

AUN HAY TIEMPO PARA EL SOL

POBREZAS RURALES Y PROGRAMAS SOCIALES

BRASIL - VENEZUELA - GUATEMALA
UNA MIRADA DESDE LO LOCAL

GABRIELA SCOTTO

(ORGANIZADORA)

SÉRGIO S. ABRAÃO
SARÍAH ACEVEDO
MARCEL ARÉVALO
EUGÊNIO A. FERRARI
ANA PAULA LOPES FERREIRA
OSCAR A. LÓPEZ RIVERA
JESSICA TORRES RODRÍGUEZ
SILVIA A. ZIMMERMANN

EDICIÓN ESPECIAL

RIO DE JANEIRO, BRASIL, 2008

act:onaid

act:onaid

OFICINA REGIONAL AMÉRICAS

Rua Moraes e Vale, 111, 3º andar – Centro
20021-260 Rio de Janeiro – RJ – Brasil
Tel.: +55 21 2189.4600
www.actionaid.org

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

COORDINACIÓN GENERAL

Gabriela Scotto

ActionAid Regional Americas – www.actionaid.org

COORDINACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN EN CADA PROGRAMA DE ACTIONAID, POR PAÍSES

Rosana Heringer

ActionAid Brasil – www.actionaid.org.br

Fernando Ical

ActionAid Guatemala – www.actionaidguatemala.org

Cesar Díaz

ActionAid Venezuela – venezuelacp@actionaid.org

ORGANIZACIONES QUE COLABORARON EN ESTE PROYECTO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –
FLACSO – Guatemala

Centro de Tecnologías Alternativas da Zona
da Mata – CTA-ZM – Brasil

Conviver – Pernambuco – Brasil

Observatorio de Políticas Públicas para
a Agricultura – OPPA-CPDA/UFRRJ – Brasil

Centro de Formación y Estudios Sociales
Simón Rodríguez – Venezuela

TRADUCCIÓN

María Eugenia Urrestarazu

ASISTENCIA EDITORIAL

Maria Isabel Branquinho da Costa

DISEÑO GRÁFICO

Mais Programação Visual
www.maisprogramacao.com.br

GRÁFICA

WalPrint Gráfica e Editora

Este libro es el fruto del trabajo colectivo.
Muchas personas de diferentes localidades han
participado en este esfuerzo. Entregamos nuestro
reconocimiento a todas y cada una de las
personas que se involucraron en el proceso.

Esta publicación puede ser utilizada bajo
cualquiera forma. Por favor, siéntase libre de
citarla, traducirla, distribuirla y transmitirla,
teniendo la amabilidad de citar la fuente.

ÍNDICE

Presentación.....	5
Gabriela Scotto	
1 Políticas sociales y pobreza en América Latina	9
Oscar A. López Rivera	

BRASIL

2 El Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar en Mirandiba-PE	28
Silvia A. Zimmermann y Ana Paula Lopes Ferreira	
3 PRONAF Agroecología: sistematización de una experiencia llevada a cabo en la Zona da Mata de Minas Gerais	65
Eugênio A. Ferrari y Sérgio S. Abraão	

GUATEMALA

4 Acciones gubernamentales antipobreza en el ámbito municipal (2004-2007): Los casos de los municipios Chisec, Alta Verapaz, Santa María Chiquimula, Totonicapán y Olopa, Chiquimula	90
Marcel Arévalo, Oscar A. López Rivera y Saríah Acevedo	

VENEZUELA

5 Investigación Misión Zamora. Un compromiso con las campesinas y campesinos	124
Jessica Torres Rodríguez	

PRESENTACIÓN

Los años '90 en América Latina marcan un período en el que, como describe López Rivera en el primer artículo de este libro, se controla la inflación, se revierte la tendencia al estancamiento y se logra reactivar la economía, generando cierto grado de crecimiento económico. Sin embargo, la pobreza y las desigualdades no apenas persistieron sino que incluso se intensificaron. Los supuestos *cepalinos* de que la manutención de los equilibrios macroeconómicos internos conjuntamente con la apertura de los mercados, la reestructuración del sector público y la privatización de servicios básicos garantizarían un crecimiento económico estable y dinámico y que este último se traduciría en menor pobreza y en un alza del bienestar general, no se cumplieron. Esta constatación transformó al problema de la pobreza en tema de la agenda de gobiernos, organismos supranacionales de “desarrollo” y distintos grupos sociales, y conllevó una revisión profunda de las políticas sociales, las que pasaron en gran medida a orientarse hacia el “combate de la pobreza”, y en especial de la “extrema pobreza”.

Ahora bien, como se observa entonces, no son las políticas sociales para combatir la pobreza lo novedoso de estos años recientes (ya que como señalado brevemente y se mostrará con mayor detalle en el primer trabajo de este volumen, estas aparecen en los '90) sino más bien el “retorno” del Estado como actor clave del desarrollo, como instancia de regulación económica y coordinación social, así como también de generador y ejecutor de políticas sociales. En los últimos años gobiernos de izquierdas (con el abanico de posibilidades que tiene hoy esta opción) se han instalado en varios países tras esos procesos electorales (Uruguay, Chile, Venezuela, Bolivia, Argentina, Brasil, Ecuador, Nicaragua y Paraguay) y vienen recuperando la responsabilidad del Estado como formulador e implementador tanto de políticas sociales, así como de diversas estrategias y programas destinados a reducir la pobreza. Contra el modelo de “terciarización” de las políticas sociales que dominó el período anterior parece estar resurgiendo el papel estatal como rector en el rumbo de las políticas públicas y en la asistencia de los sectores más vulnerables de la sociedad.

El proyecto coordinado por Actionaid “*Análisis de políticas y programas para la reducción de la pobreza en América y de sus resultados en el ámbito local desde un enfoque basado en los derechos*” se integra en este contexto regional. Como organización, Actionaid comparte la firme convicción de que el Estado es el responsable y el que tiene la principal obligación de respetar, promover, proteger y cumplir con los derechos humanos de sus ciudadanos/as. La política social – definida como un derecho y en tanto mecanismo de implementación práctica de distintas modalidades de ciudadanía – debe ser un instrumento de asignación y redistribución de la riqueza orientado por criterios de equidad.

En términos de análisis, con este proyecto se busca contribuir para la comprensión y obtención de evidencias que permitan evaluar qué derechos (y cómo) están siendo contemplados por estas políticas. Proponemos analizar los resultados, logros y fallas, de un programa o política para el combate a la pobreza con una metodología que sitúe en el centro de su abordaje “una mirada desde lo local” y que, al mismo tiempo, restituya la palabra a los sujetos y actores “beneficiarios/as” de aquellos (tomando en cuenta sus percepciones, sentimientos, opiniones y realidades).

Por lo general se intenta medir “el impacto” de los programas de reducción de la pobreza mediante técnicas de análisis cuantitativo principalmente, que si bien son muy útiles para lograr aislar los efectos que efectivamente son atribuibles a los programas, dejan de lado aspectos cualitativos – tales como *la visión de los/as actores* – que son fundamentales de considerar si se quiere evaluar las políticas sociales desde una perspectiva ancorada en los derechos.

Paralelamente privilegiamos para el análisis de los resultados el *ámbito local* (en general coincidente con municipios) y la realización de la investigación de campo en áreas donde Actionaid tiene presencia, de forma a entender cuáles han sido las implicaciones socio organizativas y políticas que en el ámbito local generaron tales acciones gubernamentales. De esta forma esperamos que cada una de las investigaciones contribuya para el fortalecimiento, al nivel local, de procesos de control social, monitoreo y evaluación de políticas por parte de las personas, familias, grupos y/o comunidades para quienes estas se destinan. Y en particular, para fortalecer la participación de las mujeres en el campo de la lucha por políticas sociales de forma a ser incluidas como personas portadoras de derechos y capaces de influir sobre sus propios destinos.

En esta publicación se exponen los resultados de las primeras investigaciones-piloto realizadas en Brasil, Guatemala y Venezuela. Abre el volumen el ya mencionado artículo “Políticas sociales y pobreza en América Latina” de Oscar A. López Rivera donde se traza un recorrido histórico sobre el papel de las políticas sociales para enfrentar la pobreza y la desigualdad en América Latina desde la década del ´80 – pasando por las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) del Banco Mundial – hasta el período actual donde los programas de lucha contra la pobreza han adquirido una importancia especial, particularmente los de transferencias monetarias condicionadas.

Los estudios por país (Brasil, Guatemala y Venezuela) se detienen en el análisis de programas de combate a la pobreza en áreas rurales, los que se desarrollan en el ámbito de la política de seguridad alimentaria y, en los casos de Brasil y Venezuela, en el de la política agraria en particular. Este énfasis en la pobreza rural se debe a que, a pesar la pobreza urbana haber aumentado considerablemente debido al acelerado proceso de urbanización y migración rural-urbano de la década pasada, la pobreza rural continúa siendo más severa. Cualesquiera que sean los indicadores que se utilicen para caracterizar la pobreza en los países latinoamericanos estos muestran invariablemente que la población que vive en las áreas rurales tiene mayores carencias en comparación con la que reside en las áreas urbanas.

Los capítulos 2 y 3 se destinan al caso brasileño donde se analizaron dos programas orientados hacia la agricultura familiar. En Brasil, donde la categoría de los *agricultores familiares* se transformó en objeto de políticas públicas desde 1996, este sector conforma un universo significativo numéricamente y bastante diverso de familias rurales, para las cuales la agricultura se constituye en un componente importante de su reproducción económica y en la referencia principal de su identidad social. El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), analizado en la sección 2, prevé la compra anticipada y con precios diferenciados de la producción de agricultores familiares. Además de fomentar la agricultura familiar por medio de una remuneración adecuada que se basa en precios diferenciados también introduce la garantía de compra de las manos del agricultor. La compra está asociada al destino de los alimentos para programas de seguridad alimentaria y nutricional (alimento escolar, para entidades asistenciales y para distribuir canastas básicas), como también permite reponer los abastos con productos de la canasta básica. El estudio de caso fue realizado en el municipio de Mirandiba (Pernambuco) por ActionAid Brasil, con el apoyo de la organización Conviver y del Observatorio de Políticas Públicas para la Agricultura (OPPA) CPDA/UFRRJ.

El otro caso analizado es el del Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) Agro-ecología que consiste en una línea de crédito diferenciada para agricultores familiares para proyectos para la producción agro-ecológica o para la transición hacia una agricultura sostenible. El objetivo es, también, agregar renta y calidad de vida a los agricultores familiares. El estudio de caso local sobre el crédito para la producción agro-ecológica de café en un municipio de la *Zona da Mata* (Minas Gerais) fue realizada por la organización CTA-ZM conjuntamente con ActionAid Brasil.

Guate Solidaria Rural es el tema del capítulo 4. A diferencia de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) del gobierno anterior, las cuales se caracterizaron por tener un abordaje más global de la pobreza, ya que incluían acciones para enfrentar pobreza general, pobreza extrema, pobreza urbana y pobreza rural, Guate Solidaria Rural es una estrategia mucho más focalizada, centrada en la pobreza extrema rural. La ERP Guate Solidaria Rural tiene cuatro ejes: a) la Protección Social mediante la provisión de servicios básicos; b) el Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Productivas; c) la Generación de Oportunidades Sociales y Económicas, y d) la Ampliación del Patrimonio Individual y Colectivo de los Pobres. Para el estudio – realizado por el Área de Estudios de Pobreza de FLACSO-Guatemala en colaboración con ActionAid Guatemala – se eligieron tres de los municipios priorizados por el programa Guate Solidaria Rural: los municipios de Chisec, en el departamento de Alta Verapaz; Santa María Chiquimula, en el departamento de Totonicapán; y Olopa, en el departamento de Chiquimula.

En la última sección es la vez de Venezuela donde se analiza la experiencia de la Misión Zamora. Esta nace en el año 2001, durante el gobierno de Hugo Chávez, con el objetivo de “reorganizar la tenencia y uso de las tierras ociosas con vocación agrícola para erradicar el latifundio, promover el desarrollo del medio rural en los ejes estratégicos del país y garantizar la seguridad agroalimentaria de la población a través del desarrollo de una agricultura sustentable”. Consiste en una serie de planes en beneficio de la población rural del país, destacando la entrega y recuperación de tierras ociosas, el otorgamiento record de créditos, maquinarias y asistencia integral. El estudio fue realizado por el Centro de Formación y Estudios Sociales Simón Rodríguez (CEFES), el Frente campesino Ezequiel Zamora con apoyo de ActionAid Venezuela.

Gabriela Scotto
Actionaid Americas

POLÍTICAS SOCIALES Y POBREZA EN AMÉRICA LATINA

1

OSCAR A. LÓPEZ RIVERA¹

Antecedentes

Aunque la problemática de la pobreza ha sido consustancial en la historia de Latinoamérica y de manera muy particular en Centro América, la misma adquiere una notable intensidad y expresión en la década de los años 1980's, declarada por la CEPAL como todos sabemos, como la década perdida.

Fue una década en la que se estancó el crecimiento económico, provocando un sustancial aumento del desempleo, el cual estuvo acompañado de sucesivos procesos inflacionarios. Estos procesos provocaron el crecimiento de la pobreza en todos los países de América Latina. De 1980 a 1990, el porcentaje de población en situación de pobreza en la región, aumentó de 40.5% a 48.3%, cifras que en términos absolutos equivalen a un aumento de 136 a 200 millones de personas². Al mismo tiempo evidenció que el desempeño socio económico de las sociedades latinoamericanas afectadas por las crisis de la deuda y socio políticas de esa década, sumó 64 millones más de personas pobres a los 136 millones

1. Maestría en Ciencias Sociales, Coordinador Académico de Investigación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Guatemala, olopez@flacso.edu.gt, artículo elaborado del 18 al 23 de agosto 2008, enviado el 24 de agosto de 2008.

2. Comisión Económica para América Latina, CEPAL (2007), Panorama Social de América Latina 2007, Santiago de Chile.

heredados de 1980. En esa década la proporción de personas que estaban en condición de indigencia o extrema pobreza se incrementó en 3.9% al pasar de 18.6% alcanzado en 1980 a 22.5% en 1990. El deterioro socio económico se agravó por consiguiente para 31 millones de personas más que ya vivían en esas condiciones en 1980. Por consiguiente, el fenómeno de la pauperización impactó a 31 millones de personas que vivían bajo la inercia de la pobreza estructural, pero igualmente envolvió a 33 millones de personas que pertenecían a sectores sociales medios y a quienes se les llegó a denominar como nuevos pobres³.

Tal situación ocurre, dentro de un ambiente económico, sobre-determinado también por la inflación. El impacto de la inflación fue de tal naturaleza que el discurso oficial llegó a considerar a la inflación como el principal y más grave impuesto que el comportamiento económico general de la sociedad trasladaba a la población. De ahí su justificación y la legitimación que se hizo para aceptar y adoptar programas de estabilización económica y de ajuste estructural para controlarla, de conformidad con los preceptos del Consenso de Washington. El ajuste estructural en sus diversas modalidades y las decisiones políticas de enrumbar el desenvolvimiento económico a través de la apertura hacia el exterior y gobernadas por el mercado, provocaron más desempleo y pobreza, aspectos que se trataron de mitigar, desde el Estado a través de los fondos de compensación social, y a nivel familiar con las actividades de la economía informal y las remesas que empezaron a enviar los migrantes transnacionales.

El auge por enfrentar y resolver la pobreza

A pesar de esas manifestaciones, todavía en la segunda mitad de los años ochenta la pobreza no era un tema de agenda pública. Algunos gobiernos de América latina, veían con recelo estudios de medición y

3. En Argentina, como nuevos pobres se denominó a un segmento de población con “necesidades, ubicación geográfica, y parámetros culturales distintos a los de la pobreza tradicional y cuya caída drástica en sus ingresos los obligó a realizar cambios severos en sus estilos de vida”. (Kessler Gabriel y Di Virgilio María Mercedes, “La Nueva Pobreza urbana: dinámica global, regional y Argentina en las últimas dos décadas, en CEPAL (2008), Revista de la CEPAL 95, Santiago de Chile.)

análisis de pobreza. Los organismos internacionales estaban abrumados con la crisis de la deuda.⁴

En los años 1990's, los análisis coinciden en que, se controló la inflación, se revirtió la tendencia al estancamiento y, se logró reactivar la economía, generando un crecimiento económico que aunque no alcanzó los niveles y el ritmo de los años anteriores a la década perdida, fue calificada por la CEPAL, como década de luces y sombras. Luces por ese crecimiento, pero sombras porque fue un crecimiento acompañado de incrementos en la desigualdad.

Sombras también, porque los grandes procesos constructores del orden social siguen direcciones opuestas. Los Procesos políticos democratizadores, generaron aperturas relativas a la participación social y al ejercicio de la ciudadanía, pero no contribuyen a democratizar la economía. El rumbo de los procesos económicos siguen los dictados del mercado y la sobre determinación de macro procesos internacionales como la globalización económica, que exige cada vez más un trabajo empleable⁵, o como dice Vivian Forrester un trabajo útil para la economía de mercado, en el sentido de que sea rentable, que le de ganancias a las ganancias.

En ese contexto, en la década de los 90's cobra importancia la pobreza a nivel mundial. Las Naciones Unidas convocaron la Cumbre Mundial sobre Pobreza y el Desarrollo Social en 1995. El Banco Mundial presionó a los gobiernos del tercer mundo a llevar a cabo Programas de reducción de la pobreza. El Programa de Naciones Unidas para el

4. Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique (2000), Pobreza y distribución del ingreso en México, Siglo XXI Editores, México, D.F.

5. Esta categoría: trabajo empleable, está siendo utilizada para referirse al trabajo que efectivamente califica para ser empleado, debido al desarrollo de capacidades alcanzadas en conocimientos, habilidades y destrezas para poder utilizar tecnología en los procesos laborales. Vivian Forrester lo utiliza como el trabajo útil para la economía de mercado, es decir, que sea rentable, que le dé ganancias a las ganancias. Para ella, empleable es un eufemismo para no decir explotable (Forrester Vivian, (1997) El horror económico, FCE, México.). Pérez Sainz y Carlos Sojo, en cambio, ven una potencialidad más amplia al concepto. No hablan de trabajo empleable sino de empleabilidad. La empleabilidad tendría varias connotaciones: a) competencias y calificaciones de la fuerza laboral reconocidas por el mercado de trabajo, b) la actitud ante el proceso laboral de los trabajadores, trascender de una actitud pasiva hacia una actitud polivalente, saber estar en vez del tradicional saber hacer, c) como trayectorias que no buscan la estabilidad laboral y un entorno ocupacional protegido y regulado, tendencia a una movilidad laboral que asume el riesgo como elemento propio, d) empleabilidad, en términos de ciudadanía ha implicado un cambio: el trabajo ya no es visto como un derecho sino como obligación. El mercado ha impuesto la individualización, así, los derechos y los deberes han perdido su naturaleza colectiva (Pérez Sainz, P, y Sojo Carlos, "Reinventar lo social en América Latina" en Sojo Carlos, Editor (2002), Desarrollo Social en América Latina: Temas y Desafíos para las Políticas Públicas)

Desarrollo, PNUD, impulsó la idea del Desarrollo Humano como alternativa al simple crecimiento económico, luego fue complementada con las metas del milenio para el desarrollo social.

Los nuevos gobiernos democráticos que se sucedieron en la región, se vieron obligados a diseñar programas de compensación social, que bajo diversas modalidades, se utilizaron para amortiguar los efectos del empobrecimiento provocados por las acciones gubernamentales de ajuste estructural y de apertura comercial. Adquiere vigencia el discurso oficial por la pobreza, y junto a ello se incorporan los criterios de focalización hacia los grupos vulnerables en el diseño y aplicación de las políticas sociales en la década de los años noventa, cuyo excesivo énfasis, en algunos países termina por debilitar la visión estratégica de la política social⁶.

La globalización en algunos países de América Latina y el Caribe acelera e impone procesos de integración transnacional a través de proyectos como el ALCA y los Tratados de Libre Comercio, cuyos derroteros son estimulados fuertemente desde las elites económicas y políticas nacionales.

La integración transnacional con el bloque económico norte americano se induce en términos de relaciones comerciales desiguales para la mayoría de nuestros países y especialmente para los países centroamericanos y del Caribe. Desde las posiciones hegemónicas se promociona a la apertura y la integración comercial como una oportunidad para que los países, de acuerdo a sus ventajas competitivas puedan beneficiarse de la inter acción con la economía mundial, ampliando mercados para la producción nacional, atrayendo nuevas inversiones para diversificar y fortalecer la estructura productiva de los países y para generar nuevas fuentes de empleo, así como de eficiente mecanismo de estímulo para desarrollar capacidades competitivas en los sectores empresariales nacionales.

Sin embargo, análisis sobre las experiencias Mexicanas y Colombianas con los Tratados de Libre Comercio revelan resultados que no se han traducido en el desarrollo esperado. En el caso mexicano, el TLCAN configuró un modelo exportador de manufacturas de

6. Ocampo, José Antonio (2008) "las concepciones de la política social: universalismo vrs focalización", Revista Nueva Sociedad N° 215, en www.nuso.org, consultado, 20 de agosto 2008.

ensamble dinámico con desarticulación interna no sustentable, contribuyendo con ello a aumentar la desigualdad y la pobreza⁷. En el caso colombiano el balance de la estrategia aperturista ha sido hasta el momento decepcionante, tomando en cuenta que los desajustes estructurales de la economía colombiana, tales como bajo crecimiento, involución del cambio sectorial, desempleo, pobreza y mala distribución del ingreso, se continúan agravando⁸.

En este contexto de producción de pobres, emergieron con fuerza, las iniciativas de combate a la pobreza, lideradas contradictoriamente, por las Instituciones Financieras Internacionales, quienes han sido grandes responsables de la masa de pobres que se extiende en nuestra región latinoamericana y el Caribe.

Después del fracaso del Consenso de Washington, estos organismos han modificado su discurso. Reconocen que la pobreza no es exclusivamente un fenómeno de carácter económico que se resuelva únicamente con crecimiento económico, que la misma se encuentra configurada por múltiples dimensiones, entre las cuales adquieren especial importancia la desigualdad, la falta de oportunidades, el nivel de desarrollo de las capacidades humanas. De allí surgieron las propuestas por resolver la pobreza a través de estrategias integrales de reducción de la pobreza, combinadas con programas de gobernabilidad, para estabilizar el panorama económico y político, mejorar infraestructura a través de mega proyectos, a fin de volver atractivos nuestros países para la inversión extranjera transnacional.

Las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP)

Ante la creciente problemática mundial de la pobreza y la pobreza extrema, en septiembre de 1999 en las reuniones anuales del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional – FMI – se llegó a un acuerdo

7. Villa Real (2004), Morley y Diaz Bonilla (2004), citados por Moncayo Jimenez Edgard, “El TLC de Colombia con Estados Unidos y sus implicaciones en los departamentos colombianos”, Sociedad Geográfica de Colombia, Academia de Ciencias Geográficas, en www.Sogecol.edu.co/documentos/TLC.pdf, consultado el 20 de agosto de 2008.

8. Ibid.

con respecto al fortalecimiento de la iniciativa de los países pobres altamente endeudados, a fin de proporcionar un alivio amplio, profundo y acelerado para la deuda externa.

Los países debían formular y ejecutar estrategias de lucha contra la pobreza tratando de garantizar que las necesidades de los pobres fueran prioritarias en el debate sobre la política pública. Se afirmaba que la pobreza es un problema multidimensional y complejo, y por tanto las estrategias debían ser integrales incluyendo planes para lograr un rápido crecimiento económico mediante la adopción de políticas macroeconómicas acertadas, reformas estructurales y progreso social.

Algunas evaluaciones que se han hecho sobre el alcance y efectividad de esas Estrategias de Reducción de la Pobreza aportan varias conclusiones. Desde una percepción optimista, se visualiza que esas iniciativas permitieron durante algún tiempo, situar a la reducción de la pobreza como una prioridad de la agenda política. Sin embargo, la continuidad de estas estrategias y su implementación política fueron limitadas, la apropiación por parte del país fue insuficiente y poco clara a pesar de haberse fomentado un proceso participativo en su formulación, y en otros casos no se establecieron mecanismos adecuados y eficientes para la supervisión y monitoreo de su efectividad.⁹

De esa cuenta muchas de esas estrategias se elaboraron sin el criterio de integralidad que demanda ese carácter multidimensional de la pobreza. No consideraban políticas necesarias tanto para el crecimiento como para la reducción de la pobreza, prestando más atención al gasto público y al gasto social que a otras áreas sectoriales como la infraestructura y la expansión del sector financiero. Asimismo, las consultas de estas estrategias resultaron ineficaces, debido a que sus propuestas incluían objetivos y acciones genuinas, pero las reformas e intervenciones requeridas sobrepasaban las capacidades de implementación, dadas las restricciones políticas, institucionales y de recursos disponibles.¹⁰

9. Saavedra Omar y Arias Omar S. "Reducción de la Pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe: promesas y retos para las políticas Públicas" en, Machinea, José Luis y Serra, Narciso, Editores (2007), Visiones del Desarrollo en América Latina, CEPAL Chile – Fundación CIDOP Barcelona, Santiago de Chile.

10. Ibid.

Otras miradas críticas de esas estrategias, han concluido que, de la gran cantidad de estrategias existentes, pocas son efectivas y muchas se han logrado implementar de manera incompleta.¹¹

Se han identificado causas de carácter técnico, tales como, falta de recursos, falta de conocimiento de cómo llegar a una eficiente reducción de la pobreza, uso inadecuado o parcial de la información disponible. Sin demeritar la importancia que reviste esa dimensión, también se advierte en el papel no menos importante que ha jugado la existencia de fuerzas poderosas que tienen interés directo en evitar la reducción efectiva de la pobreza. Existen muchas razones que justifican tal actitud, algunas puntualiza en, el rechazo por la gente pobre, la falta de interés en compartir recursos por el temor de cambiar estructuras sociales que favorezcan a los pobres.¹² Esas contra estrategias pueden ser políticas, culturales, económicas y simbólicas. En particular aquellas concernientes a la redistribución o a cambios en la estructura social, aspectos que usualmente no son tomados en cuenta en los programas pro pobres, y planes anti pobreza.

También hay severas críticas radicales. Entre éstas destacan los señalamientos que tipifican a las ERP's como la nueva denominación, o el 'nuevo empaque' de enfoques antiguos a la asistencia del desarrollo, en donde un nuevo nivel de condicionalidad se ha insertado.¹³ Este punto de vista se sustenta en la relación contradictoria entre las políticas macroeconómicas y sus efectos en la reducción de la pobreza. La política macroeconómica y la reducción de la pobreza parecieran que coexisten como metas no relacionadas, cada una con sus propias políticas y metas contradictorias. Además, los procesos de apropiación y participación contenidos en las ERP parecen inadecuados, y por lo tanto, no pueden representar un proceso claro de apropiación nacional y de participación.¹⁴

11. Oyen E., "Estrategias de Reducción de pobreza" en, Programa de Estudios Multidisciplinarios de Pobreza, Reflexiones Teóricas sobre la Pobreza, FLACSO – ASDI (2003), Textos Básicos No. 2, Guatemala.

12. Ibid.

13. May Julian, "¿Desmantelando la máquina anti-política?", en Programa de Estudios Multidisciplinarios sobre Pobreza, Reflexiones Teóricas sobre Pobreza, FLACSO-ASDI (2004), Guatemala.

14. Cling & Jubble, citados por May Julian, Op. Cirt, P24.

Evolución de la pobreza en América Latina

La Comisión Económica para América Latina CEPAL, en su informe Panorama Social de América Latina 2007, muestra una visión optimista respecto de los logros alcanzados por la región en la reducción de pobreza, particularmente a partir de la década actual, luego de una trayectoria de relativo estancamiento registrada en la década de los años 1990's y principios de la presente década.

Por un lado, sus datos revelan que en ésta década se ha generado una dinámica reduccionista, la cual de mantener su ritmo permite pronosticar que para el año 2007 se obtendrían las tasas de pobreza y pobreza extrema más bajas para América Latina desde los años ochenta, lo que representa al mismo tiempo, el menor número de personas en situación de pobreza en los últimos 17 años. Las cifras de pobreza proyectadas para 2007 son 35.1% para pobreza y 12.7% para pobreza extrema, en contraste con 40.5 y 18.6% del año 1980 respectivamente. En términos absolutos, en el año 2007 la pobreza y pobreza extrema afectaría a 190 y 69 millones de personas respectivamente contra 200 y 93 millones de personas que estaban en esa condición en 1990. Por otro lado, las reducciones en la magnitud de la pobreza extrema, ha permitido estimar que la región tiene un desempeño del 87% en el cumplimiento del objetivo de las metas del milenio de reducir al 50% la pobreza extrema para el año 2015.

Este desempeño global de la región no está exento de comportamientos desiguales entre los países, en torno a los logros por reducir la incidencia de la pobreza en cada país, y a los esfuerzos realizados por enfrentar la heterogeneidad y severidad que la misma reviste al interior de los mismos, de conformidad a las diferenciaciones étnico culturales de sus poblaciones, a la localidad territorial de residencia de las personas, a la forma diferenciada en que se experimenta entre hombres y mujeres, y en términos generacionales. Aún cuando existen diferencias en la incidencia de la pobreza entre subregiones, los contrastes son más significativos a nivel de país. Los países que integran la subregión del Mercosur, para el año dos mil cinco, de conformidad con los datos del Banco Mundial¹⁵, tenían los menores índices y población en pobreza y

pobreza extrema, en comparación con los países que integran la subregión de América Central y México y respecto de los países que integran la subregión de la Comunidad Andina. En términos de pobreza moderada en la subregión del Mercosur 15 de cada 100 personas eran pobres, en tanto que en la región de América Central y México 23 de cada 100 y en la Comunidad Andina veintisiete de cada cien. La pobreza extrema agobiaba a 6 de cada 100 personas en la región de los países del Mercosur, a 10 de cada 100 en la subregión América Central y a doce de cada cien en la subregión de la comunidad Andina¹⁶. Por países, los porcentajes de personas en pobreza varía entre tasas por encima del 60% en Honduras y Bolivia, hasta 80% en Haití, y por debajo del 30% en Chile, Jamaica, Costa Rica y Uruguay¹⁷.

Los contrastes de la pobreza al interior de cada país son marcadas de acuerdo a la diversidad étnica, de lugar de residencia, de género y generacional. Atendiendo únicamente la variable étnica, en México el 90% de la población indígena vivía por debajo del umbral de la pobreza nacional en 2002 comparado con el 47% de la población no indígena. En Brasil, la pobreza entre los afro descendientes era de un 41% y de solamente 17% entre los blancos¹⁸. En Guatemala, en el año 2006 del total de la población indígena el 74.8% era pobre en contraste con el 36.2% de la población no indígena¹⁹.

