Bolivia ha sido considerado como un "éxito indiscutible" (Arriola, 2000), y muchas instituciones siguen su ejemplo alrededor del mundo. El trabajo de las múltiples entidades existentes ha transformado lo que alguna vez se consideró un tabú -prestar a los pobres y a los informales- en una actividad floreciente y lucrativa que ha tenido un impacto visible en un importante segmento de la sociedad boliviana. La cobertura alcanzada por las entidades especializadas en las microfinanzas es importante: a diciembre de 1997, el portafolio total de préstamos llegaba a 146 millones. Sin embargo, la mayor parte fue a las áreas urbanas. A las rurales solo llegó un 26%.

El éxito de Bolivia en el tema se debe a que las más importantes instituciones privadas del sector han encarado seriamente la tarea, se han vuelto autosostenibles, operando en competencia y en condiciones de mercado, y han logrado buenos niveles de cobertura (sobre todo en las áreas urbanas y en las zonas rurales con mejores condiciones para la producción). Además, estas instituciones han demostrado ser dinámicas en el desarrollo de nuevos productos y en el mejoramiento de las tecnologías financieras usadas.

Cabe señalar que la alta demanda imperante en Bolivia ha contribuido a los buenos resultados, puesto que el 64% de la población económicamente activa tiene su fuente de

empleo en el sector informal de la economía, que es básicamente la micro y pequeña empresa, tanto urbana como rural.

La formalización de las ONGs ha sido un paso clave en el camino hacia el éxito pues ésta les ha significado una serie de ventajas que antes no tenían, entre ellas: realizar captación de depósitos y emitir títulos en la bolsa, acceder a fondos de entidades de segundo piso, del exterior e interbancarios locales, incorporar a instituciones y personas importantes en el capital social, mejorando su imagen, y acceder a la Central de Riesgos Crediticios de la Superintendencia de Bancos.

Sin embargo, ni en este caso Bolivia está exenta de los problemas. Así, la gran mayoría de ONGs (que son los principales oferentes rurales) sigue operando informalmente, lo cual pone en tela de duda su sostenibilidad financiera y limita su desarrollo. Más aún si se toma en cuenta que el microcrédito en este país recibió inicialmente grandes volúmenes de dinero de la cooperación internacional, y que esta asistencia se está reduciendo. El problema de la informalidad tiene implicancias sobre la lucha contra la pobreza, pues las ONGs son una importante fuente de fondos para la población más pobre, tanto de las urbes como del campo: a diciembre de 1997, su portafolio de préstamos en las áreas rurales era de 49 millones de dólares, con 120 000 clientes (Navajas, Meyer, Rodriguez, 2000).

A pesar de una cobertura general aceptable, aunque aún baja en el campo, unos de los principales problemas de las entidades de microcrédito es su escasa focalización hacia los más pobres. La evidencia señala que los cinco prestamistas más importantes han prestado mucho más a los más ricos entre los pobres y a los más pobres entre los ricos que a los más pobres de los pobres. Y a pesar de que Prodem y Sartawi atienden a más pobres extremos que sus pares urbanas, su penetración rural es aún bastante baja: un estudio limitado calculó la penetración de mercado de PRODEM y Sartawi en la parte rural de La Paz (160 mil hogares) como del 1 y 2 por ciento respectivamente. Allí atienden aproximadamente 2600 pobres extremos y un 86% de sus clientes rurales son moderadamente pobres (Navajas, Meyer, Rodriguez, 2000). Este tipo de estudios demuestra los límites del microcrédito en alcanzar a los más pobres rurales, considerados como la clientela más difícil.

En general, se ha hecho mucho más en atender a las áreas urbanas que a las rurales. En muchas regiones rurales la presencia de servicios financieros es limitada y en algunas incluso no existente.

En lo que se refiere a las cooperativas de Ahorro y Crédito, su desempeño financiero ha sido desigual. Han experimentado algunos períodos de severas crisis y como resultado muchas de ellas presentan debilidades en relación con la calidad de su portafolio y su administración. Pero su potencial de crecimiento es importante pues la variedad de servicios que ofrecen les permiten ser autosustentables.

Por otra parte, la entrada en el mercado del microcrédito en la segunda mitad de la década de una serie de entidades privadas con fines de lucro causó una excesiva oferta destinada a un mismo segmento. Al no contar con metodologías adecuadas, muchas instituciones prestaron montos demasiado altos y sus niveles de morosidad fueron pronto muy superiores a los de las entidades tradicionales de microfinanzas (Arriola, 2000). Sobrevino así el fenómeno del sobreendeudamiento y ante la extensa oferta, los clientes perdieron el interés en cumplir puntualmente sus pagos.

Con el advenimiento de la crisis de los últimos años, los niveles de morosidad se incrementaron aún más y se crearon asociaciones de deudores que presionaron para lograr

mejores condiciones de repago. Presiones que en la mayoría de casos fueron infructuosas. Al final, muchas de las entidades que habían entrado a ofrecer créditos de consumo de forma indiscriminada se vieron obligados a salir de ese segmento de mercado.

Si bien las entidades de microfinanzas más importantes se han sobrepuesto a la crisis, de hecho mejor que la banca tradicional (Von Stauffenberg, 20001), ésta no dejó de afectarlas. Entre 1999 y el 2000 se produjo una disminución de sus clientes y de la rentabilidad, y la calidad de la cartera se deterioró. Pero en general estas entidades han seguido creciendo y se mantienen rentables.

♦ Ni Perú ni Ecuador han logrado el éxito de Bolivia en el desempeño de sus principales entidades de microfinanzas. Sin embargo, Perú ha alcanzado logros interesantes y varias han alcanzado la autosostenibilidad financiera (Otero, 2001).

Así por ejemplo, la ONG Ifocc (sobre la cual cual se habló en la sección anterior) ha logrado una importante expansión en cuanto a sus ámbitos de operación. En el ámbito rural, cuenta ya con clientes de comunidades campesinas de 5 de las 13 provincias del departamento de Cuzco. Su visión, antes convencional, ha ido cambiando. Hacia finales de la década, sus nuevos objetivos eran tratar de diversificar segmentos de mercado para diversificar riesgos, adoptando una tecnología que permita mantener costos operativos manejables y rentables.

La tecnología de grupos solidarios que abanderó durante los primeros cinco años de operación ha sido aplicable para los sectores de menores ingresos. Aunque no hay una tecnología única para alcanzar con servicios financieros a los pobladores rurales, las tecnologías individuales, muchas veces desdeñadas a favor de las grupales, han logrado un buen desempeño sobre todo cuando los montos de los créditos se incrementan.

En general, las ONGs han hecho un uso eficiente de sus agentes locales para reducir los problemas de información asimétrica inherentes al sector. Esto les ha permitido incrementar su cartera sin incurrir en costos excesivos.

Aunque auspiciosa en un inicio, la asociación entre ONGs y bancos parece haberse estancado. La causa puede encontrarse en las fallas en el diseño de los contratos. En éstos, las ONGs tenían grandes incentivos en incrementar rápidamente sus colocaciones, pues las ganancias venían de una comisión que se cobraba al momento del desembolso del crédito. Pero los incentivos para la recuperación eran bajos, pues esta era una tarea que se dejaba en manos del banco y además no significaba ningún costo para la ONG. Así, el incentivo de las ONGs fue maximizar colocaciones, pero no hacer buenas colocaciones.

En el ámbito formal, Mibanco ha alcanzado fama internacional y su desarrollo se revela prometedor: a pocos meses de su creación ya tenía una cartera y un número de clientes importantes. Pasó de prestar alrededor de 59 millones de dólares en 1998 a más de 106 millones en el 2001, y sus clientes se duplicaron a finales de la década.

En general, las entidades que operan en el Perú han mostrado que es posible llegar con servicios financieros al sector rural y que no hay una receta única en lo que respecta al modelo organizativo: ONGs, instituciones financieras especializadas y bancos pueden ser vehículos eficaces. Las leyes tanto de Bolivia como de Perú han impulsado el desarrollo del sector, al contemplar una norma específica en su clasificación de créditos sobre los microcréditos que permite a las instituciones financieras un mejor manejo de los préstamos. Ahora el reto es como masificar estos servicios, pues las coberturas son aún muy bajas.

A pesar de esta tendencia más bien positiva, las entidades peruanas de microfinanzas han pasado por numerosos problemas y muchas de ellas han fracasado. La mala administración de muchas de ellas pasó desapercibida hasta que intervinieron los reguladores gubernamentales para realizar auditorías. Contrario al caso del Banco Solidario en Ecuador, que tuvo problemas en 1999 pero pudo recurrir a la ayuda de sus inversionistas internacionales para corregirlos, la falta de acceso al capital de las entidades financieras peruanas restringió su capacidad de respuesta, deteriorándose su posición financiera. En total, los supervisores bancarios cerraron ocho instituciones microfinancieras entre 1997 y 2000, incluyendo siete pequeños bancos rurales conocidos como Cajas Rurales que ofrecen microcrédito en el campo, y una compañía especializada (Von Stauffenberg, 2001). En un reciente informe del BID se señala a la falta de accionistas dispuestos a ofrecer suficiente apoyo financiero y monitoreo como un factor crucial en prácticamente todos los fracasos observados durante los últimos años en el Perú.

♦ En Ecuador también se encuentran resultados positivos, pero queda mucho por hacer, tanto en el aspecto legal como en el de cobertura, que se revela escasa en las áreas rurales.

Como se vio en el apartado anterior, la banca tradicional ha incursionado en el sector, mostrando hasta el momento un desempeño adecuado. Así por ejemplo, el programa Credifé del Banco del Pichincha pudo sobrellevar la crisis que llevó al cierre de casi la mitad de los bancos ecuatorianos a finales de la década, e inclusive crecer. Al cabo de casi un año de operaciones, a fines del 2000, contaba ya con varios miles de clientes.

En general, este banco ha buscado atender cada vez a más habitantes rurales, para lo cual ha diseñado nuevos productos más flexibles. Sus clientes de consumo de las agencias rurales pasaron de 9 875 en 1999 a 17 413 en el 2001. Gran parte de este crecimiento se dio entre los productores de menor tamaño, siendo su perfil de morosidad menor que el de los mayores productores.

Al ser menor el monto promedio de un crédito en las áreas rurales que en las urbanas, los costos son mayores en el campo, lo cual incide en la rentabilidad promedio de una agencia rural alargando el tiempo que debe transcurrir hasta que llegue a su punto de equilibrio operacional. Ello implica que se requiere de una importante infraestructura que pueda sostener y subsidiar a las ramas rurales hasta que sean rentables, lo cual no cualquier entidad lo puede hacer.

El recientemente creado Banco Solidario también pudo sortear con éxito la crisis y presentar buenos resultados: el monto de créditos desembolsados pasó de 12 569 027 dólares en 1998 a 51 522 000 en el 2001, y sus clientes se han casi duplicado. Entre 1996 y 1997, período en el cual el Banco Solidario lanzó con éxito sus préstamos solidarios para grupos, su portafolio de riesgo bajó del 13,67% al 9,11%. En junio de 1998, sus préstamos microfinancieros representaban al 44 por ciento del total de sus clientes.

Por su parte, las ONGs han sido interesantes actores del microcrédito en Ecuador por cuanto conocen la realidad donde operan, saben cómo acercarse a las zonas más pobres y operar en ellas, y trabajan basadas en la confianza. Sin embargo, en general han mostrado una carencia de gestión financiera profesional, y al no poder captar ahorros no han podido

crecer. Tampoco han podido alcanzar sostenibilidad, aunque cobren tasas altas, pues su cartera es pequeña y no les ha permitido cubrir sus costos (Bicciato, et.al., 2002).

En ese sentido, las cooperativas de ahorro y crédito tienen ventajas sobre las ONGs pues pueden ofrecer una gama mucho más amplia de servicios financieros a las microempresas y así asegurar mejor su sostenibilidad. Un análisis realizado por el World Council of Credit Unions (Woccu) en 1996 revelaba que las 17 cooperativas ecuatorianas asesoradas por Woccu eran operacional y financieramente sustentables. A fines de 1997 servían a más de 508 mil clientes, habían captado 66,9 millones de dólares en ahorros y habían prestado 97 millones de dólares, con una mediana de préstamos de 616 dólares (Baker, Markel).

Además de proveerles asistencia técnica financiera, Woccu las ha estimulado a proveer servicios a los más pobres. De hecho, el estudio muestra que estas cooperativas sirven principalmente a los segmentos de ingreso bajo y bajo-medio de la población, quienes no solo piden préstamos sino están también muy interesados en ahorrar. El 21% de los encuestados en el estudio tenían ingresos menores a los 1500 dólares anuales.

Pero aunque las cooperativas proveen de crédito a un segmento de la población que no podría encontrarlo en otro lugar, el acceso a estos préstamos, según el mismo estudio, se mantiene positivamente relacionado con la riqueza: 20% de los miembros de los hogares del quintil más pobre poseían un préstamo de una cooperativa, frente al 58% de hogares del quintil más rico (Mesbah, 1997).

Por otra parte, si bien las cooperativas poseen un interesante potencial en Ecuador, el problema es que la inmensa mayoría de éstas no están supervisadas, lo cual les resta disciplina y objetividad en sus operaciones.

En cuanto a la metodología que ata la operación de los bancos de pueblo con programas de salud, HOPE realizó uno de los pocos estudios existentes sobre el tema: recopiló información sobre sus bancos de pueblo en Honduras y en Ecuador, haciendo una comparación entre los que funcionan con y sin programas de salud. Los análisis de regresión revelaron que la participación en los bancos de salud estaba positivamente asociada con una menor probabilidad condicional de diarrea, indicador que HOPE considera el más confiable en cuanto a salud infantil en Latinoamérica. Pero el estudio no encontró más beneficios asociados a este tipo de bancos en Ecuador, a diferencia de Honduras, donde la hipótesis de atar crédito y salud se reveló positiva para todos los indicadores de salud materno-infantil: diarrea, la actividad de la lactancia, y el cáncer de seno. Vale señalar que en Honduras la muestra era urbana.

Aunque se necesita mucha más investigación, es claro que este tipo de programas no puede ser desechado como una interferencia poco productiva en la ventaja natural comparativa de instituciones que proveen crédito a los pobres (Smith, Jain, 1999).

En resumen, el microcrédito ha sido un importante instrumento de ayuda para los más pobres, especialmente en Bolivia. Pero a pesar de su desarrollo, aún se constatan problemas como la falta de sostenibilidad, focalización y una escasa penetración de los servicios financieros en las áreas rurales. Encuestas realizadas en varios países de América Latina revelan que apenas entre el 3 y el 13% de los hogares rurales acceden a créditos (Buchenau, Hidalgo, 2002). Es obvio que aún queda mucho por hacer en esta área.

Con este tema se concluye las estrategias del sector privado y se pasa a analizar las de un tercer grupo que se ha llamado "las bases". Se trata de los propios pobres y de sus diversos tipos de organizaciones. Los grandes organismos involucrados en el desarrollo rural reconocen cada vez más la importancia de la participación de estos grupos locales en la lucha contra la pobreza. Además, la progresiva retirada del Estado de la provisión de servicios e implementación de proyectos les abre un nuevo espacio de acción. Por ello, se ha dedicado toda una sección a sus formas de lucha contra la marginalidad.

3) Las Estrategias de las Bases

Distintos estudios han evidenciado que las familias rurales de estos países no son pasivas antes su pobreza. Al contrario, han encontrado una serie de estrategias para enfrentarla. Estas se pueden dividir en dos tipos: diversificar el ingreso (con microempresas, migración temporaria o permanente, trabajo de niños y mujeres, comercialización de animales y pequeños empleos adicionales a la agricultura) y reducir los gastos (limitando sus ya bajos niveles de consumo).

Estas dos estrategias individuales básicas se complementan con una tercera, que es la pertenencia a organizaciones sociales. Es este último tipo de estrategia que se analizará en este capítulo.