En esa tendencia reduccionista de la pobreza hubo logros desiguales por países. Los mejores los obtuvieron, en su orden Argentina, la República Bolivariana de Venezuela, Perú, Chile, Ecuador, Honduras y México. Argentina logró disminuir la pobreza en 24.4 puntos porcentuales respecto de la pobreza del año 2002 y disminuyó en 13.7 puntos porcentuales la indigencia. Lo importante y trascendental de estas reducciones, según la CEPAL, es que Argentina ha logrado contrarrestar el deterioro sufrido entre 1999 y 2002, ya que la tasa de pobreza es 2.7% puntos

15. El Banco Mundial calcula la pobreza y pobreza extrema a partir de la paridad del poder Adquisitivo PPA de la disponibilidad dos y un dólar diario respectivamente por persona.

16. Ver IV.1 La pobreza en América Latina y el Caribe: Tendencias Regionales, en Saavedra Jaime y Arias Omar S., Op. Citty.

17. Saavedra Jaime y Arias Omar S., Op. Citty.

18. Ibid.

19. Instituto Nacional de Estadística INE (2007), Resultados Nacionales de Pobreza, Guatemala.

porcentuales inferior a la de 1999. Venezuela logró disminuir sus tasas de pobreza e indigencia en 18.4 y 12.3 puntos porcentuales entre 2002 y 2006. Brasil, entre 2001 y 2006 obtuvo disminuciones de 4.2 puntos porcentuales. Este avance es significativo a nivel regional, ya que implica una reducción de 6 millones de personas indigentes.

El papel de las políticas sociales para enfrentar la pobreza y la desigualdad

Desde los años ochenta a la fecha, el carácter y naturaleza de las políticas sociales ha experimentado importantes reconfiguraciones en su formulación y aplicación. De conformidad con las reformas económicas de los años 80 y 90 desarrollados bajo la influencia del Banco Mundial, en el marco de la crisis de la deuda, las políticas sociales se formularon siguiendo el criterio de focalización de los subsidios estatales, articuladas a los mecanismos de, participación privada apoyada con subsidios a la demanda, y de descentralización.

Con la focalización se buscaba hacer consistente el imperativo de racionalizar el gasto público y la necesidad de lograr que la política social llegara efectivamente a los sectores más pobres. Uno de los elementos más novedosos fue el diseño de sistemas de identificación de beneficiarios. Los otros dos instrumentos buscaron racionalizar el aparato del Estado, ya sea mediante el desarrollo de esquemas público-privados o a través de la descentralización para acercar a los beneficiarios a las autoridades estatales encargadas de la provisión (o la asignación) de los subsidios²⁰.

A principios de la presente década empieza a manifestarse en algunos países, las limitaciones y eventual fracaso de esas políticas sociales. El principal cuestionamiento es la secuela de segmentación social, provocada por tales políticas, en el acceso de distintos grupos sociales a diferentes servicios y prestaciones, debido a que bajo ese modelo hay múltiples proveedores de servicios, algunos de los cuales tienden a discriminar entre los distintos demandantes²¹. Los esquemas

20. Ocampo, José Antonio, Op. Citt.

21. Ibid.

públicos privados en la prestación de servicios derivaron en muchos casos, en la sustitución de bienes y servicios que el sector público venía garantizando como un derecho económico y social de la población, por esos mismos bienes y servicios, pero ahora en calidad de mercancías transables por empresas privadas que se rigen por el mercado.

La gradual sustitución del rol del Estado por el mercado en la función de proveer bienes y servicios sociales básicos y sus efectos: segmentación, exclusión y desintegración social, reactivaron la preocupación por recuperar el rol protagónico del Estado para promover el Bienestar y desarrollo social de sus ciudadanos.

Emergen así planteamientos como los del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, de cambiar el rumbo de las políticas sociales poniendo en el centro de las mismas a los Derechos Humanos, es decir focalizadas pero en los derechos económicos, sociales y culturales, para hacerlas coherentes con la promoción del desarrollo humano²². Desde la CEPAL se resaltó la necesidad de estructurar Políticas Públicas integradas e incluyentes. El carácter integrado de las políticas públicas enfatiza en la armonización y complementariedad de las políticas económicas y las políticas sociales a efecto de que el crecimiento económico sea portador de bienestar y desarrollo social, para lo cual es ineludible un estilo de crecimiento con equidad, es decir pro pobres, modelado a partir de un creciente ejercicio ciudadano. Exige al mismo tiempo sustituir el sesgo sectorial y fragmentario que tradicionalmente han revestido, por políticas articuladas sectorialmente pero al mismo tiempo articuladas territorialmente. El carácter incluyente implica que las políticas públicas sean universales, solidarias y además eficientes²³.

El retorno a la visión universalista, por consiguiente, rescata el enfoque de derechos y la ciudadanía social y pone a la política social en el centro del pacto y la cohesión social²⁴. Tal concepción para las políticas sociales empieza a retomarse por los gobiernos de nueva

22. Ludwig Guendel (2004), "La Política Pública y la Ciudadanía desde el Enfoque de los Derechos Humanos: La Búsqueda de una Nueva Utopía", UNICEF, Costa Rica).

23. CEPAL (2000), Equidad, desarrollo y ciudadanía, Santiago de Chile.

24. Ocampo, Op. Citt.

izquierda²⁵ que, con pujante protagonismo dinamizan en la presente década, el escenario político en América del Sur. La formulación y aplicación de políticas sociales con algunas de esas características, han empezado a percibirse en el imaginario social de algunos importantes actores sociales vinculados con organismos no gubernamentales de desarrollo, como el advenimiento de políticas sociales post neoliberales²⁶.

Tales reformulaciones llevadas a cabo en las últimas tres décadas hacen que actualmente, coexistan tres tipos de esquemas de política social. El primero configura un modelo con vocación estrictamente universal y de organización predominantemente pública, con grados diferentes de descentralización, el cual es extensivo a la educación primaria y en competencia con instituciones privadas para los niveles secundarios y universitarios. El Segundo representa a un esquema segmentado con diferentes elementos de corporativismo, es el que predomina en la seguridad social en su sentido amplio pues abarca a pensiones, salud y seguros profesionales. El tercero es el esquema estrictamente focalizado, el cual es extensivo a los programas de subsidios condicionados de baja cobertura²⁷.

Otra expresión de tales reformulaciones ha sido la inclinación de la mayoría de los países a aumentar los niveles del gasto social a partir de los primeros años de la presente década. A nivel regional, desde el período 1990-91 hasta el período 2004-2005 el incremento del gasto social fue equivalente a 3.3% del PIB. Para el período 2004-2005, la relación del gasto social con el PIB ascendió a 15.9%. Este aumento se destinó mayoritariamente a incrementar la seguridad y la asistencia social, en segundo lugar a la educación y en menor medida a la salud²⁸.

25. La caracterización de gobiernos de nueva izquierda, según Carlos Vilas, deviene de una suerte de continuidad en las reivindicaciones con las posiciones políticas de los partidos políticos de izquierda del siglo XX, pero al mismo tiempo de una ruptura respecto de la reivindicación por el cambio sistémico y por impulsar transformaciones que reviertan los efectos nocivos de las reformas macroeconómicas neoliberales: “El eje de las propuestas de reforma de la izquierda de nuestros días se orienta mayoritariamente a dotar a la democracia representativa de eficacia política para convertir en acciones de gobierno las aspiraciones populares y de gran parte de las clases medias a una más satisfactoria calidad de vida – combate a la pobreza, morigeración de la desigualdad social, empleo, salud, seguridad y educación para todos, una más justa distribución de los esfuerzos y los beneficios, una mejor inserción en los escenarios de la globalización. (Vilas Carlos M. (2008), *La Izquierda Latinoamericana y regímenes nacional populares*, Universidad Nacional de Lanús, Argentina).

26. Action Aid (2007), *Dialogos sobre Desigualdad y Pobreza*, Puerto Príncipe Haití.

27. Ocampo, José Antonio, Op. Cit

28. CEPAL (2007), *Panorama Social en América Latina*, Santiago de Chile.

El gasto público ha debido contrarrestar el impacto de reformas del Estado que han aumentado paulatinamente el financiamiento y la provisión de servicios sociales por parte de actores privados, pero con grandes dificultades debido a que sigue supeditado a serias restricciones presupuestarias derivadas de bajas cargas tributarias en muchos de los países.

Por consiguiente, los niveles de gasto social se hacen insuficientes en la mayoría de países de la región. El porcentaje del PIB que representaba el gasto social en el año 2005, permite identificar a Cuba, Brasil, Argentina, Bolivia Uruguay y Costa Rica como países que tienen tasas porcentuales del gasto social sobre el PIB superiores a la tasa regional calculada en 15.9%. Chile, Colombia, Venezuela y Honduras se acercan a la tasa regional, le siguen México, Jamaica y Nicaragua. Trinidad y Tobago, Perú, Panamá, Paraguay y República Dominicana se encuentran rezagados en un 50% de la tasa regional, y los países rezagados en más del 50% de la tasa regional son Ecuador, El Salvador y Guatemala²⁹.

Otras de las debilidades del gasto social en la región es su tendencia altamente pro cíclica, aumentando cuando se incrementa el producto y disminuyendo cuando este se retrae, lo cual no permite compensar riesgos sociales frente a situaciones de contracción de la actividad económica.

El carácter preponderante que tiene la asistencia social en la asignación del gasto social ha estado determinado por la diversidad de programas que tienen el propósito de compensar los desequilibrios en el acceso a los recursos productivos, y del mercado de trabajo, y a otras prestaciones sociales. Por la mayor asignación de gastos destinados a ellos, los programas de lucha contra la pobreza han adquirido una importancia especial, particularmente los que siguen la modalidad de transferencias condicionadas.

Estos programas fueron diseñados inicialmente como mecanismos de emergencia social, tal el caso del programa Progresá en México, o como instrumento complementario de la universalización de los servicios educativos como Bolsa Escola en Brasil, pero evolucionaron

29. Ver Gráfica 6, CEPAL (2007), Panorama Social en América Latina, Santiago de Chile.

gradualmente hacia programas de cobertura amplia de apoyo a través de la transferencia de ingresos a los sectores más pobres, los mismos se transformaron en los programas Oportunidades en México y Bolsa Familia en Brasil, luego fueron aplicados en otros países.

Se considera que esos Programas han sido una innovación ingeniosa pues su condicionalidad para que los hogares de bajos ingresos envíen a sus hijos a la escuela, y asistan a las clínicas de salud y a talleres sobre la salud y nutrición, constituyen importantes mecanismos a considerar en las estrategias de reducción de la pobreza a largo plazo. Permiten a las familias escapar de las trampas de la pobreza causadas por las fallas del mercado al crear oportunidades para que puedan invertir en capital humano ya que esas familias, por sus propias condiciones de extrema pobreza jamás lo podrían hacer³⁰. Además por su tendencia hacia la universalización de su cobertura, se convierten en programas altamente redistributivos, otra de sus grandes virtudes es que utilizan las transferencias monetarias como palanca para hacer que los sectores beneficiarios hagan uso de los programas sociales universales de educación y salud³¹. Por otro lado, la CEPAL reconoce que el crecimiento económico así como la implementación continua de emblemáticos programas sociales de gran amplitud, tales como los programas de transferencias Bolsa de Familia en Brasil, Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, Progresía/Oportunidades en México, han impactado favorablemente en los avances significativos de disminución de la pobreza en Venezuela, Brasil y Ecuador.

En términos de mejorar las desventajas socio económicas de los pobres en las sociedades, esos programas adquieren importancia porque al invertir en capital humano, impactan en la distribución del ingreso o el consumo familiar. Sin embargo no alteran significativamente la desigualdad porque los montos son pequeños. En tanto, hay evidencia empírica de que se logra mayor progresividad en la redistribución global de los ingresos a través de políticas sociales de cobertura más universal que se centren más en el gasto social total, tales como invertir en educación y salud pública.

30. Saavedra Omar y Arias Omar S., Op. Citty.

31. Ocampo, José Antonio, Op. Citty.

Así, un análisis de asociación entre el efecto redistributivo del gasto social en los distintos países, estimado como puntos del coeficiente de Gini, y un indicador agregado del desarrollo de la política social, el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, aunque tomando en cuenta únicamente los componentes de educación y salud de dicho índice, realizado por Ocampo, reveló que los países en los cuales el gasto público tiene un mayor efecto redistributivo son aquellos que desarrollaron más tempranamente los servicios sociales del Estado y los que han logrado las mayores extensiones de cobertura de sus sistemas de educación y salud: Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay. Los países con un grado de desarrollo intermedio de sus políticas sociales, como Brasil, Colombia y Panamá, generan también impactos redistributivos del gasto social intermedios, en tanto que el menor impacto redistributivo se alcanza en naciones de menor desarrollo relativo, como Bolivia, El Salvador, Honduras y Guatemala.

Consideraciones finales

La relación empírica entre pobreza, crecimiento económico y desigualdad, en los análisis de largo plazo ha permitido extraer importantes enseñanzas. En primer lugar, que no hay una sobre determinación mecánica en la reducción de la pobreza a partir del crecimiento económico. Esto debido a que cuando el ingreso nacional crece, el ingreso de los ricos crece más rápidamente que el ingreso de los pobres, pero a pesar de esas diferencias, crece el ingreso de los pobres. Por tanto se podría pensar que el crecimiento económico debe llevar a la reducción gradual de la pobreza³².

De acuerdo a esa lógica, algunas simulaciones han permitido estimar que manteniéndose el crecimiento promedio alcanzado por la región en la década de los 90's, la eliminación de la pobreza tardaría de 30 a 50 años³³. Por otro lado, se ha llegado a calcular que en las fases

32. Levy, Santiago, "Crecimiento, pobreza y desigualdad", en: Solana Fernando Comp. (2002), América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?, Fondo de Cultura Económica, México.

33. Ibid.

recesivas, la pobreza crece casi 1.8% por cada punto en que se reduce el crecimiento, mientras que la pobreza declina sólo 0.6% cuando las economías se encuentran en una fase de crecimiento³⁴.

Esa situación, revela una segunda enseñanza, que el ritmo en la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe está estrechamente relacionado con el nivel de crecimiento global y con la sensibilidad de los ingresos de los pobres ante este crecimiento, situación que a su vez, se relaciona con los niveles de desigualdad. En términos técnicos, eso significa que la elasticidad pobreza-crecimiento se ve afectada por la distribución inicial de los ingresos y la forma en que esta evoluciona a lo largo del tiempo³⁵. De esa cuenta es que en las sociedades más desiguales, la misma tasa de crecimiento genera una tasa más baja de reducción de pobreza, dado que los pobres tienen ingresos muy por debajo de los requeridos para cubrir las necesidades básicas. Además, la pobreza disminuye más en términos absolutos cuando los ingresos de los pobres crecen más rápido, es decir, cuando el patrón de crecimiento reduce la desigualdad inicial de los ingresos³⁶.

Una tercera enseñanza se refiere a la necesidad de enfrentar con seriedad y voluntad política a la desigualdad social para que los pobres de América Latina y el Caribe puedan también beneficiarse del crecimiento económico. Esto implica otorgar importancia a la distribución inicial de la propiedad de activos, incluyendo en ellos el nivel y calidad de la educación y la salud que se cristalizan en el capital humano de un individuo, el acceso a la tierra, a la propiedad de la vivienda. Asimismo, implica acceso a los servicios básicos, a infraestructura básica para acceso a mercados, a recursos productivos como el crédito y asistencia técnica. No menos importantes son las políticas redistributivas del Estado para nivelar las condiciones iniciales de los pobres³⁷.

34. CEPAL, Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa, Alfaomega-CEPAL, Santiago de Chile, 2001, citado por Sánchez Albavera, Fernando, "Crecimiento insuficiente y sin equidad", en Solana, Fernando, Op. cit.

35. Saavedra Jaime y Arias Omar S., Op. Cit.

36. Ibid.

37. Ibid.

En ese sentido, adquieren importancia las políticas sociales. El análisis del papel de las políticas sociales para enfrentar la pobreza y la desigualdad, pone de manifiesto la importancia de los programas de subsidios focalizados, en tanto estos no se visualicen como un fin en sí mismo, sino como palanca o puente de acceso a programas sociales más universales como los de educación y salud. Es decir, como un componente fundamental, en las etapas emergentes para los grupos de población más afectados por la exclusión y desigualdad social. Al mismo tiempo revela el carácter determinante de las políticas sociales de cobertura universal en la progresividad y en el efecto redistributivo del gasto social.

El reto entonces es estructurar políticas sociales incluyentes, que como dice Ocampo sean el eje de la cohesión e integración social. Eso implica superar la segmentación de programas sociales de baja cobertura, no sustituir sino retomar la selectividad pero como instrumento o medio que contribuye a la universalización de los beneficios del gasto social. Pero lo más importante; para ampliar el efecto redistributivo de la riqueza social de los programas sociales de cobertura universal – educación, salud, de acceso al mercado laboral y a recursos productivos-, es ineludible que las mismas se formulen enfocando el bienestar y desarrollo social de las personas como un derecho humano. Esto requiere que estén inspiradas en la solidaridad para promover igualdad de condiciones y de oportunidades para todos los grupos sociales, implica además y de manera determinante, reforzar la progresividad del gasto social para superar los insuficientes niveles que actualmente presentan, y de esa manera que puedan impactar en el bienestar de forma generalizada para toda la población. Esto último demanda mayores recursos presupuestarios, aspecto que plantea el desafío por construir socialmente nuevos pactos fiscales que permitan estructurar sistemas tributarios que refuercen la tributación directa. En ello, el papel protagónico de los ciudadanos y de los movimientos sociales para ejercer ciudadanía política y social es determinante.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ActionAid (2007), “Dialogos sobre Desigualdad y Pobreza”, Discurso Inaugural, Puerto Príncipe Haití.
- Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique (2000), *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI Editores, México, D.F.
- CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile.
- (2007), *Panorama Social de América Latina 2007*, Santiago de Chile.
- (2008), *Revista de la CEPAL 95*, Santiago de Chile.
- Cortez Fernando, Escobar Agustín y González de la Rocha (2008), *Método Científico y política social a propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*, El Colegio de México, Mexico.
- Forrester Vivian, (1997) *El horror económico*, FCE, México.
- Instituto Nacional de Estadística INE (2007), “Resultados Nacionales de Pobreza”, Guatemala.
- Kesler Gabriel y Di Virgilio María Mercedes (2008), “La Nueva Pobreza urbana: dinámica global, regional y Argentina en las últimas dos décadas, en CEPAL *Revista de la CEPAL 95*, Santiago de Chile.
- Levy, Santiago (2002), “Crecimiento, pobreza y desigualdad”, en: Solana Fernando Comp., *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ludwig Guendel (2004), “La Política Pública y la Ciudadanía desde el Enfoque de los Derechos Humanos: La Búsqueda de una Nueva Utopía”, UNICEF, Costa Rica.
- Machinea, José Luis y Serra, Narciso, Editores (2007), *Visiones del Desarrollo en América Latina*, CEPAL Chile – Fundación CIDOP Barcelona, Santiago de Chile.
- May Julian (2004), “¿Desmantelando la máquina anti-política?”, en Programa de Estudios Multidisciplinarios sobre Pobreza, *Reflexiones Teóricas sobre Pobreza*, FLACSO-ASDI, Guatemala.
- Moncayo Jimenez Edgard (2004), “El TLC de Colombia con Estados Unidos y sus implicaciones en los departamentos colombianos”, Sociedad Geográfica de Colombia, Academia de Ciencias Geográficas, en www.Sogeocol.edu.co/documentos/TLC.pdf, consultado el 20 de agosto de 2008.

- Ocampo, José Antonio (2008) “las concepciones de la política social: universalismo vrs focalización”, Revista Nueva Sociedad No. 215, en www.nuso.org, consultado, 20 de agosto 2008.
- Oyen E. (2003), “Estrategias de Reducción de pobreza” en, Programa de Estudios Multidisciplinarios de Pobreza, *Reflexiones Teóricas sobre la Pobreza*, FLACSO – ASDI, Textos Básicos No. 2, Guatemala.
- Pérez Sainz, P, y Sojo Carlos (2002), “Reinventar lo social en América Latina” en Sojo Carlos, Editor, *Desarrollo Social en América Latina: Temas y Desafíos para las Políticas Públicas*, FLACSO, Costa Rica.
- Saavedra Omar y Arias Omar S (2007), “Reducción de la Pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe: promesas y retos para las políticas Públicas” en, Machinea, José Luis y Serra, Narciso, Editores, *Visiones del Desarrollo en América Latina*, CEPAL Chile – Fundación CIDOP Barcelona, Santiago de Chile.
- Sánchez Albavera, Fernando (2002), “Crecimiento insuficiente y sin equidad”, en Solana, Fernando, *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Sojo Carlos, Editor (2002), *Desarrollo Social en América Latina: Temas y Desafíos para las Políticas Públicas*, FLACSO, Costa Rica.
- Solana Fernando Comp. (2002), *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Vilas Carlos M. (2008), *La Izquierda Latinoamericana y regímenes nacional populares*, Universidad Nacional de Lanús, Argentina.

EL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN MIRANDIBA-PE

SILVIA A. ZIMMERMANN¹
ANA PAULA LOPES FERREIRA²



“Desde que comenzó el proyecto PAA, la alimentación de mi familia y de mi comunidad mejoró bastante. Mi marido paró de “trabajar alquilado” y empezamos a plantar más en la tierra que vivimos. Con la venta de mis productos para el PAA y en la Feria Agroecológica, puedo comprar el material escolar para mis hijos. Puedo comprar cosas para mi casa y para mis hijos. Ya no le tengo que pedir dinero a mi marido para el pasaje. Hoy, mi familia y yo tenemos una huerta linda. La vida de mis hijos está diferente, ellos hoy tienen orgullo de ser agricultores familiares. Tiene orgullo de nuestro trabajo”

Agricultora Edite Araújo, comunidad del Aracá (Mirandiba, PE)

Introducción

El objeto de reflexión que aquí se presenta es el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA – sigla en portugués.) del gobierno brasileño, así como el impacto causado por éste en los Municipios de Mirandiba, Pernambuco. Esta política pública es una de las líneas estructurales de las acciones del Programa *Fome Zero* (PFZ).

1. Ing^a Agrónoma, Doctoranda del Curso de Post-graduación en Ciencias Sociales: Desarrollo, Agricultura y Sociedad, CPDA/UFRRJ [Curso de Post-graduación en Desarrollo, Agricultura y Sociedad de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro]. Es miembro integrante del Observatorio de Políticas Públicas para la Agricultura (OPPA), como asistente de Investigación. Email:silviazcpda@yahoo.com.br

2. Ing^a Agrónoma, Asesora del Programa de Seguridad Alimentaria de Actionaid Brasil. Email:ana.paula@actionaid.org

El PAA ha sido implementado con base en alianzas ocurridas entre instancias de los tres gobiernos (federal-estadad-municipal) y entre éstas y la sociedad civil (ONGs, cooperativas etc.). El PAA fue escogido como objeto de estudio debido a que el Programa se desarrolla en el ámbito de la política agraria y la seguridad alimentaria, considerando que, además de fomentar la agricultura familiar por medio de una remuneración adecuada que se basa en precios diferenciados³, también introduce la garantía de compra de las manos del agricultor. La compra está asociada al destino de los alimentos para programas de seguridad alimentaria y nutricional (alimento escolar, para entidades asistenciales y para distribuir canastas básicas), como también permite reponer los abastos con productos de la canasta básica (MALUF y ZIMMERMANN, 2005).

El estudio que se presenta se compone de un relevamiento bibliográfico sobre las investigaciones a propósito del PAA, además de una investigación de campo en el municipio de Mirandiba. Durante tres días, se realizaron reuniones y entrevistas con diferentes segmentos involucrados en esta política pública a nivel local: productores familiares, entidades de beneficencia, representantes de la sociedad civil y de gobiernos municipales. Se utilizó un guión preparado para las entrevistas. Considerando que las donaciones del PAA de Mirandiba alcanzan 12 municipios circunvecinos, una de las entrevistas se llevó a cabo con los beneficiarios de Serra Talhada, municipio a 100km de Mirandiba.

El texto se divide en 4 tópicos. El primero contextualiza la agricultura familiar brasileña, ofreciendo datos sobre cómo ésta se expresa en el ámbito de la agricultura nacional y sobre cómo se constituyó el Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura Familiar (PRONAF – sigla en portugués.) – primera política específica destinada a este segmento. En este ítem se presentan datos sobre la pobreza rural, particularmente en el nordeste brasileño. El segundo tópico presenta el PAA, sus mecanismos y los organismos a los cuáles se vincula. El tercero se refiere a resultados numéricos del programa y a evaluaciones de la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB – sigla en portugués.),

3. El hecho que esta política establezca precios de venta, tasas de interés y de plazos de pago específicos para el público de la agricultura familiar, la caracteriza como una política pública diferenciada.

del Ministerio de Desarrollo Social (MDS – sigla en portugués.) y de agencias de investigación. El cuarto ítem apunta para el impacto causado por la política del PAA en el municipio de Mirandiba, con informaciones de investigaciones de campo, observaciones y comentarios de los de los actores sociales entrevistados. El trabajo finaliza con algunas consideraciones de las autoras.

Agricultura familiar, políticas públicas y pobreza rural

La agricultura familiar conforma un universo significativo numéricamente y bastante diverso de familias rurales, para las cuales la agricultura se constituye en un componente importante de su reproducción económica y en la referencia principal de su identidad social. Ella enfrenta problemas históricos acerca de oportunidades desiguales para tener acceso a la tierra y para explotarla, así como apropiarse de los frutos de su trabajo. Sin embargo, se puede afirmar que Brasil es un país donde se le puede atribuir a las familias rurales y a la agricultura familiar un rol relevante en la construcción de una sociedad socialmente equitativa y ambientalmente sostenible (MALUF e ZIMMERMANN, 2005).

En general, se puede decir que hasta el inicio de la década de los 90 no existía ningún tipo de política pública, de porte nacional, que se volcara hacia las necesidades específicas del segmento social de agricultores familiares, que se lo caracterizaba de manera apenas instrumental y bastante imprecisa en el ámbito de la burocracia estatal brasileña (MATTEI, 2006:13).

La categoría de los agricultores familiares se transformó en objeto de políticas públicas en 1996, cuando surgió el PRONAF, destinado a ofertar líneas de créditos específicos para el segmento. La caracterización de los agricultores familiares se basó en el censo agropecuario de 1989, revisado con los datos del censo agropecuario de 1995/96 (BITTENCOURT, 2003), donde se destacan como principales aspectos de la agricultura familiar: a) la gestión de la unidad productiva y las inversiones realizadas por individuos que se relacionan entre sí por lazos de sangre o de casamiento; b) la mayor parte del trabajo depende

de los miembros de la familia; c) la propiedad de los medios de producción (aunque ni siempre la tierra) está en manos de la familia, cuyos bienes se transmiten al interior de ella en caso de fallecimiento o de jubilación de los responsables (INCRA/FAO, 1996:4).

El PRONAF se creó gracias a una antigua reivindicación de las organizaciones de trabajadores rurales, que exigían políticas específicas para este grupo considerado como el mayor segmento de la agricultura brasileña. El diagnóstico que realizó el INCRA (Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria) conjuntamente con la FAO (INCRA/FAO, 2000) constató que los agricultores familiares enfrentaban una enorme desigualdad de oportunidades, en lo que se refiere al acceso a la tierra y a las líneas de crédito.

Los datos mostraron un Brasil con 4,8 millones de establecimientos rurales, que ocupan un área de 353,6 millones de ha, siendo que 4,1 millones de ellos (85,2%) estaban encuadrados como familiares, ocupando un área de 107,8 millones de ha. (30,5%). La agricultura patronal corresponde a 555 mil establecimientos (11,4%), ocupando un área de 240 millones de ha. (67,9%). Concomitantemente, los datos que mostraban una desigualdad en relación a la ocupación de territorio, dónde la agricultura familiar ocupaba el 30,5% del área total, también mostraban que los establecimientos familiares respondieron por el 37,9% de la producción agrícola nacional en la zafra de 1995/96. Su producción se destinaba, principalmente, al consumo interno, aunque incluyó productos para la exportación.

Desde que se creó el PRONAF se transformó en una alternativa concreta para diversos segmentos de la agricultura familiar brasileña, con un fuerte respaldo de líneas de crédito de diversas modalidades. Al mismo tiempo, este programa ha sido objeto de muchas evaluaciones, críticas, ajustes, así como sufrió diversos cambios institucionales, lo que permitió que se ampliara el volumen de recursos disponibles y que tuviera una penetración capilar, tanto a nivel nacional, como regional (MATTEI, 2006).

A pesar de la atención dada a la participación del segmento de la agricultura familiar en la producción agrícola nacional, una investigación reciente acerca de la espacialidad que ocupan la pobreza y la indigencia muestra el espacio rural y la región nordeste brasileña dónde hay

mayor concentración de pobreza (SILVEIRA et al, 2006). De hecho, los datos de la investigación INCRA/FAO ya constataron una diferencia entre los agricultores familiares, desde aquellos más capitalizados – cuya mayoría se encuentra en las regiones sur y sudeste del país – a los menos capitalizados – concentrados en las regiones norte y nordeste⁴. Lo que se observa, básicamente, es que la agricultura familiar se manifiesta de maneras muy diferenciadas en las 5 grandes regiones brasileñas (sur, sudeste, centro-oeste, norte y nordeste), en función de la diversidad socioambiental y de las trayectorias de los diversos grupos sociales (MALUF e ZIMMERMANN, 2005).

El estudio sobre dimensión y localización de la población pobre en Brasil, pudo identificar que la mitad de las poblaciones indigentes y pobres se encuentran en el Nordeste, dónde las proporciones alcanzan cerca del 10% y del 30%, respectivamente⁵. Los contextos geográfico que se destacan negativamente, con participación expresiva de las poblaciones pobres, son, en primer lugar: el Nordeste Urbano no-metropolitano y el Nordeste Rural. Todas las poblaciones del Norte, de las Regiones Metropolitanas del Nordeste y del Distrito Federal muestran valores alrededor de o mayores que el 20% (SILVEIRA et al, 2006).

La investigación constató, también, que la participación en esos valores de indigentes y pobres es superior en el medio rural, que en áreas urbanas y metropolitanas, lo que significa que la indigencia y la pobreza en el medio rural tienen una incidencia mayor dentro de la contribución poblacional. La alta concentración poblacional por la que han pasado las urbes ha ampliado las poblaciones pobres e indigentes urbanas. La distribución de las poblaciones indigentes y pobres en el medio rural, muestra una concentración mayor en las regiones Nordeste y Note. Es evidente que la indigencia y la pobreza en las regiones Nordeste y Centro Oeste son predominantemente rurales, siendo que en esta última, cuando se trata de la pobreza, el medio rural responde

4. Estos datos se constituyeron en un referencial importante para la clasificación de las líneas de crédito ABCD y E del PRONAF.

5. La metodología de investigación consideró la dimensión de la indigencia (pobreza extremada) y de la pobreza en Brasil, basada en la *Pesquisa de Orçamento Familiar-POF* (Investigación sobre el Presupuesto Familiar). Posteriormente, asoció los resultados a los datos de la Muestra del Censo de 2000, con el objetivo de realizar una discriminación espacial de los resultados (SILVEIRA et al, 2006).

por una porción menor en referencia al caso de la población total (SILVEIRA et al, 2006).

Enfin, aunque la agricultura familiar brasileña tiene una enorme importancia económica y social, y aunque haya sido objeto de políticas públicas de crédito – como el PRONAF –, todavía persiste una fuerte expresión de pobreza e indigencia en el espacio rural, particularmente en el nordeste del país.

A seguir, se presenta el PAA con la intención de tratar una política que también se vuelca hacia la agricultura familiar beneficiando sectores menos capitalizados de la agricultura nacional.

Programa de Adquisición de Alimentos – PAA

El PAA es considerado como una de las mayores innovaciones del Gobierno Lula en el ámbito de las políticas públicas dirigidas a la agricultura familiar, que ha provocado impactos significativos en el medio rural brasileño, particularmente, en el nordeste del país (SPAROVEK et al, 2006). El PAA abarca acciones vinculadas a la formación de existencias en almacén y a la distribución de productos agropecuarios para personas que sufren inseguridad alimentaria. El programa fue instituido por fuerza del artículo 19 de la Ley nº 10.696 del 02 de julio de 2003 y regulado por el Decreto nº 5.873, del 15 de agosto de 2006. Comprar por medio del PAA no exige licitación, siempre que los precios no sean superiores a los vigentes en los mercados regionales. Esto tiene como objetivo *“incentivar la agricultura familiar, lo que implica desarrollar acciones vinculadas a la distribución de productos agropecuarios para personas que se encuentran en situación de inseguridad alimentaria, así como formar abastecimientos estratégicos”* (art.19 – caput de la Ley referida).

Esta política está dirigida a atender el público de los agricultores familiares que se encuadran dentro del PRONAF, dándole prioridad a los asentados de la reforma agraria, trabajadores rurales sin tierra y en campamentos, comunidades en *quilombos*, agroextractivistas, familias víctimas de las represas, comunidades indígenas y productores familiares en condiciones especiales. Éstos tienen que estar organizados,

preferencialmente, en cooperativas, asociaciones o grupos informales que reúnan, a lo mínimo, cinco agricultores. Esta medida del gobierno pretende servir de incentivo a la organización de los productores para comercializar sus productos. Además de beneficiar al público proveedor de alimentos, el PAA beneficia poblaciones en situación de inseguridad alimentaria, donando alimentos adquiridos, simultáneamente, a las instituciones de beneficencia.

Los agricultores familiares tienen que responder a algunos criterios del PRONAF para que puedan participar en el PAA, que los pueda insertar en las categorías A, B, C, D y E. El límite de venta es de R\$3.500/familia/año⁶. El proyecto que las asociaciones envían a la CONAB tiene que especificar los productos que serán vendidos, las cantidades, las formas de entrega, la identificación de los agricultores y las Cartas de Aptitud del PRONAF (DAP)⁷.

El PAA es administrado por el MDS y la CONAB, asociados a los Gobiernos Estadales y Municipales, a las organizaciones de la sociedad civil y a los movimientos sociales. Un grupo gestor, coordinado por el MDS, realiza el seguimiento del PAA, definiendo las normas para que se implemente (CONAB, 2006). Este grupo está formado por representantes del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), el Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA) y del Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión (MPOG –sigla en portugués).

Los mecanismos de implantación del PAA son administrados básicamente por la CONAB, aunque tres de ellos sean administrados especialmente por el MDS⁸. Cada uno de los modelos de compra se

6. En 2006, este valor fue reajustado. Hasta este momento, el valor era de R\$2.500 por familia/año.

7. La Declaración de Aptitud del PRONAF (DAP) es un instrumento que identifica a la familia como beneficiaria del PRONAF, declara a cuál grupo pertenece esa familia y es un documento obligatorio para que se tenga acceso al crédito del PRONAF. La DAP se obtiene por medio de una entidad autorizada a emitirla, normalmente es una entidad oficial de asistencia técnica y de extensión rural o un sindicato del medio rural, sea patronal o de los trabajadores. En el caso de una relación conyugal estable, es necesario que la pareja se presente portando la tarjeta de identificación del Catastro de Persona Física (CPF – sigla en portugués.) y la cédula de identidad. – www.pronaf.gov.br

8. Las normas que permiten acceder a cada uno de los mecanismos del PAA, implementados por la CONAB, están descritas en detalle en el *Manual de Operações da CONAB* (MOC), en los títulos desde el número 27 al 32. Estas normas se encuentran a disposición en la página de la CONAB en la Internet: <http://www.conab.gov.br/moc.asp>.

basa en los precios de mercado y ofrece diferentes formas de operaciones (CONAB, 2004). Los mecanismos operados por la CONAB son:

- Compra Anticipada de la Agricultura Familiar;
- Compra Directa de la Agricultura Familiar;
- Compra Anticipada Especial de la Agricultura Familiar;
- Contrato de Garantía de Compra (todavía está en el papel y no llegó a funcionar).

Esos mecanismos garantizan recursos para que los agricultores familiares planten y comercialicen sus productos no perecibles. Estos productos, por su vez, se utilizan para: formar reservas de seguridad; donar a las familias cuyo ingreso per cápita sea inferior a la línea de la pobreza, así como a individuos que se encuentran en situación semejante de ingresos; donar a las poblaciones de municipios y localidades urbanas o rurales, aisladas o integrantes de regiones metropolitanas que se encuentren en condiciones desfavorables de vida (CONAB, 2004).

Se crearon dos mecanismos más para contemplar especialmente los productos agropecuarios perecibles o semi-perecibles:

- PAA – Leche (apenas para municipios del Nordeste y Norte de MG);
- Compra Directa Local de la Agricultura Familiar (funciona asociado a Alcaldías y Gobiernos Estadales).

Esos mecanismos son administrados por el MDS, por medio de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), con el objetivo de dirigir la producción para dar atención a las demandas de los programas sociales municipales y estatales en relación al suplemento alimenticio. Ellos son un complemento para los mecanismos operados por la CONAB.

Entre 2003 y 2005, los recursos destinados al PAA sólo se originaban del Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza, que el MDS repasaba a la CONAB por medio de convenios. Cuando el MDA firmó el Término de Cooperación Técnica con la CONAB, los recursos se pudieron destinar a la adquisición de alimentos. Éstos se han empeñado para formar reservas de existencias y para aumentar el límite financiero por familia agricultora.

Los recursos provenientes del MDS se utilizaron en operaciones de Compra Directa de la Agricultura Familiar (CDAF), de Compra Anticipada Especial de la Agricultura Familiar (CPR – *Doação*⁹) y de Formación de Abastecimientos por parte de la Agricultura Familiar (CPR – *Estoque*). Con los recursos del MDA se hicieron adquisiciones dentro de las modalidades CDAF y CPR – *Estoque*.

Hasta 2005, la modalidad de Compra Anticipada Especial de la Agricultura Familiar (CAEAF) se llevaba a cabo en dos formatos: con donación simultánea o con la formación de abastos. En 2006, con la participación del MDA, la CAEAF se separó en dos modalidades: CPR – *Doação*, que mantuvo su formato original; y el CPR-*Estoque*, que permite que las organizaciones de los agricultores familiares formen sus propios abastos, y al vencer el plazo de pago pueden pagar en dinero o con productos (CPR-*Estoque Financeira* o *Física-Financeira*) (CONAB, 2007). Algunas informaciones se encuentran sintetizadas en el Cuadro 1.

El contexto institucional que se formó para definir, administrar y regular el PAA agrego diversas agencias de gobierno dentro del Grupo Técnico Interministerial (MAPA/CONAB, MDA, MDS, Ministério de Planeación y el Ministério de Hacienda), cuyo principal articulador es el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA). El proceso de regulación de la política exigió que se estableciera una organización político-administrativa entre las agencias del gobierno, en términos de alcanzar un arreglo institucional, ya que se trataba de congregar actitudes y objetivos de diferentes actores políticos, instrumentos de acción, junto con estrategias políticas. El hecho que el PAA esté vinculado a una política sectorial del MAPA, entrelazado a las políticas sociales del MDS, que sea ejecutado por la CONAB y que tenga presupuesto disponible en el MDA implica en una cierta complejidad para llevar a cabo el proceso político-administrativo tal como fue firmado. El arreglo institucional que se encontró para ejecutar el PAA, además de adecuar el Programa a las especificidades del público beneficiado, tuvo que administrar los intereses de los actores sociales involucrados (ZIMMERMANN, 2007).

9. CPR significa Cédula del Produto Rural.

CUADRO 1

Instrumentos – funciones, recursos y resultados del PAA

Instrumentos Agricultores diseñados por	Características y organismo perador	Función de la política pública	Recursos gastos con o aportados al presupuesto 2003/2005 (R\$ milhóes)	Resultados: familiares beneficiados
1. Compra Anticipada (CPR Alimento).	Crédito para la producción que se almacena (que se liquida con dinero o con productos y con precios garantizados).	Política agrícola (fomento para la producción y la comercialización de alimentos).	2003: R\$ 56,3; 2004: R\$ 34,6; 2005: previsión no disponible.	2003: 31,8 mil; 2004: 16,4 mil; 2005: previsión no disponible.
2. Contrato de garantía de compra.	Contrato de garantía de compra con precio referencial (CONAB) ex-ante.	Política agrícola Comercial.	No se implementó	No hubo.
3. Contrato de compra directa.	Compra directa ex-post con precios de referencia (CONAB).	Política agrícola comercial-existencias.	2003: R\$ 6,6; 2004: R\$ 31,2; 2005: previsión no disponible.	2003: 3,4 mil; 2004: 15,8 mil; 2005: previsión no disponible.
4. Contrato de compra anticipada especial.	Crédito para la producción que se liquida con productos que suplen las carencias alimentarias – donación simultánea (CONAB).	Subvención para el consumo alimentario.	2003: R\$ 18,5; 2004: R\$ 41,6; 2005: previsión no disponible.	2003: 5,8 mil; 2004: 18mil; 2005: previsión no disponible.
5. Contrato de compra directa local.	Compra local para la donación simultánea sin anticipación de crédito (incluye productos perecibles), bajo operación de Estados y Municipios y mediante convênio con el MDS.	Subvención para el consumo Alimentario.	2003: R\$ 19,2; 2004: R\$ 8,51; 2005: previsión no disponible.	2003: 8,3 mil; 2004: 17,32 mil; 2005: previsión no disponible.
6. Incentivo o apoyo a la Producción y al consumo de leche (IPCL).	Compra local para donación simultánea, sin anticipación de crédito (apenas para la leche), bajo operación de Estados y Municipios y mediante convênio con el MDS.	Subvención para el consumo de leche, nutrición para la salud.	2003: R\$ 61,8; 2004: R\$ 61,2; 2005: previsión no disponible.	2003: s/ operación; 2004: 1072 municipios; 13,1 mil; 2005: no disponible.
7. Total de recursos aplicados en o aportados al PAA (R\$ millones).	2003: R\$ 162,4 aplicados (R\$ 400, en el presupuesto); 2004: R\$ 177,1 aplicados (R\$ 179, en el presupuesto); 2005: R\$ 208, en presupuesto.			

FUENTE: MDS Y CONAB; ELABORADO POR EL EQUIPO TÉCNICO DEL IPEA (DELGADO ET ALLI., 2005).

Por otro lado, la estructuración del PAA incluye diferentes “bajadas” de la esfera federal hasta la local. El modelo administrado por la CONAB coloca en la “punta” cuestiones que son igualmente relevantes para la articulación intersectorial que involucra actores sociales y gubernamental al implementar el programa, en la medida en que propone que se construyan articulaciones y sinergias a través del diálogo entre las entidades de los agricultores y de los gestores locales de programas públicos (alimento escolar, guarderías infantiles etc.) (MALUF, 2007). Con esto, al considerar las políticas agrícolas brasileñas se puede decir, que el PAA fomentó adaptaciones comerciales y financieras en las políticas ejecutadas en el país, así como que su innovación mayor fue la de estar vinculado al público de la agricultura familiar (DELGADO, 2005).

Resultados y evaluaciones del PAA

Los resultados y evaluaciones del PAA indican que el programa ha tenido incidencia en la alteración de la matriz productiva y del consumo de la agricultura familiar menos capitalizada, bien como en la matriz del consumo de las entidades beneficiadas con las donaciones. Esto se debe a que muchos agricultores pasaron a darle valor/producir productos locales, aumentaron sus ingresos, calificaron su producción y el consumo doméstico al incorporar frutas y hortalizas a la dieta familiar. Los beneficios en términos del consumo también abarcaron a las entidades beneficiadas por los donativos, lo que resultó en una alimentación más saludable para la población victimizada por la inseguridad alimentaria. Los datos estudiados muestran que el programa arroja resultados numéricos significativos en recursos invertidos, así como en beneficiarios directos e indirectos.

El número de entidades beneficiadas, entre 2003 y 2006, pasó de 23 mil y la población atendida efectivamente, superó los 5 millones de personas. El total de agricultores familiares beneficiados llegó a más de 55 mil, lo que significó cerca de 25 mil toneladas de alimentos. Los recursos que aplicó el gobierno federal brasileño superaron la marca de los 48 millones de *Reais* (reales), como muestra el Cuadro 2.

CUADRO 2

Programa de Adquisición de Alimentos – PAA (2003-2006)

UF	ACUMULADOS/ESTADOS				
	Entidades Beneficiadas(nº)	Personas Beneficiadas(nº)	Agricultor Familiar(nº)	Cantidad (T)	Recursos Financieros(R\$)
TO	475	93.456	1.801	1.153,49	3.013.543,30
MA	9.358	2.008.278	26.651	8.751,85	17.821.129,91
RN	7.318	1.232.944	14.504	4.008,19	7.751.462,02
PI	4.305	1.065.058	4.526	4.753,81	8.304.147,22
SC	62	18.252	467	48,27	80.513,70
PR	2.066	720.878	7.131	6.272,31	11.950.390,38
Totais	23.584	5.138.866	55.080	24.987,92	48.921.186,53

FUENTE: MDS, 2007.

Los efectos del PAA han generados cambios significativos entre las familias beneficiarias del programa, como lo muestran algunos análisis, inclusive, el de la propia CONAB. Se destacan dos seminarios de evaluación del programa, el primero en 2005 y el segundo, en 2008, para los cuales se reunieron especialistas, técnicos de varios organismos gubernamentales, beneficiarios del Programa, representantes de los movimientos sociales y de organizaciones de la sociedad civil. La CONAB y el MDS organizaron los seminarios relativos a los ajustes del PAA, como una forma de responder a los problemas que surgieron durante la implementación de esta política pública¹⁰.

En las evaluaciones sobre el PAA, se identificaron aspectos positivos y negativos con la finalidad de mejorar el programa. En ningún momento se le hicieron críticas tendientes a suspenderlo, lo que sugiere que la política ha tenido un cierto éxito.

De acuerdo con las evaluaciones, los agricultores familiares beneficiarios tienen un ingreso casi tres veces más alto que el de los no-beneficiarios, gracias a la comercialización de la producción agrícola por medio de las ventas del PAA y están inmensamente satisfechos con los

¹⁰. Em el primer seminário, la CONAB inició el trabajo de documentación participativa acerca del PAA, ejecutado en 2006. Para esto se realizaron 6 talleres de documentación y evaluación del PAA, distribuidos en las cinco regiones nacionales, lo que involucró 538 personas, entre agricultores familiares, representantes de las cooperativas y asociaciones y de las instituciones receptoras de alimentos, técnicos y aliados de la CONAB, además de convidados. Del total, 351 de ellas eran agricultores beneficiarios del PAA, de 26 estados, esparcidos por 179 Municipios (CONAB, 2007).

precios pagos por los productos. El Programa probó ser eficiente dentro de una perspectiva no asistencialista, lo que generó efectos positivos en la seguridad alimentaria de las familias carenciadas, así como en relación a la promoción social y a la valorización de los agricultores familiares (SPAROVEK et al, 2007).

Las compras que se hicieron via PAA crearon mercados que hasta ese entonces no existían y alteraron la relación entre productores e intermediarios en las regiones, dónde ya se habían establecido mercados. En estos locales, se adoptaron prácticas más justas en la relación entre intermediarios y agricultores beneficiarios y no-beneficiarios, así como los agricultores se adaptaron a sistemas más complejos de comercialización. Los agentes locales, instituciones gubernamentales y movimientos sociales se movilizaron para direccionar las acciones hacia el público beneficiario del programa (SPAROVEK et al, 2007).

Entre los beneficios indirectos que el programa generó, se encuentra la recuperación de los precios que los agricultores reciben, ya que en muchas ocasiones, el simple anuncio de compra pública de un determinado productos llevó a un alza de los precios agropecuarios en varias regiones del país.

El PAA contribuyó con la organización y la planeación de la oferta del segmento productivo, desde la producción, clasificación, acondicionamiento, almacenaje hasta la calidad sanitaria de los productos. El aumento de la diversidad y de la calidad de los productos ofrecidos para la comercialización via PAA, también tuvo influencias en la diversidad y en la calidad de los productos que las familias agricultoras beneficiarias del programa pasaron a consumir. Con lo que, a veces, se rescatan y preservan costumbres, hábitos y culturas regionales.

Las evaluaciones del PAA indentificaron varios aspectos de la política que exigen una mejor calificación, como la desarticulación de la asistencia técnica, la falta de apoyo a la producción, así como las deficiencias de integración con algunas instituciones. Un punto de estrangulamiento para que el programa sea más eficiente, se refiere a las dificultades para transportar la producción, que incrementan los costos de los productos (BOTELHO FILHO et al, 2007).

Además, la ausencia de una planeación macro o de una instancia de gestión centralizada interfieren negativamente para hacer el segui-

miento de las actividades en los Estados, Municipios, lo que dejó al MDS distante de la ejecución efectiva del programa. La falta de planeación para la aplicación de recursos de acuerdo a las especificidades de las zafras e a criterios claros para definir los territorios de actuación ha sido una barrera inmensa, tanto como los atrasos para liberar los recursos. Esto se debe, a que el PAA no está siempre accesible, cuando el agricultor está en condiciones de vender sus productos para el Programa o, inclusive, que el programa genera expectativas que acaban frustradas por la falta de recursos, ocasionada por la falta de continuidad (BOTELHO FILHO et al, 2007; SPAROVEK et al, 2007).

Otro aspecto que vale subrayar es que, lo que define en cuáles regiones el PAA tiene una inserción de mayor alcance son las indicaciones de exceso de oferta, lo que no refleja, necesariamente, una conexión con áreas dónde se pueda generar un retorno social mayor. Esto sucede porque no existen criterios (geográficos y socioeconómicos) que le den prioridad a los que más lo necesitan (SPAROVEK et al, 2007).

Las dificultades que se crean con las exigencias burocráticas, de documentación, de calidad mínima y por cuestiones sanitarias de los productos, ha llevado a la exclusión de agricultores y asociaciones. Por otro lado, el programa se ha divulgado a nivel nacional de manera muy tímida, limitando la amplitud y la sustentación de acciones a nivel local. Siendo así, hasta dónde llegan las acciones al alcance del público escogido depende del agente local (SPAROVEK et al, 2007). En relación a las modalidades implementadas por la CONAB, se observó un distanciamiento muy grande entre los agricultores y la institución encargada de implementarla (BOTELHO FILHO et al, 2007). Entre los problemas surgidos durante la implantación del programa, se pudo percibir que hubo grandes cuestiones de insolvencia en las modalidades de Compra Anticipada (CAAF y CAEAF), así como hubo problemas para que los movimientos sociales tuvieran una mayor ingerencia en la ejecución y en la regulación de las operaciones.

Un aspecto relevante destacado para mejorar el programa, se refiere a la importancia del control social del PAA, que actualmente tiene características ritualísticas y se limita apenas al control del cumplimiento de las exigencias burocráticas, sin que pueda constituirse en un mecanismo para mejorarlo, administrarlo ni supervisarlos (SPAROVEK

et al, 2007). Las evaluaciones del PAA mostraron que la gran mayoría de los agricultores no sabía siquiera que existían instancias de control social, ni sobre su función, ni la de los otros consejos para la implementación del programa.

En todos los estados brasileños bajo análisis, las organizaciones, cooperativas y entidades de la sociedad civil asumieron un rol importante al implantarse el PAA, movilizándolo y orientando a gran parte de los beneficiarios, auxiliándolos para superar obstáculos relativos a la asistencia técnica, almacenaje y transporte de la producción. Los resultados de las investigaciones señalan la necesidad de definir mejor el rol de los diferentes Consejos que participan en la implementación del PAA, además de aclarar mejor cuál es ese rol junto a los beneficiarios y potenciales beneficiarios del programa (BOTELHO FILHO et al, 2007).

Se observó que, cuando los agricultores estaban mínimamente organizados en torno a una asociación, una cooperativa, muchos de los problemas se fueron ecuacionando, como el pago directo a las entidades repasadoras para los agricultores, la logística de recepción y de distribución, así como la propia articulación con el agente financiador, con los cuales la cooperativa o asociación mantiene alguna relación de negocios. De esta forma, el PAA fue más exitoso en los lugares donde la articulación entre las entidades se encontraba más consolidada (BOTELHO FILHO et al, 2007).

Se constató que la participación de las alcaldías en la implementación del PAA, aún en las modalidades correspondientes a la CONAB, trajo mayores posibilidades de éxito para el Programa. La participación ampliada de otras instituciones, como las ongs, las asociaciones y cooperativas, también potencializó los resultados de la política. En este sentido, otros tipos de actividades relacionadas a la generación de trabajo e ingresos pueden considerarse como una buena práctica (BOTELHO FILHO et al, 2007).

A seguir se presenta el componente local del análisis del PAA y el impacto que tuvo en el municipio de Mirandiba, PE, a partir de las observaciones de las personas entrevistadas.

El Semiárido y el municipio de Mirandiba (PE) – Componente local

El Semiárido fue delimitado por la EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), en 1991, y corresponde a una de las seis zonas climáticas de Brasil, dónde crece la *Caatinga* como vegetación predominante. Esta zona se extiende por un área que abarca la mayor parte de ocho estados de la Región Nordeste (86,48%), la región septentrional del Estado de Minas Gerais (11,01%) y el norte del Estado de Espírito Santo (2,51%), cubriendo así un área total de 974.752 km². El promedio de precipitación pluvial en el Semiárido llega a los 750 milímetros por año. La lluvia no se distribuye bien, ni física ni temporariamente, pues se concentra en un corto periodo de tres a cuatro meses. El Semiárido registra los índices más altos de evaporación en todo Brasil, por causa de sus características climáticas, lo que implica que los reservorios de agua poco profundos sean inútiles en las épocas de sequía. Además de esto, el agua recolectada en *barreiros*¹¹ y presas, el agua de lluvia que se acumula en las tierras bajas, generalmente no son propias para el uso.

Mirandiba se ubica en el semiárido pernambucano. Es un municipio nuevo, creado en 1958, al desmembrarse el de São José do Belmonte. En la zona rural se encuentra el 60% de sus 13.523 habitantes (IBGE, 2007). El municipio como un todo es típico del interior nordestino: pobre, que subsiste del funcionalismo público, de las jubilaciones, del comercio y de la agropecuaria de subsistencia.

De acuerdo con el diagnóstico realizado por el ASPTA¹² “*agua, desempleo y transporte*”, éstos son los principales problemas que los agricultores de Mirandiba mencionaron. La cuestión del agua fue la más citada. El municipio de Mirandiba – que en 1998 y 1999 tuvo que declararse en estado de calamidad pública – está muy lejos todavía de poder responder

11. [Nota de la traductora: «eflorescencia salina-salitrosa de los terrenos bajos del valle del río San Francisco, o de matorrales, que el ganado y otros animales buscan para lamer la tierra salina. Las tierras en estos locales son bajas, por lo que acumulan agua durante las lluvias»].

12. ASPTA – *Assessoria à Projetos de Tecnologia Alternativa*, es una organización no gubernamental importante en Brasil en el área del desarrollo sostenible. En la década de los 90 estuvo muy activa en Mirandiba. Al finalizar su trabajo en el municipio, parte de sus técnicos y toda la infraestructura se trasladó para CONVIVER, ONG que hoy tiene una presencia fuerte.

a las necesidades de agua en la zona rural. El agua del subsuelo del municipio es bastante escasa o salobral, impropia para beberla. En algunas zonas sedimentarias se han cavado pozos profundos, con un volumen de agua alto, para abastecer la zona urbana, pero también son inestables.

La zona rural del municipio es la que más sufre con la falta de agua. Presas, *barreiros*, pozos, cisternas y *cacimbas*¹³ son parte de la infraestructura para atender a seres humanos y animales, pero no la cantidad no es suficiente. La agricultura en tierras de rulo domina ampliamente, pero como las lluvias en Mirandiba, así como en todo el interior, son irregulares, la planeación de las actividades agrícolas se hace difícil.

En general, la sequía y la irregularidad de las lluvias son consideradas como las grandes responsables por la pobreza que domina el semiárido nordestino. Entretanto, los estudios minuciosos y los trabajos consistentes que entidades organizadas en la Articulación del Semiárido Brasileño (ASA) han realizados en los últimos 10 años, cuestionan esta forma de tratamiento dada a la región. El discurso del “combate a la sequía” sale del escenario en este contexto y surge el discurso de la “convivencia con el semiárido”. Las ONGs, las comunidades eclesiales de base y los movimientos sociales pasan a ser relevantes, cuando buscan el objetivo de comprender el semiárido como un bioma, por lo que la estrategia no consiste en convivir con la sequía, sino con el semiárido. El ASA piensa que lo importante es desmistificar la idea que la sequía, un fenómeno natural, como la responsable por el hambre y la miseria que predomina en la región.

La estrategia de convivencia con el semiárido propone que la vida se desarrolle en las condiciones socioambientales de la región, considerando sus límites y potencialidades, relacionándose con el medio ambiente con base en nuevas formas de convivencia.

El trabajo de la ONG *Conviver no Sertão* se realiza dentro de esta perspectiva, en el municipio de Mirandiba, y cuya historia se ha tejido en un proceso de largo plazo de organización social y comunitaria en el municipio. Cuando se formaron las comunidades eclesiales de base, en los años 80 y 90, surgieron varias asociaciones para enfrentar la pobreza

13. [Nota de la traductora: Excavación en tierras bajas húmedas o en el lecho de un río, para acumular agua como si fuera pozo].

y fomentar el desarrollo rural local. Hoy en día, sus líderes trabajan en alianza con la *Conviver*.

La *Conviver* fue fundada en setiembre de 2001 por agricultores familiares y técnicos de Mirandiba, con un trabajo para el desarrollo local, integral y sostenible en el semiárido, partiendo de experiencias locales de convivencia. Los beneficiarios principales son los agricultores familiares. La ONG se propone promover el desarrollo local sostenibles, no apenas del punto de vista económico, sino también en términos sociales, políticos y culturales. Adopta una metodología participativa y los temas y medidas que se adoptan se definen en función de las aptitudes y potenciales locales.

La *Conviver* trabaja con base en tres tópicos: recursos hídricos, apoyo a la producción y comercialización agrícola y políticas públicas. La cuestión de los recursos hídricos se trata por medio del fomento a la construcción de cisternas, *barreiros*, presas y pozos, capacitando a las familias para la gestión sostenibles de estos recursos y estimulando la organización de fondos comunitarios con base en las construcciones. El apoyo a la producción y comercialización agrícola se concretiza a través de la producción y el beneficiamiento de alimentos destinados a programas sociales, implantando huertas orgánicas, bancos de semillas y mudas y criando cabras y abejas. En relación a las políticas públicas, se lleva a cabo un trabajo en las áreas del presupuesto público, se apoya al movimiento negro y a la lucha de las mujeres por sus derechos. *Conviver* establece alianzas con diversas organizaciones para desarrollar su trabajo, como el *Centro Luiz Freire*, el *Fórum de Mulheres de Mirandiba* y el *Centro Zumbi dos Palmares*. La ONG *Conviver* cuenta con un equipo de 6 personas, formadas en las áreas de agricultura, agronomía y pedagogía popular, para conducir su trabajo.

El PAA en Mirandiba

Los agricultores de Mirandiba supieron que existía el PAA por intermedio de los técnicos de la *Conviver*, que en un primer momento percibieron que el programa daba posibilidades de comercializar la pulpa de fruta procesada por los agricultores locales. Cuando se enteraron mejor sobre el PAA, conocieron sus exigencias y posibilidades, los

técnicos llegaron a la conclusión de que se podría comercializar otros productos, como mandioca, calabaza, cilantro, lechuga, betarraga, pimentón y berenjenas. Los agricultores le dieron el nombre de “Proyecto CONAB” al Programa.

El primer proyecto que se envió a CONAB fue en 2005, cubriendo los años 2005/2006, con la participación de 82 familias de agricultores. La lista que se propuso para la Compra Anticipada Especial de la Agricultura Familiar – vinculada al donativo simultáneo (CAEAF-*doação*) – tenía 9 productos, que se destinaron a las guarderías infantiles, las escuelas, centros para personas mayores y a la APAE del municipio. La *Associação de Produtores Rurais do Feijão* administró el proceso y los productos comenzaron a entregarse en noviembre de 2005. Dado que en Mirandiba no existía el Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CONSEA), hubo que pedir al CONSEA del Estado, con sede en Recife, que emitiera el parecer sobre el proyecto.

En 2006 se envió el segundo proyecto, cubriendo los años 2006/2007, que involucró 205 agricultores registrados, divididos en 17 asociaciones. La *Associação do Feijão* nuevamente fue la entidad proponente del proyecto, cuyo montante llegó a cerca de 717 mil Reales. La aprobación del proyecto demoró, los recursos sólo comenzaron a llegar en octubre de 2006, lo que no impidió que los agricultores iniciaran la entrega de sus productos en Julio del mismo año, porque estaban convencidos de que el proyecto sería aprobado. Cuando esto ocurrió y la CONAB depositó los recursos, la mitad del dinero ya había sido empeñada para pagar las entregas que ya se habían llevado a cabo.

La mejora visible de las condiciones de vida de los agricultores beneficiados por el “Proyecto CONAB” fue lo que llevó a que otros agricultores se integraran, con lo que aumentó su participación en 2006. Otro estímulo fue la regularización de la documentación de las familias, lo que movilizó el equipo de la *Conviver*, así como el IPA (Instituto de Pesquisas Agronômicas), entidad responsable por la emisión de la Declaración de Aptitud ante el PRONAF (DAP) y del atestado de producción agroecológica.