Las formas en que se organiza una sociedad es parte de lo que la literatura llama el capital social. La "cantidad" de capital social está positivamente correlacionada con la pobreza. Por ejemplo, en un estudio del Banco Mundial realizado en cuatro municipalidades rurales de Bolivia se encontró que los habitantes que pertenecían a distintos tipos de organizaciones reportaron mejorías en las áreas de educación, agua, sanidad, salud, derechos sobre la tierra, electricidad, tecnología agrícola e irrigación, en ese orden de importancia. El mismo estudio encontró que la membresía a un sindicato agrario está asociada con un nivel de bienestar familiar un 11,5% mayor, y la membresía en otras asociaciones con un 5,3% de aumento en el bienestar.

En las áreas rurales de los tres países existen numerosas agrupaciones de individuos que la literatura llama Organizaciones de Gente Rural (OGR). Aunque en muchos aspectos prácticos las OGRs son más débiles que las ONGs y el gobierno, se considera que tienen más potencial de convertirse en actores de largo plazo en la Latinoamérica rural (Bebbington, 1996).

Su principal debilidad es la falta de recursos, pero se han mantenido en pie a pesar de ello. Su fuerza reside en que se basan en ideas compartidas por las bases -ideas de auto administración y defensa de derechos- y se constituyen en una especie de lazo entre lo tradicional y lo moderno, siendo las organizaciones más compenetradas con los procesos sociales locales. Se puede afirmar que son las que más responden realmente a los intereses de los habitantes rurales. Pero tampoco se trata de idealizarlas pues, al igual que el Gobierno y las ONGs, demuestran problemas de corrupción, ineficiencia y excesiva politización. De hecho, algunas de ellas han fracasado.

Existen muchos tipos de organizaciones locales en el agro. Para dar un ejemplo, un estudio realizado por el Banco Mundial en cuatro municipalidades bolivianas revelaba la existencia de 67 tipos distintos de organizaciones (Grootaert, Narayan, 2001). Aquí se analizará solo algunas de las más importantes y su contribución al desarrollo rural.

a) Los grupos locales

• *Las comunidades*

El nivel de organización más básico en el campo es la comuna, la expresión legal de la mayoría de comunidades rurales. Alternativamente, estas comunidades pueden estar constituidas como cooperativas. La organización comunitaria es particularmente importante en los Andes porque la mayoría de sus miembros está relacionada por lazos de sangre y tradición. Ello permite a las familias formar parte de distintos arreglos, incluyendo el "partidario" (cosechas compartidas) e intercambios de trabajo, que les ayudan a sobrellevar su pobreza. Adicionalmente, la labor comunal (la minga) sigue siendo un elemento estándar de la organización comunal siglos después de su introducción por los incas. Ante la falta de respuesta de las autoridades a sus reivindicaciones, los trabajos comunitarios son frecuentemente encaminados a la limpieza y el mejoramiento del ambiente

Aunque es muy difícil cuantificar su impacto, estos sistemas solidarios son una de las estrategias clave de las bases en la lucha contra la pobreza. En las regiones amazónicas, las comunidades indígenas también se basan en relaciones solidarias.

En contraste, las comunidades mestizas de la Amazonía y la Costa, en el caso de Ecuador y Perú, tienen lazos comunitarios más débiles y están usualmente poco organizadas a nivel local (Hentschel, Watters, Vandever, 1996). Esto podría implicar un menor nivel de protección y alternativas para los pobres que las componen.

Los lazos comunitarios conforman así un sistema de autoprotección social que tiene el potencial de ser mejor aprovechado. En el Perú por ejemplo se ha creado un interesante sistema de nivel comunitario para mejorar la prestación de la salud que ha dado buenos resultados. Se trata de los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS), instituciones administradas y creadas por miembros de la comunidad en torno a un centro de salud. Sus funciones son trabajar con los proveedores de la salud para desarrollar un plan de salud local, definir un presupuesto para implementar el plan y monitorear los gastos y la provisión de servicios de salud a la comunidad. En 1997, tres años después del inicio del programa, habían 548 CLAS formados en 26 de las 32 regiones de la salud. Estos CLAS administraban 611 centros de salud –un 10% del total nacional- y atendían al 75% de los 2,65 millones de habitantes de su área de jurisdicción (Cotlear, 2000).

Las comunidades pueden estar relacionadas en un nivel superior. Las organizaciones de segundo grado (frecuentemente llamadas uniones) agrupan alrededor de 20 comunidades en áreas limitadas. Un ejemplo es la Unión de Organizaciones Populares y Campesinas de Manabí, en Ecuador. Estas organizaciones pueden a su vez pertenecer a federaciones que operan a mayor escala y que son quizás las más importantes en cuanto a

su impacto. En Bolivia por ejemplo, las federaciones (también llamadas sindicatos agrarios) dominan el panorama de la organización local.

Existe un último nivel de organizaciones que operan a nivel nacional. Pero dado su carácter político, las trataremos en una posterior sección. A continuación, veamos en mayor detalle cómo funcionan las federaciones y qué impacto han tenido.

• *Las federaciones*

Muchas de las actuales federaciones andinas tienen sus orígenes en las luchas por la tierra de las décadas del cincuenta al setenta. Con la desaparición de los programas nacionales de reforma agraria, estas federaciones ("sindicatos campesinos" en Bolivia) se han vuelto más activas en conflictos más localizados tales como la tenencia de la tierra y las políticas rurales y agrícolas. Con la ampliación de los canales de financiamiento, algunas de estas organizaciones empezaron a tratar los problemas de la caída de la productividad y de la degradación de los recursos, e iniciaron programas de desarrollo social.

Al lanzar estos programas, estas organizaciones se han debido enfrentar a las limitadas opciones económicas disponibles en los altos Andes. Su carácter es principalmente de tipo regional.

Por su parte, las organizaciones de los habitantes de las tierras bajas emergieron principalmente a raíz de la degradación ecológica. Su principal objetivo fue proteger sus tierras pero con el tiempo estas federaciones también empezaron a enfocarse en cómo incrementar sus ingresos y cómo manejar los recursos locales para ayudar a la gente a enfrentar las presiones de la modernización (Bebbington, 1996).

Analicemos algunos casos de estas organizaciones. Unas de las más importantes son las llamadas "empresas sociales". El Ceibo, una federación de 36 cooperativas productoras de cacao en el Alto Beni de Bolivia, es un refinado ejemplo de las estrategias de desarrollo económico y tecnológico de una organización campesina. Nacida en los sesenta como parte de los programas de colonización de la selva alta, El Ceibo empezó produciendo cacao y luego se expandió a la producción de chocolate. En 1982 inició un programa de generación de tecnología y adaptación. Gracias al desarrollo paulatino de sus capacidades de mercado, procesamiento y asistencia técnica, el Ceibo empezó a exportar sus productos en 1985, ganando una reputación internacional. Con el apoyo de programas de entrenamiento financiados por donantes y la cooperación de consejeros voluntarios del Servicio Alemán de Desarrollo, en 1989 era ya el séptimo exportador boliviano más importante de productos no tradicionales. En 1993 exportó 518 mil dólares en productos de cocoa, dirigidos a los mercados europeos de productos orgánicos.

La Fundación de Organizaciones de Salinas (Funorsal), en Ecuador, es otro ejemplo de empresa social compuesta por 23 organizaciones locales. Salinas, un poblado de alrededor de 8 000 habitantes, se encuentra en la provincia de Bolívar, una de las más pobres de este país. Cuando se inició el proyecto en la década del setenta, Salinas estaba aislada de los mercados nacionales por la falta de transporte básico e infraestructura de comunicación y padecía de una extrema pobreza. La misión salesiana y la ONG Fepp promovieron el establecimiento de escuelas primarias, organizaron cursos de capacitación, apoyaron la mejora genética del ganado e iniciaron la organización de pequeñas empresas poseídas en forma colectiva. Las empresas se especializaron en la producción de quesos,

salchichas y hongos secos, y se creó además una procesadora de lana, un hostal, una cooperativa, un taller de carpintería, tiendas comunales, una panadería, talleres de cerámica y una fábrica de mermeladas. A fin de generar inversiones para mayores diversificaciones económicas y la creación de más empleo, en 1996 se construyó la mayor parte de la infraestructura de caminos locales.

La planta de quesos, establecida en 1978 con ayuda de la cooperación suiza, hizo famosa a Salinas en todo el Ecuador: sus quesos maduros de alta calidad se venden a través de uno de los principales supermercados del país y directamente en las dos principales ciudades. A fines de 1998, la planta principal compraba alrededor de 80 litros diarios de leche de más de 200 productores, es decir a casi todos los hogares de la cabecera.

Todas las empresas fueron iniciadas bajo el paraguas de la misión salesiana y el apoyo financiero de distintas organizaciones, para luego ser transferidas a manos de las organizaciones locales una vez lograda cierta rentabilidad. La eficiencia social se priorizó siempre frente a la eficiencia económica.

Otro tipo de organizaciones campesinas existentes en Bolivia son las Corporaciones Agropecuarias Campesinas (Coracas). Su naturaleza es particular, pues sus objetivos no son puramente económicos, como en El Ceibo, ni principalmente políticos, como en la mayoría de organizaciones campesinas tradicionales de América Latina. Una de las más exitosas del país es Coraca-Potosí, que con el apoyo de ciertas ONGs ha desarrollado programas de mercadeo y asistencia técnica, así como lazos comerciales varios. Sin embargo, su impacto sobre las condiciones de vida ha sido pequeño (Bebbington, 1996).

Otras federaciones de la región han surgido en formas más oportunísticas, a fin de acceder a un recurso particular. Una vez obtenido el recurso, se han tornado a otras actividades a fin de sostener la existencia de la organización. Tal es el caso de la Unión de Comunidades Indígenas de Cicalpa (Uocaci), en Chimborazo, en la Sierra central del Ecuador. Uocaci fue creada para acceder a servicios eléctricos para 30 diferentes comunidades. Habiendo logrado su objetivo, Uocaci buscó luego otras actividades, encontrando fondos externos. Una de las principales actividades para la que obtuvo financiamiento fue su programa de asistencia técnica, provisión de semillas y herramental.

Finalmente, otras federaciones han sido el producto de proyectos específicos de desarrollo de donantes o gobiernos. En Ecuador por ejemplo, un buen número de federaciones fue inducido por proyectos de desarrollo rural, con la esperanza de que ayudarían a los proyectos a coordinar con las comunidades campesinos y que eventualmente asumirían la responsabilidad de continuar con el manejo de las actividades. Dos ejemplos son la Unión de Comunidades Indígenas de Guamote, en Ecuador Central, y Unapega en Bolivia.

• *Evaluación de las federaciones*

El impacto del trabajo de estas federaciones se puede estimar con varios indicadores: el número de campesinos asistidos, la profundidad del impacto sobre la economía campesina y la distribución social de los beneficios.

El número de campesinos influenciados es muchas veces significativo. Funorsal, por ejemplo, reúne a 23 organizaciones, El Ceibo y Uocaci más de 30, Unapega posee 5000 miembros y Coraca-Potosí estima tener unos 35 mil.

Ahora, el impacto de estas federaciones sobres sus miembros es muy variable. En las organizaciones enfocadas a la provisión de servicios, el impacto tiende a ser de corto plazo y no sostenible (Bebbington, 1996). Algunos de los impactos más significativos ocurren cuando las federaciones ofrecen acceso al mercado u opciones de transformación de productos, y luego asistencia técnica que apoya ese acceso. Esto favorece una acumulación de capital más sostenida que en ciertos casos está ligada a la generación de empleo. En 1992, por ejemplo, las actividades de transformación de productos de Funorsal habían creado 300 nuevos trabajos en Salinas y más de 70 en El Ceibo. Hacia finales de la década, los 98 proyectos productivos de Salinas generaron 519 nuevos puestos de trabajo y la mayoría de la población está indirectamente incorporada en estas actividades. (North, Cameron, 2000).

En general, el desarrollo social logrado por Funorsal ha sido remarcable. Entre 1970 y 1990, por ejemplo, la mortalidad infantil en Salinas se redujo en un 76%. Sin embargo, dados los constantes recortes del gasto gubernamental a las áreas rurales, la pobreza, incluso en sus formas más extremas, no ha sido erradicada. Los recursos locales y las contribuciones de donantes no han sido suficientes para compensar por la retirada del Estado (North, Cameron, 2000).

En las tierras amazónicas, el impacto es mucho mayor cuando las federaciones ligan las actividades de apoyo tecnológico a iniciativas de mejora de las condiciones de vida. Allí, algunas federaciones han jugado un importante papel en asegurar los derechos territoriales de sus miembros y los han asistido luego en la generación de mayores ingresos.

Si bien las organizaciones basadas en un principio de membresía automática garantizada por la zona de residencia tienden a difundir los beneficios más ampliamente entre sus miembros, no son tan eficientes como las organizaciones con barreras a la entrada como las empresas rurales (El Ceibo, por ejemplo). Así, si bien es más probable que las organizaciones más universales incluyan más a los pobres, es más difícil para ellas lograr la sustentabilidad económica. Tanto Funorsal como el Ceibo y Coraca-Potosí han alcanzado un grado real de autofinanciamiento.

Son precisamente estas empresas de tipo social las que más han contribuido a la intensificación de la economía rural, más que muchas ONGs o programas de Gobierno, al abrir mercados, transformar productos y mercadearlos (Bebbington, 1996). Su éxito sugiere que un rol potencialmente importante para las federaciones se encuentra en el área de las empresas sociales rurales. Pero construir estas empresas no es fácil: se requieren recursos, apoyo técnico, tiempo y compromiso.

El rol de las organizaciones locales ha sido por tanto importante y posee un interesante potencial de crecimiento. Entre estas organizaciones, muchas se han dedicado al desarrollo del sector indígena como actor político, lo cual está evidentemente ligado a un intento por parte de este grupo de salir de la marginalidad en que se encuentra. Dada la importancia de la lucha indígena como estrategia para mejorar las condiciones de vida, se le ha dedicado un apartado breve pero exclusivo al tema.

b) La lucha indígena

Los pueblos indígenas han logrado algunos avances en el camino hacia hacer oír su voz. Estos han sido más notorios en Ecuador y Bolivia, donde la organización indígena parece más estructurada que en Perú.

En Ecuador por ejemplo, después de algunos años de una lucha muy fuerte (con un primer levantamiento a inicios de los noventa), los indígenas han obtenido una posición política única en América Latina (Encalada, García, Ivarsdotter, 1999). Un ejemplo de ello son los diputados indígenas del Congreso Nacional, la elección de alcaldes indígenas en varias provincias, el decreto presidencial que en 1997 creó el Consejo Nacional de Planificación de Asuntos Indígenas y Negros, o la participación indígena en el derrocamiento del presidente Yamil Mahuad y en la nueva ley de reforma agraria. Las organizaciones indígenas han tenido éxito en la demarcación y mapeo de áreas sustanciales de tierra y en la negociación con la agencia estatal de bosques sobre su aceptación del territorio como un área de gestión conjunta. En la sierra, además de haber obtenido cargos electivos, los grupos indígenas están diseñando planes integrales de desarrollo indígena.

Todo esto se ha logrado en parte a través de importantes organizaciones que operan a nivel nacional y regional. Entre ellas está por ejemplo La Confederación de Nacionalidades Indígenas Ecuatorianas (Conaie) –que representa los intereses indígenas a nivel nacional-, o la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (Confeniae) –que representa a organizaciones indígenas en el Oriente.

Las características culturales de cada han producido distintos tipos de organización en cada región. Los amazónicos están constituidos en nacionalidades y organizados en instancias locales y regionales con fuerte presencia política. Los serranos están más identificados como pueblos indígenas y también poseen organizaciones fortalecidas. Los costeños en cambio muestran un bajo nivel de identificación étnica y sus organizaciones están en proceso de conformación (Encalada, García, Ivarsdotter, 1999).