En 2006, se instituyó un fondo de manutención del “Proyecto CONAB”, a ser sustentado por los agricultores beneficiados con las compras. El fondo asegura que se reserve el 50% del valor negociado

durante la adquisición de pulpa de fruta, para gastos administrativos, de almacenaje y para el transporte de los alimentos. Entre los gastos se destacan la energía eléctrica y el transporte.

Vale recordar que al comienzo, la *Conviver* llevaba los productos hasta las entidades beneficiarias, lo que cambió en 2006, cuando las alcaldías asumieron la responsabilidad de recoger los productos en la propia sede de la ONG. En ese período el benefició se amplió a 11 municipios circunvecinos a Mirandiba, dónde hay cerca de 39 instituciones beneficiadas. El cuadro 3 registra los valores (R\$) y las cantidades (Kg) comercializados por el “Proyecto CONAB” en Mirandiba, desde 2005.

Para la ejecución del PAA, en 2005 se establecieron reuniones semanales, para realizar el seguimiento de los problemas surgidos con las entregas y evaluar la calidad de los productos suministrados. Este Consejo, formado por agricultores, miembros de la *Conviver* y representantes de entidades atendidas, pretende también establecer un calendario de entregas de la producción de frutas, con base en el calendario productivo.

El proyecto presentado a la CONAB en 2007 cuenta con 393 agricultores y se lo fraccionó en tres proyectos, cuyas administraciones quedaron en las manos de la *Associação do Feijão*, *Associação do Juazeiro Grande* y la *Associação do Croatá*.

CUADRO 3

Brasil, Mirandiba, Productos Comercializados em el CAEAF – donación entre 2005 y 2006.

Producto	01/2005-06/2006	07/2006-12/2006	Total
	12meses	6meses	18meses
	Cantidad(Kg)	Cantidad(Kg)	Cantidad(Kg)
Calabaza	25133,1	16456	41589,1
Lechuga	1621,04	1351,24	2972,28
Patata dulce		2831	2831
Berenjena	2382,61	5821,23	8203,84
Betarraga	1459,59	1134,32	2593,91
Carne de macho cabrío	3137,46	1130,3	4267,76
Cilantro	3312,13	2731,84	6043,97
Mandioca	28196,05	42989,7	71185,75
Miel		95	95
Pimentón	3024,88	3974,38	6999,26
Pulpa	45952,8	24557,92	70510,72
Total Geral	114219,7	103072,9	217292,6

FUENTE: CONVIVER, 2006.

El impacto del PAA en la percepción del equipo de la CONVIVER

De acuerdo con la percepción del equipo de la *Conviver*, lo que se destaca es la permanencia de las familias en las comunidades. Esto se relaciona con el hecho que antes del PAA, muchos migraban buscando trabajo y alimentos. Ahora, las familias permanecen en sus propiedades produciendo alimentos. Antes de integrarse al Proyecto CONAB, los agricultores iban para el Valle del San Francisco en la época de la sequía, a más de 300 Km de Mirandiba, para trabajar “alquilado”¹⁴ en plantaciones irrigadas. Lo que ganaban en las plantaciones era poco, entre 5 y 12 Reales por el día de trabajo.

Según el equipo de la *Conviver*, antiguamente las personas de las comunidades tenían una mirada triste y se quedaban “esperando a que llegara la lluvia”. Hoy, gracias al PAA, el comercio local está activo, muchos han comprado heladeras y animales para engordar, como vacas y cabras.

Otro aspecto que se cita, es el incentivo que representa el PAA para que los agricultores familiares del municipio planeen su producción. Antes del PAA, los agricultores no estaban motivados y se hacía difícil establecer un plan de trabajo para la producción alimentaria. Hoy, la *Conviver* está discutiendo con el calendario de producción de frutas nativas y hortalizas con las comunidades. Esto no sólo representa un impacto en la comercialización, sino también en el consumo de los agricultores.

El equipo técnico refuerza que el Programa del PAA permitió fortalecer el trabajo de la *Conviver* de concientización acerca de la importancia de una agricultura sostenible. Aunque la *Conviver* no condicionó la producción de los agricultores a los enseres orgánicos, los estimuló a que optaran por los productos orgánicos, fortaleciendo así la producción sin venenos en el municipio e, incluso, obteniendo precios diferenciados por los productos vendidos al PAA, con un 30% más.

El PAA ha sido responsable también por haber incluido productos en la dieta de las familias de los agricultores de Mirandiba, principalmente frutas y verduras que ellas poco consumían antes, cuando las

¹⁴. Trabajar alquilado es una expresión que se usa mucho en Mirandiba, que significa trabajar por un valor diario, sin contrato y sin ningún derecho laboral.

consumían. Por ejemplo, berenjenas, lechugas y pimentón, y el umbú. La base del consumo de las familias antes era básicamente la mandioca, la carne de macho cabrío, la calabaza, la patata dulce y el cilantro. Antes del Proyecto, muchos agricultores no tenían árboles frutales y/o no le daban valor a las frutas nativas. “*El umbú estaba abandonado, ahora está cuidado, cercado, tiene dueño*”. Entre las frutas, se destaca la producción de melón, mangos, guayabas, anón, guanábana, marañón y umbú, que forman la base para la producción de pulpa comercializada.

Otro elemento destacado por el equipo de la *Conviver* es la Feria Agrocológica, que surgió después que los agricultores se movilaron para integrarse al Proyecto CONAB. La feria involucra a 13 familias de agricultores que, además de entregar productos al PAA, conquistaron otro espacio de comercialización para sus productos. Incluso porque, después del proyecto, la producción aumentó, así como la diversidad de productos ofrecidos por los agricultores locales.

La *Conviver* está pleiteando la adquisición de un camión frigorífico, para garantizar la calidad del transporte de los donativos del Proyecto CONAB, que cargará congelados como la carne de macho cabrío y la pulpa de frutas. La carne es uno de los productos regido por leyes sanitarias específicas para su comercialización en la CONAB. Leyes relativas a la faena y el transporte de los animales. Hasta el momento, el grupo enfrenta dificultades en relación a la faena y el transporte de estos productos, en primer lugar porque en el municipio de Mirandiba no existe matadero para caprinos y, segundo, porque la asociación no tiene camión frigorífico.

Las visitas que los agricultores y técnicos de otros municipios están haciendo para conocer la experiencia del PAA en Mirandiba, también son citadas por el equipo como un punto positivo. Estas personas relatan que “*cuando los agricultores son visitados por otras personas, comprenden que su trabajo es importante, se sienten valorizados*”. Además, estas visitas propician el intercambio de experiencias entre todos los agricultores, o sea, todos aprenden y enseñan, y así contribuyen para que surjan otras experiencias y que se consoliden sus experiencias.

La *Conviver* señala que la sumatoria de los impactos positivos, tales como: permanencia de las familias en las comunidades, el acceso al mercado local, la diversificación de la producción, la alteración de la

dieta alimentaria, las visitas de intercambio, los agricultores trabajando por cuenta propia, planeando la producción y la valorización de los productos locales, se han reflejado directamente en el autoestima de los agricultores.

Entre las críticas al programa presentadas por el equipo de la *Conviver*, está el hecho que la CONAB paga mensualmente en la cuenta de la asociación, aunque los productos se entregan semanalmente. Esto exige que la asociación se organice, en el sentido de identificar las entregas (volumen/responsable) para que los pagos se efectúen de manera correcta. Al mismo tiempo, se necesita enviar a la CONAB las notas de recibo de las entidades beneficiarias, para que el pago sea liberado. Esto implica en una administración fiscal-financiera permanente en la ejecución del proyecto. La organización, la capacitación y el control que la *Associação do Feijão* asumió, se ha revelado un reto para los miembros de la asociación y muchas veces tienen que recurrir a la *Conviver* para poder ejecutar esas actividades. Los responsables por la *Associação do Feijão* se responsabilizan por las cuestiones burocráticas, pero los demás agricultores beneficiados no lo hacen, con lo que la carga de responsabilidad pesa en los ombros de la asociación “*do Feijão*” y de la *Conviver*. El equipo admite que este “involucramiento total com el PAA” limita la realización de otras actividades de la entidad. Los miembros defienden, también, la necesidad de que el PAA disponibilice recursos para la capacitación y el funcionamiento administrativo del programa.

En 2007 se creó la COOAFAM (cooperativa de las Asociaciones de los Agricultores Familiares de Mirandiba), formada por las asociaciones que se integran a las entregas, más socios individuales. Se espera que la cooperativa asuma, de hecho, las actividades administrativas del Proyecto CONAB.

Entre otras cuestiones que el equipo de la *Conviver* menciona está el hecho que los jóvenes no han tenido acceso al programa PAA, porque no consiguen la DAP en virtud del vínculo familiar. Sólo consiguen la DAP cuando están casados o cuando pueden probar su independencia de la familia. Esto ha desestimulado a muchos jóvenes a participar de los proyectos.

Incluso, los miembros de la *Conviver* se quejaron porque los hijos de los agricultores familiares, la mayoría, no se beneficia con los donativos

de la CONAB. Esto se debe a que las escuelas del medio rural no tienen infraestructura que les permita almacenar los productos en esos locales, por lo que gran parte de los productos donados para las escuelas de Mirandiba, termina beneficiando a las escuelas del área urbana.

Uno de los técnicos de la *Conviver* dijo que: “antes del PAA no existía el beneficiamiento, no había huertas, y ahora todas las comunidades tienen huertas, lo que ha creado una cultura productiva. Cerca del 90% de los productos que hoy se producen, fueron introducidos por causa del Proyecto CONAB”.

Durante el diálogo, se percibió que lo que más preocupó a los técnicos al elaborar el proyecto, fue la relación productividad/consumo de agua, así como el hecho que los productos escogidos atendieran “nutricionalmente” la demanda de los beneficiarios de los donativos.

Otro motivo por el cual se restringió la selección de variedades suministradas al Proyecto CONAB, fue la burocracia excesiva. La comercialización por asociación exige que la factura presente un máximo de 7 productos. Cuando el agricultor comercializa más que esto, tiene que emitir una factura nueva, con lo que aumenta el trabajo fiscal y burocrático. Además, el técnico comentó que el proceso de organización y de planeación de la producción que hoy existe entre los agricultores es algo reciente.

Según el técnico, los programas de gobierno normalmente trabajan dentro de la lógica del crédito de costeo, como lo hace el PRONAF, pero en el caso del PAA, la lógica que se sigue es la de la comercialización, “lo que obliga a que los agricultores tengan que ingeniárselas para plantar”. Aunque los agricultores reciban el pago atrasado, ellos producen y no tienen deudas más tarde. De acuerdo con su percepción, esto demuestra que “los agricultores consiguen producir”. Es más, dentro del Proyecto CONAB ningún agricultor tuvo acceso al PRONAF costeo, y plantaron de todas maneras. El técnico comentó que algunos agricultores consiguieron, inclusive, saldar deudas con el banco a partir de los rendimientos generados por las entregas a la CONAB.

El impacto del PAA según la percepción de los beneficiarios de los donativos

De acuerdo con la percepción de los representantes de instituciones beneficiarias, después de los donativos del PAA – identificados como “donativos de la *Conviver*” o “donativos de la CONAB” – la calidad de las refecciones servidas mejoró significativamente. Más de una vez, los donativos fueron considerados “una bendición de Dios”, ya que servían para complementar la merienda, que antes consistía en alimentos enlatados e industrializados. En varias ocasiones los beneficiarios dijeron que el PAA es importante para valorizar a los agricultores familiares locales y a su producción.

En Mirandiba se entrevistaron representantes del Centro de Convivencia de Adultos Mayores (CCI –sigla en portugués), de la APAE, del parvulario “Creche Escola Josefa Magalhães” y de dos escuelas municipales. Sólo en la APAE se benefician 89 personas y en las escuelas rurales y urbanas, 2.754 alumnos. En el CCI se beneficia alrededor de 70 adultos mayores. La representante de la APAE recordó que sus alumnos permanecen 8 horas en la escuela, por lo tanto es necesario darles una alimentación reforzada. En el parvulario hay 200 niños y niñas matriculados, pero frecuentan el espacio otros 180 niños y niñas más, que no están matriculados.

Antes del PAA no se consumían berenjenas. Según los comentarios de los representantes, poca gente en la ciudad conocía este producto. Antes de los donativos de la *Conviver*, la carne de macho cabrío y la mandioca no se incluían en las refecciones. Ahora se consumen productos “frescos” en las escuelas y así el menú puede ser más variado. La sopa que se servía antes de los donativos era “industrializada” y ahora las escuelas hacen sopas con una variedad de productos donados por el PAA. Entre los productos a los cuales no se tenía acceso antes de los donativos, las entidades destacaron la carne de macho cabrío, la mandioca, el melón *caxi*, el



© ACTIONAID

pescado y muchas verduras. Una de las representantes comentó que su hijo de 2 años *“había aprendido a comer lechuga en la guardería infantil”*.

Para que los niños y niñas acepten los productos más fácilmente, las cocineras trituran todo (pimentón, berenjena, cilantro, lechuga etc.) en la licuadora. Se desarrollaron proyectos educativos en las guarderías para estimular a los niños y niñas a que coman verduras y legumbres.

Después que se iniciaron los donativos, según los representantes de las entidades beneficiadas, los alumnos se mostraron con más ganas y con más gusto de participar. *“Se nota que los alumnos están bien alimentados”* y que *“muchas familias envían los hijos a la escuela para que coman”*. Esto significó que la frecuencia, el rendimiento escolar aumentaran y que se redujera la evasión escolar. Por otro lado, la calidad de la alimentación ha reducido las enfermedades entre los niños y niñas. Según una profesora, antes la guardería municipal tenía una enfermera para cuidar a los niños y niñas enfermas, pero ahora que están más sanos, se dispensó la enfermera.

Entre las dificultades que las entidades encontraron, se refirieron al transporte y a la mano de obra auxiliar, necesaria para desembarcar los productos. Las cuestiones relacionadas con el exceso y la mala calidad de los productos se conversaron con la asociación de agricultores. Ésta solicitó que las entidades planearan su consumo y que supervisionaran el desembarque, devolviendo los productos de mala calidad. La administración del proyecto contempla un sistema punitivo para los agricultores que envíen productos en mal estado, que no les permite la entrega de productos.

En el municipio de Serra Talhada¹⁵, la mayor parte de las entidades beneficiadas son escuelas de la Red Municipal y Estatal. En el medio urbano se atienden 13 escuelas municipales junto con otras 15 del medio rural, 4 escuelas estatales y 5 entidades más beneficiadas (hospital, PETI-Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, abrigo, centro espírita y asilo). Los donativos del PAA de Mirandiba atiende a 8 mil de los cerca de 11 mil alumnos de la red municipal de Serra Talhada.

15. El Municipio de Serra Talhada recibe donativos del CDEAF, desde 2006, y también trabaja con el mecanismo de la Compra Directa Local de la Agricultura Familiar (CDLAF) y con el PAA-Leche, en alianza con el gobierno de Pernambuco. La leche se adquiere en el municipio a través del programa PAA-Leche, administrado por el Estado de PE y alcanza los 8 mil litros por año.

Los educadores de Serra Talhada, así como ocurrió en Mirandiba, exaltaron la calidad de los alimentos que hoy se sirven, después de los donativos del PAA. De acuerdo con los entrevistados, los recursos del Estado para adquirir los productos de la merienda escolar de la Red Estadual sólo permiten adquirir lo más básico. El complemento con verduras ahora es posible, gracias a los donativos del PAA y del CDLAF. Al principio, las cocineras no sabían preparar berenjenas y hoy ellas tienen varias recetas, de las cuales la más apreciada es la “berenjena frita”. También se usa en la sopa, después de pasarla por la licuadora, así *“ellos no se dan cuenta y están consumiendo nutrientes”*, comentó una cocinera. No hay duda que a los alumnos les gusta más la carne de macho cabrío y la mandioca, pero hoy también les gusta tomar jugo con leche (de umbú, lechosa, guanában, entre otros).

Según los educadores, la complementación de la merienda con los donativos del PAA es vista como *“un puerto seguro, dónde los niños y niñas tienen alimento de calidad... a veces los papás no se alimentan bien en casa, por lo menos los hijos que van a la escuela, lo pueden hacer”*. Con los donativos, la alimentación está *“más rica”*, aumentó la frecuencia escolar y se redujo la evasión. Se citó un estudio en las escuelas del municipio, dónde se señala que hubo una reducción del 40% del índice de evasión escolar. Antes los alumnos reclamaban mucho por causa de dolor de cabeza y de barriga. La reducción de esta demanda se adjudica a la merienda de mejor calidad, con un alto valor nutricional e, inclusive, *“ecológica”*.

No todas las escuelas del medio rural de Serra Talhada fueron beneficiadas con los donativos, lo que fue considerado un aspecto negativo. Se alega que la mayoría no tiene congelador, heladera o, inclusive, energía eléctrica. Sin embargo, 20 escuelas del medio rural, consideradas como las más grandes, reciben donativos y con esto se atiende a cerca del 70% de los alumnos del área rural.

El impacto del PAA en la percepción de los agricultores

La percepción que tienen los agricultores de Mirandiba sobre el impacto del PAA, se manifestó en conversaciones con dos comunidades de *quilombos*: la comunidad “do Feijão”, coordinadora de los proyectos CONAB, y en la Comunidad “do Araçá”, una de las integrantes más nuevas del proyecto.

En la comunidad “do Feijão”, 14 familias entregan productos para el “Proyecto CONAB”. Entre los impactos que observaron los agricultores, se mencionó la adquisición de transporte, carro y moto, y la compra de ganado con recursos del PAA.

El consumo de alimentos en las familias cambió también. Antes de las entregas para el Proyecto, las familias consumían apenas arroz y frijoles, y ahora “*tienen verduras y jugo*”. También se percibió que los niños y niñas de la comunidad se han enfermado menos, antes vivían con gripe y ahora, que se están alimentando con lechugas, frijoles, berenjenas entre otros productos, están más sanos.

El PAA también organizó la forma de producir en la comunidad, al exigir que los agricultores planearan su producción y cosecha. En la comunidad “do Feijão” se implantó un proyecto piloto de producción de hortalizas. Una agricultora comentó que “*atravez del proyecto fui aprendiendo, le echaba agua a las plantas con balde en la cabeza y poquito a poco fui consiguiendo mejorar y tener bomba*”. Según ella: “*lo mejor del mundo es no tener que depender de los otros*”. Se mencionó que la adquisición de la bomba de riego – por medio de un proyecto asociado a la *Conviver* – había sido fundamental para garantizar la irrigación de los productos que se entregan al PAA. Los miembros de la comunidad comentaron que pueden producir, porque tienen bomba para el agua, aspersores y “*muchas ganas*”. Esto permitió que aumentara la producción de alimentos en la comunidad y “*antes antes que se cumpliera el plazo estipulado en el proyecto PAA, había gente que ya había cumplido sus metas de entrega*”.



© ACTIONAID



© ACCIONAID

Algunos agricultores “do Feijão” venden en la feria ecológica de Mirandiba y lo que no se vende se entrega al PAA. Entre los productos, la producción de pulpa es la que da más lucro. El proyecto Fruterías, desarrollado por la *Conviver*, permitió que la comunidad “do Feijão” plantara mudas de árboles frutales, y que hoy sean regados con el flujo de la presa, suministrando frutas para la comunidad y para fabricar pulpa.

Según los agricultores de la comunidad “el agricultor se informa de todo lo que sucede en el proyecto”. Esto se debe a que existe un comisión, formada por representantes de las asociaciones, que se reúne semanalmente en la *Conviver* para discutir los problemas. La COOFAM, de acuerdo con los agricultores, va a garantizar la comercialización aunque el proyecto CONAB termine. A propósito, los agricultores “do Feijão” consideraron como aspecto negativo, la posibilidad de que el “Proyecto CONAB” deje de existir por causa de recambios en las fuerzas de gobierno.

Se mencionó que la comunidad está organizada para llevar los productos hasta la ciudad, lo que reduce los costos. La movilización para las entregas de productos ha fomentado la organización, pero no todas las asociaciones participantes en el proyecto tienen ese nivel de organización, según la opinión de los agricultores. El grupo enfrenta también dificultades para realizar las entregas semanales de los productos, por falta de transporte.

Entre las críticas al PAA, los agricultores comentaron que la falta de la Declaración/DAP limita la participación. Reconocen que el expresidente de la asociación “do Feijão” fue quien más se involucró con el Proyecto CONAB, al punto de haber perdido la “huerta” por estar trabajando en el proyecto.

El expresidente de la asociación “*do Feijão*” considera que el PAA es extremadamente exigente con el aspecto administrativo, sin embargo no viabiliza recursos para remunerar este servicio. El sabe que existen varias personas en las comunidades que son capaces de llevar a cabo la tarea, pero tendrían que ser remuneradas para que contraten otras personas que asuman sus quehaceres en los sitios. El expresidente de la asociación comentó que ocupa buena parte de su tiempo con las cuestiones organizativa del programa, sin remuneración, lo que lo lleva a ausentarse bastante de sus tareas productivas en el sitio, lo que le provoca diversos problemas y prejuicios.

Los agricultores comentan que la escuela de la comunidad no recibe siempre los productos de los donativos, y critican diciendo que “*los hijos de los agricultores que producen los alimentos no tienen acceso a los beneficios de los donativos*”. Reivindican la necesidad de un congelador para almacenar los productos y de transporte para llevar los alimentos a las escuelas.

Las políticas federales dirigidas a las comunidades de *quilombos* han beneficiado también a la comunidad “*do Feijão*”. Se relató que la *Conviver* había capacitado comunidades en *quilombos*, en alianza con el MDA. Los agricultores consideraron que la capacitación había sido “*muy interesante*”, con cursos de beneficiamiento de frutas, caprinocultura, horticultura, relaciones de género, asociativismo y de fruticultura.

Entre los problemas que enfrentaron los agricultores, se citó la dificultad de tener agua de riego y la limitada asistencia técnica. Hubo algunos comentarios sobre las cuestiones político-partidarias que se observaban en el municipio. Algunos agricultores reclamaron porque el actual gobierno municipal no está abierto al diálogo con la asociación. Ellos piensan que esto se debe a que son identificados como partidarios de grupos políticos de oposición al actual gobierno municipal.

Los comentarios de la comunidad “*do Araçá*” no difieren mucho de los de la comunidad “*do Feijão*”. En Araçá, las 13 familias entregan productos al “Proyecto CONAB”. Aunque enfrentan más dificultades económicas que la comunidad “*do Feijão*”, la comercialización ha sido un gran estímulo para aumentar el ingreso de las familias y la diversidad de alimentos para el autoconsumo. Todas las familias “*do Araçá*” son

atendidas por el programa *Bolsa Familia* y son beneficiadas por el sistema de “Vínculos Solidarios” de Actionaid¹⁶.

La situación de la comunidad mejoró desde que se hicieron las cisternas, hace unos 2 años. Entre lo que se destacó acerca del impacto del PAA en la comunidad, se habló de que antes tenían que comprar las verduras y ahora ya producen pimentón, lechugas, betarragas, entre otros productos. Ahora se aprovecha el umbú para hacer pulpa, junto con otras frutas de la región, lo que mejoró el ingreso de las familias. Uno de los agricultores dijo que antes de las entregas para la CONAB, se quedaba cerca de 6 días por semana fuera de la comunidad “a la caza de trabajo” y que con el PAA, ahora tiene independencia y tiene que trabajar más “alquilado”.

Además de entregar productos para la CONAB, los agricultores comercializan en la Feria Agroecológica de Mirandiba, lo que ha si “muy bueno” para el ingreso de las familias. Y, así como la comunidad “*do Feijão*”, la comunidad “*do Araçá*” también está en un *Quilombo* y se ha beneficiado con los cursos de capacitación orientados hacia este tipo de comunidades. Una agricultora relató que después de la capacitación aprendió nuevas recetas y que está comercializando en la Feria Agroecológica. La formación para producir de manera agroecológica se realizó por medio de los curso de capacitación en los *quilombos*.

Entre las reclamaciones, se levantó el hecho que la Pastoral del Niño, que atiende niños y niñas de la comunidad, no recibe los donativos del PAA porque no tiene heladera para almacenar los productos. Otro aspecto que se mencionó, fue el hecho que algunos agricultores no pudieron participar en el Proyecto CONAB 2007, porque la Carta de Aptitud se atrasó. Y más, la comunidad subrayó que lo fundamental es la construcción de un pozo para garantizar el riego de la huerta, pero que hasta ahora no han tenido condiciones para construirlo.

16. El Sistema de Vínculos Solidários (SVS) es un mecanismo para arrecaudar fondos, por medio del cual Actionaid obtiene recursos para apoyar proyectos de desarrollo en África, América Latina y el Caribe. Este sistema se caracteriza por proveer un flujo regular de recursos, lo que permite que se planeen y se ejecuten actividades a largo plazo. Este sistema se está utilizando hace más de 30 años en más de 30 países, entre ellos: Brasil, Guatemala y Haití. El SVS se implementa de la siguiente manera: una organización o persona de un país se vincula a un niño o niña del área del proyecto y pasa a contribuir regularmente con Actionaid. En contrapartida, Actionaid tiene la obligación de mantener informados a estos donadores acerca del impacto producido por el proyecto en el área, así como de mantener el vínculo con el niño o la niña.

Consideraciones finales

El PAA, seguramente es una de las políticas públicas federales que ha provocado un gran impacto entre los agricultores familiares de Mirandiba, en el interior nordestino. Fomentó un cambio en la matriz productiva local, introduciendo legumbres y verduras nuevas, especialmente la berenjena que la población desconocía. Entre los productos que se producían poco antes del PAA están el pimentón, el tomate cereza, la betarraga, la lechuga y la zanahoria.

La introducción de árboles frutales nuevos también produjo impacto en la producción local, al mismo tiempo que se revalorizaron las frutas locales (melón *caxi* y umbú). El umbú se utilizaba apenas en el período productivo, ya que no había costumbre de beneficiar la pulpa. El melón *caxi*, sin valor en el mercado, se destinaba a alimentar a los animales. La valorización comercial de las legumbres, las verduras y frutas jugó un gran rol en la (re)valorización de estos productos entre los agricultores, lo que resultó en que se los incluyera en el consumo doméstico. Hoy, los agricultores que cuentan con la asesoría de la *Conviver*, se concentran para cumplir las metas de producción.

Los cambios en la matriz productiva fueron exitosos, también, porque tuvieron el apoyo de técnicos habilitados y comprometidos con la producción agroecológica. La tecnología de irrigación fue fundamental también, así como el hecho que las comunidades cuenten con energía eléctrica para utilizar la tecnología (bombas y aspersores). Lo que se observó fue que, aunque los agricultores ya conocían muchos de los productos, no los producían mucho, por restricciones de agua o porque no conocían el proceso productivo.

Se percibe que el PAA provocó impactos en la organización de los agricultores, ya que desde que comenzó a funcionar en 2005, el número de asociaciones en las comunidades aumentó, inclusive al constituirse la COOAFAM. En 2007 había 07 asociaciones y en 2007, eran 20. La planeación de la producción, cosecha y procesamiento de los productos es la expresión de una dinámica administrativa nueva, que se puso en práctica después que el PAA entró en vigencia. Además, a pesar de que pocos agricultores hayan participado en la administración fiscal financiera, de hecho algunos agricultores se están capacitando para desempeñar esas funciones.

Otro impacto del PAA se refiere al hecho que los agricultores de Mirandiba hoy están viviendo con los ingresos a partir de su propiedad, no tiene que trabajar más “alquilado”. Tener que dejar sus sitios y quedarse fuera de casa por cuatro meses al año, durante la sequía, ganando muy poco, dejando a las familias solas, alimentándose mal casi siempre, dejando de lado sus trabajos productivos, es una de las peores humillaciones que sufren los agricultores. Con el PAA, ellos se mantienen en sus tierras. Como dicen los interioranos, el programa les “dió independencia”.

Entre las cuestiones relevantes, se destaca la reivindicación de los técnicos y agricultores de que el gobierno Municipal establezca una alianza más amplia con el proyecto. Ellos reclaman auxilio para el transporte de los alimentos y para mejorar la infraestructura de las escuelas en el medio rural. El ejemplo del PAA demuestra que la alianza con la administración municipal ni siempre es fundamental, entretanto, es necesaria para que el proyecto pueda correr bien.

Hay que destacar la asistencia prestada por la ONG *Conviver* para elaborar y administrar el “Proyecto CONAB”. La entidad jugó un rol fundamental con el apoyo administrativo y logístico, así como con la capacitación técnica para los agricultores, para que consigan realizar las entregas de productos alimenticios y de los productos administrativos, como el balance y las facturas. Esto demuestra cuán importante es una alianza, que aunque no sea una alianza gubernamental, al serlo con una entidad pública puede garantizarle a los agricultores interesados, aunque no estén capacitados, que puedan participar en el Programa.

Aunque Mirandiba no tenía un consejo municipal de seguridad alimentaria, tuvo el apoyo del Consejo Estatal de Seguridad Alimentaria, lo que demuestra la necesidad de que se establezca un canal de comunicación entre la instancia Municipal y la Estatal. Sin embargo, esto no reduce el recelo de algunos agricultores, cuando ocurra el cambio de administración del Gobierno Federal, que puedan extinguir el PAA, junto con el canal de comercialización que el programa ofrece. Este tipo de preocupación se podrá solucionar cuando el PAA adquiera el estatus de acción de Estado y sea reglamentado como tal.

Cabe mencionar que los cambios en Mirandiba fueron potenciados por otras acciones y políticas públicas federales, identificadas

en el municipio, por lo tanto los cambios que se observan no se refieren apenas a los efectos provocados por el PAA. A guisa de ejemplo, se cita el programa *Brasil Quilombola*, el programa Luz para todos y el programa *HUM Milhão de Cisternas*. El Programa Bolsa familia atiende en Mirandiba 2.306 familias, cerca de 85% de la población del municipio¹⁷.

El PAA tiene un gran potencial para formar capital social, porque exige un esfuerzo colectivo de parte de los propios agricultores familiares involucrados. Esto estimula el intercambio de informaciones y de acciones de cooperación entre las familias. Atravez del PAA, los agricultores construyen una percepción acerca del desarrollo que se genera a partir de esfuerzos colectivos y no por esfuerzos individuales. Y esto ocurre porque la integración involucra a los productores, los consumidores y al poder público.

El PAA movilizó grupos de Mirandiba que viven en el medio rural y que han sido tradicionalmente excluidos de las políticas públicas, como el caso de las comunidades en *quilombos* o el de las mujeres. La participación femenina en el programa hay que valorizarla en virtud de la relación histórica que tienen las mujeres con las huertas. Cuando el PAA transforma la actividad de la huerta en algo rentable, está llevando a que los hombres asuman esta actividad junto con las mujeres, lo que no significa, necesariamente, que las mujeres sean las administradoras principales de los ingresos que generen las huertas. Por otro lado, se observaron ejemplos en que las mujeres que participaron en la comercialización, pasaron a tener acceso a un ingreso y, así, a la autonomía de decidir las adquisiciones personales y para la familia. Siendo así, el PAA muestra un potencial para contribuir de manera positiva para el equilibrio en las relaciones de género. Pero, todavía hay que prestar atención para que se elaboren mecanismos que incluyan la participación de las mujeres en la política.

El PAA en Mirandiba mejoró, sobre todo, el auto-estima de los agricultores y de sus familias. Antes “*las comunidades tenían una mirada*

17. Según el censo más reciente del IBGE, lanzado em octubre de 2007, Mirandiba presenta 13.523 habitantes. Al dividir esta cifra por 5 miembros en cada familia (papá+mamá+3hijos), tendremos cerca de 2705 familias.. Los datos sobre el número de familias beneficiadas por el Programa *Bolsa Familia*, se pueden encontrar en el sitio de la Caixa Econômica Federal. Esta referencia fue encontrada el día 16/10/2007 https://www.beneficiosociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00_00.asp.

triste y se quedaban esperando a que llegara la lluvia”, vivían trabajando “alquilado” y hoy están más motivados para y determinados a producir y vivir de su producción. Esto demuestra el desarrollo de auto-confianza, de autonomía y, seguramente, una lógica nueva de relación con el mundo y con las dificultades que se enfrentan en el interior nordestino. Tal vez, este sea el impacto principal provocado por el PAA en el municipio.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BITTENCOURT, G. Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil. Campinas: IE/Unicamp, 2003. (dissertação de mestrado).
- BOTELHO FILHO et al, 2007. Estudo do impacto do PAA sobre os arranjos econômicos locais nas regiões nordeste e sul do Brasil. In: Sousa, R. P.; Vaitsman, G.;(orgs). Cadernos de Estudos nº5- MDS SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS DO MDS DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE.
- COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Manual de Operações da CONAB, 2004. Disponível em formato eletrônico:
<<http://www.conab.gov.br/>> acesso dia 08 de Janeiro de 2007>
- _____. Oficina de documentação participativa do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar – PAA região nordeste, relatório síntese, 2006.
- _____. Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar – PAA. Resultados das ações da CONAB em 2006, 2007.
- DELGADO, G.C.; CONCEIÇÃO, J.C.PR.; OLIVEIRA, J.J. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Brasília: IPEA, Texto para Discussão n. 1145, dez. 2005.
- INCRA/FAO. Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico. Brasília (DF): NEAD, 1996.
- INCRA/FAO. Novo retrato da agricultura brasileira: o Brasil redescoberto. Brasília (DF): NEAD, 2000.
- MALUF, R. Políticas para a agricultura familiar relacionadas com a segurança alimentar e nutricional. Relatório Final OPPA/CNPq, 2006 – Documento interno.
- MALUF, R. e ZIMMERMANN, S. A. MALUF, R.; ZIMMERMANN, S. A. *Politiques municipales de lutte contre la faim et promotion de l'agriculture familiale au Brésil*. França, 2005. Disponível em <www.cfsi.asso.fr>
- MATTEI, L. PRONAF 10 anos: mapa da produção acadêmica. NEAD Estudos, 12. 202 p. – Brasília: MDA, 2006.
- SILVEIRA, F. G.; CARVALHO, A.X.Y.; AZZONI, C. R. (et al.) Dimensão, magnitude e localização das populações pobres no Brasil. NEAD

Debate, 12. 52 p. – Brasília: MDA, IICA, 2006.

SILVA, A. D. Avaliação Externa da Associação Conviver no Sertão, Mirandiba Recife, PE. Actionaid: Documento interno, 2007.

SPAROVEK, G. et al. Estudo comparado sobre a efetividade das diferentes modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA NE. FAO/MDS – (UTF/BRA/064/Brasil)

ZIMMERMANN, S. A. (2007). Políticas públicas e arranjos institucionais: o programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA). Trabalho apresentado no VII Congresso Brasileiro de Sistemas de Produção, de 4 a 6 de setembro de 2007, Fortaleza (CE), organizado pela Embrapa Agroindústria Tropical. Disponível em <<http://www.cnpat.embrapa.br/sbsp/10/07/2008>>

PRONAF AGROECOLOGÍA: SISTEMATIZACIÓN DE UNA EXPERIENCIA LLEVADA A CABO EN LA ZONA DA MATA DE MINAS GERAIS

3

EUGÊNIO A. FERRARI¹
SÉRGIO S. ABRAÃO²

Presentación

Este documento describe y analiza la experiencia de acceso de un grupo de agricultores familiares a una política de crédito diferenciadas – *Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) Agroecologia* –, organizados en Sindicatos de Trabajadores Rurales (STRs) y que contaron con el apoyo de una organización de asesoría: *Centro de Tecnologias Alternativas* – CTA.

En su primera parte se caracteriza a la región dónde ocurrió la experiencia, principalmente en relación a los aspectos que les plantearon problemas a los agricultores familiares. En seguida se describe la experiencia en sí, y luego se construye el análisis partiendo del punto de vista de quien vivió la experiencia.

1. Ingeniero Agrónomo, miembro del equipo técnico del *Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata* – CTA. Email: ferrari@ctazm.org.br

2. Ingeniero Agrícola, miembro del equipo técnico del *Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata* – CTA. Email: sergio@ctazm.org.br

Caracterización del área de intervención

La experiencia se desarrolló en algunos municipios de la región de la *Zona da Mata* del Estado de Minas Gerais, Brasil. La región se localiza en el sudeste del estado y está constituida por 142 municipios que se distribuyen por una superficie de 35.748, 7 mil Km². Tiene una población de aproximadamente 2.030.856 habitantes y posee el tercer mayor grupo de habitantes del estado, además de muchos municipios pequeños (38%) con cerca de 5 mil habitantes (IBGE, 2002). Considerando el número de establecimientos agropecuarios, la región ocupa la primera posición entre las propiedades con menos de 100 Ha, al compararla con las otras regiones del estado de Minas Gerais. Estas pequeñas propiedades corresponden al 91,30% del total de establecimientos y ocupan el 50,53% del área total (IBGE, 1996).

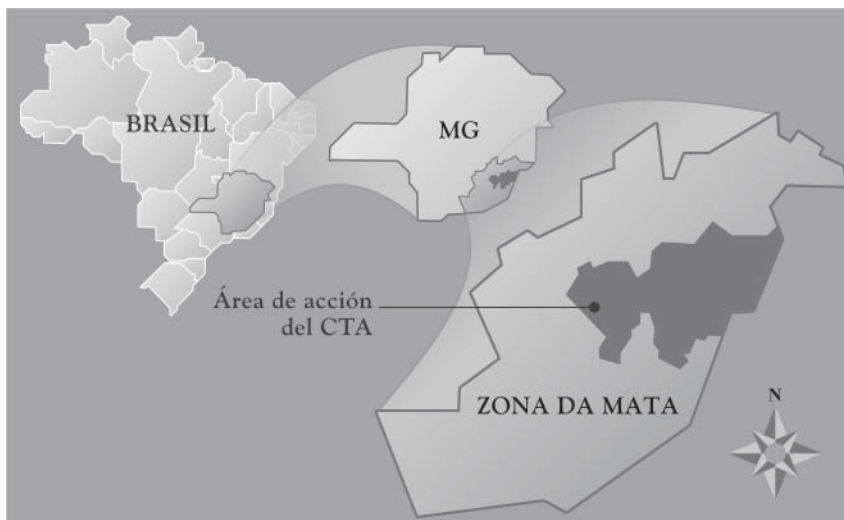
La producción agropecuaria tiene un peso significativo en el valor de la producción regional y ocupa el 34,68% de la Población Económicamente Activa. El café, a pesar de las crisis y de las transformaciones de la economía regional, se mantiene como uno de los principales productos de la región, siendo plantado, tanto en grandes propiedades, como en las pequeñas.

Se puede afirmar que en el sector norte de la región, dónde se llevó a cabo la experiencia que se sistematiza aquí (Figura 1), gran parte de los agro ecosistemas actuales están basados en el cultivo del café, maíz, frijoles, hortalizas, frutas, pecuaria bovina y criadero de animales pequeños.

La introducción del cultivo del café, al inicio del siglo XIX, fue una de las causas principales que llevó a la devastación de la vegetación y a la erosión de los suelos, cediendo lugar, posteriormente, a los pastizales que actualmente ocupan el 63% de la cobertura vegetal de la *Zona da Mata*. Los matorrales y los bosques naturales cubren apenas el 11,53%. Los procesos históricos de deforestación y erosión de los suelos hoy se enredan en la indiferencia con que se trata el destino de los residuos y efluentes tóxicos y el uso intenso de pesticidas. Sin mencionar la pérdida persistente de la biodiversidad agrícola, que compromete la seguridad alimentaria de la población rural y con bajos ingresos.

FIGURA 1

Área de acción del CTA en la Zona da Mata en Minas Gerais.



Los agricultores de la región tienen ingresos inferiores al promedio del estado y viven un proceso de pauperización gradual. La región ocupa el segundo lugar más bajo del estado en lo que se refiere al ingreso mensual, representado por el 48,5% de los productores con un ingreso mensual menor que dos salarios mínimos y por el 46,7% que gana entre 2 y 10 salarios mínimos. En esta región, los agricultores tienen un nivel de escolaridad bajo, siendo que el 86,6% – lo que incluye los analfabetos – de ellos alcanzó apenas a completar la educación básica (BDMG, 2000).

El promedio de las familias de pequeños agricultores está constituido por cinco personas. Todas ellas participan en el trabajo que se organiza de acuerdo con criterios muy bien definidos, basados en cuestiones culturales. Las actividades reproductivas (criar hijos, trabajo doméstico etc.) son ejecutadas principalmente por las mujeres. Aunque todos y todas participan en el trabajo, la participación de la mujer es considerada una ayuda. El trabajo masculino está dirigido, principalmente, a cumplir las funciones de continuidad mayor que se pueden socializar, intercambiar, convertirse en moneda... El trabajo femenino y de los niños y niñas se aboca a las tareas que no se pueden convertir en dinero, a las actividades que difícilmente se podrían dejar en las manos de

trabajadores contratados. Se trata de tareas sin secuencia, discontinuadas, que se distribuyen a lo largo de un día. Es por esto que este trabajo es desvalorizado como algo “no rentable”. Normalmente, los hombres ocupan más el espacio social que las mujeres, ya que éstas tienen dificultades para disponer de tiempo suficiente para las llamadas actividades representativas (participación en sindicatos etc.), por causa de su sobrecarga de trabajo. Los niños y niñas comienzan desde los 5 a 7 años de edad a ayudar a sus padres en las actividades que éstos realizan.

Las familias de agricultores de bajos ingresos son las que utilizan la fuerza de trabajo familiar, básicamente, para trabajar en una propiedad pequeña y/o en aparcería y sin acumular excedentes de manera sistemática. En relación al tamaño de las propiedades, éstas pueden variar entre 0 a 50 Ha, con un promedio alrededor de 12 Ha.

Causas de la pobreza en el medio rural de la *Zona da Mata*

El intercambio desigual y el dominio político correspondiente a la articulación de la economía familiar de la pequeña producción rural con la sociedad, como un todo, es lo que explica, en gran medida, la pérdida creciente de la importancia de esta producción dentro del sector agrícola, que se manifiesta tanto en su descomposición continuada (éxodo rural), como las dificultades que enfrenta para competir en el mercado.

La precariedad organizacional de los agricultores familiares de la región dificulta las negociaciones con el Estado y la reivindicación por políticas coherentes con sus necesidades. La base organizada de estos agricultores, sea en el sindicato o en la asociación, todavía está bastante limitada. Se constata que una gran mayoría de estas organizaciones es frágil, no está preparada para enfrentar los problemas técnicos ni de gestión con las que se tiene que enfrentar.

La agricultura familiar de la *Zona da Mata* fue objeto de políticas que llevaron a aumentar los riesgos y la inestabilidad de los sistemas de producción. Los Programas de Desarrollo Rural Integrado, que se implementaron en las décadas de los 70 y los 80, preconizaban la adopción de un paquete de tecnologías “modernas”, como la única forma de transformar a la agricultura familiar “tradicional”, “atrasada”, en “em-

presas rurales” integradas al mercado. Este patrón tecnológico fue adaptado sólo parcialmente, en virtud de restricciones ambientales y socioeconómicas. La introducción de estos elementos ha provocado un fuerte deterioro del medio ambiente, la pérdida de la identidad cultural y el debilitamiento de la economía de la agricultura familiar. Este nuevo patrón tecnológico, en su calidad de “paquete”, no llevó en consideración la lógica económica de la agricultura familiar, sus valores y su modo de vida y de reproducción social. Éste propone que la producción se vincule de manera creciente al mercado y desestimula la producción que atiende el autoconsumo – ambas tendencias se oponen a la reproducción continuada de la agricultura familiar.

Los problemas que enfrenta la agricultura familiar en la región, sin duda se sitúan en un contexto más amplio, en el cual la perspectiva del modelo agrícola y de desarrollo rural dominante establece la productividad y el lucro como objetivos centrales; la destrucción de los recursos naturales no entra en los cálculos económicos – la movilidad del capital permite “resolver”, a corto plazo, los problemas ambientales generados por este modo de producción y consumo; la tierra, el agua y los recursos genéticos se consideran como bienes privados y no como bienes públicos, así como el conocimiento sólo es válido cuando genera lucro. El elemento contradictorio de este contexto se refiere al carácter de las reformas que las políticas públicas trajeron para la agricultura familiar. El agente regulador es el mercado. Las rupturas estructurales que exigen nuevas relaciones de poder, como la democratización de la tierra y del ingreso, dejaron el escenario.

La implementación local de la política de crédito

En setiembre de 2003, el CTA y las organizaciones locales de agricultores familiares decidieron apoyar familias de su base, para que pudieran tener acceso a una nueva línea de crédito que el Gobierno Federal lanzó: el PRONAF Agroecología.

Por primera vez, el CTA decidió apoyar la búsqueda de formas de crédito, vía PRONAF, para atender al público con el cual actúa.

El carácter experimental de la iniciativa llevó a que se definiera un público restringido con el cual comenzar la experiencia, y que fue constituido por ochenta familias que ya estaban involucradas en un proceso de transición agroecológica de sus sistemas de producción. Un público que ya se relacionaba con dos acciones específicas del CTA: el Plan Estratégico del Café Agroecológico³ y el Programa de Formación de Agricultores/as⁴.

En virtud de la insuficiencia de personal del CTA para realizar la elaboración de proyectos para cada una de las familias, se optó por una metodología que tuviera la capacidad de optimizar el trabajo, involucrando a los proponentes. El equipo técnico formuló un guión, junto con los agricultores, en el cual cada proponente pudiese registrar informaciones acerca de su sistema de producción, así como datos sobre el ingreso familiar que las agencias bancarias exigen.

Se hicieron reuniones en los municipios de Divino, Espera Feliz, Tombos, Viçosa y Araponga, entre noviembre y diciembre de 2003, para elaborar los proyectos de forma colectiva y por la ayuda mutua. Durante las reuniones, además de contar con la contribución del equipo de asesoría del CTA, los agricultores involucrados establecieron un intercambio intenso de informaciones, lo que permitió que los proyectos se construyeran rápidamente. Una vez que se visualizó lo que cada familia solicitaba y las informaciones que ella poseía, se adecuó todo al proyecto a ser presentado a las agencias bancarias.

En enero de 2004, se presentaron las primeras versiones de los proyectos a las agencias del Banco do Brasil. Dado que las normas para presentar proyectos no estaban muy claras en esta línea del PRONAF, además que los agentes financieros no tenían experiencia con esta modalidad de crédito, ni nosotros tampoco, se sugirieron cambios para que se presentaran los proyectos. Se realizó una nueva reunión con los proponentes, en cada uno de los municipios, para revisar los proyectos, que una vez concluidos fueron dirigidos por los STRs a las respectivas agencias del Banco do Brasil.

3. Proceso realizado con el objetivo de conocer toda la cadena productiva del café en la región y de planear una acción conjunta entre los STRs, las Asociaciones de Agricultores Familiares y el CTA.

4. Programa resultante del anterior, como estrategia para atender a la demanda de los agricultores por un apoyo técnico durante la transición para la agroecología, en los diversos municipios del área de actuación del CTA.

A partir de este momento, cada municipio se relacionó de manera diferente con la consecución del crédito, dependiendo de la agencia bancaria. Sólo una agencia del Banco do Brasil, que ya conocía previamente el trabajo del CTA, aprobó los proyectos sin mayores exigencias, y al finalizar el mes de marzo de 2004, liberó los recursos de una sola vez.

Las otras cinco agencias involucradas exigieron y/o solicitaron más informaciones, más allá de las que ya se habían presentado después de revisar los proyectos. La liberación de los otros créditos ocurrió, en parte, al final de 2004 y la parte final, sólo a mediados del 2005, es decir, un año y medio después que se presentaron las propuestas a las agencias.

En este proceso participaron 82 familias de los municipios de Divino, Orizânia, Espera Feliz, Caparaó, Tombos, Pedra Dourada, Eugenópolis, Araponga, Ervália, Guidoal y P. Cândido.

Vale subrayar que ni todos los proyectos que se elaboraron se presentaron a los bancos y que ni todos los que fueron presentados fueron aprobados. Se elaboraron, inicialmente, 82 proyectos y al negociar con los bancos, 37 familias desistieron. Algunas lo hicieron por causa de la morosidad del proceso; otras, por falta de documentos exigidos (escritura del terreno). Finalmente, apenas aprobaron 45 proyectos para los cuales se liberaron recursos (Tabla 1). De todos los proyectos aprobados, 38 se encuadraban en el Grupo C del PRONAF

TABLA 1

Nº de proyectos elaborados para el PRONAF Agroecología: aprobados y valores.

N.º	MUNICIPIOS	PROYECTOS ELABORADOS	PROYECTOS APROBADOS	TOTAL APROBADO (R\$)	PROMEDIO P/ PROYECTO (R\$)
1	Araponga	22	20	148.000,00	7.400,00
2	Paula Cândido	3	3	17.800,00	5.933,33
3	Ervália	2	0	0,00	0,00
4	Guidoal	1	1	22.700,00	22.700,00
5	Divino	15	1	8500,00	8.500,00
6	Orizânia	4	0	0,00	0,00
7	Tombos	7	4	31.000,00	7.750,00
8	Pedra Dourada	2	0	0,00	0,00
9	Eugenópolis	4	2	17.500,00	8.750,00
10	Espera Feliz	18	13	147.510,00	11.346,92
11	Caparaó	3	1	7.500,00	7.500,00
12	Dores do Rio Preto	1	0	0,00	0,00
	TOTAL	82	45	400.510,00	8.900,22

(ingreso bruto anual de R\$2.000,00 hasta R\$14.000,00) y 07 en el grupo D (ingreso bruto anual de R\$14.000,00 hasta R\$40.000,00).

Los intereses aplicados a los préstamos fueron de 4% al año, con una carencia de 3 años y un plazo de 8 años para su devolución (un dividendo por año, en 5 años). Incluso tienen un bono de solvencia del 25% sobre los intereses, para quien pague a tiempo.

El rol de las organizaciones

El CTA se abocó a buscar las informaciones sobre la documentación necesaria para elaborar la negociación de los proyectos antes los bancos; proponer una metodología para elaborar los proyectos colectivamente; formatearlos después de esta construcción colectiva; asesorar las organizaciones aliadas (asociaciones y STRs) para la negociación de los proyectos con los bancos, así como a las familias durante la implementación de los proyectos.

La Asociación Regional de los Trabajadores Rurales de la *Zona da Mata*, que articula los STRs y las asociaciones locales en la región, se responsabilizó por los contactos con las instancias superiores, responsables por el PRONAF (Superintendencia del Banco do Brasil, Secretaría de Agricultura Familiar del Ministerio de Desarrollo Agrario etc.).

Los Sindicatos de Trabajadores Rurales articularon a las familias para que pudieran participar en las diversas actividades necesarias para tener acceso al crédito (trabajo colectivo y de ayuda mutua para elaborar los proyectos, reuniones con gerentes de los bancos, reuniones para monitorear el proceso). También presentaron sus proyectos a los bancos, apoyaron a las familias en las negociaciones con los agentes financieros y las mantuvieron informadas sobre las negociaciones.

La propia familia se hace cargo de la administración financiera del recurso. Cuando las familias tienen dudas, recurren a la red social en la que se insertan (comunidad, STR y asociaciones, CTA). También hubo momentos en que se evaluó el desarrollo del proceso, en reuniones en los municipios, que normalmente contó con la participación de las organizaciones locales y del CTA.

Los recursos a los cuales las familias tuvieron acceso se invirtieron, principalmente, en infraestructura y con la adquisición de

equipamientos, así como con los costes. Los financiamientos fueron adjudicados individualmente, con la excepción de un grupo de familias, que luego al recibir los recursos resolvió adquirir colectivamente un tractor, para el uso del grupo. Estas familias ya preveían gastos en sus proyectos para el transporte de la producción.

Las infraestructuras principales que se instalaron fueron: terrenos para secar granos, estructuras de almacenaje de la producción, corrales, chiqueros y mejores carreteras. Los equipamientos principales que se adquirieron fueron: picadoras, ensiladoras y segadoras motorizadas portátiles.

La política vivida

Se realizaron dos reuniones con los grupos que tuvieron acceso al crédito: una en Espera Feliz y la otra en Araponga, para poder aprender localmente cómo las familias beneficiarias habían percibido los resultados de la implementación de esta política. Al mismo tiempo, se entrevistó a dos familias, una en cada municipio, lo que permitió recoger no sólo los testimonios, sino también hacer un análisis más detallado acerca de la manera como la política contribuido para hubiera cambios en los sistemas productivos y en las condiciones de vida de estas familias.

Por otro lado, se pudo obtener otras informaciones durante tres visitas de monitoreo que se llevaron a cabo en este periodo: dos a Espera Feliz y una a Araponga. Un grupo de beneficiarios, acompañados por un técnico del CTA, realizaron estas visitas – organizadas por el CTA junto con los STRs. En estos momentos de visita, las familias beneficiarias exponen la idea original del proyecto de cada una y la forma como ésta se implementó en su propiedad, con esto se muestra lo que ellas comprendieron de los resultados, así como sobre las dificultades enfrentadas durante el proceso y las dudas que todavía están en el aire. El conjunto de los participantes se relaciona con la familia, dando sugerencias y planteando, asimismo, sus situaciones particulares. Por lo tanto, se trata de un momento de aprendizaje colectivo.

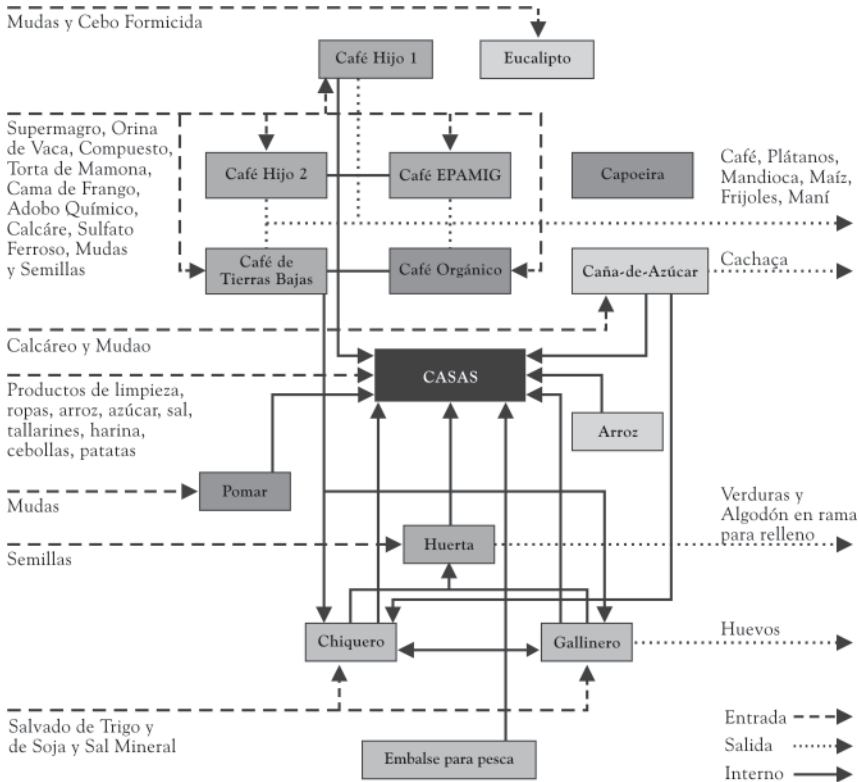
Una familia beneficiaria en Espera Feliz

En realidad, en esta propiedad de 8,8 Ha actualmente viven tres familias. El padre y la madre con dos hijos forman la primera familia. El hijo mayor de la pareja junto con la esposa y un hijo pequeño forman la segunda familia. La tercera está formada por una hija casada y su marido que vinieron a residir recientemente en la propiedad.

El Sistema de Producción está constituido por los subsistemas: café, eucaliptos, caña-de-azúcar, arroz, huertas y huertos, gallineros, chiqueros y embalses para la pesca, además de un área sin cultivar. En 2005, el CTA llevó a cabo un monitoreo en esta propiedad, caracterizando los diferentes subsistemas de producción. Esta caracterización se ilustra en el diagrama de flujos de la Figura 2 (FÁVERO et al, 2006).

FIGURA 2

Diagrama de flujos de una propiedad en Espera Feliz



El subsistema café fue dividido en cinco áreas: i) *Café Orgánico* – plantación con 1.000 unidades, dónde se plantaron leguminosas como adobo verde y se cultivó maíz y maní; ii) *Café en Experiencia* – Experimento a partir de 36 variedades de café que fueron implantadas en 2002 en el sistema orgánico, con el apoyo de la EPAMIG⁵, con un total de 2.000 unidades, aproximadamente; *Café del Hijo 1* – Esta plantación se inició en el año 2000 junto con el *café del Hijo 2*, con un total de 7.000 unidades. La plantación fue quedó abandonada entre 2 a 3 años. Parte de la plantación fue de eucaliptos y en el área restante se introdujeron (cerca de 3.000 unidades) otras especies de árboles; iv) *Café del Hijo 2* – Plantación desmembrada del *Café del Hijo 1*, un total de 1.000 unidades, tratada con adobo químico y sin usar pesticidas ni herbicidas; v) *Café de las Tierras Bajas* – Plantación más antigua con aproximadamente 5.000 unidades. En ella se utiliza el adobo químico y un plaguicida para controlar algunas manchas de *sapé*⁶. Intercaladamente, se cultiva maíz, frijoles, plátanos, mandioca y caña-de-azúcar. En esta área de la plantación se introdujo leguminosas y especies de árboles con el objetivo de promocionar una evolución hacia un sistema agro-forestal (FÁVERO et al, 2006).

Los productos principales que se comercializa son el café, plátanos, maíz, *cachaça* (aguardiente de caña-de-azúcar) y mandioca; en menor escala, frijoles, maní, verduras, algodón en rama para rellenos y huevos. Fuera del eucalipto, todos los otros subsistemas proveen para la alimentación de las familias. El sistema *café de las tierras bajas* suministra maíz, plátanos y mandioca para puercos y gallinas. El subsistema *huerta* incentiva el intercambio con los subsistemas *gallinero* y *chiquero*. La huerta alimenta las gallinas y los puercos y, a cambio, recibe el estiércol de los propios (FÁVERO et al, 2006).

Originalmente, la familia elaboró el proyecto para el PRONAF *Agroecologia* con un presupuesto de R\$10.000, con la finalidad de mejorar y ampliar las estructuras para el secado y el almacenaje por medio de la construcción de una terraza y un granero, con lo que mejoraría la calidad del producto después de la cosecha. Con esto, se espe-

5. Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais

6. Planta invasora (*Imperata brasiliensis*), de difícil control manual, que surge en suelos ácidos y compactos.

raba que la familia tuviese más confort, agilidad y seguridad al ejecutar su proceso de producción, además de abrirle horizontes para aumentar el ingreso familiar. Antes que el banco aprobara el proyecto, éste fue reformulado con la intención de construir un granero y comprar una segadora mecánica, basado en un valor total de R\$7.500,00. Al igual que la totalidad de familias entrevistadas en esta sistematización, una vez que los recursos fueron liberados no se los aplicó como se esperaba de acuerdo con el proyecto. En el caso de esta familia, los recursos sirvieron para cancelar un préstamo, previamente contratado, y para adquirir otro equipamiento que no estaba previsto: una picadora / ensiladora con motor eléctrico. Estos recursos también permitieron construir otra casa en la propiedad para una hija.

Eso no significa que el proyecto no se haya implementado. Se construyó la terraza de cemento y el granero, así como se compró la segadora. Sólo que esto se realizó a lo largo de tres años dentro de una estrategia, basada en el uso de los recursos recibidos junto con los resultados de la producción.

Lo primero que se hizo fue comprar la segadora, ya que uno de los estrangulamientos del sistema se debía al volumen de mano de obra necesario para hacer el mantenimiento de las plantaciones de café. La segadora permitió que se optimizara el manejo agroecológico del suelo, lo que facilitó el manejo de la vegetación espontánea, restos culturales y de las leguminosas en las plantaciones, y también disminuyó la necesidad de adquirir productos de fuera para el adobo (adobos químicos, *cama de frango*⁷, torta de mamona y compuesto), así como se redujo la necesidad de herbicidas. Por otro lado, contribuyó también para que la hija y su marido volvieran para la propiedad familiar, dejando de trabajar en régimen de aparcería con otros propietarios. Otro aspecto fundamental fue la construcción de otra casa dentro de la propiedad.

La adquisición de la picadora redujo los costos para criar gallinas y puercos, gracias a que los plátanos y la mandioca fueron mejor aprovechados en la producción de ración casera. La construcción de la terraza permitió reducir la mano de obra para secar el café y obtener una

7. [Nota de la traductora: material para forrar el suelo de las granjas donde se crían pollos – generalmente a base de coronas trituradas o aserrín de madera – y que después se usa como adobo orgánico (rico en nitrógeno y otros compuestos químicos)].

bebida de mejor calidad, con lo que se aumentó el valor recibido por saco durante la comercialización.