Mas allá de la participación política, algunos pueblos indígenas del Ecuador han incursado en las actividades comerciales. Un ejemplo es la Federación Shuar, cuya moderna economía ganadera ha impulsado una búsqueda constante de nuevos pastos. El BID ha contribuido a este proceso al ofrecer crédito para la compra de ganado. Sin embargo, el beneficio de dichas prácticas se ha visto cuestionado, tanto por la naturaleza no sostenible de la ganadería en estas zonas, como por los problemas que la expansión puede causar con los grupos indígenas residentes.

En Bolivia, la exclusión de los indígenas de las esferas de la vida social, política y económica ha llevado gradualmente a la emergencia de movimientos de identidad cultural y política. Ya en los setenta emergió el movimiento Katarista entre los indios aymara. A pesar de sus dificultades internas de organización, las ideas que esposaron –como la creación de un estado plurinacional- ganaron terreno (Homedes, 2001). A finales de los ochenta emergieron otras organizaciones indígenas en las tierras bajas del este y en 1991 la Coordinadora de Indígenas de Beni lideró la “Marcha por el Territorio y la Dignidad” en la cual 12 grupos étnicos marcharon a través de la selva y los Andes hacia La Paz , cautivando la atención nacional por 40 días y creando consciencia nacional sobre sus problemas.

Pero aunque los grupos indígenas han creado partidos políticos, no les ha ido bien en las urnas debido a la falta de fondos y a divisiones internas. Sin embargo, después de

formar una coalición con Gonzalo Sánchez de Lozada en las elecciones presidenciales de 1993, Víctor Hugo Cárdenas se convirtió en el primer vicepresidente aymara del país. Este gobierno impuso una serie de reformas para combatir la desigualdad resultante de 500 años de exclusión étnica.

En el Perú, el movimiento indígena se ha inspirado en los últimos años de los logros alcanzados en los países vecinos, y ha intentado consolidar una identidad que hasta hace poco se estaba empezando a perder. Era común que muchos de los indígenas peruanos negaran su identidad y costumbres, por considerarlas embarazosas. Solo últimamente se ha empezado a valorar nuevamente la condición de ser indígena.

En el Amazonas peruano, las organizaciones fueron capaces de llevar a cabo sus programas de titulación en una época de violencia extendida e insurgencia, contribuyendo a la estabilización eventual y al desarrollo democrático de la región (Plant, Hvalkof, 2002).

Como conclusión general de este capítulo, se puede señalar que las múltiples estrategias de lucha contra la pobreza rural han tenido resultados mixtos, con mayor o menor éxito, no habiéndose logrado reducir significativamente el problema

En términos generales, uno de los principales problemas es la falta de coordinación entre todas estas estrategias, de una visión general que las agrupe y administre los esfuerzos para evitar duplicación de acciones y desperdicios de recursos. En general, cada actor del desarrollo ha actuado desde su perspectiva y desde su pequeño campo de acción, sin tomar en cuenta a los otros actores. Además, la mayoría de actores asume que se podrá reducir la pobreza apuntando a pequeños problemas concretos. Como se dijo en la introducción, este trabajo postula una tesis distinta: la pobreza se debe atacar simultáneamente y desde múltiples frentes.

Ahora que se conocen las causas y características de la pobreza y que se ha establecido qué estrategias han funcionado, cuáles no y cuáles son sus principales errores, estamos listos para esbozar una estrategia multidimensional de lucha contra la pobreza.

Capítulo IV: Lecciones Aprendidas y Recomendaciones

El capítulo anterior se dividió, a fin de facilitar el análisis, en tres grandes partes según quiénes eran los actores involucrados en la implementación de estrategias de lucha contra la pobreza rural. El siguiente paso lógico parecería ser continuar con esa clasificación para concluir y establecer recomendaciones. Sin embargo, tal clasificación se iría en contra de lo que sugieren las nuevas tendencias del desarrollo, según las cuales la forma más eficaz de erradicar la pobreza es juntando a los actores, haciéndolos trabajar en equipo. Por tanto, se ha optado por dividir este capítulo en temas (o tipos de estrategias) y no en actores. Parecería ideal que los tres tipos de actores se involucren de igual manera, pero es obvio que en ciertas áreas algún tipo de actor tendrá preponderancia y en otros no.

El objetivo de este capítulo es entonces confeccionar una estrategia eficaz e integrada de lucha contra la pobreza que en ningún caso pretende ser exhaustiva pero que intenta incluir a todos los actores y a los temas más relevantes, incorporando lo que hemos aprendido previamente sobre las causas de la pobreza, sus características y las formas en que hasta ahora se la ha tratado.

Como los caminos para salir de la pobreza rural son múltiples, este estudio propone atacar este mal desde múltiples frentes y no solo desde uno en particular.

En un intento de esbozar la estrategia antes mencionada, se ha empezado por explicar la importancia de la coordinación entre todos los actores, seguido por las estrategias en sí, que van de las políticas más macro hacia las más micro o de incidencia directa. Este capítulo se divide por tanto en cinco secciones que se constituyen en los cinco pilares de una lucha integrada contra la pobreza: la coordinación entre actores, el fortalecimiento de las instituciones, la mejora del contexto macroeconómico, la inversión directa en el ingreso de los campesinos, y la mejora de la calidad de vida.

El capítulo se ha dividido en estas cinco secciones por cuestiones analíticas pero debe resultar claro que cada tipo de estrategia esta íntimamente relacionada con las otras. Así por ejemplo, sin un contexto macro adecuado o sin una calidad de vida mínima, la

inversión en el ingreso campesino dará pocos frutos. Es por ello que se ha enfatizado el carácter de simultaneidad de esta estrategia.

1) Hacia un Nuevo Paradigma

Antes de detallar qué deberían hacer los involucrados en el combate a la pobreza, es preciso definir cómo deberían hacerlo o por lo menos cuál es la forma que hasta ahora parece ser la más eficaz. En esta sección se argumenta que la alianza de todos los actores ha probado ser quizás la más eficaz, complementada por una efectiva descentralización de las funciones del Estado.

a) Las asociaciones

El mundo del desarrollo es muy distinto hoy de lo que era hace tan solo 20 años. Durante décadas, el paradigma prevaleciente propiciaba una intensa intervención estatal en la provisión de servicios y en la producción directa de bienes. Pero a inicios de los ochenta, el modelo estatista fue desacreditado como herramienta efectiva en la reducción sostenida de la pobreza (Fiszbeinard, Lowden, 1999). Desde entonces, los países latinoamericanos han experimentado dramáticas transformaciones en el rol asumido por el Estado. Una expresión de estos cambios son las tendencias hacia el libre mercado, la democratización y la descentralización, aspecto este último que abordaremos más adelante.

Estos cambios han engendrando las semillas de una nueva idea de lo que debería ser la lucha contra la pobreza. Según este paradigma, la forma más eficaz de promover el desarrollo de los pobres es a través de la colaboración entre el Estado, las empresas y la sociedad civil, mediante la creación de asociaciones conjuntas.

Estas asociaciones consisten en modelos de responsabilidad compartida entre distintos actores sociales, un rol redefinido para el estado, convirtiéndolo más en un facilitador y motivador más que en un ejecutor, y en nuevas formas institucionales de organizar la provisión de servicios y la generación de oportunidades que incrementen los ingresos.

Así, la riqueza del nuevo modelo está en la pluralidad de actores.

> "Construir una ecología de actores en vez de depender en una única clase de actores con una única lógica de acción es la única forma en que la reducción de la pobreza pueda ser firmemente esposada al crecimiento en América Latina". Fiszbeinard y Lowden, 1999)

Este nuevo paradigma parece emerger lentamente de la falta de satisfacción con los antiguos modelos paternalistas de desarrollo, así como de la decepción con los enfoques que se basan exclusivamente en las políticas orientadas al crecimiento (Fiszbeinard, Lowden, 1999). Existen diversos ejemplos de actores que están aprovechando estas nuevas oportunidades de asociación conjunta. Algunos de los mencionados en este trabajo pueden ser los CLAS, en Perú, las empresas de tipo social, o el trabajo conjunto de municipios y

ONGs. Otro ejemplo pueden ser los mecanismos de coordinación que han surgido en Bolivia ante el uso de los aportes de la cooperación internacional: el gobierno y la red de ONGs Unitas han logrado una forma de coordinación tripartita entre gobierno, ONGs y la cooperación internacional en el seno de la Fundación para el mejoramiento de los asentamientos espontáneos (Fumae).

Otro ejemplo es la nueva forma de financiamiento de los servicios sociales adoptada lentamente en los noventa en Ecuador. Así, se ha empezado a reemplazar la producción y financiamiento público por alternativas mixtas como la producción privada y el financiamiento público en ciertas áreas de la salud: los pacientes del IESS se atienden cada vez más en clínicas privadas con cargo a la caja del seguro social. También existen servicios provistos por entidades públicas y financiados parcialmente por el Estado y los beneficiarios, como por ejemplo los Centros Educativos Matrices (CEMs), en los cuales la comunidad está empezando a participar y financiar dichos servicios. Finalmente, existen servicios provistos por organismos no gubernamentales y financiados entre ONGs y beneficiarios, como por ejemplo la atención de salud infantil por parte de ONGs donde las madres aportan para el funcionamiento del servicio (Cornejo, et.al.).

El mismo presidente del Banco Mundial –James Wolfensohn- decidió adoptar en 1998, tras las numerosas críticas al desempeño del Banco y al modelo de desarrollo imperante, una nueva visión del Banco como una institución comprometida a forjar asociaciones más cercanas con otros actores para impulsar la efectividad del desarrollo

Esa visión se conoce ahora como el CDF ("Comprehensive Development Framework"). El CDF enfatiza fuertes asociaciones entre gobernantes, donantes, la sociedad civil, el sector privado y otros actores del desarrollo, donde el propio país es el que debe desarrollar y dirigir su agenda.

Nuria Homedes (2001), una empleada del Banco Mundial en un proyecto de salud para Bolivia, resume bien algunas de las críticas que se han hecho al Banco, acusándolo de tener como principal meta el prestar y un limitado interés sobre el uso de los fondos y su impacto final. Según ella, el Banco tampoco está interesado en proyectos poco costosos o pequeños y demuestra cierta inhabilidad a la hora de adaptar las políticas de los proyectos a las necesidades y la cultura del país receptor. También, continúa, se ha visto que cuando debería dejar de asignar fondos por cualquier motivo comprobado, el Banco no lo hace.

Una revisión interna reveló que solo el 17 por ciento de los proyectos del Banco Mundial completados en los sectores de la salud, nutrición y población contribuyeron sustancialmente al desarrollo de instituciones locales, y solo el 44 por ciento tenían la posibilidad de ser sustentables.

El CDF surge como una forma de revertir esta situación, pero muchos opinan que las políticas del Banco siguen estando dominadas por el interés de prestar en vez de en el desarrollo (Ambrose, 2000).

En general, los tipos de asociaciones existentes actúan en la provisión de infraestructura, de servicios humanos y sociales, y en la generación de oportunidades de ingreso. Esta última es una de las áreas en que las asociaciones han mostrado el mayor potencial y que por tanto deberían intentar fortalecerse.

Muchos de los casos existentes han mostrado altos retornos en programas de nutrición y salud. La evidencia de su uso en el área de la educación es importante. Casos como el de la provincia de Mizque, en Bolivia, revelan además una creciente tendencia en la región: el reconocimiento por parte del sector empresarial que sin una mano de obra bien

educada, la sustentabilidad de sus empresas se verá cuestionada en un mundo de creciente integración.

En resumen, el objetivo principal de esta nueva forma de desarrollo que ha comenzado pero que deberá profundizarse es acercar el Estado a la gente y desarrollar una cultura cívica corporativa y socialmente responsable.

b) Beneficios y retos

Este nuevo tipo de asociaciones que están emergiendo entre el estado, el sector privado y las instituciones locales aporta una serie de beneficios a la lucha contra la pobreza. En primer lugar, permiten atraer nuevos recursos (particularmente del sector empresarial), tanto materiales como no materiales, gracias a los cuales pueden atacar los problemas particulares de los pobres tales como la falta de acceso a los servicios básicos o de oportunidades para generar ingreso.

En segundo lugar, al trabajar juntos varios sectores se generar complementariedades y sinergias que redundan en una mayor productividad. En general, el trabajo conjunto de actores diferentes propicia la creatividad y la innovación, las cuales se expresan en la adopción de nuevas tecnologías.

En tercer lugar, las asociaciones entre el sector privado y el público generan activos humanos, institucionales y sociales que benefician a todos los socios.

Pero como cualquier otro tipo de desarrollo, éste no está exento de problemas, y si se quiere explotar su potencial es preciso resolverlos. Existen impedimentos formales de tipo legal u organizacional, e informales, como las actitudes y la cultura, que limitan las oportunidades de crear alianzas. Por otra parte, sus éxitos son poco conocidos y se necesita mayor investigación sobre su funcionamiento y las condiciones necesarias para que se puedan desarrollar (Fiszbeinard, Lowden, 1999).

Antes de finalizar esta sección, se analiza brevemente al proceso de descentralización como un complemento de la implementación del nuevo paradigma.

c) La descentralización

Como el resto de Latinoamérica, Bolivia, Perú y Ecuador han emprendido un importante proceso de descentralización que debería ser profundizado dada su importancia en el contexto del desarrollo rural.

El objetivo es dejar de ver al Estado como la institución omnipotente, como el único actor con la capacidad de transformar a la sociedad. Además, ha probado ser poco efectivo en el combate contra la pobreza rural. Como lo señala el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura:

> “No basta con la voluntad de los gobiernos para luchar contra la pobreza, pues existe una constelación de grupos con intereses contrarios a los de los pobres y que tienen una fuerte influencia sobre el poder. En cada etapa de aplicación de políticas de combate a la pobreza rural surge la oposición de los grupos que se sienten afectados con la reorientación de los recursos, la aplicación de políticas compensatorias a los sectores más desposeídos y, en general, con la alteración del status quo en el cual operaban como grupos privilegiados”.

Frente a esto, la descentralización se basa en la observación de que las autoridades locales (como los gobiernos municipales) están en mejores condiciones de conocer las necesidades de la población local y de hacer cumplir los contratos de los gobiernos centrales. La participación de estas autoridades en la planificación del desarrollo es positiva pues éstas pueden hacer más compatibles los programas gubernamentales, coordinar la acción con los sectores privado y civil e incluso estimular la inversión privada y la participación de los segmentos pobres. Además, el electorado local tiene mayores posibilidades de control si son sus funcionarios los que están a cargo de los programas sociales.

Asimismo, se ha probado que el suministro local de bienes públicos puede adaptarse mejor a la demanda de una población heterogénea y con frecuencia permite identificar fuentes menos costosas de suministros que las ofrecidas a nivel central (De Janvry, Sadoulet, 2000).

En un estudio de 1997 sobre la región, Faguet concluye por ejemplo que la descentralización ha incrementado la eficacia de la asignación de recursos públicos, tornándola orientada por las necesidades (en particular en la salud, la educación y las obras públicas), particularmente en los municipios más pequeños, más pobres y más alejados.

Ahora, para que esta delegación de poderes se cumpla con eficacia, se debe incluir no solo el traspaso de derechos políticos y administrativos, sino también el control fiscal de los presupuestos locales y un mayor acceso a los recursos. Esto se ha logrado con mayor éxito en Bolivia que en Perú o Ecuador, gracias a la Ley de Participación Popular.

La experiencia latinoamericana indica que un sistema excesivamente rígido, en el que las entidades territoriales y el proveedor directo del servicio no cuenten con la autonomía necesaria en la administración de recursos o en el ámbito laboral, no permite lograr los avances que se esperan de la descentralización en términos de eficiencia (Tejo, 2000).

Por otra parte, una excesiva descentralización sin una correspondiente integración regional puede provocar que se pierdan las economías de escala, la capacidad de internalizar las externalidades regionales y la coherencia nacional en las iniciativas del gobierno, y un creciente aislamiento frente a las fuerzas de la globalización (De Janvry, Sadoulet, 2000).