Otro factor que ayudó a estabilizar mejor el sistema – y que también contribuyó con la vuelta de la hija a la familia –, fue que la familia tuvo acceso al mercado de la *Compra Directa de la CONAB*⁸, lo que viabilizó la comercialización de 2.500 kg de *canjiquinha*⁹, en 2005/2006 y la comercialización de plátanos y mandioca, en 2006/2007. También se pudo adquirir un molino con los recursos del *PRONAF Agroecologia* para producir la *canjiquinha* y una bicicleta, que sirve para entregar los productos en la ciudad.

Cuando se hizo el análisis de gastos e ingresos del último año agrícola y los datos se compararon con los que se obtuvieron en los últimos dos años, se pudo verificar que el acceso a estas políticas (*PRONAF Agroecologia*, *Compra Directa de la CONAB*), de manera conjugada, contribuyó para que el ingreso familiar agrícola aumentara (Tabla 2).

Cuando se analizó la composición del ingreso, (Tabla 3), se verificó que la estrategia que esta familia había adoptado, había contribuido para que ella alcanzara un nivel superior de estabilidad y de autonomía, con una fuente de ingresos más diversificada, ya que anteriormente se basaba mayormente en la venta del café. Se puede agregar a esto, el hecho que la producción pasó a depender menos de insumos

TABLA 2

Gastos. Ingresos y resultados de la propiedad en Espera Feliz.

Gastos	Valor (R\$)	Ingresos	Valor (R\$)
Generales (de la familia)	4.172,00	Productos vendidos	13.838,00
Costes con la labranza	1.473,60	Servicios vendidos	1.900,00
Inversiones	4.533,00	Productos consumidos	2.384,00
TOTAL	10.178,00	TOTAL	18.122,00
Resultado del año agrícola 2006/2007			7.944,00
Resultado del año agrícola 2005/2006			3.000,00

8. Programa implementado por la Compañía Nacional de Abastecimiento, vinculada al Ministerio de la Agricultura, con el fin de abastecer instituciones filantrópicas y las escuelas de los municipios.

9. [Nota de la traductora: maíz triturado grueso (cuando se tritura más fino se llama polenta) que se utiliza en sopas (típico de Minas Gerais) o para hacer alcuuz (plato típico del nordeste brasileño) y también para alimentar animales pequeños]

TABLA 3

Análisis de los ingresos de la familia de Espera Feliz

Análisis de los ingresos	R\$	%
Venta de café (incluyendo el estoc)	6.953,00	38%
Venta de productos de la diversificación	6.885,00	39%
Consumo de productos por parte de la familia	2.384,00	13%
Venta de servicios	1.900,00	10%
TOTAL INGRESOS	18.122,00	100%

externos. Siendo así, los periodos frecuentes de caída de los precios del café, las familias podrán enfrentarlos sin las crisis características de estos periodos, sin endeudarse, sin disminución de las plantaciones por causa de manejo deficitario etc.

Del punto de vista de la familia, lo más marcante en relación a los resultados de la política del PRONAF *Agroecología*, fue haber realizado las inversiones que pretendían y cancelar deudas anteriores. El café almacenado permitió, con holgura, que se pagara la primera cuota del préstamo, que venció en noviembre de 2007.

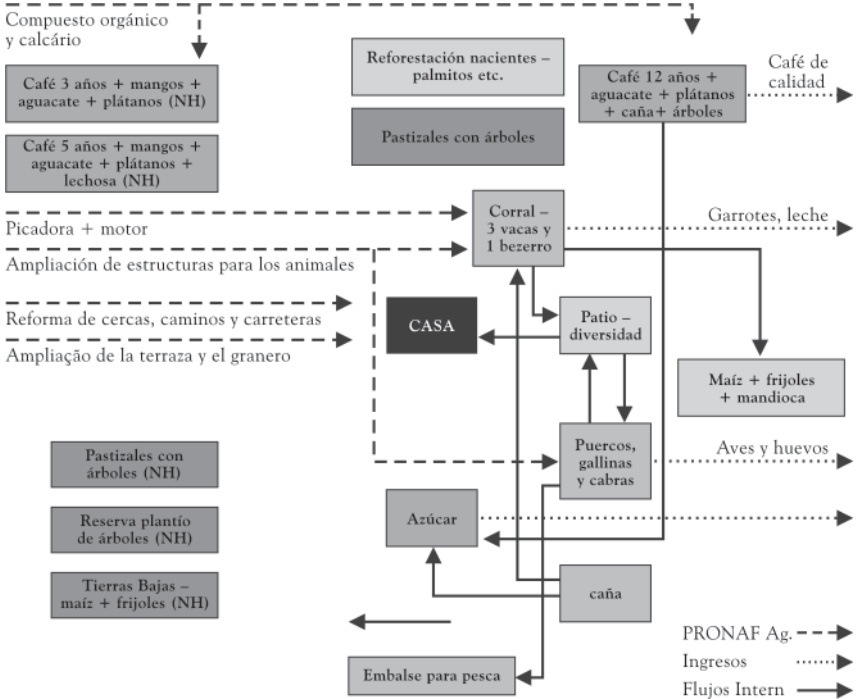
Una familia beneficiaria en Araponga

Esta pareja dispone de una propiedad de 5 Ha, que en realidad son dos áreas separadas: una de 3 Ha y otra de 2Ha, distantes entre sí por cerca de 1km. Tienen dos hijos, de 12 y 6 años de edad, y sólo el mayor va a la escuela. La pareja trabaja y cuida de la propiedad compartiendo todas las tareas, incluso las del servicio doméstico. El sistema de producción se puede visualizar en el diagrama de la figura 3.

En un área se encuentra la casa y el sitio con la huerta y el huerto, muy diversificados – con cerca de 20 especies cultivadas. En ella se encuentran también la mayor parte de los animales, con las infraestructuras de los criaderos, para la beneficiación y el almacenaje. Tiene una plantación de 1.100 unidades de café – combinada con árboles nativos, plátanos, aguacates y caña de azúcar – es un área donde se planta maíz, frijoles, donde hay cultivo de caña de azúcar y de forraje. Tiene, inclusive, pastos en consorcio con árboles y áreas reforestadas para conservar las nacientes, producir palmitos, frutas y madera para leña y construcciones.

FIGURA 3

Diagrama de flujos de una propiedad en Araponga, destacando los flujos internos, reforzados por las inversiones realizadas *



* Los flujos de esta propiedad, tanto los internos, como los externos, son mucho más complejos que los que se presenta aquí. En el caso de un análisis sobre la contribución de la propuesta agroecológica para mejorar las condiciones de vida de las familias, se podrían observar los flujos relacionados con la seguridad alimentaria y los servicios ambientales producidos, por ejemplo. Sin embargo, se consideró que esto no correspondería al propósito de esta sistematización. Por este motivo, se optó por enfocar apenas los flujos influenciados directamente, en un primer momento, por el acceso al crédito.

En la otra área se encuentran dos cultivos de café, que llegan a un total de 3.000 unidades, ambas en consorcio con árboles fructíferos. También hay un área destinada al cultivo de maíz, frijoles, otra de reserva y otra pastos con árboles nativos.

El proyecto que la familia elaboró para el PRONAF Agroecologia, por un montante de R\$7.500, se invirtió en la ampliación de la terraza de secar café, de las estructuras de producción animal – corral, chiqueo y gallinero – y del granero, además de mejorar las carreteras y las cercas, así como en la compra de una picadora con motor eléctrico.

La familia tenía el objetivo de disminuir su dependencia de los adobos orgánicos que se adquirían fuera de la propiedad y de aprovechar mejor los productos que ya tenían a su alcance para alimentar a los animales. En esta etapa de transición, la adquisición del compuesto y del calcáreo para los cultivos de café se incluyeron como costes.

Al igual que las otras familias, esta también utilizó los recursos liberados con otros fines: una parte se destinó a la compra de un tractor, que se realizó conjuntamente con los otros beneficiarios del PRONAF *Agroecología* en la comunidad. Otra parcela del dinero fue para saldar la deuda de una cuota por el área nueva que la familia adquirió. Una parte significativa se aplicó en una cirugía y en el tratamiento de una rodilla del hombre de la casa.

Con todo, después de tres años de haber recibido los recursos, todas las propuestas del proyecto de esta familia ya se habían implementado, además de otras que le parecieron importantes. La única excepción se refiere a la adquisición de un pulverizador para aplicar el *Super Magro*, que no se realizó porque el agricultor desistió en función del problema en la rodilla, que le impedía pulverizar. Y, a juzgar por el estado del cultivo, no había tanta necesidad de pulverización. En la medida que se obtuvieron ingresos con la producción de café, se fue completando lo que estaba previsto en el proyecto: adquirieron *cama de frango* y calcáreo para aplicar en los cultivos; ampliaron la terraza, el granero y las estructuras de producción animal; hicieron obras en las cercas, caminos y carreteras; compraron una picadora a motor.

De acuerdo con la evaluación de la familia, el crédito le abrió posibilidades de mejorar el sistema de producción y la vida en familia. En un primer momento, el dinero ayudó a superar una situación crítica por causa de la salud del agricultor, de las deudas pendientes etc. Después, al adquirir la picadora, se pudo aumentar el número de criaderos, aprovechando mejor el maíz, la caña, la mandioca etc. con la alimentación de los animales e, inclusive, facilitando la confección de compuesto orgánico en la propiedad – ya producen lo suficiente para los cultivos, para la chácara y para el patio de la casa. También permitió que se aumentara la producción de la fécula de mandioca. La producción de café aumentó con el compuesto adquirido, lo que redujo significativamente la mano de obra para secar el café en la nueva

terrazza. El café producido es de excelente calidad y ahora, gracias a que el granero se amplió, puede ser almacenado en la propiedad, con lo cual la familia tiene una autonomía mayor ante los compradores. Las obras en los caminos y carreteras, así como el servicio del tractor del grupo, redujo el costo del transporte.

La financiación del *PRONAF Agroecología* se pagó cuando venció la primera cuota (R\$8.364,00 – deuda principal + los intereses correspondientes al vencimiento de la primera cuota). Tuvieron miedo de estar endeudados en un momento de tantas incertidumbres acerca de cuál sería su capacidad de trabajo, debido a la situación de las rodillas del agricultor. Ya que la venta del café en este año les permitió hacer el pago, prefirieron librarse de la deuda rápidamente y dejar otras inversiones para más adelante.

Análisis de la política pública por parte de los beneficiarios

En primer lugar, vale destacar que el alcance del *PRONAF Agroecología* fue insignificante, considerando que se trata de una política pública destinada a promocionar la transición agroecológica de los agricultores familiares, para la cual el gobierno federal aportó con un volumen considerable de crédito en las líneas de financiación tradicionales en los últimos años (algo alrededor de 0,01%). La Tabla 4 muestra la dimensión con que se aplicaron los recursos. Cabe registrar que más de la mitad de los proyectos apoyados en Minas Gerais – estado dónde se presentó el mayor número de proyectos – fueron sometidos por los STRs de la *Zona da Mata*, con apoyo del CTA.

También se hace necesario señalar que, los agricultores que formaron parte de esta experiencia tuvieron acceso a informaciones y a asesoría, suministradas por el CTA y los STRs, además de estar engarzados en movimientos desde hace varios años, en los cuales se discuten y se proponen políticas como ésta. Es por esto que la política pública deja de ser una dádiva y pasa a ser una “*conquista de los trabajadores*”.

Sin embargo, cuando se conversó con las mujeres quedó claro que ellas no conocen de dónde surgió esta línea de financiación ni sus

TABELA 4

Línea de crédito PRONAF Agroecología – Banco do Brasil

UNIDAD DE LA FEDERACIÓN	NÚMERO DE CONTRATOS	TOTAL / UF	UNIDAD DE LA FEDERACIÓN	NÚMERO DE CONTRATOS	TOTAL / UF
Pará	7	81.278	Goiás	19	275.713
Rondônia	1	10.978	Mato G. do Sul	4	39.903
Tocantins	11	126.329	Mato Grosso	3	41.558
Norte	19	218.585	Centro Oeste	26	357.174
			Espírito Santo	2	30.498
Alagoas	1	3.600	Minas Gerais	82	865.714
Bahia	3	20.711	Rio de Janeiro	5	33.790
Ceará	22	148.427	São Paulo	11	135.639
Paraíba	2	16.080	SUDESTE	100	1.065.641
Piauí	2	5.000	Paraná	22	213.930
Rio G. do Norte	2	8.560	Rio G. do Sul	20	207.520
NORESTE	32	202.378	Santa Catarina	4	36.300
			SUR	46	457.750
TOTAL	223	2.301.528			

diferencias con las otras modalidades de crédito. Esto se explica por el hecho que son pocas las mujeres que participan en las reuniones dónde se discuten estas informaciones. Se pudo percibir que incluso en la elaboración de los proyectos, la familia participó muy poco y mucho menos las mujeres, aunque se recomendó y se dio el tiempo necesario para que los agricultores discutieran el proyecto con la familia antes de elaborarlo.

Esto no implica que las mujeres no hayan influenciado en la hora de ejecutar los proyectos. Una de las razones que explica que los recursos hayan sido, inicialmente, utilizados de manera diferente a lo previsto y que se hayan hecho las alteraciones efectivamente en los proyectos, es la influencia que ejercieron las mujeres en este momento. Ellas hicieron muchos cuestionamientos a las prioridades que los hombres habían establecido en los proyectos.

En relación a la percepción de hombre y mujeres acerca de las mejoras alcanzadas por el crédito que se obtuvo, las visiones no se diferenciaron significativamente, aun cuándo fueron consultados en

separado¹⁰. En las tres visitas de monitoreo durante la sistematización se pudo percibir que, el acceso a la financiación contribuyó con el proceso de transición agroecológica de las propiedades visitadas.

En las reuniones realizadas en los municipios de Araponga y Espera Feliz, con agricultores y agricultoras, se identificaron las ventajas principales del PRONAF *Agroecología*, al compararlo con las otras líneas del PRONAF: posibilidades de recursos para invertir en la agroecología, una propuesta que antes no tenía financiación; posibilidades de hacer inversiones con una carencia de 3 años (*“Permite que se retomen inversiones con el cultivo del café”*); un sobretecho de 50% con lo que se aumentó el volumen de recursos por familia; libertad para proponer lo que se necesita hacer, de acuerdo con la situación específica de cada propiedad.

Los propios agricultores y agricultoras señalaron las desventajas que enfrentaron con el PRONAF: condicionamiento bancario, exigiendo que los agricultores estuvieran involucrados en el proceso de certificación orgánica; tener mucho más trabajo para acceder al crédito, en relación a las otras líneas; tener que pagar intereses iguales a los de las otras líneas.

También sugirieron varias ideas que podrían mejorar esta línea de financiación: el plazo de carencia está bien, pero se podría aumentar el número de cuotas; sería mejor si los desembolsos para inversiones se pudieran parcelar, alterando los plazos de carencia respectivamente y las parcelas de acuerdo con cada desembolso (*“Daría mayores posibilidades de planear la transición, dando tiempo para evaluar lo que va resultando bien”*). *“Todo el mundo se vuelve loco con tanto dinero en el banco, teniendo que gastarlo todo en un año y sin tiempo suficiente para hacer todo al mismo tiempo”*); las personas que tuvieron acceso al crédito necesitan un apoyo sistemático (*“no tiene que ser un técnico, necesariamente, podría ser un grupo de agricultores que también estén en el proceso de transición hacia la agroecología, para intercambiar ideas sobre las dudas que siempre surgen”*). *“No se puede dejar a un compañero solo, porque aumentan las posibilidades de equivocarse”*); debería existir algún diferencial entre esta línea y las

10. Es necesario decir que, debido a límites de tiempo y de orden metodológico de esta sistematización, no hubo posibilidades de profundizar mayormente esta cuestión con las mujeres, lo que podría aportar diferentes percepciones sobre las mejoras alcanzadas.

otras del PRONAF, como un subsidio, por lo menos retirar los intereses o que éstos sean más bajos, en función de los servicios ambientales que los sistemas agroecológicos prestan a la sociedad: conservación de la biodiversidad, del suelo, del agua etc.; permitir que lo que se planeó en el proyecto se pueda cambiar, pues se necesita tener más libertad para usar los recursos, de manera que sean utilizados con las cosas que realmente estén estrangulando el proceso de transición agroecológica de la familia (*“por ejemplo, poder pagar una deuda; ayudar a tratar la salud de alguien en situación de emergencia etc”*).

Es curioso percibir que una de las ventajas señaladas y que más tarde aparece como una propuesta: *“libertad para proponer lo que se necesita hacer en cada situación específica”*, en realidad se refiere al hecho que las familias usaron los fondos de la forma que les convenía mejor, adecuándose al momento específico de dificultad por la cual cada una atravesaba. Casi la totalidad de familias beneficiadas procedió de esta forma. Y esto no forma parte de las normas de esta línea del PRONAF. Si los bancos hubiesen fiscalizado más, probablemente habrían cuestionado estas prácticas, principalmente en los dos primeros años. Por otro lado, si la fiscalización se hubiese realizado al final del tercer año, se podría constatar en casi la mayoría de los casos que casi todas las inversiones que se propusieron en los proyectos se llevaron a cabo.

El hecho que los recursos del crédito no se aplicaran de acuerdo con la forma prevista en el proyecto presentado al banco, se verificó, tanto con los agricultores de Espera Feliz – que tuvieron un largo periodo entre la elaboración del proyecto y la liberación de los fondos ($\pm 1,5$ años), como en el caso de Araponga, dónde este periodo fue más corto (3 meses). Esto refuerza la propuesta de los agricultores sobre la flexibilidad necesaria para aplicar los recursos, es decir, que cada familia pueda utilizarlos de acuerdo con su realidad: *“el cinturón está demasiado apretado”*.

Sin duda alguna, eso podría traer problemas de desvíos en relación al propósito del proyecto – promocionar la transición agroecológica –, si los beneficiarios no se sintieran comprometidos con el propósito y no tuvieran un mínimo de seguimiento durante su implementación – de parte de técnicos o de otros agricultores.

El hecho que hasta el momento no haya habido ningún caso de insolvencia entre los agricultores de Araponga ni de Espera Feliz,

muestra que la manera por la cual se aplicaron los recursos no produjo problemas en relación a la viabilidad económica del proyecto. Y por lo contrario, tal vez esto haya contribuido para que se alcanzara el propósito de cada proyecto.

O sea, un crédito direccionado a la propiedad o a la familia con esta posibilidad de flexibilidad resulta más eficaz, que quedarse “amarrado” a lo que el proyecto prevé. Éste tiene que ser un instrumento para planear la transición, pero no puede transformarse en una amarra que provoque problemas, en vez de ofrecer soluciones cuando surjan situaciones nuevas que la familia tenga que enfrentar. El análisis de dos casos específicos corrobora esta hipótesis, en relación a la forma como se utilizaron los recursos y de qué manera esta forma de uso contribuyó para que se realizar el proceso de transición agroecológica de los sistemas de producción enfocados.

Aquí cabe agregar las dificultades que se identificaron durante los debates sobre el PRONAF, realizados en el II Encuentro Nacional de Agroecología, en julio de 2006 en Recife. Estas dificultades fueron señaladas por un conjunto más grande de personas, que se involucraron con esta política en otras regiones del país. Podremos ver que ellas corresponden, en gran medida, a lo que se identificó en las entrevistas realizadas por ocasión de esta sistematización, ahora en 2007.

En esto debates se partió del presupuesto que la agricultura familiar está descapitalizada y que necesita inversiones significativas. Estas inversiones no ocurren constantemente, son puntuales y no se repiten, a no ser con largos intervalos entre una y otra, ni tampoco todos actúan al mismo tiempo. De cualquier forma, un proceso de conversión agroecológica exigirá una inversión inicial, dependiendo del proyecto de la familia y de su nivel de descapitalización (WEID, 2007).

¿Cómo se pueden conseguir estos recursos para hacer las inversiones? En principio, el PRONAF *Agroecologia* puede financiar con un plazo de carencia de tres años. Sin embargo, el agricultor recibe el montante total de fondos para invertir durante el primer año de cada proyecto, aunque piense que usará una parte de los recursos sólo más adelante. Esto plantea un problema de eficiencia en lo que se refiere al uso de los recursos, así como el crédito queda más caro para el agricultor. Lo ideal sería que el agricultor pudiera planear sus inversiones a

lo largo de seis o, inclusive, ocho años, y que los bancos liberasen los recursos, a cada año, de acuerdo con las necesidades definidas por el agricultor. Así, la deuda sólo contaría para fines de carencia y del plazo de pago a partir del momento del desembolso de cada parcela por parte de los bancos. Esto permitiría dividir la deuda en hasta once años, si el plazo de carencia de cada parcela fuere, por ejemplo, de cinco años (WIED, 2007).

No se puede pensar en plazos cortos ni acelerados, cuando se trata de procesos de transición para un sistema agroecológico, pues no se trata de aplicar un paquete, sino de elaborar un sistema específico para cada familia. Los agricultores engarzados en procesos de transición agroecológica tienen que definir, poco a poco, las diferentes técnicas que utilizarán, probándolas en pequeña escala primero, y luego reproduciéndolas a escala de la propiedad. La implantación del sistema nuevo a escala de la propiedad tendrá que ocurrir de manera paulatina y tendrá que extenderse en el tiempo, dependiendo de la complejidad de la propuesta adoptada. Tampoco es posible prever de manera rígida la secuencia de técnicas que se introducirán según la escala de la propiedad, ya que la práctica exige que se hagan ajustes y cambios para responder a los problemas que se encuentran o por causa de cuestiones climáticas (WIED, 2007).

Las razones presentadas muestran que la propuesta del *PRONAF Agroecología* es inviable, ya que obliga a que el agricultor presente un plan de transición rígido, de tres años, indicando cuáles técnicas pretende abandonar y cuáles va a introducir, a cada año. Habría que flexibilizar mucho los procedimientos, de manera que el agricultor pueda llegar a usar efectivamente el *PRONAF Agroecología*.

Además de los problemas de ajuste en las reglas aplicadas a esta modalidad del *PRONAF*, existen otros innumerables problemas para que el crédito sea operativo para los agricultores familiares. En primer lugar, es difícil montar un sistema que se basa en planillas, en las cuales los datos que los agricultores informan se sujeten a un análisis de rentabilidad basada en productos. Esta normalización es una buena respuesta para los paquetes técnicos simplificados de los sistemas convencionales, entretanto ella no funciona con sistemas complejos y altamente diversificados. Los gerentes de los bancos se sienten inseguros ante estas

tecnologías que no están certificadas por la EMBRAPA¹¹ y presentan toda suerte de dificultades para aceptar estos proyectos. Cuestionan el poder de germinación de las semillas criollas, la eficiencia de los adobos orgánicos, la eficacia de los caldos para el control de plagas y enfermedades etc. Finalmente, los sistemas financieros se resisten a operar con muchos proyectos pequeños, porque les dan mucho trabajo y el rendimiento para el banco es bajo (WIED, 2007).

Las discusiones dejaron muchas dificultades en evidencia cuando se trata de colocar el PRONAF en acción, cuyo efecto principal es el número limitado de familias atendidas por el programa. A seguir se han listado algunas de ellas, de acuerdo con WEID (2007):

- “En muchos lugares los agricultores enfrentan dificultades para que se les acepte la Declaración de Aptitud ante el PRONAF (DAP), con el argumento de que ésta solo vale por un año y exigiendo una nueva declaración, cuando em realidad tiene validez por cinco años, a no ser que la familia se haya cambiado para otra categoría (de C para D, por ejemplo)”.
- “El análisis de las propuestas demora inexplicablemente”.
- “En cierto casos, los bancos presentan planillas para formular los proyectos que no facilitan la elaboración de los propios”.
- Otro problema importante se refiere a la relación que existe entre el PRONAF y la zonificación de la EMBRAPA, que impone limitaciones en relación a las actividades que pueden recibir financiación en una región determinada”.
- “Esta dificultades se multiplican cuando se trata de líneas específicas: Agroecología, Forestal, Mujeres y Jóvenes. En ciertos casos, las exigencias burocráticas son más grandes (se solicitan más documentos etc.). En otros casos, la lentitud y la mala voluntad de los funcionarios pueden estar vinculadas al hecho que los funcionarios de los bancos desconocen totalmente las modalidades mencionadas. Cuando esto sucede, prefieren ocuparse con las modalidades más conocidas. Y así, suele suceder que *falta dinero* cuando los proyectos de estas modalidades, después de muchas luchas, son aprobados finalmente: *lo que pasa es que se gastó todo el dinero con líneas convencionales*”.

11. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

Para completar este análisis sobre la situación actual de la financiación para la transición agroecológica, por medio del PRONAF, tenemos que señalar el bajo nivel de información de parte de los agricultores con relación a estas oportunidades, así como la poca capacidad de las organizaciones de apoyo para facilitarles a los agricultores el acceso al crédito en una escala significativa. Otro problema que presenta la asistencia técnica, en general, es el hecho de ser demasiado “masculina”, por lo que las mujeres enfrentan muchas dificultades en el proceso de elaboración y de presentación de propuestas de crédito (WEID, 2007).

En el seno del PRONAF existe una contradicción de fondo, cuando se lo analiza del punto de vista de la agroecología: es la contradicción *producto x sistema*. En algunas modalidades, ella no es muy evidente, como en el caso del *PRONAF Agroecología*. Esta discusión llevó a otra conclusión, también, que la única cosa que distingue el *PRONAF Agroecología* de la modalidad: de *Crédito de Inversión Convencional*, por ejemplo, es que en la línea anterior existe un *sobretecho* (es decir, la posibilidad de que se consiga un montante un poco más grande). Quedó claro que es necesario resolver esta situación y que se podría crear una modalidad de crédito diferenciado que le dé incentivos a la agroecología (WEID, 2007).

Los resultados de esta experiencia de los agricultores/as familiares de la *Zona da Mata* que tuvieron acceso al *PRONAF Agroecología* muestra que el crédito puede ser un instrumento potenciador, para llevar a cabo la transición agroecológica de los sistemas de producción, reduciendo las dificultades que enfrentan las familias en este proceso y mejorando sus condiciones de vida, desde que se superen las contradicciones y los problemas que se identificaron como obstáculos para que estas líneas de crédito estén accesibles para la mayoría de los productores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAHÃO, S. S. Pronaf Agroecologia no CTA-ZM. *Caderno Financiamento da Transição Agroecológica*. ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA – Grupo de trabalho Financiamento da Transição Agroecológica. Julho de 2007.
- WEID, J. M. (ed) *Caderno Financiamento da Transição Agroecológica*. ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA – Grupo de trabalho Financiamento da Transição Agroecológica. Editor. Julho de 2007.
- BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. *Zona da Mata: diagnóstico e indicações de ações prioritárias para o seu desenvolvimento*. Belo Horizonte, 2000. 158 p.
- FÁVERO, C.; FERRARI, E.; CARDOSO, I.; M. SILVA, B. M.; RIBEIRO, S. Monitoramento da Sustentabilidade de Agroecossistemas: Construindo Indicadores. CTA-ZM. Viçosa, 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. <http://www.sidra.ibge.gov.br/>. 2002

ACCIONES GUBERNAMENTALES ANTIPOBREZA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL 2004-2007

Los casos de los municipios Chisec,
Alta Verapaz; Santa María Chiquimula,
Totonicapán; y Olopa, Chiquimula

MARCEL ARÉVALO¹
ÓSCAR A. LÓPEZ RIVERA¹
SARIAH ACEVEDO¹

Introducción

Las acciones antipobreza han pasado en los últimos veinte años en Guatemala, de los fondos de compensación social a las estrategias de reducción de la pobreza y de éstos al programa Guate Solidaria Rural y a la institucionalidad de la Seguridad Alimentaria.

Sin embargo, la reducción de la pobreza ha tenido pocos avances significativos. Los fondos de compensación social se aplicaron de manera aislada, sin procurar articular una política global de desarrollo social. Sus acciones se realizaron sin coordinación con los gobiernos locales, lo que se tradujo en duplicidad de obras y distorsión de los presupuestos municipales. La falta de controles y fiscalización degeneraron en prose-

1. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Guatemala

litismo político, prácticas clientelares, y situaciones de corrupción, señalados por la propia Contraloría General de Cuentas de la Nación².

Los esfuerzos por diseñar una política pública específica de atención a la pobreza datan del año 2001 y se han traducido en varios documentos elaborados por parte de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (segeplan): El primero es la Estrategia de Reducción de la Pobreza elaborada ese año, el segundo es la Estrategia de Reducción de la Pobreza 2004-2015 validada en los Consejos de Desarrollo y publicada en octubre 2003, ambos documentos corresponden a la administración gubernamental del presidente Alfonso Portillo. En el año 2004, durante el gobierno del presidente Oscar Berger (2004-2008), se dio a conocer el Plan de Reactivación Económica que contiene los componentes: Guate Crece, Guate Compite, Guate Solidaria, éste último dirigido a reducir la extrema pobreza y al que posteriormente se añadió Guate Solidaria Rural.

El Gobierno del presidente Berger impulsó acciones en consonancia con la visión del grupo social gobernante. Éste focalizó su atención en la seguridad alimentaria y la educación de los grupos sociales vulnerables del área rural.

En relación con el hambre y la educación, dicha administración se caracterizó por el impulso de intensas campañas publicitarias de sus programas, algunos de ellos de carácter asistencialista y filantrópico. Entre las campañas más relevantes están: los llamados para donar alimentos a poblaciones con hambrunas, recolectar lápices para los escolares, participar en pintar escuelas. Asimismo, se apeló a la población y a los maestros a apoyar la ampliación del ciclo escolar de los niños de primero y segundo grados. Se concentró esfuerzos en programas para combatir la desnutrición y para retener a niños escolares en las escuelas rurales. También se avanzó en la aprobación de la ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (sinasan).

A través del componente Guate Solidaria Rural se esperaba crear, en un plazo de dos años, las condiciones que permitieran a las comunidades rurales pobres más necesitadas, superar las condiciones

2. Alessandro Pretti, El desarrollo territorial participativo y equitativo en Guatemala como estrategia de lucha contra la pobreza, Encuentro Internacional La pobreza un problema de todos, Antigua Guatemala, FLACSO-Guatemala, 2004.

de pobreza extrema, y en el mediano y largo plazo que el resto de comunidades rurales alcanzaran dicha condición.

Los programas fundamentales en los que descansó la estrategia fueron: Creciendo Bien, de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, Salvemos Primer Grado, del Ministerio de Educación, Extensión de Cobertura, de los Servicios Básicos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Vaso de Leche, del Ministerio de Agricultura.

En agosto de 2007 el Instituto Nacional de Estadística dio a conocer los resultados de la medición de la pobreza, a través de la Encuesta Condiciones de Vida (encovi), realizada en el año 2006. Según esa encuesta, la pobreza general, disminuyó en todo el país de 56% registrado en el año 2000 a 51%, en tanto que la pobreza extrema bajó de 15.7 a 15.2% en ese mismo período.