Por tanto, no se trata simplemente de descentralizar a como dé lugar y de eliminar a rajatabla el rol del Estado central. Este deberá mantener cierto rol de intervención, y sobre todo uno de control y monitoreo. A fin de cuentas, el Estado sigue siendo la única institución con la capacidad de tomar ingresos de algunas personas y de una u otra manera redistribuirlos entre otras, en términos de ingreso y de política central. (Przeworski, 2001).

En Taiwán, por ejemplo, el exitoso desarrollo rural no habría sido posible sin un estado proactivo e intervencionista que jugó un rol central en la implementación de

reformas sobre la tierra, en el desarrollo de la infraestructura rural, en la promoción de la investigación y la capacitación agrícola, en la creación de oportunidades de empleo y en la protección de los productores locales de las importaciones (North, Cameron, 2000).

Aunque no intervencionista como el taiwanés, un estado reformado podría jugar un papel significativo en promover una distribución de activos más progresiva y una mayor diversificación económica en las áreas rurales.

En esta sección se ha señalado a las alianzas entre los actores involucrados en el desarrollo y a la descentralización como elementos básicos de una estrategia efectiva de reducción de la pobreza. El paso lógico siguiente para que estas dos recomendaciones funcionen es el fortalecimiento de las instituciones locales. No se pueden exigir alianzas y promover la descentralización si las instituciones involucradas no están preparadas para responder ante estos nuevos desafíos.

2) Fortalecer las Instituciones

Como vimos, el nuevo panorama de desarrollo de la región se enmarca en la retirada del Estado, la incorporación de las ONGs y la búsqueda de un nuevo balance entre el sector privado y el estatal. En el caso del desarrollo rural, la retirada del Estado ha significado la contracción y exclusión de numerosas instituciones públicas tales como los bancos de desarrollo, los organismos paraestatales de comercialización y los servicios de extensión que brindaban servicios a la agricultura, la reducción de los subsidios que con frecuencia se habían incorporado para compensar a la agricultura por la apreciación del tipo de cambio real y el proteccionismo industrial, y la privatización de muchos servicios a la agricultura.

Por tanto, es preciso encarar la reconstrucción de las instituciones privadas para compensar el vacío dejado por el Estado. Para que el nuevo paradigma funcione, es imprescindible contar con instituciones mejor organizadas, tanto a nivel gubernamental como privado y local. En este fortalecimiento están involucrados todos los actores.

Se propone entonces invertir, en el sentido amplio de la palabra, en el capital social, que ha sido reconocido por la literatura como una forma de combatir la pobreza.

a) Las entidades estatales

Si como se vio la descentralización delega gran parte del poder del Gobierno central a las autoridades estatales locales como los municipios, un primer paso es fortalecer estas entidades. Los gobiernos locales deben ser democráticos en toda la acepción de la palabra, y deben lograr una representación efectiva de los intereses de los pobres. Es igualmente

importante la capacitación de los burócratas locales. De otro modo, la descentralización puede desembocar en una mayor corrupción y en la desviación del gasto hacia grupos privilegiados.

Por otra parte, es importante enmarcar el desarrollo rural en un contexto regional, y no concebirlo como un objetivo aislado. Para ello, según aconsejan De Janvry y Sadoulet, es necesario organizar consejos de desarrollo nacional que garanticen la coordinación entre los diversos agentes que actúan en la región. Estas entidades podrían administrar el desembolso de fondos públicos en respuesta a las demandas comunitarias, y pueden estar a cargo de la coordinación de la programación de los organismos desconcentrados que suministran bienes públicos. Existen de hecho algunos programas regionales exitosos que han sido administrados por ONGs a las que el gobierno delegó autoridad.

El caso ecuatoriano es particularmente ilustrativo en cuanto a la falta de coordinación. Las entidades nacionales (subsecreatría de Desarrollo Rural del Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Agricultura, Inerhi, Ierac, Foeruma), regionales y seccionales, así como muchas organizaciones privadas de desarrollo realizan actividades dispersas e inorgánicas en el sector rural. La coordinación de las actuaciones de tales entidades y organismos es mínima, y en muchos casos inexistente (Guzmán, 1994).

Una de las entidades que podrían ejercer el rol de promotores del desarrollo de los sectores rurales en coordinación con las municipalidades serían los consejos provinciales.

En cuanto a las entidades de desarrollo regional, deberían constreñirse a actuar como órganos del proceso nacional de planificación y coordinación, bajo la dependencia del organismo nacional de planificación.

Es imperativo dotar a los consejos provinciales de recursos y medios suficientes para el desempeño de sus funciones, sin un grado de dependencia económica respecto al ejecutivo.

En el contexto del nuevo paradigma, las ONGs aparecen como un actor de renovada importancia, tanto en su accionar individual como en su cooperación con el sector privado y con las entidades locales. Las ONGs sirven como lazo entre las organizaciones de base y entre el Estado, el sector privado y estas organizaciones locales. Pero como vimos en el capítulo anterior, estos organismos están atravesando una crisis que deberán superar si quieren cumplir las nuevas demandas que se les impone.

b) Las ONGs

Como se vio en el capítulo anterior, las ONGs que operan en los tres países (y en la región) parecen estar en un proceso de transición provocado por la crisis que las atraviesa. A continuación, se esbozan algunas recomendaciones para facilitar esa transición.

Un paso esencial para las ONGs es recobrar su cuestionada legitimidad. Para ello, deben por lo menos hacerse más transparentes, abrir su composición, publicar reportes financieros y auditorías. Algunas ya han empezado a hacerlo.

A esta transparencia deben sumarse transformaciones más profundas. Para contrarrestar las críticas a su escaso impacto, las ONGs deben enfocarse en las opciones que han resultado ser las más efectivas. Una de ellas es sin duda el concepto de empresa social, que ya vimos en el capítulo anterior en el caso de las federaciones, que combina una

lógica comercial con otra social. Bajo este concepto, una ONG no se limita a dar asistencia sino que provee las condiciones para que la propia comunidad cree una empresa y saque réditos económicos de la misma. Esta opción es además un camino hacia la tan ansiada sustentabilidad. Algunas de estas ONGs-empresas han existido por largo tiempo, especialmente en el mercadeo de productos, pero son aún muy pocas. Un ejemplo es la ecuatoriana MCCH, uno de los casos de ONG que opera en el mercado doméstico más exitosos de la región. Otros operan en el mercado internacional de artesanías (Antisuyo en el Perú), o en el de recursos naturales (Bebbington, 1997).

Otra variante de la empresa social que las ONGs podrían adoptar es aquella en la ONG comparte el riesgo empresarial con los pobres rurales en una forma de empresa manejada y poseída en conjunto. Por ejemplo, en la privatización de las plantas bolivianas de lácteos, lo ONG FIE compró una planta junto con productores locales. Esto ha permitido a los pequeños productores tener acceso a capital de inversión y ha asegurado que la planta siga comprado la leche de los pequeños productores.

La empresa social puede ser, además de un camino hacia la legitimidad y la sustentabilidad, una vía hacia una nueva identidad, que no necesariamente debe estar ligada al Estado, como parece haber ocurrido en los últimos años.

Otra opción para las ONGs, que las ayudaría a superar las críticas que las acusan de estar alejadas de las bases y que además se enmarca en el paradigma antes propuesto, es asociarse con las organizaciones populares. El problema de esta opción es la sostenibilidad financiera. Si bien en un principio los fondos podrán seguir proviniendo de los donantes, es importante que encuentren luego sus propios caminos de financiamiento. Un ejemplo de esta opción es la ONG boliviana CESA, una de las más fuertemente ligadas al movimiento campesino. Pero los recursos cada vez más escasos la han forzado a buscar nuevas formas de financiamiento, entre ellas la creación de empresas sociales.

Ante la ausencia de mecanismos autónomos de financiamiento en Sudamérica, una tercera opción, emprendida ya por algunos, es convertirse en grupos de consulta. Esta opción se dirige especialmente a aquellas ONGs que se han limitado a implementar proyectos estatales (Bebbington, 1997).

Ahora, para que todos estos cambios puedan materializarse, se requieren profundos cambios internos –eficiencia, profesionalismo y actitud- y externos, como un cambio en el estatuto legal.

En resumen, si bien las ONGs atraviesan unas de las peores crisis de su historia, existen opciones que deberán adoptar poco a poco para evolucionar hacia una nueva identidad que les permita cumplir mejor con el nuevo rol que se espera de ellas.

c) Las organizaciones locales

La liberalización, la privatización y los ajustes estructurales han significado no solo una menor intervención del Estado en los asuntos rurales, sino también el desmantelamiento de las instituciones tradicionalmente responsables por el sector (BID, 1998). Ello dificulta el desarrollo rural y debe ser compensado por el fortalecimiento de las instituciones civiles locales. Sin ese fortalecimiento, se corre el peligro de sobrecargar de

tareas y programas a las comunidades antes de que hayan perfeccionado su habilidad para participar con eficacia en su propio desarrollo. Ello está de hecho ocurriendo en Bolivia.

Invertir en las organizaciones locales puede ser un efectivo instrumento de lucha contra la pobreza. Así por ejemplo, Grootaert y Narayan (2001) encontraron que en Bolivia un hogar miembro de un sindicato agrario tiene una probabilidad de ser pobre un 14% menor que un hogar que no pertenece a ninguna organización. El mismo estudio encontró que la magnitud del efecto del capital social local era 2,5 veces mayor que el del capital humano. Es clave por ello crear un ambiente propicio a la emergencia de asociaciones locales. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que no todas las instituciones son igualmente inclusivas para los pobres ni todas sirven sus necesidades. Por tanto no se trata de promover la creación de grupos locales indiscriminadamente.

Por otra parte, los organismos involucrados en el desarrollo a todo nivel han reconocido cada vez con mayor fuerza la importancia de involucrar a las bases para lograr mejores resultados. Es por tanto imperativo, en una estrategia que se quiere eficaz, tomar en cuenta a las bases en la elección de proyectos, en su diseño y en su ejecución. La idea es remplazar la cultura de dependencia con una de "empowerment" e independencia por parte de las comunidades pobres.

Nuevamente, de los tres países de este estudio, Bolivia es el que probablemente más ha avanzado en la incorporación de las bases en el desarrollo rural.

La Ley de Descentralización de 1995 no solo dio recursos y responsabilidades a las municipalidades, sino que estructuró la participación de organizaciones locales en el planeamiento, implantación y monitoreo del gobierno municipal, cambiando de forma radical el tradicional manejo del país. Esta ley reconoció la existencia de más de 15 mil organizaciones territoriales, indígenas, campesinas y vecinales como entidades locales legítimas, y las incorporó en 1600 Comités de Vigilancia (Grootaert, Narayan, 2001). El objetivo de estos comités es canalizar las preferencias y demandas de la ciudadanía local, y asegurar un control independiente de la alocación municipal de los recursos y de sus acciones. Así, por primera vez en Bolivia, las organizaciones locales se convirtieron en el mecanismo local clave para asegurar la "accountability" del gobierno local.

Aunque en teoría este parece el camino correcto, en la práctica la participación de los segmentos pobres ha variado considerablemente, así como las prioridades de los proyectos emprendidos, su calidad y sostenibilidad.

Por tanto, para que esta incorporación de las bases sea posible y efectiva, los otros actores (privados y público) deberán contribuir a fortalecer las organizaciones de las bases, proveyéndoles instrumentos básicos para desarrollar su potencial tales como un marco jurídico adecuado, asistencia técnica, ayuda en la identificación de mercados potenciales, y capacitación en administración, en la transformación productiva y en técnicas de mercadeo.

En general, se atraviesa una larga etapa de aprendizaje, con grandes riesgos, antes de que las organizaciones alcancen un funcionamiento eficaz y esta etapa exige el subsidio de los sectores pobres.

En conclusión, para que funcione el paradigma mencionado en la primera sección es importante mejorar el desempeño de las entidades gubernamentales locales. En el sector privado se debe reformar el accionar de las ONGs y apoyar la participación de las bases en el desarrollo, asegurando que existan las condiciones para que lo hagan.

3) Mejorar el Contexto Macro

Para que funcione cualquier intento de mejorar las condiciones de vida de los pobres, es indispensable asegurar antes un contexto macroeconómico sano y propicio al desarrollo. Así, factores como la estabilidad o la reducida inflación contribuyen a un mejor entorno. En esta sección, hemos optado por dos de los principales elementos de un contexto favorable a la reducción de la pobreza: un crecimiento económico positivo y un adecuado gasto social público.

a) El crecimiento

El crecimiento económico ha sido señalado como el principal instrumento para reducir la pobreza, especialmente en el largo plazo. Es claro que sin él combatir este problema sería casi imposible y organismos como el Banco Mundial han afirmado tanto en Ecuador como en Bolivia y Perú que el crecimiento es la médula espinal de cualquier estrategia exitosa de reducción de la pobreza. Por tanto, es indispensable acompañar cualquier iniciativa de desarrollo por un entorno de positivo crecimiento macroeconómico.

La literatura exhibe una serie de simulaciones que demuestran cuán importante es el crecimiento continuo en la reducción de la pobreza. La Cepal, por ejemplo, señala que los países de la región que muestran los mayores avances en la reducción de la pobreza son aquellos que lograron conciliar tasas de crecimiento relativamente altas durante varios años con una reducción de la tasa de desempleo y un aumento de personas ocupadas. Un modelo de regresión simple efectuado por este organismo (2001) muestra que, en promedio, por cada punto porcentual que aumenta el PIB per cápita en los países de la región, la tasa de indigencia nacional se reduce en alrededor del 1,21%.

De hecho, como se vio en capítulos precedentes, la pobreza de los tres países de este estudio mostraba un comportamiento anti-cíclico: se reducía en tiempos de expansión económica y aumentaba en períodos de crisis. Así, la persistencia de los altos niveles de pobreza en Bolivia tienen como uno de los principales factores explicativos la falta de un adecuado y amplio crecimiento durante los noventa (Evans, 2000). En el Perú, simulaciones del Banco Mundial para 1997 muestran que una tasa de crecimiento del PIB per cápita de 3 por ciento, sostenida por cinco años y a niveles constantes de desigualdad, lleva a una reducción en el número de pobres extremos del 25 por ciento. De hecho, gran parte de la reducción de la pobreza lograda en los noventa se obtuvo a través de la creación de empleos, producto del crecimiento.

En Ecuador, el Banco Mundial aseguraba en el 2000 que la acción más efectiva que podía emprender el gobierno en la lucha contra la pobreza era asegurar las condiciones para recuperar el crecimiento económico. Gracias a un modelo de equilibrio general, Sadoulet y De Janvry encontraron incluso que los pobres rurales ecuatorianos se benefician de las políticas que promueven el crecimiento pues éstas incrementan sus oportunidades de empleo en tres sectores: agricultura, programas de trabajos públicos y el sector de no transables (especialmente la construcción y los servicios).

Así, si bien indispensable, el crecimiento por sí solo no es suficiente para reducir la pobreza y de ello existen numerosas pruebas. El mismo Banco Mundial reconoce que un crecimiento desigual y discriminatorio puede reducir e incluso erradicar los beneficios de la expansión económica. Por tanto, para que el crecimiento realmente contribuya a combatir la marginalidad es importante promulgar dos aspectos cualitativos: acompañarlo de medidas que reduzcan la desigualdad y enfocarlo a ciertos sectores estratégicos que aseguren la generación de empleo productivo, que en definitiva es el medio más importante y directo para salir de la pobreza (PNUD, 1997).

En el primer caso, cabe recordar que el crecimiento por sí solo no garantiza una mejor distribución del ingreso, y que el crecimiento será de poco provecho para los pobres si, dada la desigualdad, reciben una ínfima parte de él. Este problema es de consideración en los tres países donde, como se vio, existe una pronunciada desigualdad en los ingresos.
Cabe señalar que las intervenciones directas para reducir la desigualdad no sólo pueden mejorar los efectos del crecimiento en materia de reducción de la pobreza, sino que pueden también fomentar el propio crecimiento económico (De Janvry, Sadoulet, 2000).

En cuanto al segundo caso, si se busca lograr un impacto sobre las condiciones de vida rurales, es importante estimular el crecimiento de sectores en los que trabajan más los pobres como la agricultura, la construcción y el comercio. No se trata de dirigir artificialmente la actividad económica hacia esos sectores, pero sí por lo menos de generar políticas macroeconómicas que no discriminen en contra de ellos.

Dada la importancia de los pobres rurales en la fuerza de trabajo agrícola, debe haber crecimiento agrícola sostenido y los pobres deben participar efectivamente de ese proceso. De otro modo, el crecimiento en la región tiende a beneficiar más a las áreas urbanas. Como lo muestra la regresión efectuada por la Cepal citada anteriormente, cada punto de aumento en el producto per cápita se traduce en una reducción de apenas 0,61 puntos porcentuales en la tasa de indigencia de las zonas rurales, mientras que en las zonas urbanas esa reducción es del 1,65%.

Por otro lado, si se considera los casos exitosos de reducción de la pobreza rural en los países del sudeste asiático, fue estratégica la reforma agraria previa (en Taiwán y Corea), así como las sostenidas inversiones del Estado en infraestructura rural, educación básica y media, y salud primaria en las áreas rurales.

En conclusión, el crecimiento puede ser una poderosa arma para erradicar la pobreza, a condición de que sea acompañado de equidad y crecimiento agrícola. Por otra parte, favorece indirectamente a la reducción de la pobreza a través de otros canales. Por citar solo un ejemplo, el microcrédito en el Perú ha logrado numerosos avances gracias al efecto positivo del crecimiento. Sin él, hubiese sido difícil que la banca comercial se embarque en experiencias novedosas. Así mismo, a finales de la década la recesión puso mucho más cautelosos a los bancos peruanos (Alvarado, Galarza, Cajavilca).

En teoría, el nuevo modelo adoptado por los tres países a fines de los ochenta y durante los noventa está orientado a propiciar el crecimiento. Si bien es cierto que las tasas de crecimiento obtenidas han sido menores a lo esperado, también lo es que ningún país ha adoptado en un 100% el nuevo modelo. En todo caso, es claro que al adoptar la estrategia

económica neoliberal no se prestó mucha atención a su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza. Y a menos que los gobiernos se comprometan con una activa política social, el probable resultado de la transformación estructural será un deterioro en la equidad y quizás un aumento en la pobreza (Thomas, 1996). Por ello la importancia del gasto social público total, que a continuación se pasa a detallar.

b) El gasto social público total

Como se vio en el capítulo III, el gasto social público es uno de los principales instrumentos de alivio a la pobreza. Su rol cobra especial importancia en el contexto del nuevo modelo económico adoptado, pues de alguna manera puede contrarrestar algunos de sus efectos negativos sobre los más marginados, y de los múltiples shocks que azotan estas tres economías, al ser un "protector" de los pobres.

Sin embargo, como también lo vimos, este gasto ha sido pro-cíclico en los tres países, cuando para ser un eficaz instrumento de protección debería ser anti-cíclico. Por tanto, es imperativo tomar medidas que tiendan a proteger al gasto social en épocas de crisis. Lo ideal sería incrementar el gasto en atención a los pobres durante los shocks, para así compensar por los efectos de éstos sobre la pobreza.

En este sentido, el Perú ha mostrado una actitud pionera hacia finales de la década con la creación del Fondo de Estabilización Fiscal (Bouillon, Yamada, 2000). La lógica detrás de este fondo es ahorrar recursos fiscales en los buenos tiempos (provenientes del exceso de ingresos corrientes y de privatizaciones o concesiones) para financiar los malos tiempos, reduciendo así la prociclicidad de las finanzas públicas en general. Este mismo país ha establecido además un Plan de Contingencia sobre Protección Social en el caso de una crisis futura, a fin de que la acción social se expanda en las zonas que presenten mayores caídas de su consumo e ingreso. Los recursos para este plan, que serían los disponibles después de haber garantizado la protección de los programas sociales prioritarios referidos antes, no excederían los 20 millones de dólares, lo cual es aún reducido considerando el potencial impacto de una crisis severa sobre los más pobres (Bouillon, Yamada, 2000).

Es importante, si se quiere mantener estable el gasto social y dadas las restricciones presupuestarias en los tres países, mantener una política fiscal coherente. El manejo fiscal irresponsable ha contribuido en los tres países a generar crisis económicas. Para lograr esta coherencia, podría ser aconsejable una reforma tributaria que mejore los ingresos fiscales. Es igualmente aconsejable el ahorro de recursos no eficaces. En Ecuador por ejemplo, se podría lograr un importante ahorro eliminando los subsidios al gas y a la electricidad que se ha probado son regresivos (Cornejo, et.al., 1999) . Eventualmente, se podrían destinar más recursos al sector social reduciendo los gastos militares y el peso de la deuda externa, mediante una renegociación con los acreedores internacionales.

Se podría además combatir la prociclicidad del gasto social reduciendo la dependencia de éste en los ingresos fiscales, que se revela como muy alta en los tres países. ¿Cómo hacerlo? Diversificando las fuentes de financiamiento y generando más recursos propios, especialmente en los sectores de la educación y la salud. Dado que los servicios universales gratuitos como la salud y la educación no son focalizados a los más pobres, se

podría cobrar tarifas diferenciadas a los sectores que pueden pagarlos, para así recuperar costos y establecer un sistema de subsidios cruzados hacia quienes no están en posibilidades de pagar.

En cuanto a la diversificación de fuentes, si bien no se dispone de información sobre el monto de recursos extraoficiales que vía ONGs, iglesias y asociaciones ingresan a los tres países, esta es una fuente no despreciable de recursos. Por tanto, apoyar a estos sectores en su captación de recursos externos es clave.

Una vez asegurada la estabilidad del gasto social, es igualmente importante establecer cuáles son las áreas prioritarias a defenderse por su alta rentabilidad social y por su impacto en la reducción de la pobreza. Se ha encontrado por ejemplo que los gastos en educación básica, en salud preventiva y en la generación de empleos son en general muy progresivos, y por tanto habría que considerarlos prioritarios.

Por otro lado, la disponibilidad de recursos no ha sido el único problema de los tres países. También lo ha sido la eficaz utilización de los mismos. Por tanto, sería quizás prioritario, antes que buscar más financiamiento, racionalizar el uso del que se posee. En Ecuador, por ejemplo, se estima que bajo las actuales condiciones, los mayores logros podrían derivarse sobre todo de las ganancias de eficiencia en el gasto, más que de los incrementos del mismo (Cornejo, et. al., 1999)

Es importante tener en cuenta que el aumento del gasto público social per cápita no implica, por sí solo, el aumento de los servicios sociales a los que tienen acceso los beneficiarios ni en extensión (a capas antes excluidas del acceso como los pobres rurales) ni en calidad. Resulta sin embargo condición necesaria para cualquier reforma (particularmente en salud o en educación) que aumente la calidad de los recursos humanos dedicados al servicio.

En conclusión, un crecimiento dinámico y equitativo, y un gasto social adecuado son elementos clave de una política orientada a la reducción de la pobreza. Pero no son suficientes. Otro ángulo indispensable de acción, quizás más directo, es aquel que busca incrementar el ingreso de los habitantes rurales.

4) Invertir en el Ingreso Campesino

Invertir en el ingreso campesino es una forma distinta de pensar en el desarrollo rural, una que se aleja de la visión asistencialista que, en muchas ocasiones, ha hecho más daño que bien.

> “Dar limosnas no es ninguna solución. Desde el punto de vista del beneficiario, la caridad puede tener efectos desastrosos. Al dispensar al hombre de cubrir sus necesidades, incita a la pasividad y priva del incentivo para actuar individualmente y salir adelante. Lejos de estimular soluciones locales, la ayuda falsea el clima económico y político, para gran beneficio de los políticos que saben entenderse con donantes, empresarios y funcionarios corruptos” (Yunus, 1997)

La idea de esta sección es precisamente evitar esa visión asistencial y proveer a los pobres con los instrumentos que les permitan por sí mismos salir de su condición y convertirse en protagonistas de su propio desarrollo.

Siguiendo con el marco conceptual de la introducción, se propone invertir en los activos físicos principales (la tecnología, la tierra y el crédito), y en los humanos (la educación y el empleo), complementados por políticas de fomento a la agricultura.

a) La vía de la agricultura

El análisis del capítulo II sobre las características y los determinantes del ingreso de los pobres rurales en Perú, Ecuador y Bolivia reveló que la agricultura sigue siendo su principal actividad económica. Sin embargo, las políticas adoptadas en los noventa afectaron al sector. Por tanto, un primer intento de mejorar sus condiciones de vida debe tomar en cuenta a la agricultura.

La teoría señala que hay razones para esperar que el crecimiento de la agricultura alivie la pobreza rural, aunque esto depende de circunstancias específicas. El trabajo empírico revela en cambio una fuerte e inequívoca relación entre la reducción de la pobreza y el crecimiento agrícola. Gallup (1997) encontró que un incremento del PIB agrícola del 1% lleva a un incremento de los ingresos del quintil más pobre del 1,61%.

En un estudio de corte transversal realizado con datos para 40 países, Irz, Lin, Thirtle y Wiggins (2001) concluyen que si los lazos entre crecimiento agrícola y alivio de la pobreza son tan fuertes como sus estimados lo sugieren, es probable que pocas otras alternativas de desarrollo como la agrícola muestren un mejor retorno.

La opción agrícola conlleva cuatro áreas de acción: una mayor posesión de recursos naturales, el incremento de la productividad, el mejor acceso a los mercados y una coordinación de políticas destinadas al agro a nivel nacional.

La posesión de recursos naturales incluye factores como la tierra (que por su importancia se tratarán en una sección posterior), el agua, semillas adecuadas y nuevas variedades. En general, los grandes proyectos de riego no han beneficiado a los pequeños agricultores, por lo que es aconsejable enfocarse en inversiones de microrriego que sí alcanzan a los pobres.

Pero dada la escasez de recursos y la dificultad de redistribuirlos equitativamente, el incremento de la productividad parece una opción más asequible y directa. La escasa productividad de los campesinos de los tres países se explica principalmente por la falta de acceso a la tecnología. Por tanto, proveerles de esta tecnología y de una capacitación que les permita aplicarla parece indispensable.

Mejoras tecnológicas como el riego por goteo, la miniaspersión, y el uso de fertilizantes o plaguicidas por ejemplo, podrían tener resultados muy auspiciosos en las pequeñas explotaciones agrícolas. Resultados que en materia de productividad e ingresos se pueden considerar equivalentes al de un aumento considerable de la superficie de tierra mal irrigada (Echeverría, 2000).

En general, la tecnología agrícola puede actuar sobre la pobreza rural a través de dos canales. En primer lugar, puede reducir la pobreza directamente incrementando el bienestar de los campesinos que la adopten. Un segundo canal de reducción de la pobreza es uno indirecto: la adopción de la tecnología en el ámbito rural en general tiene efectos sobre el

precio de los alimentos para los consumidores y sobre el empleo y los salarios, que benefician también a los pobres sin tierras. Además, la adopción de la tecnología reduce los costos de la materia prima agrícola (De Janvry, Sadoulet, 2000).

La tarea de mejorar la tecnología no es exclusiva de un solo tipo de actor: en ella pueden participar tanto el gobierno como el sector privado y los propios beneficiarios.

En el caso del sector público, los sistemas de investigación agrícola no han atribuido prioridad al desarrollo tecnológico agrícola ni a la transferencia de tecnología hacia los pequeños productores (Echeverría, 2000), lo cual deberá cambiar. Es importante acentuar la investigación aplicada para adaptar las tecnologías disponibles a las condiciones específicas de los pequeños productores. Estas condiciones incluyen la falta de maquinaria, el acceso limitado al crédito y el temor a los riesgos.

Finalmente, paralelamente a la provisión de recursos y a la mejoría de la productividad, es importante promover la comercialización de los productos rurales. Las zonas con las mejores conexiones de mercado son de hecho las más desarrolladas. El acceso al mercado se puede promover de distintas maneras. Una es mejorando las vías de comunicación y transporte (lo cual redunda en una reducción de los costos de transacción), y los servicios básicos de sanidad, agua potable, telecomunicaciones, electrificación y vivienda. Estas inversiones son indispensables, dada su capacidad de generar economías externas para la producción campesina. Así se demostró por lo menos en Malasia y Tailandia, donde este tipo de inversiones propulsaron el desarrollo rural.

Otras formas de promover la comercialización de productos son: promoviendo la información a través de la creación de centros de información sobre los precios y las oportunidades comerciales, y creando asociaciones que permitan participar en nuevas iniciativas de negocios y difundiendo el uso de contratos con la agroindustria.

En relación con este último punto, La Cepal sostiene que las relaciones contractuales entre agricultores y empresas agroindustriales son el instrumento más idóneo para alcanzar el desarrollo agrario (Tejo, 2000). Por medio de estos contratos, las empresas ofrecen asistencia técnica y financiera a los agricultores, a fin de modernizar los procesos productivos y de poscosecha, y ajustarlos a sus necesidades. Estas empresas compran a los agricultores su producción y se encargan de venderla. De este modo, se logra la inserción a los mercados internos y externos de los pequeños agricultores. En cambio en la agricultura campesina tradicional, los flujos de inserción a los mercados son mucho más débiles, y la rentabilidad mucho más baja.

Por otra parte, dado que en la gran mayoría de zonas rurales el motor de crecimiento es la agricultura, que indirectamente crea empleo en actividades no agrarias mediante efectos de enlace, es importante contar con un sólido marco macroeconómico y sectorial que no discrimine contra la agricultura y que busque más bien dinamizarla. Como afirman De Janvry y Sadoulet:

> "Existe una necesidad imperiosa de retornar a una política agrícola dinámica coordinada con la política macroeconómica, para que aquella no sea un mero apéndice de ésta. No se está proponiendo retornar a un desarrollo rural centralmente integrado, pero los países deben contar con direcciones de coordinación intersectorial para considerar conjuntamente las reformas de política macroeconómica, agrícola, regional y de desarrollo rural".

Hasta el momento, la región no ha establecido una coordinación efectiva entre las distintas políticas enfocadas al agro, ni tampoco ha buscado integrar a estas últimas con el sector privado, los organismos internacionales de desarrollo activos en la región (IICA, FAO, BID, etc.), la sociedad civil y las universidades.

A la vía agrícola puede ir atada una estrategia que intente racionalizar el manejo de los recursos naturales, combatiendo la degradación ambiental que, como se vio en el primer capítulo, está íntimamente ligada a la pobreza. Se podrían incluir programas de lucha contra la erosión, la contaminación y la desertificación, así como una red de protección ante desastres naturales tan devastadores como el fenómeno de El Niño. Dado su enfoque netamente ambientalista, esta estrategia no se analiza en mayor profundidad en este trabajo.

Cabe señalar, antes de terminar este capítulo, que la vía agrícola ha sido menos prevaleciente y aparentemente más débil en los noventa que en los setenta (De Janvry, Sadoulet, 2000). El escaso éxito de esta vía, a pesar de su evidente importancia, debe estimular por tanto la investigación sobre los errores de implementación y la forma de mejorarlos.

Ahora, para que la opción agrícola recién descrita sea efectiva, es imperativa una mejor distribución de la tierra. Invertir recursos en el desarrollo agrícola será de poco impacto para los que tienen poca tierra o para los que directamente no la poseen.

b) La distribución de la tierra

Como se vio en capítulos anteriores, la distribución de la tierra es altamente inequitativa en los tres países y está estrechamente relacionada a los patrones de pobreza rural. Por tanto, una reforma agraria que distribuya tierra a los desposeídos sería un importante paso hacia la mejora de las condiciones rurales. Sin embargo, dado el escaso éxito de las reformas de los sesenta y setenta, esta opción se enfrenta a muchas barreras, especialmente de tipo político.

Uno de los argumentos que puede esgrimirse a favor de una mejor distribución de la tierra es que esto incrementaría la productividad. Se ha demostrado que los agricultores pequeños tienden a hacer un uso más intensivo de la tierra y generalmente obtienen un rendimiento mayor por hectárea que los grandes agricultores (Banco Mundial, 1996).