La reducción de la pobreza se produjo en casi todas las regiones del país, a excepción del Nor Oriente y Petén. Si aceptáramos que los programas de Guate Solidaria implementados por el gobierno de Berger, tuvieron algún impacto en la reducción de pobreza, los datos de la encovi también dan pie para considerar que su carácter focalizado generó un efecto bidireccional. Por un lado, las acciones focalizadas en comunidades más vulnerables de las regiones afectadas por la pobreza extrema y que fueron registradas en la encovi 2000: región Norte, Sur occidente, Nor Occidente, produjeron leves reducciones de la pobreza extrema, principalmente en las regiones Norte y Sur Occidente. Por otro lado, aumentó la pobreza extrema en la región central, Nor Oriente, y en Petén, regiones que presentaban mejores índices de pobreza extrema en el año 2002. Esto demuestra por tanto, el carácter limitado e insuficiente de programas piloto siguiendo criterios de focalización como Guate Solidaria Rural.

Los anteriores referentes llevaron a plantear, la pertinencia de explorar el grado y las formas de concreción de las acciones gubernamentales de lucha contra la pobreza en las esferas locales: municipios y comunidades rurales.

En ese sentido, esta investigación desarrollada entre octubre y diciembre de 2007 por el Área de estudios de pobreza de FLACSO-Guatemala con el apoyo de ActionAid, intentó dar respuesta a la

interrogante siguiente, ¿Cuáles han sido las implicaciones socio organizativas y políticas que en el ámbito municipal, generaron las acciones gubernamentales para contrarrestar la pobreza?

Por tanto, la investigación se articula en función de los siguientes objetivos: caracterizar la situación actual de la pobreza absoluta y relativa en esos municipios; develar las diversas imágenes que circulan en el ámbito municipal acerca de la pobreza, sus condicionantes y de las acciones que se están desplegando para enfrentarla. Por último trata de establecer el grado de correspondencia entre el nivel de integración socio institucional desarrollado para enfrentar la pobreza y la incidencia que han tenido las políticas sociales para la reducción de la pobreza en la gestión municipal para el desarrollo local.

La estrategia metodológica

Unidades de análisis e instrumentos de investigación

En función de los objetivos, en esta investigación se trabajaron varias unidades de análisis. Los municipios constituyen la unidad social de análisis general. Esta fue abordada para caracterizar la situación demográfica, la composición étnico cultural de su población, aspectos relacionados con la estructura y las dinámicas económicas, rasgos socio económicos que se derivan de la interrelación de sus pobladores con la base económica, particularmente la incidencia y la forma en que se expresa la pobreza en los municipios, identificada a través de los mapas de pobreza construidos por la combinación de variables vinculadas a las necesidades básicas insatisfechas (nbi) que proporciona el Censo Nacional de Población y por la línea pobreza consumo, utilizada por la encovi.

Se analizaron también unidades familiares, como unidades de análisis particulares, de una muestra selectiva de las beneficiadas con los proyectos del programa Guate Solidaria. Asimismo, se trabajó con informantes que juegan un rol clave en las dinámicas comunitarias.

Las unidades familiares se analizaron, con el propósito de conocer rasgos de la situación socio económica de las familias, la situación del empleo, la composición familiar, el tamaño de la familia, indicadores

relacionados con las necesidades básicas insatisfechas. Pero además, la composición familiar y la forma en que se encuentra jerárquicamente estructurada las familias beneficiadas por el programa Creciendo Bien, fue importante para relacionar estos elementos de carácter estructural de la unidad familiar con las formas de representación e imaginarios que tienen los informantes familiares acerca de la pobreza, sus formas de experimentación y los mecanismos que han desplegado para enfrentarla. Para conocer esas características familiares y sus representaciones sociales sobre la pobreza en los municipios, se aplicó una encuesta a una muestra selectiva de las mujeres beneficiarias.

Los informantes comunitarios seleccionados fueron funcionarios de instituciones gubernamentales y no gubernamentales con presencia local, líderes sociales comunitarios, de los movimientos sociales, autoridades políticas y religiosas, maestros, con quienes se conversó en entrevistas guiadas por una pauta de preguntas orientadas a conocer su percepción y sus valoraciones respecto de los proyectos del programa Guate Solidaria implementados en la localidad, pero fundamentalmente del proyecto Creciendo Bien. Se puso énfasis en indagar con estos informantes, aspectos relacionados con el relacionamiento inter institucional para promover, poner en marcha, y sobre la forma de funcionamiento de este Programa, así como del grado de articulación socio organizativa que se ha logrado con esta experiencia. Las entrevistas, también trataron de indagar sobre la posible utilización política de este proyecto, tomando en cuenta su forma de funcionamiento en los primeros años de haberse estructurado y en el último año de campaña electoral (2007).

Otras unidades sociales que se sometieron a análisis fueron las autoridades municipales y órganos de participación comunitaria. En este caso, se abordaron a algunas autoridades municipales que forman parte de la alcaldía y del consejo municipal, así como a miembros de los Consejos Comunitarios de Desarrollo Municipal (COCODES). La indagación con ellos se hizo a través de conversaciones sobre hechos y situaciones ocurridas en torno al proceso de relacionamiento, interacción y articulación de los diversos organismos de la sociedad civil, autoridades municipales, Consejo de Desarrollo, autoridades departamentales y diputados representantes distritales de las localidades estudiadas, respecto de las iniciativas y acciones para enfrentar la pobreza.

Las comunidades estudiadas

Tomando en cuenta que el programa Guate Solidaria esta focalizado en las comunidades rurales del país que presentan mayores niveles de precariedad y de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, en los municipios estudiados se seleccionaron dos comunidades, que reunieran los siguientes requisitos: en primer lugar, que en esas comunidades estuviera funcionando el programa Creciendo Bien o alguno de los otros vinculados a la educación y que los mismos hubiesen tenido una vigencia de dos años; en segundo lugar, que fueran comunidades en donde esos proyectos brindaran atención a más de 50 mujeres.

Para poder hacer contrastes de la forma de funcionamiento y de relacionamiento inter institucional en la ejecución de esos proyectos, se discriminó entre comunidades operadas por una ONG local y comunidades en donde esos proyectos fueran operados por alguna entidad gubernamental.

Con estos criterios se definió el estudio de los municipios de Chisec, en el departamento de Alta Verapaz; Santa María Chiquimula, en el departamento de Totonicapán; y Olopa, en el departamento de Chiquimula. Los tres forman parte de los municipios priorizados por el programa Guate Solidaria Rural. El municipio de Chisec además de estar priorizado en este programa, es también uno de los municipios en los que se ejecutan proyectos apoyados por Action Aid.

En cada municipio se escogió a dos comunidades. En el municipio de Chisec, las comunidades estudiadas fueron: Limón Sur y Samaría; en el municipio de Santa María Chiquimula, las comunidades de Sacboj II y Racaná; y en el municipio de Olopa, las comunidades de Tuticopote y Tablón de Cayur.

Instrumentos y técnicas de observacion

Técnicas de observación	olopa	santa maria chiquimula	chisec	total
Grupos focales a beneficiarias del proyecto Creciendo Bien	2	2	2	6
Participantes en talleres focales	24	22	20	66
Entrevistas a madres guías	3	3	3	9
Entrevistas a actores institucionales	9	7	8	24
Entrevistas a informantes comunitarios	5	4	5	14
Nº de unidades familiares encuestadas (muestra selectiva).	42	40	28	110

Para la recolección de la información empírica, se emplearon los siguientes instrumentos y técnicas: entrevista semiestructurada para actores institucionales; mapa de actores involucrados en la coordinación institucional para la ejecución de los proyectos: una encuesta a una muestra selectiva de beneficiarias de los proyectos; entrevista grupal o grupo focal para el análisis de percepciones sobre la pobreza y sobre el impacto de los programas en la vida de las usuarias; observación de campo.

Los instrumentos de recolección de información fueron conocidos por encuestadores bilingües, a quienes se capacitó en un taller para que los pudieran aplicar. En algunos municipios, esos instrumentos se tradujeron al idioma materno, para que la comunicación con los informantes se hiciera más fluida y de fácil comprensión. Los supervisores de campo se encargaron de transcribir las entrevistas, y luego de codificar y de registrar la información del cuestionario de la encuesta en bases de datos del paquete estadístico spss (por sus siglas del inglés: *Statistical Package for the Social Sciences*).

Las políticas públicas y las estrategias de reducción de la pobreza

La globalización y sus efectos en la pobreza

La brecha entre pobres y ricos es cada vez mayor y no únicamente entre las personas sino entre los países. En la actualidad, los países están separados por el tiempo y la distancia, pero se encuentran interconectados por medios tecnológicos a través de transacciones comerciales, económicas, financieras, educativas y sobre todo, sociales.

La globalización y las nuevas tendencias socioeconómicas mundiales han acentuado la distribución inequitativa del ingreso. Esta situación agrava la marginación y acentúa la pobreza. Las comunidades lejanas a los cascos urbanos, en su mayoría las comunidades más pobres, siguen siendo las más afectadas y negadas de oportunidades para salir de la pobreza.

En América Latina y Centro América los procesos de integración transnacional han estado a la orden del día en los últimos años.

Cobran diferentes expresiones, pero hay una preeminencia de los procesos vinculados al alca, los Tratados de Libre Comercio, y el Plan Puebla Panamá, cuyos derroteros son estimulados fuertemente desde las elites económicas y políticas. Estos procesos han sido los responsables de una variedad de manifestaciones que van desde pronunciamientos en medios escritos hasta acciones violentas.

En ese contexto de producción de pobres que conlleva las relaciones desiguales de integración de nuestros países centroamericanos a la integración transnacional con el bloque económico norteamericano, ha emergido con fuerza, la iniciativa de combate a la pobreza, liderado, contradictoriamente por las Instituciones Financieras Internacionales, que han sido grandes responsables de la masa de pobres que se extiende en nuestra región centroamericana.

Desde estos organismos se ha venido diseminando la argumentación de que los países pobres, por si solos, no son capaces de salir de la pobreza, y de allí la importancia de convertirlos en atractivos para la inversión extranjera. Se enfatiza entonces en promover políticas para mejorar infraestructura, megaproyectos, estabilizar el panorama económico y político.

Otro aspecto que se ha convertido en amortiguador de la pobreza es el lado *bondadoso* de las migraciones con las remesas. Altos porcentajes de dinero ingresan a los países cada año por dicho concepto, convirtiéndose en la mayor fuente de divisas. Los efectos de las remesas han sido explicados por diversos estudios, pero son pocos los que abordan el empobrecimiento social que provocan. La migración involucra costos y riesgos, especialmente altos para la migración internacional.³

Las dinámicas migratorias han provocado el incremento del poder adquisitivo de las personas, pero también el empobrecimiento y deterioro social. Jorge Mora⁴ (2006), junto a otros investigadores, realizó un estudio en el Colegio de México sobre el efecto de las remesas en el área rural para combatir la pobreza, cuyo resultado refleja que “*las remesas*

3. Stark, Taylor and Yitzhaki (1986); citado por Mora *et al*, en Remesas, Desigualdad y Pobreza: Evidencias en el México Rural, 2005.

4. Mora, J.; Taylor, E.; Adams, R.; Lopez-Feldman, A. 2006. Remesas, Desigualdad y Pobreza: Evidencias en el México Rural, 2005. Disponible en línea: <http://www.conapo.gob.mx/micros/reunion/Presentaciones/18.ppt#291,2,El problema>

son significativas si los migrantes pertenecen a hogares pobres; entonces las remesas pueden reducir la pobreza... pero los hogares más pobres enfrentan restricciones de riesgo y liquidez que limitan su acceso a actividades de altos costos y riesgo, y ello puede limitar su incorporación a los mercados laborales internacionales”. Es decir, que una persona proveniente de un hogar en condiciones de pobreza extrema no puede tener acceso a migrar, por lo que el efecto de las remesas no estaría siendo percibido en sus hogares.

Las metas del milenio para el desarrollo social

Para alcanzar el desarrollo social los dirigentes mundiales se comprometieron a abordar la paz, la seguridad, el desarrollo, los derechos humanos y las libertades fundamentales en la declaración del milenio⁵. Como una iniciativa de Naciones Unidas, se definieron metas que han sido adoptadas por una serie de agencias internacionales y gubernamentales, las cuales se enfocaron en una dimensión más convencional y tangible que las asumidas por otras agencias⁶. Estos objetivos se denominan metas u objetivos del milenio, y los gobiernos se comprometieron a alcanzarlos antes del año 2015. Aunque solamente el primero aborda de manera directa la erradicación de la pobreza, los demás buscan la eliminación de todo tipo de exclusión relacionados directamente con la situación de pobreza.

Las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP)

Con el objetivo de generar políticas públicas enfocadas directamente al combate de la pobreza, en 1995 durante la cumbre mundial sobre desarrollo social, con la declaración de Copenhague, la comunidad internacional decide abordar problemas fundamentales del desarrollo social entre ellos el acceso a la educación, a la salud y la distribución del ingreso. Para esto, en 1996 el comité de asistencia para el desarrollo elabora la estrategia para el siglo XXI (Strategy 21), que recomienda un esfuerzo mundial por alcanzar objetivos de desarrollo internacional.

5. Declaración del Milenio; <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>

6. Kanji, Nanzeen, 2003. Evaluación de los programas de reducción de la pobreza.

Al mismo tiempo, durante las reuniones anuales del Banco Mundial y del FMI⁷ se aprueba la iniciativa para los países pobres muy endeudados⁸ (PPME o HIPC, Heavily Idebted Poor Countries) para ofrecer un alivio de la deuda integral.

En 1999, la reunión cumbre de Colonia 1999, el grupo de los ocho declara que respaldará un alivio de mayor alcance en el marco de una estrategia de lucha contra la pobreza. Ante la creciente problemática mundial de la pobreza y la pobreza extrema, en septiembre de 1999 en las reuniones anuales del Banco Mundial y del FMI, se llegó a un acuerdo con respecto al “fortalecimiento de la iniciativa de los países pobres altamente endeudados, a fin de proporcionar un alivio amplio, profundo y acelerado para la deuda externa”.

Entre los acuerdos se determinó la necesidad de adoptar un enfoque integral respecto al desarrollo, dejando del lado la visión puramente económica de la problemática. Además, se estableció que el logro de una “reducción sostenida de la pobreza” exige un crecimiento económico más rápido, pero se estableció que cuanto mayor sea la participación de los sectores pobres en el crecimiento mayor será el potencial de crecimiento⁹. Se convino además vincular el alivio de la deuda con la adopción de estrategias en condiciones concesionarias del bm y el FMI.

El alcance y efectividad de las Estrategias de Reducción de la Pobreza

En relación con el éxito de las ERP algunas evaluaciones que se han hecho con mirada crítica han concluido que, de “la gran cantidad de estrategias existentes, pocas son efectivas y muchas se han logrado implementar de manera incompleta”¹⁰.

7. Banco Mundial. 2000. La colaboración en la transformación del desarrollo: Nuevos enfoques para formular estrategias de lucha contra la pobreza que los países consideren como propias. En línea: <http://www.worldbank.org/prem/poverty/strategies/spanbroc.pdf>

8. Un listado de 42 países fue identificado para el programa HIPC, entre los cuales no se incluye a Guatemala.

9. Ibidem

10. Oyen E. “Estrategias de Reducción de pobreza” en, Programa de Estudios Multidisciplinarios de Pobreza, Reflexiones Teóricas sobre la Pobreza, FLACSO – ASDI, Guatemala, Textos Básicos No. 2, Guatemala 2003.

En esos resultados, se han identificado causas de carácter técnico, tales como, falta de recursos, falta de conocimiento de cómo llegar a una eficiente reducción de la pobreza, uso inadecuado o parcial de la información disponible. En consecuencia, se asume que el aumento de la información, conocimiento, los recursos y la pericia administrativa favorecerán la reducción de pobreza¹¹.

Sin desmedro de la importancia que reviste esa dimensión, también se advierte en el papel no menos importante que ha jugado la existencia de fuerzas poderosas que tienen interés directo en evitar la reducción efectiva de la pobreza. En ese sentido, Øyen (2003) puntualiza que existen muchas razones que justifican tal actitud, “el rechazo por la gente pobre, la falta de interés en compartir recursos por el temor de cambiar estructuras sociales que favorezcan a los pobres”¹².

Para evaluar un programa de reducción de pobreza se han propuesto varios diseños metodológicos, cuya complejidad y eficacia depende de la perspectiva institucional traducida en sus respectivas iniciativas. De esa cuenta el Banco Mundial tiene su propio diseño metodológico¹³.

También se han elaborado propuestas metodológicas, desde la perspectiva crítica a esa posición institucional, tal es el caso del modelo de las buenas prácticas, cuyo enfoque epistemológico constructivista y a su función pedagógica para los actores involucrados en la ERP, lo convierte en un modelo evaluativo muy aceptado.

De acuerdo al modelo de las buenas prácticas, la evaluación “se preocupa menos por la evaluación del impacto *per se* y más en la evaluación práctica del programa y en aprender de la experiencia. Las técnicas de evaluación deben valorar los resultados de su funcionamiento contra los objetivos planteados, los beneficios contra los costos, y, a través de esto, identificar las fortalezas y debilidades de manera que se logre un impacto positivo en la efectividad de los programas”¹⁴. Al mismo tiempo, este modelo permitirá identificar y comparar diferentes aspectos de la implementación, operación y gestión de proyectos.

11. Ibid.

12. Ibid.

13. Ver Banco Mundial, Guía de las ERP, 2001.

14. Naznee Kanji, Op. Cit., P.14

De acuerdo a este modelo¹⁵, se percibe que la evaluación de una intervención focalizada, en dimensiones como el microcrédito, alimentación e intervenciones nacionales a través de fondos sociales, deberían analizar los siguientes aspectos:

- **Focalización de la pobreza:** comparar grupos poblacionales que están cubiertos por proyectos respecto de la población no cubierta.
- **El ámbito del impacto, individual o comunitario:** el impacto individual considera información cuantitativa y cualitativa útil en relación con las privaciones materiales. El ámbito comunitario, información relacionada con trabajos, o infraestructura y servicios creados.
- **Construcción de capacidad organizativa:** se refiere a que los diferentes actores involucrados en la intervención fortalecen habilidades durante el proyecto.
- **Sustentabilidad:** toma en cuenta los aspectos de financiamiento y asuntos relacionados con cuestiones administrativas y organizativas.
- **Replicabilidad:** se refiere al alcance de las intervenciones y a la capacidad de evidenciar los efectos del programa en otros contextos.

El caso Guatemala

Guatemala no fue de los países destinatarios de las políticas de las instituciones financieras internacionales y de las ERP como parte de los PPME o HIPC. Su impulso fue una iniciativa autónoma del gobierno derivado de la priorización de la problemática de la pobreza en las políticas públicas, en parte derivadas de los Acuerdos de paz, así como de varios estudios, entre ellos el que ubicaba geográficamente las localidades de mayor incidencia de la pobreza: los mapas de pobreza.

La ERP contempló en sus inicios varias fuentes de financiamiento: la primera, eran los fondos sociales destinados a los municipios de mayor brecha de pobreza, estos cubrirían inversiones en seguridad alimentaria, salud, educación, e infraestructura. La segunda fuente

15. Ibid.

de financiamiento fue la asignación constitucional del impuesto IVA-PAZ, cuyo fondo se destinaría al mantenimiento de caminos, infraestructura de agua y saneamiento básico. Se proponía que se tenían que destinar el 3% del pib del Presupuesto General de la Nación para financiar áreas específicas de la ERP, y por último, se contemplaba también apoyo de fondos externos. El criterio de asignación de recursos financieros fue la focalización del gasto en poblaciones más vulnerables, para ello se apoyaría en los mapas de pobreza construidos con información censal y de la Encuesta de Ingresos y Gastos.

Pronto se puso de manifiesto que tales propósitos no se echaron andar. El punto débil de esa estrategia lo constituyó el financiamiento. El principal bloqueo a la misma procedió de la manipulación de la asignación financiera por parte de los funcionarios que controlaron los fondos sociales en función de sus intereses políticos y que terminaron decidiendo qué proyectos financiar en los municipios.

La elaboración del documento Estrategia de Reducción de la Pobreza Validada en los Consejos de Desarrollo usando la planificación participativa, fue un medio para hacer funcionar a los Consejos de Desarrollo.

Este documento aplica a nivel municipal los lineamientos generales propuestos en el primer documento de ERP. Se hicieron talleres en los que se identificaron los proyectos que a juicio de los comunitarios, contribuirán a reducir la pobreza. Ese esfuerzo, dio como resultado planes estratégicos municipales y departamentales. En 134 municipios estos planes estratégicos se constituyeron en capacidad desarrollada, que en ese momento podían servir como fuente de referencia para la gestión municipal y departamental.

El alcance y los límites de estos planes depende en parte a la manera de pensar y ver la pobreza por parte de las entidades que condujeron y acompañaron el proceso de estructuración de esos planes. Otro condicionante fue la incapacidad de esas entidades, de no desarrollar capacidades en las comunidades, que pudieran visualizar la pobreza y las maneras de enfrentarla de manera prospectiva, a efecto de que en sus propuestas, los comunitarios no fueran recurrentes y prisioneros de su horizonte cultural recreado en la cotidianidad de su precariedad.

Ese ejercicio reveló también otras limitaciones: poca vinculación entre estrategias territoriales y política nacional, la tendencia de resumir las estrategias territoriales en un listado de necesidades y de proyectos de carácter local, sin una visión política estratégica y sin tomar en cuenta la importancia de políticas nacionales e internacionales (políticas que fomenten la equidad, políticas sociales, políticas macroeconómicas, políticas comerciales), la priorización local no fue respetada en el presupuesto nacional, debido a niveles de corrupción, clientelismo y oportunismo político en la toma de decisiones a nivel nacional, la falta de articulación entre planificación municipal y las ERP y el poco interés en el desarrollo humano al poner énfasis en la infraestructura.

El programa Guate Solidaria Rural como estrategia de reducción de la pobreza en la gestión de gobierno 2004-2008

Guate Solidaria Rural es reconocida en los documentos oficiales como la Estrategia de Reducción de Pobreza de la gestión de gobierno 2004-2008.

Uno de los puntos fundamentales contenidos en sus lineamientos conceptuales, es el reconocimiento que hace de la comprensión de la pobreza desde un enfoque multicausal. Estipula que “la pobreza no puede atribuirse a una sola causa pues involucra muchos factores interrelacionados de manera compleja” (Guate Solidaria Rural 2006:10). De ahí que reconoce también que el crecimiento económico no es la única fuente de bienestar.

A diferencia de las estrategias de reducción de la pobreza del gobierno anterior, las cuales se caracterizaron por ser tener un abordaje más global de la pobreza, ya que incluían acciones para enfrentar pobreza general, pobreza extrema, pobreza urbana y pobreza rural, Guate Solidaria Rural es una estrategia muy limitada, mucho más focalizada, en el sentido de que es una estrategia centrada en la pobreza extrema rural. Dejando fuera de su ámbito de acción a la población en situación de pobreza general.

El programa define a la pobreza extrema de la manera siguiente “... se asocia a un bajo nivel de capital humano (analfabetismo, enferme-

dad, mal nutrición, desmotivación,) que no permite a las familias oportunidades de elegir un mejor nivel de bienestar. Esta situación se traduce en bajos ingresos, poca inversión en activos familiares e inversión privada, lo cual perpetúa, a lo largo del tiempo las causas de la pobreza extrema” (Guate Solidaria Rural; 2006:10)

La ERP Guate Solidaria Rural tiene cuatro ejes. El primero es la Protección Social mediante la provisión de servicios básicos. El segundo es el Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Productivas. El tercer eje es la Generación de Oportunidades Sociales y Económicas y el último, la Ampliación del Patrimonio Individual y Colectivo de los Pobres.

De estos cuatro ejes se desprenden tres áreas de trabajo para implementar la estrategia. La primer área de trabajo es la Coordinación Interinstitucional en tres ámbitos: coordinación de metas, coordinación de recursos y coordinación de acciones.

Una segunda área consiste en focalizar acciones especialmente en comunidades más necesitadas, siguiendo un proceso gradual de cobertura de las comunidades, hasta llegar al año 2015. Finalmente una tercera área de trabajo para implementar la estrategia es el Monitoreo y la Evaluación: monitoreo de los programas y evaluación de impacto para mejorar la implementación.

También tiene cuatro áreas específicas de acción, la primera es educación primaria, la cual cobró expresión en el proyecto “Salvemos Primer Grado”. La segunda es Salud Preventiva, la cual se refleja en el programa “Extensión de Cobertura”, la tercera es Desnutrición, que se reflejó en el “Vaso de Leche”, y la cuarta es acceso a servicios básicos con el programa “Extensión de Cobertura en Servicios de Salud”.

Con esta ERP se pretendía no solamente reducir la pobreza sino cumplir con la Metas del Milenio y los Acuerdos de Paz según lo establece en sus lineamientos conceptuales. Para focalizar la pobreza extrema rural se basaron en las mediciones de la pobreza contenidas en el Segundo Informe de Metas del Milenio, que establece que 22 de cada cien personas son pobres extremos en el país. En el área rural treinta y dos de cada cien y en el área urbana nueve de cada cien. Se plantea que la pobreza extrema limita el crecimiento económico y para que Guatemala sea un país competitivo, incluyente, solidario, y con mejor gobernabilidad, adquiere importancia el cumplimiento del Programa Guate Solidaria Rural.

Tomando en cuenta la escasa carga tributaria del país, en esa estrategia se pone énfasis en la focalización, y en la optimización de los recursos del sector público. Esos aspectos son las premisas para aprovechar de mejor manera la poca inversión pública. En el documento no se plantean alternativas para mejorar la situación tributaria, y la respuesta a la baja carga tributaria es llevar a extremos la focalización.

Bajo ese criterio de atención a la pobreza, se seleccionaron 41 municipios por su alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional, en 9 departamentos: Alta Verapaz, Baja Verapaz, Chiquimula, Huehuetenango, San Marcos, Petén, Quiché, Sololá y Totonicapán. El periodo de intervención que se estableció fue de 2 años por comunidad, después de esos dos años se supone que las comunidades salen del programa porque salieron de la pobreza extrema y entran otras comunidades a ser parte del programa.

La situación socioeconómica y la pobreza en los municipios estudiados

Los municipios estudiados pertenecen a tres regiones del país que presentan diferencias entre sí, a partir de sus condiciones topográficas y de la situación climática que se deriva de la ubicación geográfica de los asentamientos humanos, respecto de la altitud territorial sobre el nivel del mar.

El municipio de Olopa, pertenece al departamento de Chiquimula, el cual se encuentra ubicado en la región nor oriental. Esta se caracteriza por ser una región calurosa, sin mucha vegetación, y por lo tanto, con suelos pedregosos y semiáridos. El 17% de su población es del grupo etno lingüístico Chortí.

Chisec, pertenece al departamento de Alta Verapaz, ubicado en la región Norte. Esta región se caracteriza por tener un entorno natural montañoso, bañado por caudalosas fuentes hidrográficas, situación que posibilita tener suelos aptos para el cultivo de café. La mayor parte del territorio apto para cultivos se encuentra ocupado y trabajado por fincas cafetaleras, bajo modalidades de trabajo semi capitalistas. Es una región habitada mayormente por población indígena del grupo etno lingüístico Keqchí.

Santa María Chiquimula, pertenece al departamento de Totonicapán, el cual forma parte de la región Sur Occidental. Esta región pertenece a las tierras del altiplano occidental. Es una región de clima frío y boscoso, con alta densidad demográfica, y en consecuencia, es una región eminentemente minifundista. La mayoría de sus habitantes pertenece al grupo etno lingüístico Quiché.

Condiciones de habitabilidad

Las características geográficas y climáticas, ejercen una influencia básica en la configuración de las características de las viviendas que habitan los pobladores de los respectivos municipios. Pero otra parte fundamental del tipo de vivienda a la que tienen acceso la mayoría de la población, ha dependido fuertemente de la situación socio económica que sus pobladores han logrado alcanzar, a partir de su inserción y participación en la particular estructura productiva, y en las dinámicas que han prevalecido y generado históricamente, así como de los mecanismos y prácticas sociales que sus pobladores han desarrollado en la inter acción de su localidad con el exterior.

En correspondencia con lo anterior, se puede identificar que son disímiles las condiciones de habitabilidad entre los tres municipios, igualmente, hay grupos diferenciados al interior de los propios municipios, al comparar dichas condiciones.

En el municipio de Olopa, la muestra de pobladoras que estaban adscritas y que estaban siendo beneficiadas por el proyecto Creciendo Bien, reveló que la mayoría de las familias (3 de cinco) vivían en casas improvisadas, cuyo perfil consistía en viviendas con paredes de bajareque, techo de lámina metálica, piso de tierra. Son viviendas que carecen de energía eléctrica, teléfono, drenajes y que no tienen servicio sanitario.

En términos de necesidades básicas insatisfechas, relacionadas con los servicios de la vivienda, seis de cada diez familias de las beneficiarias, habitan viviendas improvisadas con materiales de desecho, una de cada diez familias convive de manera hacinada y sin privacidad familiar en cuartos o casas de vecindad. Solo dos de cada diez familias habitan en casas formales. El 61% de las viviendas están construidas con paredes de bajareque, el 81% de las casas tienen techo de lámina

pero el 86% de las viviendas que habitan tienen piso de tierra. Una tercera parte de esas viviendas no tiene agua distribuida en una red domiciliar, el 85% de las viviendas no tienen electricidad, 97% no tienen teléfono, 97% no tienen drenajes y 59% no tienen servicio sanitario.

En el municipio de Chisec, el 36% de las señoras beneficiarias del Programa Creciendo Bien habitan viviendas formales, 25% viven en cuartos o casas de vecindad y 39% en Ranchos. Esa situación indica niveles de precariedad muy semejantes a las condiciones de habitación del municipio de Olopa, pero aún así, hay leves diferencias entre ambos municipios. Así, en el municipio de Chisec, es mayor la proporción de mujeres, cuyas familias habitan en casas formales, pero la mayor proporción de familias habita en Ranchos y en cuartos o casas de vecindad, 39 y 25% respectivamente.

En cuanto al material de construcción de las paredes, solamente el 11% de las familias tiene viviendas con paredes de block, el 48% de los hogares habita viviendas con paredes de madera, el 41% de lepa o caña. La mayoría de las viviendas tienen techo de lámina metálica y la proporción mayoritaria de las viviendas que son ranchos tienen techo de paja, palma o de material similar. Ocho de cada diez viviendas tienen piso de tierra, solo el 14% tienen piso de torta o cemento. Seis de cada diez viviendas no están conectadas a una red de distribución de agua domiciliar, debiendo en su defecto abastecerse del río 40%, o comprar agua a camiones cisternas 20%. El 32% de las viviendas no tiene acceso a energía eléctrica, el 86% a teléfono, el 78% de las viviendas tienen letrina o pozo ciego, y el 100% de las viviendas no tiene drenajes. Bajo estas condiciones de necesidades básicas insatisfechas, ligadas a las condiciones de habitación, las beneficiarias del programa Creciendo Bien evidencian claramente que pertenecen al grupo poblacional que han vivido crónicamente en pobreza extrema.