Otro argumento, éste de tipo más bien ambiental, es que la mala distribución de la tierra propicia la sobre-explotación de la misma en ciertos sectores y la sub-utilización en otros. En Bolivia por ejemplo, la proporción de tierra arable de buena calidad es solo una pequeña fracción de su territorio, pero es bastante amplia comparado con el tamaño de su población. Consecuentemente, hay un considerable potencial para reducir la pobreza a través de una redistribución de la tierra.

Ante la falta de viabilidad política para una redistribución generalizada de la tierra, se puede optar por otras alternativas: el respaldo al mercado informal de tierras existente en los tres países, la donación de dinero para que los pobres puedan comprar terrenos,

expropiar una porción de las tierras irregularmente asignadas o no usadas y reservarlas para programas de colonización focalizados a los grupos más pobres como los indígenas y los que no poseen tierras, y finalmente la titularización de las tierras.

La falta de títulos es un problema particularmente agudo en los tres países. En Ecuador, por ejemplo, apenas el 55,9% de la tierra está titularizada (Banco Mundial, 1996). Remediar este problema parece importante. Según análisis de regresión realizados por el BID en el Perú, un programa exitoso de titulación y registro de tierras llevaría a un aumento en los ingresos netos agrícolas de 35% en toda la nación, siendo este impacto de particular beneficio para el quintil más pobre de la población.

La titularización se refiere a la provisión de un documento legal que pruebe la posesión de las tierras. Esto es importante para los habitantes rurales, especialmente a la hora de intentar conseguir servicios como el crédito que requieren de garantías reconocidas. Además, las imperfecciones en la definición de los derechos de propiedad generan inseguridad y riesgo en los agricultores, en cuanto a la apropiación de los beneficios por los esfuerzos e inversiones realizados, actuando como un desincentivo del uso sustentable a largo plazo de los recursos naturales (Tomasini, Pérez, 2002).

En los tres países, la falta de títulos es un problema que afecta principalmente a los indígenas, pues la mayoría no tiene títulos para las tierras que ha habitado por siglos. Por tanto, en el diseño de una política de titularización estos grupos deben ser considerados prioritarios. De ello se ha empezado a tomar consciencia hace muy pocos años.

Es importante además tomar en cuenta las distintas necesidades indígenas, pues se trata de un grupo muy heterogéneo. En Bolivia por ejemplo, el Banco Mundial recomienda separar la dimensión del acceso a la tierra para los indígenas en dos categorías: los indígenas andinos (Aymara y Quechua), y los indígenas de la Amazonía, de las tierras bajas del este y del Chaco. Mientras que la escasa calidad de los suelos es el principal problema del primer grupo, la falta de seguridad sobre la posesión de sus tierras es el mayor escollo del segundo. Los conflictos entre quienes reclaman tierras tanto indígenas como no indígenas se están volviendo potencialmente agudos en toda la región amazónica de Ecuador y Bolivia.

Otro importante aspecto a tomar en cuenta es que los indígenas demandan que sus tierras sean reconocidas y tituladas a la comunidad y no a sus miembros individualmente. Esto se debe a que sólo los títulos comunales y la administración de estas tierras garantizará su sobrevivencia cultural y su desarrollo sostenible con identidad a largo plazo (Roger, Hvalkof, 2002). Se han dado algunos pasos hacia el reconocimiento de este tipo de demandas: las constituciones de los tres países reconocen desde los noventa los derechos colectivos indígenas, los gobiernos se han mostrado mucho más dispuestos a negociar el tema con las organizaciones indígenas, y en Perú han existido importantes programas para titular tierras comunales. Sin embargo, estos pasos aún son insuficientes y no se cuenta con evidencia de que los esfuerzos hayan sido adaptados a las necesidades indígenas.

Por ello, los organismos internacionales involucrados en el tema han reconocido que la titulación de tierras para los pueblos indígenas no puede ser un proceso meramente técnico y no se puede dejar en manos de los expertos técnicos no indígenas. Sólo las propias comunidades pueden entender en realidad los patrones del uso de la tierra y los recursos en sus propios ambientes. Nuevamente, la participación comunitaria es imprescindible.

Vale señalar que recién en la segunda mitad de la década organismos de desarrollo como el BID o el Banco Mundial han tomado un interés real en los intereses indígenas relacionados con la posesión de tierras.

Por otra parte, en países como Ecuador y Perú se ha partido de premisas económicas muy limitadas para abogar por las reformas legales y políticas que afectan las tierras indígenas. Ahora se requiere de un esfuerzo interdisciplinario mayor para incluir, entre otros, a planificadores, topógrafos, abogados, antropólogos, ecólogos y, en algunos casos, historiadores (Plant, Hvalkof, 2002).

c) El microcrédito

En el capítulo III se mostró que el microcrédito puede ser un poderoso instrumento en la reducción de la pobreza rural, y que de hecho lo ha sido, sobre todo en Bolivia. Por tanto, es importante incluirlo dentro de esta estrategia para incrementar los ingresos campesinos. Además, si bien se han logrado avances en la materia, la cobertura en las áreas rurales es aún incipiente en los tres países. Por otro lado, existen algunas fallas que es preciso corregir.

Uno de los aspectos más importantes a tomar en cuenta para las entidades que trabajan en el microcrédito es su autosustentabilidad. Estas adolecen, como muchas otras, de la mentalidad del subsidio que las vuelve dependientes de los donantes. Para cambiar este esquema, es importante que estén sólidamente capitalizadas y que empiecen a formalizarse como entes financieros, para de ese modo captar recursos que les permitan financiarse. Estos recursos pueden provenir de otros bancos comerciales (que en general son reacios a prestar grandes montos a las ONGs) y de la captación de ahorros de los propios clientes. Además, muchos de los pobres rurales demandan otro tipo de servicios financieros aparte del crédito.

> "Las mejores instituciones de microfinanzas se han integrado al mundo globalizado al convertirse en entidades reguladas que forman parte de los sistemas bancarios de sus países. Estas entidades acceden a fondos de los mercados de capital, buscan retornos, y aplican los más avanzados sistemas de información y tecnología . Asimismo, demuestran la capacidad de innovar con productos y servicios financieros que responden a las muchas necesidades de los microempresarios." (Otero, 2001)

Bolivia ha dado un importante paso en ese sentido, pero la gran mayoría de entidades que opera en su territorio sigue siendo no formal. La informalidad está atada a la falta de regulación, lo cual es una falencia pues la regulación implica una mayor transparencia, un manejo más técnico y un mejor control de las actividades. Los fracasos reseñados en el capítulo IV de algunas entidades de microfinanzas peruanas ponen de relieve la importancia de la regulación en cuanto a exigir una estructura de propiedad adecuada y a asegurarse que los principales accionistas sean solventes.

En lo que a leyes se refiere, es clave el marco regulatorio impuesto por los gobiernos para estimular el desarrollo eficiente del sector. Bolivia ha dado los mayores pasos en ese sentido, seguido de lejos por Perú. Bolivia es por ejemplo el único país que

reconoce a las garantías solidarias como un tipo de garantía válida para el otorgamiento de microcréditos (Alvarado, Galarza, Cajalvica). Este país acaba de promulgar además la Ley de Propiedad y Crédito Popular que busca facilitar la movilización de ahorros y la ampliación del microcrédito en las áreas más atrasadas, particularmente las rurales.

Sin embargo, las ONGs que trabajan el las áreas rurales bolivianas cree que se requieren de normas adicionales para facilitar su entrada al mercado financiero regulado.

Un segundo factor que dificulta la autosuficiencia es el limitado conocimiento del mercado rural. Algunas instituciones, como puede ser el caso de ciertas cooperativas de crédito, no están suficientemente focalizadas hacia los pobres y es importante diseñar productos que aseguren la capacidad de llegar a este grupo social.

Uno de estos productos innovadores puede ser el que se describió en el capítulo III: el atar los programas de microcrédito a programas de salud, nutrición o educación. Aunque no existe demasiada investigación al respecto y su implementación es relativamente nueva, este tipo de programas parecen tener un buen potencial. Además, pueden ofrecer una respuesta a los críticos del microcrédito que, como veremos más adelante, argumentan que los préstamos no son suficientes para mejorar las condiciones de vida.

También se requiere ir adaptando la forma de dar los créditos. Si bien en un inicio la mayoría de entidades daba créditos a grupos, poco a poco se han dado cuenta que necesitan ampliar esa modalidad para incluir también el otorgamiento de préstamos individuales y así mejorar la rentabilidad (Von Stauffenberg, 2001).

Los bancos formales que han ingresado al mundo del microcrédito en el agro han llegado a dos conclusiones: que se tiene que producir una suerte de subsidio del sistema hacia las agencias rurales mientras llegan a su punto de equilibrio y que es indispensable desarrollar otros servicios en las áreas rurales que ayuden a sostener la viabilidad de estas operaciones mientras adquieren el volumen de activos indispensable para que su retorno esté dentro de los niveles esperados (Buchenau, Hidalgo, 2002).

Estos deben por tanto tener en cuenta que se requiere una inversión inicial importante y de lento retorno, y que es indispensable ganar conocimiento sobre los habitantes rurales que serán sus potenciales clientes.

El éxito de muchos de los programas de microcrédito le han dado una fama que en cierto sentido se ha vuelto pesada de cargar. Existen demasiadas expectativas en torno a las microfinanzas, expectativas que llevan al público a asumir lo errado: que las microfinanzas resuelven por sí solas el problema de la pobreza. Por el momento, ello no es así: su cobertura es mínima y son muy pocas las entidades que han alcanzado un nivel de funcionamiento óptimo (Otero, 2001).

Existen de hecho límites al impacto que puede tener la profundización de la oferta de servicios financieros. Si bien el crédito permite aprovechar oportunidades de inversión, no es capaz de crear oportunidades o un potencial de desarrollo donde éstos no existen (Buchenau, Hidalgo, 2002). Tampoco es capaz, por sí solo, de terminar con la malnutrición, de reducir la mortalidad infantil o de incrementar los niveles de educación. Se ha observado en la práctica que el incremento de los ingresos familiares no se traduce necesariamente en una mejor educación o salud de los miembros del hogar. Ni siquiera en una mejor nutrición, pues las madres pueden no saber, por falta de educación, qué alimentos son los más apropiados (Smith, Jain, 1999).

Por ello, es importante desarrollar mejores sistemas de evaluación de un instrumento que en el fervor de la fama se lleva cada vez mayores proporciones de la ayuda externa,

eventualmente quitando fondos de otros programas que podrían ayudar más a los pobres (Navajas, Meyer, Gonzalez, Rodriguez, 2000).

d) La educación

Invertir en educación es prioritario, pues no solo contribuye a mejorar los niveles de salud y nutrición sino que por sí misma es una eficiente forma de salir de la pobreza, vía empleo o creación de oportunidades.

Al establecer una estrategia pro-pobres en un contexto de limitados recursos, es importante privilegiar la educación primaria en primera instancia, que es la que mayor impacto tiene sobre la población de menores ingresos, y la secundaria en una segunda instancia. En la mayoría de países de la región, incluyendo los tres de este estudio, la educación universitaria está sobresubsidiada por el sector público, seguida de la educación secundaria. El menos subsidiado es el sector primario, por lo que una realocación de recursos podría ser importante para mejorar la educación de los pobres.

También en el caso de la educación son necesarias reformas institucionales. En el ámbito rural, la falta de calidad es una de las principales preocupaciones. Para combatirla, se puede aprender de la experiencia colombiana con el programa Escuela Nueva, que intenta mejorar la calidad educativa en las escuelas rurales y que ha sido adoptado en países de todos los continentes.

Para lograr una educación de calidad es necesario contar con escuelas efectivas, que aprovechen de la mejor manera los insumos existentes. La experiencia muestra que en las escuelas efectivas se enfatizan los logros académicos, se privilegia la participación de los estudiantes, impera un ambiente ordenado en términos de asistencia, infraestructura e insumos educativos, y los directores ejercen real liderazgo (PNUD, 1997). La descentralización de responsabilidades para que la escuela sea el eje del proceso educativo ha mostrado importantes resultados.

Por otro lado, los programas de educación tradicionales pueden no ser tan útiles para los habitantes rurales como lo son para los urbanos. La realidad rural demanda otras calificaciones. Se podría pensar así en un acercamiento más integral de la educación rural, que incorpore elementos como la salud, la higiene básica, la valoración de la propia identidad, técnicas agrícolas o artesanales simples, actividades manuales e identificación de oportunidades de negocios. Esta forma de educación integral puede ser incorporada al sistema o bien impartirse a través de cursos temporales, tanto a niños como a adultos. Se han realizado programas de este tipo en las áreas rurales de nuestros países, pero su cobertura ha sido muy puntual y escasa.

La educación tradicional puede entonces complementarse por programas de capacitación puntual para adultos, que se son de hecho una de las principales demandas de los habitantes rurales.

Si bien la educación es necesaria para toda la población, es especialmente urgente para las mujeres rurales, por su repercusión en las condiciones de vida de toda la familia, y para la población indígena, por ser la más marginada.

Para este último grupo, la educación se revela como un poderoso instrumento hacia una mayor equidad. En Bolivia por ejemplo, estudios estadísticos muestran que nivelando

las características del capital humano, desaparecerían muchos de los diferenciales de ingresos entre trabajadores indígenas y no indígenas (Psacharopoulos, Patrinos, 1994).

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos, la educación aún no está suficientemente adaptada a la realidad indígena. Profundizar la educación bilingüe es necesario no solo para incrementar el capital humano de los indígenas sino para fortalecer su identidad y preservar su riqueza cultural. Es igualmente importante ampliar la cobertura de la educación a muchas de las zonas rurales aún inatendidas. Si por las distancias y el aislamiento es difícil crear infraestructuras educativas, se puede por lo menos introducir programas radiales de alfabetización masivas. En las zonas rurales, la radio es el instrumento de comunicación más utilizado. Existen exitosos programas radiales, en Colombia por ejemplo, cuyas fórmulas se pueden replicar.

Por tratarse de bienes meritorios, tanto la salud como la educación universal deben ser provistos por el Estado, lo cual no excluye que otros organismos puedan complementar su acción. De hecho, muchas ONGs han tenido éxito en la implementación de programas de salud y educación. No hay que perder de vista que, como lo afirman De Janvry y Sadoulet, invertir en la educación y en la salud rural puede ser un buen negocio.

Hasta el momento nos hemos centrado en la alternativa del desarrollo agrícola, complementada por una mejor distribución de la tierra, un mayor acceso al crédito y una mejor educación. Sin embargo, la opción agrícola es limitada para los que no poseen tierras y frustrante para los campesinos con poco potencial agrícola. Por ello, es igualmente importante estimular el desarrollo del sector no agrícola en el campo.

e) El ingreso no agrícola

Como se señaló en el capítulo II, el empleo y el ingreso no agrícola han cobrado cada vez más importancia en el agro de los tres países y se han revelado para algunos habitantes rurales como una forma exitosa de combatir la pobreza. De hecho, se observa que los más pobres son los que trabajan únicamente en la agricultura, mientras que los que diversifican sus ingresos más allá de ésta tienen mejores condiciones de vida. El Banco Mundial encontró por ejemplo en 1999 que la probabilidad de ser pobre era un 23 por ciento más baja para las familias rurales peruanas que tenían por lo menos un miembro empleado en actividades no agrícolas.

Por tanto, siendo los lazos entre el sector no agrícola y la reducción de la pobreza rural cada vez más evidentes incluirlo en cualquier estrategia de desarrollo rural es apropiado. Sin embargo, hasta hace poco los académicos lo ignoraron sistemáticamente y los hacedores de política siguen haciéndolo (De Janvry, Sadoulet, 2000).

Es común aún hoy la creencia de que la vida rural se limita a la agricultura y que por tanto su desarrollo se debe basar solo en ésta. Para dar un ejemplo, La mayoría de reportes producidos por el gobierno peruano o por organizaciones multilaterales como el Banco Mundial, así como otras que han contribuido ha formar la agenda agrícola peruana en los últimos 15 años, se han enfocado exclusivamente en el desarrollo agrícola como la forma

de reducir la pobreza rural y lograr un crecimiento económico sustentable en las áreas rurales (Escobal, 2001).

Pero como los minifundistas de menor potencial agrícola y los campesinos sin tierra representan una gran proporción de los habitantes rurales pobres, las actividades no agrícolas son de mucha importancia para reducir la pobreza. La antigua visión según la cual las actividades no agrícolas rurales eran poco productivas y de poca calidad está cambiando. Hoy, se reconoce que el sector no agrícola tiene un rol positivo en la absorción de la creciente mano de obra, en la reducción de la migración y en la promoción de una distribución del ingreso más equitativa (Lanjouw, 1998).

Por ello, se debe propender a la diversificación del empleo y al mejoramiento de la capacidad de trabajo no agrícola. La ampliación de las oportunidades de empleo debe incluir dos aspectos: el trabajo por cuenta propia en las pequeñas industrias, así como la creación de posibilidades de trabajo asalariado atrayendo a los empleadores del sector privado a las zonas rurales.

En el primer caso, es esencial para el desarrollo de las microempresas crear las condiciones que les permitan ser competitivas e independientes de la ayuda externa. Para ello, se debe establecer un marco regulador y políticas favorables al acceso comercial. El acceso al crédito es indispensable dentro de este marco, pero por su importancia lo tratamos en una sección anterior.

Algunas microempresas se adaptan especialmente bien a la economía rural: las agroindustrias, los talleres de reparación de maquinaria, talleres y tiendas de artesanía, pesca comercial y deportiva, fábricas de muebles y productos de madera, y las relacionadas con el turismo: pequeños restoranes y hoteles, instalaciones termales y sitios de interés cultural. El sector rural ofrece además grandes posibilidades para fabricar, a partir de materiales naturales, productos de madera, hierbas medicinales, fibras, frutas y nueces, flores, piedras semipreciosas, todos ellos materiales que favorecen el uso sostenible de estos recursos (Echeverría, 2000).

Algunas áreas parecen ofrecer mejores ingresos que otras. Así por ejemplo, Lanjouw encontró que en Ecuador la pobreza es particularmente baja entre los habitantes rurales empleados en el comercio y el transporte. Encontró asimismo que una expansión del 10% de los empleos rurales en el sector de servicios incrementaría los ingresos promedio de los asalariados pobres entre 13 y 14%.

A fin de incrementar las posibilidades de trabajo para los habitantes rurales, se pueden atraer inversiones públicas y privadas gracias a incentivos fiscales y financieros. Por otra parte, el Estado puede estimular la inversión mediante proyectos de reforestación y regadío, electrificación y turismo.

Finalmente, es importante reconocer que existe una mirada de lazos entre el sector agrícola y el no agrícola, lo cual sugiere que un sector no agrícola dinámico puede contribuir de forma indirecta a la reducción de la pobreza vía mayores salarios agrícolas, una mayor productividad y mayores precios de los productos agrícolas (Lanjouw, 1998).

Mejorar el ingreso campesino es importante y es quizás la vía económica de mayor potencial futuro. Sin embargo, no es suficiente para lograr un desarrollo humano completo. Por ello, para complementar la estrategia propuesta en este estudio, se consideran esenciales las medidas tendientes a mejorar la calidad de vida de los pobres rurales.

5) Mejorar la Calidad de Vida

Invertir en la calidad de vida debe ser un complemento medular de cualquier intento por combatir la pobreza, pues actúa sobre el potencial de los pobres en el largo plazo. Un argumento indiscutible a favor de este tipo de inversión es que, hasta ahora, en la región ha sido más efectiva la provisión de las necesidades básicas que el lograr que el ingreso de los pobres aumente (Tejo, 2000).

Los tres países de este estudio poseen una serie de programas orientados a satisfacer las necesidades básicas, desde los servicios universales más tradicionales como la salud hasta los programas focalizados hacia los pobres, pero aún les queda mucho por hacer.

a) Las necesidades básicas

Si bien la sanidad, la vivienda y las telecomunicaciones son aspectos importantes de la calidad de vida, en este capítulo solo se hace alusión a las principales necesidades básicas. Como lo reveló el capítulo II, a pesar de los esfuerzos emprendidos durante la década del noventa, los indicadores de nutrición y salud de las áreas rurales dejan aún mucho que desear. Por tanto, es necesaria una mayor asignación de recursos a estos rubros, pero sobre todo una mayor eficiencia en la provisión de los servicios.

♦ En el sector de la salud, los organismos internacionales recomiendan reformas en los tres países. En Bolivia por ejemplo, a pesar de la reforma de 1994, el sector está fragmentado y es ineficiente. Las prioridades regionales están mal definidas y existe una sub-inversión en el cuidado preventivo de la salud y en la salud en general de las áreas rurales (Vos, Lee, Mejía). En Ecuador, el Banco Mundial recomienda reformas sectoriales urgentes para mejorar la eficiencia en la provisión del servicio, a través de medidas para incrementar la "accountability", introducir la recuperación de costos, y mejorar la administración financiera y del personal. En el caso del Perú, reformar la provisión del cuidado primario de la salud es esencial para seguir trabajando con los CLAS, que han demostrado tener una gran acogida entre las comunidades y han sido más rápidos que el sector tradicional en introducir mejoras en los servicios. A pesar de estos resultados, los CLAS han encontrado una resistencia significativa en el sector público desde 1997, basada en la preocupación de las autoridades regionales de la salud en cuanto a la pérdida de control directo sobre los centros de la salud y su personal. Ello ha implicado que, a pesar de las numerosas demandas, el Ministerio de Salud se ha negado a emitir más permisos para la creación de nuevos CLAS.

Pero antes de iniciar una reforma se debe llevar a cabo un análisis de prioridades que limite el desperdicio de los escasos recursos.

Para concluir esta sección, se propone fortalecer los programas focalizados, el otro engranaje indispensable en la articulación de una efectiva política anti-pobreza, que atacan problemas multidimensionales de la pobreza.

b) Mejorar los programas focalizados

Una focalización adecuada es un ingrediente primordial en la lucha contra la pobreza. En ese sentido, los programas focalizados juegan un papel protagónico en la protección de los pobres frente a las crisis y los programas de ajuste, y en la mejora de su calidad de vida. Como se vio en el capítulo III, en los noventa han proliferado estos programas en los tres países. La intención es buena y se han logrado resultados, pero estos programas adolecen de falencias que limitan su impacto y que por tanto deben ser superadas.

Los dos principales problemas de este tipo de programas son: una escasa cobertura y una focalización que necesita ser mejorada.

♦ En el caso de Ecuador, mientras la mayoría de programas podría mejorar su focalización, que en casi todos los casos es de tipo geográfico, la falta de de cobertura es el principal problema. Entre las principales lecciones que se pueden extraer de los programas focalizados están: a pesar de que sus costos son adecuados se los podría reducir más, es importante focalizar a nivel cantonal o parroquial, y no a nivel regional pues es demasiado amplio, si bien se han hecho esfuerzos en la focalización, no existe un monitoreo consistente de su desempeño y se requiere impulsar la coordinación entre los programas.

A fin de crear la capacidad aún inexistente de monitorear y evaluar los programas de protección social, se requiere fortalecer el programa de indicadores sociales y mantener el apoyo a la encuesta de hogares.

Un programa que necesita mejorar con urgencia su focalización es el Bono Solidario y por el momento no existe ningún mecanismo que permita hacerlo. La idea es ajustarlo para otorgar mayores beneficios a un número menor de beneficiarios. A mediano plazo, el Bono podría enfocarse solo en los muy pobres, incrementando su cobertura en tiempos de crisis y reduciéndola cuando no se necesita.

Las mejoras en el sistema de protección social deberían construirse con la idea de complementar el Bono Solidario, que es la espina dorsal de la estrategia del Gobierno. Se podría introducir un Bono Materno-Infantil focalizado geográficamente, una Beca Escolar y un paquete de suplementos escolares, y proveer financiamiento para implementar los trabajos civiles existentes.

Adicionalmente, ninguno de los programas focalizados del Ecuador ha sido diseñado para responder a las crisis, y dada la frecuencia de éstas sería óptimo hacerlo (World Bank, 2000).

Finalmente, organismos como el Banco Mundial han recomendado en varias ocasiones eliminar de una vez por todas los subsidios al gas y a la electricidad, que benefician principalmente a los ricos y representan al menos el 1,5 por ciento del PIB, a fin de proteger el gasto en los otros programas sociales. Solo el 17% y 23% de los subsidios al consumo de electricidad y gas de cocina, respectivamente, benefician a los pobres.

Una alternativa sencilla propuesta por el Banco Mundial para la subvención al consumo de electricidad sería establecer una tarifa baja y cobrar el costo económico real del recurso a los consumidores más intensivos. En el caso del gas hay varias alternativas. Una posibilidad es utilizar un sistema de cupones de ingresos directos. Otras son restringir la distribución de envases de gas subvencionados a las zonas de bajos ingresos o eliminar gradualmente la subvención, distribuyendo otros beneficios a los pobres.

♦ La falta de focalización también es importante en el Perú. En el caso de la salud, por ejemplo, los mapas de pobreza existentes no son suficientes para la focalización geográfica.

En todo caso, existe amplio espacio para ganar eficiencia y efectividad racionalizando y mejorando los mecanismos de focalización de los programas ya existentes, para así liberar recursos fiscales destinados a extender la cobertura en los grupos pobres que faltan atender (Bouillon, Yamada, 2000).

Una forma de avanzar en la focalización puede ser introduciendo mejoras internas. El acierto logrado al focalizar a través de las regiones se ve opacado por la existencia de otros objetivos que guían la alocación de recursos, tales como la ocupación de áreas fronterizas, por lo cual estos otros objetivos deberían ser financiados separadamente y así evitar la pérdida de transparencia en la focalización. La mayoría de regiones tiene áreas pobres y menos pobres dentro de sí, y como existen múltiples fuerzas tendientes a atraer a los recursos hacia las áreas que mejor están, se debería implementar una auditoría periódica de la alocación de recursos de estos programas (Cotlear, 2000).

Otra forma de mejorar la focalización es actualizando y unificando un mapa de pobreza que sería compartido por todas las instituciones.

En general, la focalización geográfica ha dado buenos resultados y es una ventaja importante en un contexto de falta de información o de capacidad administrativa. Ello indica que este tipo de focalización tiene un importante potencial en el Perú (Schady, 2000). Pero se debe evaluar la posibilidad de complementarla con sistemas selectivos de identificación de beneficiarios basados en encuestas de indicadores de pobreza y bienestar aplicadas directamente a las familias beneficiarias potenciales, en los casos en que no es eficaz.

Además, existe un grupo de programas que debe ser revisados cuidadosamente. Así por ejemplo, por sus fallas de focalización y el escaso contenido nutricional de sus intervenciones el Programa del Vaso de Leche debe ser redimensionado y gradualmente desfasado (actualmente recibe recursos por alrededor de 100 millones de dólares anuales).

El Programa de Comedores Populares también debe ser racionalizado, y centrarse en compensar a la población en pobreza extrema. En el futuro, a medida que se reduzca el número de pobres extremos, este programa debe ser uno de los instrumentos del Estado para compensar a los estratos más deprimidos frente a shocks severos (Bouillon, Yamada, 2000)

En otro orden de cosas, la acción más importante en relación con los programas focalizados es reducir su vulnerabilidad ante las crisis fiscales y políticas pues en 1998 el recorte del gasto fiscal se concentró principalmente en estos programas.

Por otra parte, falta consolidar los programas a fin de eliminar la superposición entre sí y con los programas privados, realizar análisis de costo-efectividad y crear un plan sistemático de evaluaciones de impacto a fin de decidir por la permanencia o expansión de los mejores programas y el desfase de aquellos con menor impacto en la reducción de la pobreza. En general, no se recomienda la creación de nuevos programas pues los existentes, con su mezcla de ayuda de emergencia, enfoque nutricional e infraestructura, enfatizan las áreas de acción correctas (World Bank, 1999). Sin embargo, realizando las reformas antes mencionadas se podría lograr un impacto mucho mayor con los fondos disponibles.

♦ En el caso de Bolivia, uno de los problemas más evidentes, a más de ciertas fallas de focalización, es la falta de evaluaciones sistemáticas de los programas focalizados, por lo que es prioritario enfocarse en este tema.

Por otra parte, la cobertura de los programas es aún escasa. Así por ejemplo, no se puede esperar de programas como el FIS que compensen totalmente a la población por el costo de la recesión y de las reformas, dada su naturaleza: fueron diseñados para ser temporales y de pequeña escala (Vos, Lee, Haeduck).

Algunas de las lecciones que se pueden extraer de la experiencia boliviana son: los objetivos del programa deber estar claramente definidos pero los planes operacionales deben ser flexibles, es importante la devolución de cierta toma de decisiones y de la contabilidad financiera a centros operacionales descentralizados, y una amplia participación en la planificación y evaluación de los mismos.

♦ Dadas las particularmente duras condiciones de vida de la población indígena de los tres países retratadas en el capítulo II, es imperativo ampliar la cobertura de los pocos programas focalizados a esta población. Y, a diferencia de la recomendación para los otros tipos de programas, se deben crear nuevos, pues su número es aún muy pequeño.

Asimismo, es importante invertir en estudios sobre estas poblaciones, pues es relativamente poco lo que hasta ahora se conoce sobre éstas. Ni siquiera se sabe a ciencia cierta su número, peor aún el conjunto de sus necesidades y la forma de ayudarlas a salir de su pobreza, sin que en el camino pierdan su riqueza cultural.

♦ A la hora de focalizar, los encargados de diseñar políticas deben tener presente el dilema de la focalización y elegir qué elementos prefieren priorizar. El dilema consiste en que cuanto más se focalice sobre la base de actitudes “activas” (como la autoafiliación y la participación) menor será la cobertura del programa, menores los errores aparentes de focalización y los recursos alcanzarán para cumplir metas ambiciosas con pocos beneficiarios. Puede darse, de esta manera, una focalización espúrea en los pobres con “mejor actitud”, en lugar de los pobres con “más mérito”. Por otro lado, cuanto más “automática” sea la afiliación o participación (cuando se basa por ejemplo en un área geográfica determinada), el programa cubrirá más pobres con mérito de recibir apoyo pero su cobertura tenderá a superar sus recursos.

Siguiendo con el tema de la priorización, es importante tener un mínimo grupo de criterios de evaluación a la hora de decidir qué programas elegir. Estos criterios deben incluir la factibilidad administrativa, la factibilidad política, los efectos colaterales, el grado de focalización y la adecuación de las soluciones al problema. Asimismo, es interesante tener en cuenta la experiencia de países similares. A continuación, se presenta un cuadro que permite tener una mejor visión de algunos de los programas más utilizados en Latinoamérica y de su desempeño.

Cuadro 11: Evaluación de seis tipos de programas de reducción de la pobreza

	Subsidios alimenticios generales	Cupones de alimentos	Alimentos a través de clínicas	Alimentación Escolar	Fondos Sociales	Microcrédito
CRITERIOS						
Factibilidad administrativa	Usualmente buena	Requerimientos medios a altos, según el diseno	Requerimientos medios a altos, según el diseno	Requerimientos medios	La agilidad puede requerir excepciones al estándar de servicios civiles	Demandante, en general exitoso solo en pequeña escala
Factibilidad política	Excelente	Hay controversia sobre la dependencia	Usualmente bueno. Pero críticas de paternalismo	Excelente	Popular entre la gente, pero no en la burocracia.	Bueno
Efectos colaterales	Distorsiona la economía. Frena el crecimiento	Puede incentivar el uso del cuidado primario de la salud o de escuelas	Aumenta el uso del cuidado preventivo de la salud	Incentiva la asistencia escolar y el aprendizaje	Puede proveer infraestructura básica y servicios sociales	Complementa el crecimiento
Focalización	Pobre	Buena	Buena	De neutra a buena	No bien medida aún	Excelente
Ajustando la solución al problema	Baja el costo de los alimentos en las compras	Llega a los trabajadores pobres y a grupos vulnerables	Da cuidado, educación sobre salud e ingresos a mujeres embarazadas y niños menores de 5 años	Baja el costo implícito de la escolaridad	Provee trabajo temporal a jóvenes masculinos jefes de familia	Mejora mucho el sector informal, el cual crece en tiempos de crisis.

Fuente: Margaret Grosh, 1995

BIBLIOGRAFIA

Acción Internacional. 2000. *Informe Anual*.

Alvarado Javier, Galarza Francisco, Cajalvica Juan. *Políticas de Establecimiento Legal y Regulatorio: el Entorno en los Mercados Financieros Rurales*. Cepes. Banco Interamericano de Desarrollo.

Alvarado Javier, Cajavilca Juan, Galarza Francisco. 2000. *Prácticas Prometedoras en las Finanzas Rurales: Perú, Chile y Bolivia*. Centro Peruano de Estudios Sociales.

Arriola Bonjour Pedro. *Las Microfinanzas en Bolivia en Tiempos de Crisis*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Baker Chris, Markel Biety Monnie. *An Analysis of Credit Union Microfinance Performance in Ecuador*. United Nations Development Programme. Office of Development Studies.

Baker Judy L. 2000. *Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty. A Handbook por Practitioners*. Washington D.C.: The World Bank.

Banco Interamericano de Desarrollo. 1998. *Rural Poverty Reduction*. Washington: Departamento de Desarrollo Sustentable.

Banco Interamericano de Desarrollo. *Para Salir de la Pobreza: el Enfoque del BID para Reducir la Pobreza*. Washington D.C.: Departamento de Desarrollo Sostenible.

Banco Mundial. 1996. *Ecuador Poverty Report*. Washington DC: Banco Mundial.

Bebbington Anthony. 1996. *Organizations and Intensifications: Campesino Federations, Rural Livelihoods and Agricultural Technology in the Andes and Amazonia*. World Development.Vol 24, No 7., p. 1161-1177.

Bebbington Anthony. 1997. *New States, New NGOS? Crises and Transitions among Rural Development NGOS in the Andean Region*. Great Britain: World Development. Vol. 25, No.11, p. 1755-1765.

Bebbington Anthony. 1999. *Capitals and Capabilities: A Framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty*. World Development. Vol. 27, No 12, p. 2021-2044.

Bicciato Francesco, Foschi Laura, Bottaro Elisabetta, Ivardi Ganapini Filippo. 2002. *Microfinanzas en Países Pequeños de América Latina: Bolivia, Ecuador y El Salvador*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.

Bouillon César Patricio, Yamada Gustavo. 2000. *Lineamientos de Protección Social: el Caso Peruano.* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Brand Monica. 1999. *Commercial Approaches to New Product Development in Microfinance: Case Studies of Banco Solidario de Ecuador and Cajas Municipales de Arequipa, Peru*. Microentreprise Best Practices.

Buchenau Juan, Hidalgo Andrés. 2002. *Servicios Financieros Privados en el Area Rural de América Latina: Situación y Perspectivas*. Fortaleza: Conferencia "Desarrollo de las Economías Rurales en América Latina y El Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo.

Cabrera Yolanda, Martínez Judith, Morales Rolando. 1993. *Medición de la pobreza en las Areas Urbana y Rural del Ecuador*. Quito: Unicef.

Carvalho Soniya, White Howard. 1996. *Implementing Projects for the Poor. What has been learned?* Washington DC: Banco Mundial.

CEPAL. 2001. *Panorama Social de América Latina: 2000-2001*. Santiago de Chile: CEPAL, capítulos I y IV.

Cornejo C. Boris, Naranjo B. Mariana, Pareja Francisco, Montufar Marcelo. 1999. *La Evolución Económica y Social del Ecuador: Principales Tendencias.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Cotlear Daniel. 2000. *Perú: Reforming Health Care for the Poor*. Washington D.C.: The World Bank.

De Janvry Alain, Sadoulet Elisabeth. 2000. *Cómo Transformar en un Buen Negocio la Inversión en el Campesinado Pobre: Nuevas Perspectivas de Desarrollo Rural en América Latina*. Nueva Orleans: Conferencia sobre Desarrollo de la Economía Rural y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

De Janvry Alain, Sadoulet Elisabeth. 2000. *Rural Poverty in Latin America. Determinants and Exit Paths*. Food Policy. No 25. P.389-409.

Dina Mesbah. 1997. *The Role of Credit Unions in Ecuadorian Financial Markets: A Case Study of 11 Credit Unions*. Winsconsin: World Council of Credit Unions.

Echeverría Ruben G. 1998. *Strategic Elements for the Reduction of Rural Poverty in Latin America and the Caribbean.* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Echeverría Rubén G. 2000. *Opciones para Reducir la Pobreza Rural en América Latina y El Caribe*. Santiago: Revista de la Cepal. No. 70.

Elbers Chris, Lanjouw Peter. 2001. *Intersectoral Transfer, Growth and Inequality in Rural Ecuador.* Great Britain: World Development. Vol. 29, No. 3, p. 481-496

Encalada Eduardo, García Fernando, Ivarsdotter Kristine. 1999. *La participación de los Pueblos Indígenas y Negros en el Desarrollo del Ecuador*. Washinton D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

Escobal Javier. 2001. *The Determinants of Nonfarm Income Diversification in Rural Peru.* Great Britain: World Development. Vol 29, No.3, p. 497-508.

Escobal Javier, Saavedra Jaime, Torero Máximo. 1999. *Los Activos de los Pobres en el Perú*. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo.

Estache, Antonio. Gomez-Lobo, Andrés. Leipziger, Danny. 2001. *Utilities Privatization and the Poor: Lessons and Evidence from Latin America.* Great Britain: World Development Vol.29, No. 7, pp. 1179-1198.

Evans Alison. 2000. *Poverty Reduction in the 1990's. An Evaluation of Strategy and Performance*. Washington DC: The World Bank.
Figueroa Adolfo. *Políticas Macroeconómicas y Pobreza en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Fiszbein Ariel, Lowden Pamela. 1999. *Working Together for a Change. Government, Civic and Business Partnerships for Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: Banco Mundial.

Funda-Pro. *The Development of Microfinance in Bolivia*. La Paz, Bolivia.

Gilling Jim, Jones Stephen, Duncan Alex. 2001. *Sector Approaches, Sustainable Livelihoods and Rural Poverty Reduction*. Development Policy Review, 19 (3), p. 303-319.

Gobierno de Bolivia. 2001. *Bolivia: Estrategia para la Reducción de la Pobreza.* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Gray Molina George, Jiménez Wilson, Pérez de Rada Ernesto, Yánez Ernesto. 1999. *Pobreza y Activos en Bolivia. ¿Qué Rol Juega el Capital Social?*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Griffin Keith. 1999. *Pobreza Rural en América Latina*. Riverside: Universidad de California. Banco Interamericano de Desarrollo.

Grootaert, Christiaan. Narayan, Deepa. 2001. *Local Institutions, Poverty, and Household Welfare in Bolivia*. Working Paper 2644. Washington D.C.: The World Bank.

Guzmán Marco Antonio. 1994. *Bicentralismo y Pobreza en el Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Hajek Ernst R. (compilador). 1995. *Pobreza y Medio Ambiente en América Latina*. Buenos Aires: CIEDLA.

Hentschel, Jesko. Watters, William. 2002. *Rural Poverty in Ecuador: Assessing Local Realities for the Development of Anti-poverty Programs*. Great Britain: World Development Vol.30, No 1, pp. 33-47.

Hentschel, Jesko. Watters, William. Vandever Webb Anna Kathryn. 1996. *Rural Poverty in Ecuador, A Qualitative Assessment.* Washington D.C.: World Bank.

Homedes, Nuria. 2001. *Managing Externally Financed projects: The Integrated Primary Health Care Project in Bolivia*. London: Oxford University Press. 16(4): 386-394.

Imaz, José Luis.1979. *Una Estrategia de Promoción Humana.* Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. 1990. *América Latina y el Caribe: Pobreza Rural Persistente*. San José: IICA.

International Fund for Agricultural Development. 2001. *Rural Poverty Report 2001. The Challenge of Ending Rural Poverty*. Oxford: Oxford University Press.

Irz Xavier, Lin Lin, Thirtle Colin, Wiggins Steve. 2001. *Agricultural Productivity Growth and Poverty Alleviation.* Development Policy Review. 19 (4). 449-466. Oxford: Blackwell Publishers.

Jácome Luis, Larrea Carlos, Vos Rob. 1998. *Políticas Macroeconómicas, Distribución y Pobreza en el Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo, proyecto PNUD/BID/CEPAL.

Jemio Luis Carlos.1999. *Reformas, Políticas Sociales y Equidad en Bolivia*. CEPAL

Jorgensen Steen, Grosh Margaret, Schacter Mark. 1992. *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis, and Adjustment*. Washington D.C: The World Bank.

Korol Juan Carlos.1999. *Historia Económica de América Latina: Problemas y Procesos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Landes, David S. 1998. *The Wealth and Poverty of Nations.* New York: W.W.Norton & Company.

Lanjouw Peter. 1998. *Ecuador's Rural Nonfarm Sector as a Route Out of Poverty.*
Washington D.C.: The World Bank.

Lanjouw Peter. 1996. *Poverty in Rural Ecuador*. Washington DC: World Bank.

Lustig Nora. 1995. *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*. Washington: The Brookings Institution.

Luzuriaga Carlos, Zuvekas Clarena. *Distribución del Ingreso y Pobreza en las áreas rurales del Ecuador*. 1950-1980. Quito: Banco Central del Ecuador.

Mallea Castillo Marcelo. 1999. *Las Necesidades de Infraestructura Física, Tecnología, Recursos Humanos y Otros como Entidad Regulada. Caso Prodem-Bolivia*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Mesa-Lago Carmelo. 1997. *Social Welfare Reform in the Context of Economic-Political Liberalization: Latin American Cases*. London: World Development. Vol 25. No. 4, p. 497-517.

Mitlin Diana. 2001. *Poverty Alleviation or Poverty Reduction: the Contribution of Civil Society*. London: Journal of International Development. 13, p. 1003-1008.

Murdoch William. 1984. *La Pobreza de las Naciones: la Economía Política del Hambre y de la Población*. Mexico: Fondo de Cultura Económica

Navajas Sergio, Schreiner Mark, Meyer Richard, Conzalez Vega Claudio, Rodriguez-Meza Jorge. 2000. *Microcredit and the Poorest of the Poor: Theroy and Evidence from Bolivia*. World Development. Vol. 28, No.2, p. 333-346.

North Liisa L., Cameron John D. 2000. *Grassroots-Based Rural Development Strategies: Ecuador in Comparative Perspective*. London: World Development. Vol. 28, No. 10. P 1751-1766.

Otero María. 2001. *La Experiencia Latinoamericana*. Cumbre de Microcrédito. Acción Internacional.

Otero María. 2001. *Visión del Futuro de las Microfinanzas*. Congreso Las Mejores Prácticas de las Microfinanzas en el Mundo.

Pereira Rodney, Jiménez Wilson. *Políticas Macroeconómicas, Pobreza y Equidad en Bolivia*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Plant Roger, Hvalkof Soren. 2002. *Titulación de Tierras y Pueblos Indígenas*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

PNUD. 1997. *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y El Caribe*. Quito: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Przeworski, Adam. Entrevista publicada el 18 de noviembre del 2001 en el Diario El Clarín, por Oscar Raúl Cardoso

Psacharopoulos George, Patrinos Harry Anthony. 1994. *Indigenous People and Poverty in Latin America, an Empirical Analysis*. Washington D.C.: World Bank.

Rahman Atiqur, Westley John. 2001. *The Challenge of Ending Rural Poverty*. Development Policy Review. 19 (4), p. 553-562.

Reardon, Thomas. Berdegué, Julio. Escobar, Germán. 2001. *Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America: Overview and Policy Implications*.Great Britain: World Development. Vol.29, No3, pp 395-409.

Rhyne Elisabeth. 2002. *Crisis in Bolivian Microfinance*. Monday Developments. Acción Internacional

Robles Marcos. 1997. *Pobreza e Inequidad en el Perú, 1996*. Lima: Programa Mecovi-Perú. BID, BM, Cepal, INEI.

Secretaría Técnica del Frente Social-PNUD. 1996. *La Geografía de la Pobreza en el Ecuador*. Quito: Secretaría Técnica del Frente Social.

Sen, A. 2000. *Development as Freedom*. New York: Knopf.

Schady Norbert R. 2000. *Picking the Poor. Indicators for Geographic Targeting in Peru*. Washington D.C.: World Bank.

Slottje, Daniel. Raj, Baldev. 1998. *Income, Inequality, Poverty and Economic Welfare.* New York: Physica-Verl.

Smith Stephen C., Jain Sanjay. 1999. *Village Banking and Maternal and Child Health: Theory and Evidence from Ecuador and Honduras*. Washington DC: George Washington University.

Tavera José A. 2001. *After privatization: Regulation of Peruvian Public Utilities*. The Quarterly Review of Economics and Finance 41 (2001) 713–725. Department of Economics, Pontificia Universidad Catolica del Peru.

Tejo Pedro. 2000. *La Pobreza Rural, una Preocupación Permanente en el Pensamiento de la CEPAL*. Santiago de Chile: CEPAL.

Thomas Victor. 1996. *El Nuevo Modelo Eocnómico en América Latina. Su efecto en la Distribución del Ingreso y en la Pobreza*. México: Fondo de Cultura Económica.

Tomasini Daniel, Pérez Pardo Octavio. 2002. *Desarrollo Rural en Zonas Secas*. Fortaleza: Conferencia "Desarrollo de las Economías Rurales en América Latina y El Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo.

Van de Walle Dominique. 2002. *Choosing Rural Road Investments to Help Reduce Poverty*. London: World Development. Vol.30, No. 4. p.575-589.

Von Stauffenberg Damian. 2001. *Cómo Evolucionan las Microfinanzas: lo que Podemos Aprender de Bolivia*. Washington D.C.: Microempresa. Vol. 4, No1. Banco Interamericano de Desarrollo.

Vos Rob, Velasco Margarita, De Labastida Edgar. 1999. *Economic and Social Effects of El Niño in Ecuador, 1997-1998*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Vos Rob, Lee Haeduck, Mejía José Antonio. *Structural Adjustment and Poverty in Bolivia*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo (Indes).

Vos Rob. 2000. *Liberalización Económica, Ajuste, Distribución y Pobreza en Ecuador, 1988-99*. La Haya: Institute of Social Studies, PNUD.

World Bank. 1993. *Peru - Poverty Assessment, Social Policies and Programs for the Poor*. Washington D.C.: The World Bank.

World Bank. 1995. *Bolivia: Rural Communities Development Project*. Washington D.C.: Natural Resources Management and Rural Poverty Division.

World Bank. 1996. *Bolivia - Poverty, Equity and Income. Selected Policies for Expanding Earning Opportunities for the Poor*. Washington D.C.: The World Bank.

World Bank. 1997. *Safety Net Programs and Poverty Reduction. Lessons from Cross Country Experiences*. Washington D.C.: The World Bank.

World Bank. 1998. *Bolivia – Participatory Rural Investment Project*. Washington D.C.: The World Bank.

World Bank. 1999. *Poverty and Social Developments in Perú, 1994-1997*. Washington D.C.: World Bank Country Study.

World Bank. 2000. *Ecuador- Crisis, Poverty and Social Services*. Washington D.C.: Human Development Department.

World Bank. 2001. *Bolivia- Country Assistance Strategy Progress Report*. Washington D.C.: The World Bank.

World Bank. 2001. *Ecuador- Poverty Reduction and Local Rural Development Project*. Environmentally and Socially Sustainable Develpment

Yunus, Muhammad. 1997. *Hacia un mundo sin pobreza*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.