En Santa María Chiquimula, las beneficiarias del Programa Creciendo Bien, habitan viviendas con relativamente mejores condiciones respecto de los anteriores dos municipios. El 97% de sus familias vive en casas formales, construidas con paredes de adobe, que tienen teja de barro, pero que sin embargo en un 85% tienen piso de tierra. El 73% de las viviendas están conectadas a una red de distribución de agua domiciliar, el 58% tiene electricidad, el 100% no tiene teléfono,

ni drenaje, 65% tiene letrina y/o pozo, y el 35% no tiene ninguna instalación para el servicio sanitario.

A pesar de las leves diferencias, nos encontramos que las familias que fueron atendidas por el Programa Creciendo en los tres municipios, pertenecen a un segmento social muy precario en cuanto a las viviendas en las que habitan. Sus viviendas presentan circunstancias materiales desfavorables, mediante las cuales no pueden cubrir de manera adecuada la necesidad básica de un alojamiento que les garantice, estabilidad en cuanto a la protección ante factores climáticos adversos, y en cuanto a protegerse adecuadamente de los riesgos a contraer enfermedades gastro intestinales y respiratorias agudas. En relación con el total de las familias de los tres municipios, el 47% de las mismas habitaba una vivienda informal, constituidas por casas improvisadas, ranchos y cuartos de vecindad. En dichas viviendas predominan las paredes construidas con adobe, bajareque, madera y lepa, cubiertas con techo de teja de barro, de paja, palma o vinil y con piso de tierra.

Rasgos socio-económicos

La descripción de las condiciones de habitabilidad de esas familias revelan una dimensión de la extrema pobreza asociada con la noción de necesidades básicas insatisfechas, o a la noción de pobreza que dentro del enfoque de circunstancias desfavorables propuesto por Paul Spicker remite a condiciones materiales desfavorables: recursos limitados, necesidades, patrones de privación¹⁶.

Las mujeres de la muestra en los tres municipios, con sus respectivas limitaciones, están teniendo un rol activo para enfrentar la condición de pobreza de sus familias. De todas las mujeres de los tres municipios, tres de cada cinco estaban desarrollando una actividad de apoyo para incrementar los ingresos del hogar. En la semana anterior al momento de ser entrevistadas el 49% de ellas se había involucrado en una actividad de generación de ingresos, el 15% había desarrollado dos actividades y el 8% tres actividades.

16. Spicker Paul, "Definitions of poverty: twelve clusters of meaning" en, Spicker Paul, Alvaez L. Sonia & Gordon David, Poverty an internacional glossary, International Studies in Poverty Research CROP, International Social Science Council ISSCISS, London & New York, 2007.

La mayoría de ellas lo hizo, en orden de importancia, con trabajo familiar no pagado en las actividades agropecuarias de las familias, como empleada de casa particular y trabajando por cuenta propia en actividades no agrícolas.

El municipio con mayor nivel de trabajo asalariado de los tres es Olopa, en donde el 60% de las mujeres que habían realizado trabajos diferentes a los oficios y al cuidado del hogar, trabajaron como empleadas de casa particular. Las otras actividades a las que se dedicaban fueron los trabajos agrícolas y no agrícolas realizadas por cuenta propia.

En Santa María Chiquimula, el trabajo familiar no pagado y el trabajo no agrícola por cuenta propia fueron las principales actividades en las que se involucran laboralmente las mujeres. En tanto que en Chisec la principal actividad de las mujeres que tuvieron un solo trabajo, fue el trabajo familiar no pagado.

Haciendo abstracción de las diversas actividades en las que, de manera coyuntural necesitan involucrarse las mujeres para agenciarse algún ingreso para la familia, las señoras, de las rutinas de su vida cotidiana, identifican una particular actividad como la principal que les consume su tiempo. Esta se encuentra condicionada, por las limitadas oportunidades de empleo remunerado que ofrece la estructura ocupacional de las comunidades rurales y de su entorno, porque en su familia no tienen medios productivos o en su defecto, si llegan a tener alguno, estos son sumamente insuficientes y precarios. En ello también incide la particular configuración de la estructura familiar y la división del trabajo que se lleva a cabo dentro de ella.

Después de los oficios y el cuidado de la casa, que sigue siendo la actividad primordial a la que se dedican las mujeres en estos municipios, le siguen en orden importancia, trabajar por un sueldo prestando servicios domésticos en casas particulares, esta actividad generalmente lo hacen en hogares del propio municipio o de los municipios cercanos que tienen mejores condiciones económicas, se dedican también a vender algún producto vinculado a la actividad agrícola o pecuaria de sus patios o vender alguna artesanía que ellas mismas confeccionan. Quienes poseen algunos animales, dedican tiempo al pastoreo y a cuidar a aves de corral que posteriormente las venden.

En Chisec y Santa María Chiquimula las actividades principales a las que se dedican las señoras son muy parecidas en contraste con las que realizan en el municipio de Olopa. En este último, las principales actividades en las que se involucran las mujeres son el comercio de productos agropecuarios, confección y comercio de artesanías, particularmente de cestería, cuidar animales y hacer trabajos por su cuenta. En tanto que son muy pocas las señoras que se emplean como asalariadas en actividades domésticas de casa particular. Chisec y Santa María Chiquimula duplican el número de mujeres que no están involucradas en actividades de generación de ingresos en relación con Olopa.

En relación con la educación de los hijos, la muestra estudiada reveló que en los tres municipios estudiados, las señoras entrevistadas pertenecen a hogares en los que el 23.2% de los hijos son menores de cinco años, el 67.4% son niños y niñas que tienen entre 6 y 10 años, y el 9.4% entre 11 y 16 años. En consecuencia el 76.8% de los hijos e hijas de las mujeres que estaban participando del Programa Creciendo Bien tenían edad escolar desde pre primaria a diversificado, sin embargo no todos asistían a la escuela en el momento de la entrevista. De ellos, incluyendo a quienes deberían estar en niveles de aprestamiento escolar y en primaria (4 a 6 años), solamente el 62.6% Estaban inscritos en la escuela. De todos los hijos e hijas, el 12% asistían a la escuela para cursar el nivel pre primario, 84% estaban en la primaria, 2.2% en el nivel de educación básica y 2% en diversificado.

Percepciones sobre la pobreza y los programas para enfrentarla

De los tres municipios analizados, Olopa es en donde sus pobladores y pobladoras se inclinan por considerar que ser pobre es carecer de capital, de dinero. Es también en ese municipio donde se destaca una concepción de las causas de la pobreza más allá de la capacidad de injerencia humana, “la voluntad de Dios”.

Las mujeres participantes consideraron tres vías para resolver la pobreza, la primera consiste en mejorar las políticas y acciones gubernamentales. La segunda por medio de la incidencia en factores de

movilidad social y mecanismos de redistribución como mejores salarios, mejor educación y más empleos. La tercera vía que propusieron, fue la generación de nuevos valores sociales, específicamente desarrollar más solidaridad. Entre los actores que deberían resolver la pobreza, las mujeres de Olopa le dan más importancia a la intervención de los actores institucionales públicos y en segundo lugar a los actores institucionales privados o no gubernamentales por ejemplo organizaciones e iglesia.

Los trabajadores de las instituciones, líderes y beneficiarias desconocen en qué consiste la estrategia Guate Solidaria Rural, pero sí conocen los nombres de los programas Creciendo Bien y Extensión de Cobertura. En relación con el programa Salvemos Primer Grado es más conocido en las escuelas y en la supervisión educativa.

Las acciones de Creciendo Bien se han centrado principalmente en capacitaciones. Pese a que los grupos han realizado actividades para mejorar la alimentación, de manera individual y colectiva, se ha evidenciado la no satisfacción de la demanda de las participantes de trabajar con proyectos productivos, de lo que depende a su criterio un mayor acceso a trabajo y por tanto recursos económicos y alimenticios entre otros.

En Olopa, las comunidades atendidas por SOSEP se han beneficiado con capacitaciones y proyectos de pollos y hortalizas que se han utilizado para el consumo, mientras que Tuticopote Abajo atendida por ONG únicamente han recibido capacitaciones.

Las actividades de Creciendo Bien han favorecido el proceso formativo, de organización y la capacidad de decisión de algunas mujeres, sin embargo los cambios se han dado sólo cuando las participantes han logrado espacios para practicar los consejos adquiridos.

Las capacitaciones no están cambiando los niveles de pobreza de las mujeres, así como tampoco los proyectos de hortalizas y pollos, ya que, las causas de la pobreza en la cual están inmersas tienen otros condicionantes, como la falta de tierras, la poca que poseen no es productiva, no hay fuentes de empleo, hay un calendario productivo local con meses críticos. Tampoco hay servicios básicos y, las viviendas están construidas con material de basura, de palo y de bahareque.

Por otra parte las instituciones que trabajan en las comunidades no coordinan sus acciones, eso se traduce en duplicidad de esfuerzos. A nivel comunitario no existe un ente rector que pueda planear de una

mejor manera la distribución de los proyectos y recursos que llegan al municipio. Aún cuando la sesan se considera un ente que facilita los procesos de coordinación interinstitucional, no ha logrado convocar y trabajar con el comusan.

En los últimos dos meses del año 2007, se inició un esfuerzo de coordinación por parte de las enfermeras del centro de salud y el personal responsable de Creciendo Bien. Esta situación tuvo lugar por sugerencia de las madres beneficiarias que solicitaron realizar una sola reunión, ya que las actividades que programaban ambas instituciones eran las mismas.

Santa María Chiquimula es de las tres comunidades, la que tiene un mayor desarrollo organizativo local, esto por razones históricas y sociales propias de la zona, en la cual operan sistemas de organización y representación de rasgos prehispánicos, los cuales se han mantenido vigentes.

Esta característica concuerda con las percepciones sobre la pobreza que tienen las mujeres entrevistadas y las propuestas que realizan para su resolución, así como de los actores que consideran deben intervenir en ello.

Las beneficiarias consideran que los orígenes de la pobreza están básicamente relacionados a las carencias, sobre todo de capital y de factores que favorezcan la productividad y la movilidad social, como empleo y estudios. Le atribuyen las causas de la pobreza en mayor medida a factores relacionados con el mal funcionamiento y la inoperancia de las políticas sociales y las acciones gubernamentales. Consideran que para resolverse la pobreza en primer lugar deben implementarse alternativas que promueven factores de movilidad social y mecanismos de redistribución, como mejores salarios, mejor educación y, fue el único municipio donde se propuso una mayor justicia tributaria planteando que “los ricos paguen más impuestos”.

Pero también le dieron importancia a las mejoras en las políticas y acciones gubernamentales para la resolución de la pobreza. En Santa María Chiquimula se prefiere como protagonistas de la resolución de la pobreza a los actores no institucionales locales y las soluciones individuales, es decir los vecinos y las familias. Seguramente la tradición organizativa local de la cual hablamos anteriormente hace que se tenga confianza en sus propios modelos y estructuras de representación.

La percepción de los beneficios del programa Creciendo Bien entre las beneficiarias son de tres tipos, de organización, de capacitación y de participación los cuales han incidido en tres niveles, individual, familiar y comunal. Consideran que antes de la llegada de Creciendo Bien, las mujeres no tenían ningún tipo de organización. Y que esto les ha ayudado a percibirse como mujeres y como eventuales agentes de cambio. Los talleres de capacitación han mejorado en algunos casos, las condiciones de autoestima; además les han procurado mejoras en las condiciones higiénicas de sus hogares y en el trato que le dan a sus hijos. Aunque aun no son notables sus aportes, piensan que el hecho de estar participando en el comude les abre horizontes de acción desde su condición de género, lo que también multiplican en pequeña escala dentro de su hogares. Sin embargo, dentro de la localidad todavía no participan en el Consejo Comunitario de Desarrollo cocode.

Pero también fueron muy enfáticas en plantear las limitaciones de Creciendo Bien. Señalan cuatro limitaciones del programa. La primera es que dicho programa no tiene aportes materiales para solventar las necesidades urgentes o para poner en práctica lo aprendido. La segunda limitación es que no llega a la fase productiva. La tercera limitación tiene que ver con la oposición y la falta de aceptación de algunos hombres de la comunidad, de que las mujeres participen, debido precisamente a que no hay beneficios visibles. Y una cuarta limitación que identifican es la baja representatividad y participación efectiva en el programa.

En el municipio de Chisec la concepción de las beneficiarias de los Programas de Guate Solidaria Rural sobre la pobreza, está asociada también a las carencias de capital, es decir dinero como la principal definición, seguido de la carencia de factores de productividad y movilidad social como empleo y estudios.

Le atribuyen las causas de la pobreza principalmente al mal funcionamiento o inoperancia de las políticas sociales y las acciones gubernamentales. Pero también consideran de manera importante la incidencia de factores sobrenaturales, por ejemplo “la voluntad de Dios”.

Proponen resolver la pobreza a través de mejoras en las políticas y acciones gubernamentales, así como incidir en factores de movilidad social sobre todo mejores salarios, mejor educación y más empleos.

Quienes deberían resolver la pobreza a criterio de las participantes de Chisec son, en primer lugar, los actores institucionales privados o no gubernamentales, en segundo lugar los actores institucionales públicos y en tercer lugar los actores no institucionales locales y las soluciones individuales.

Como resultado del análisis global de ésta investigación, puede deducirse que la estrategia, a pesar de estar focalizada en 41 municipios del país, no logró focalizarse estratégicamente en las necesidades sentidas por las beneficiarias, especialmente en relación a sus perspectivas sobre su condición de pobreza. Es decir, tanto las necesidades básicas insatisfechas, así como los bajos ingresos económicos – que en conjunto conforman las perspectivas locales sobre la pobreza – no fueron atendidos de manera directa.

Por el contrario, se optó principalmente por crear “capital social” entre las beneficiarias de “Creciendo Bien”, lo cual generó grandes e importantes cambios en sus “perspectivas de vida”¹⁷. No obstante, y a pesar de los beneficios de las capacitaciones, tanto las beneficiarias como algunos de sus esposos no consideran que la ayuda les haya sido lo suficiente para sacarlos de la pobreza.

Este hecho se relaciona directamente al deficiente planteamiento estratégico y técnico de los proyectos productivos, así como el pobre éxito de los mismos. Un reconocimiento integral de la organización socioeconómica familiar y de las adversidades ambientales que afrontan las familias, hubiera dado mejores pautas sobre el planteamiento y la ejecución estratégica de los mismos proyectos de manera más exitosa.

En segundo lugar, tanto en el planteamiento base como en la coordinación de los programas “Creciendo Bien” y “Extensión de cobertura”, subyace una contradicción de tipo estratégica. Con esto se quiere decir que la asignación de tareas de trabajo están duplicadas, lo que inevitablemente causa problemas de comunicación y coordinación. Pese a esto, es innegable que la asistencia está llegando a más personas y de mejor manera, aunque si se hicieran los reajustes organizativos y en la coordinación entre los cargos y responsabilidades asignadas a los funcionarios y operadores de los programas, así como en la orientación de su

17. O en su *Lebenswelt*, como diría Husserl.

quehacer institucional en función comunitaria, (en todos los niveles de la estructura organizativa) también podrían dar mejores resultados.

Por último, se considera que la estrategia “Salvemos/Rescatemos el Primer Grado” necesita ser impulsada paulatinamente y de manera continua a lo largo del año escolar, además de contar con los insumos necesarios. Es decir, su ejecución como mecanismo “parche” a finales del año no promete muchos resultados, más que la desesperación de los niños y sus maestros.

Con todo esto, someramente se puede concluir que la estrategia de reducción de la pobreza *Guate Solidaria Rural* en el municipio de Chisec¹⁸ en muchos sentidos desdeña las problemáticas reales de pobreza vistas desde las comunidades mismas, y por lo tanto, se recomienda una rigurosa revisión de sus premisas estratégicas elaboradas y ejecutadas. Obviamente este informe es solamente un paso en dicha dirección.

A manera de balance general

Tomando en cuenta que éste es un estudio de carácter exploratorio, realizado únicamente en seis comunidades en tres municipios, y que por tanto no se constituye en una evaluación general de la ERP *Guate Solidaria Rural*, es obvio que no pueden generalizarse resultados.

Sin embargo, brinda evidencias importantes que no se pueden desconocer, en el sentido de que en términos generales los resultados del programa son precarios en todas las comunidades estudiadas.

Podría esperarse resultados similares en otros lugares donde se implementó, porque el enfoque con el que se trabajó el programa es el mismo, es decir implementando con presupuestos periféricos, no con los presupuestos sustanciales del Estado, implementado a través de instituciones periféricas no a través de instituciones o programas sustantivos y finalmente implementado con una metodología de abordaje que corresponde a la atención de pobreza general en población cuya característica es la pobreza extrema.

18. Limón Sur y Samaria.

Esta indagación, no obstante permite derivar las siguientes deducciones, en relación a las acciones gubernamentales para enfrentar la pobreza extrema y avanzar en el cumplimiento de las metas del milenio, durante el período gubernamental 2004-2008.

Una estrategia de reducción de la pobreza operada desde la periferia de la institucionalidad pública

Los programas contenidos en la estrategia de reducción de la pobreza Guate Solidaria Rural, fueron concebidos para ser operaciona-
lizados desde la periferia de la institucionalidad pública. Es decir por instancias que, o no son ministerios de Estado como la Secretaria de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP) o son programas de bajo perfil y bajo presupuesto dentro de los ministerios.

Adicionalmente, el protagonismo que adquiere una instancia como SOSEP en la implementación de la estrategia de reducción de la pobreza, permite considerar que durante esa administración la reducción de la pobreza adquirió un carácter de “beneficencia” y no como política de Estado. Eso debido a que no le corresponde a la SOSEP la responsabilidad de las políticas públicas sustantivas. Antes bien, tiene una naturaleza restringida ya que fue creada como espacio simbólico para que las esposas de los presidentes se involucren en actividades vinculadas al ejercicio de gobierno de sus cónyuges.

Una estrategia de reducción de la pobreza hiperfocalizada

La estrategia se rigió por criterios de focalización sumamente reducidos, que finalmente resultaron en una limitada cobertura de los programas. La Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) del gobierno anterior (2000-2004), tenía una concepción de “focalización” que contemplaba centrar los esfuerzos de atención específica en la población pobre, incluyendo quienes están en pobreza general, pobreza extrema, pobreza rural y urbana. El hecho de centrar las políticas en la “población pobre” es lo que implica en términos de tendencias en políticas públicas

la focalización, en la medida que es un lineamiento contrario a las políticas universalistas que atienden a toda la población sin distinción.

En este programa, el afán por centrar los esfuerzos en la población más excluida, (pobres extremos rurales), generó una hiperfocalización que reduce los alcances de la ERP, ya que tampoco se implementó una estrategia que abarcara a toda la población rural en extrema pobreza, sino que entre los municipios en extrema pobreza rural se seleccionaron comunidades a ser atendidas, y entre las comunidades a ser atendidas se seleccionaron familias que participarían de los programas. Es decir se hizo un ejercicio de *focalización de la focalización*.

Una estrategia de reducción de la pobreza dirigida a pobreza extrema pero implementada con metodologías diseñadas para pobreza general

Se atendió a una parte de la población viviendo en pobreza extrema con acciones que se han desarrollado para atender a la población en condición de pobreza general.

La incidencia en una sola dimensión clave (educación, crédito, organización) ha dado buenos resultados en estrategias de atención de población que vive en pobreza general, ya que poseen algunas condiciones mínimas que permiten que al dinamizar una sola variable pueda generarse un ciclo virtuoso que les saque de la pobreza.

Por ejemplo, el acceso a la educación posibilita una mejor inserción laboral y ésta le provee de una mejor remuneración, lo cual incide en mejores y más constantes recursos económicos y mayores oportunidades para invertir en la educación de las nuevas generaciones y eso se traduzca en la ruptura del ciclo de la pobreza.

Otro ejemplo podría referirse al caso de la población en pobreza general que no tiene acceso a créditos, generar un crédito en la familia, le permite tener un recurso para montar una actividad productiva, ésta actividad productiva genera ingresos y esos ingresos pueden modificar sus condiciones de pobreza y dinamizar la economía familiar permanentemente.

Pero significa que la población que está en pobreza general, no está totalmente desprovista como la pobreza extrema, comparativamente tiene algunos recursos aunque mínimos, que se convierten en factores

que permiten que incidiendo en una sola variable, (generalmente en aquella de la que está más excluída), pueda generarse una dinámica que le posibilite salir de la pobreza.

Cuando se trata de población en pobreza extrema, la incidencia en una sola variable no genera una salida sostenible de la pobreza extrema y no incide, ni modifica sustancialmente la situación de las familias más que en una situación coyuntural, porque la pobreza extrema es una condición tan precaria que las ayudas promueven soluciones momentáneas, pero una vez terminados los efectos de la intervención tienden a retornar a la condición inicial.

Evidencias de ésta afirmación se obtuvieron en este estudio, por ejemplo en los casos donde se brindó créditos a familias que estando tan desprovistas de factores productivos mínimos, no pudieron generar actividades para pagarlos. O el caso de mujeres que fueron capacitadas en actividades productivas que tampoco pudieron implementar por falta de recursos tan básicos como agua, electricidad e insumos.

Lo importante de entender de ésta experiencia, es que la pobreza extrema tiene condiciones de vulnerabilidad y de privación tan radicalmente profundas, que finalmente no puede ser por medio de la incidencia esporádica en una sola variable que se generen transformaciones sostenibles.

Esto nos lleva a concluir que el programa Guate Solidaria Rural se ejecutó con un enfoque inadecuado de atención a la pobreza extrema, porque en éste caso debería incidirse sobre diversas variables simultáneamente. Este programa pretendió que las capacitaciones que brindó SOSEP permitirían impulsar valores y conocimientos para que fueran las mismas beneficiarias las que generasen las alternativas para salir de la pobreza. En las diferentes comunidades las beneficiarias coincidieron en señalar sus limitaciones de recursos básicos para implementar lo que aprendían como la principal restricción de los programas.

Parece haber una tendencia, sobre todo en los operadores locales de los programas, a entender la focalización como invertir muy poco, no como invertir más en los más desprovistos. Es decir invertir aunque sea muy poco en una población que de todos modos está en condiciones tan precarias, que cualquier “ayuda” es buena, independientemente de si se logran los objetivos de la estrategia.

Otra de las conclusiones importantes está relacionada a los “tiempos” en la implementación de los proyectos de la estrategia, es decir el lapso que existe entre el inicio del proyecto y lo que tarda en ser productivo o que genere beneficios. En la pobreza extrema, el factor “tiempo” es un factor fundamental, porque las soluciones generalmente son para “hoy” debido al nivel de riesgo en el que viven. Riesgos en términos de seguridad alimentaria, que no pueden esperar ciclos de proyectos que más bien están pensados para que generen beneficios en un tiempo mucho mayor.

Buena parte de las usuarias de los programas no pueden esperar hasta que los proyectos generen beneficios porque el tiempo es estratégico, la inseguridad alimentaria, los riesgos a la salud no les permiten esperar y por eso se hace necesario otro tipo de abordajes, sobre todo uno de múltiples y simultáneos factores, que dentro de ellos involucre transferencias para atender la emergencia, en tanto se aprende a iniciar y desarrollar proyectos que darán sus frutos en el mediano plazo. Es decir, al mismo tiempo que se atiende su necesidad inmediata de seguridad alimentaria, de servicios públicos, de salud, de acceso a una inserción laboral no precaria, también se requiere de apropiarse de factores que les permitan una mejor inserción social como educación, acceso a recursos productivos que les posibilitaría hacer sostenible su salida de la pobreza extrema.

Como las acciones no se sostienen, en muchas ocasiones los funcionarios responsabilizan a las usuarias de no poner en práctica lo aprendido, o no esforzarse lo suficiente, siendo nuevamente culpabilizadas de su pobreza y en consecuencia se fortalecen en un nuevo ciclo los estigmas sobre la pobreza.

Criterios clientelares como indicadores del éxito de la gestión de gobierno

Las capacitaciones recibidas por las mujeres abonaron en el sentido de que muchas de ellas ya se consideran como sujetas de derecho. Pero, las dinámicas generadas en la implementación de los programas ha brindado resultados socio económicos y políticos contradictorios. No han incidido casi nada en cambiar la dinámica socioeconómica

local de la población que vive en pobreza extrema, pero si han tenido efectos sociopolíticos en términos de clientelismo político.

La investigación se realizó en el contexto del proceso electoral y dio muchas luces para comprender cómo todos estos programas forman parte de un sistema que refuerza las redes clientelares, tuteladas por las redes político partidistas, expresadas a través de tensiones entre los liderazgos comunitarios y locales pertenecientes a los diferentes partidos por lograr la implementación de programas para sus partidarios, y por lograr que las beneficiarias que participan en los programas les favorecieran con el voto.

Aquí es donde se constata cómo las beneficiarias han internalizado criterios de evaluación del funcionamiento de los proyectos que obedecen a esa misma perspectiva clientelar. Hay ejemplos donde las usuarias de los programas manifiestan que el gobierno anterior funcionó mejor porque, por ejemplo, dio más abonos agrícolas que éste. Entonces, la medida con la cual se evalúa el éxito o fracaso de una gestión es en tanto haya respondido con acciones clientelares a las necesidades de las comunidades.

Una estrategia de reducción de la pobreza de poca cobertura y profundidad

En el contexto de la democratización e implementación de los compromisos de la paz, la reforma del Estado se orientó a la descentralización y la coordinación entre las instituciones del sector público, pero también entre estas y la sociedad civil.

El acercamiento a la forma en que se concretan las acciones gubernamentales para enfrentar la pobreza extrema en las áreas rurales se evidencia, sin embargo, que la descentralización del Estado es casi inexistente.

Los funcionarios del Estado en el ámbito regional y local están representando a sus instituciones en tantas instancias de coordinación que no logran el tiempo para cumplir con sus responsabilidades sustantivas, y finalmente lo que pueden coordinar no lo logran implementar porque no tienen suficientes recursos.

Esta conclusión surge de las características que se encontraron en los funcionarios de las instancias públicas que atienden directamente los programas de Guate Solidaria Rural.

Lo que está sucediendo con el programa de extensión de cobertura, es que básicamente está generando unidades de atención que no tienen la capacidad de responder a las necesidades de salud de las comunidades.

No tienen suficientes recursos y además están delegando responsabilidades que le corresponden al Estado en la población, en las comunidades. Este programa requiere obligatoriamente que la población preste horas de trabajo y preste servicios por los cuales el Estado no les está retribuyendo.

Además, se continúa delegando la responsabilidad de brindar la salud a ONG como una actividad que debería de emanar de una política nacional de salud, que incluyera el involucramiento de diversos actores bajo una estrategia común, pero también con la premisa de sus capacidades y calidades adecuadas en recursos humanos y materiales.

En el caso de la extensión de cobertura, se crea una idea falsa de que en el caso de las comunidades donde opera, éstas ya tienen acceso o están cubiertas por servicios de salud. Lo que surge de ésta investigación muestra que el impacto realmente es muy reducido, aunque haya tenido pequeños logros en la reducción de casos de mortalidad materna. Realmente está operando a través de unidades de atención con recursos muy precarios, lo cual obliga a trasladar costos y responsabilidades a las comunidades. Hay trabajo adicional de las mujeres que no se paga, y en muchas ocasiones son ellas mismas las que ponen sus propios recursos. Se está delegando responsabilidades que le corresponden al Estado pero no se está delegando los recursos institucionales suficientes ni el presupuesto necesario.

Una estrategia que contribuye a reproducir fragmentación organizativa en las comunidades

Muchos de estos procesos que pretenden la descentralización y la coordinación están contribuyendo a una suerte de fragmentación organizativa de las comunidades. En el sentido de que cada instancia que llega con una política quiere conformar un comité o grupo específico

para la atención de su política y para que sea contraparte específica de sus proyectos en la comunidad.

Pero a la postre la poca capacidad de éstas instituciones públicas, dada la debilidad institucional y presupuestaria, está generando la proliferación de grupos que se organizan y quedan abandonados, y finalmente no dan frutos, lo cual está aumentando el desencanto y generando un nuevo ciclo de apatía y deslegitimidad frente a las políticas y la institucionalidad pública, lo que de alguna manera se había logrado reducir en los primeros años de la implementación de los Acuerdos de Paz. Estamos entonces en un nuevo ciclo de deslegitimación del Estado que ya no tiene que ver con la deslegitimación política del autoritarismo, sino con la debilidad de la implementación de las políticas sustanciales que al Estado le corresponde cumplir.

En términos de gobernabilidad esto tiene mucha significación porque no sólo genera tensiones internas en lo local, sino que alimenta la percepción de que nuevamente, la vía pública no constituye ninguna alternativa consistente, y de que no vale la pena ser contraparte del Estado porque el aparato del Estado existe pero no tiene ninguna incidencia en la vida real de las comunidades.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial 2000: La colaboración en la transformación del desarrollo: Nuevos enfoques para formular estrategias de lucha contra la pobreza que los países consideren como propias. En línea:
<http://www.worldbank.org/prem/poverty/strategies/spanbroc.pdf>
- CEPAL 2006: Panorama Social de América Latina, Santiago de Chile.
- Declaración del Milenio: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>
- Fundación Centroamericana de Desarrollo (funcede), Fundación Konrad Adenauer y Fundación Soros 2004: Comportamiento electoral Municipal en Guatemala: elecciones generales 2003. Guatemala

- GTZ, SEGEPLAN Municipalidad de Chisec 2003: “Estrategia para la Reducción de la Pobreza Municipal, Chisec, Alta Verapaz..
- Informe del Presidente de la República al Congreso de la República, 2005.
- Kanji, Nanzeen, 2003: Evaluación de los programas de reducción de la pobreza, en, FLACSO-ASDI, Programa de Estudios Multidisciplinarios de Pobreza, Reflexiones Teóricas sobre la Pobreza, Guatemala, Textos Básicos No. 2, Guatemala 2003.
- López Rivera, Oscar A. 2005: Guatemala. Características y tendencias de las políticas públicas para el desarrollo social y ante la pobreza, Ponencia presentada ante el Grupo Regional de Integración Latinoamericano sobre pobreza GRILAC Pobreza, FLACSO San Salvador, El Salvador.
- May Julian, “ ¿Desmantelando la máquina anti-política?”, en FLACSO-ASDI Programa de Estudios Multidisciplinarios sobre Pobreza: 2004: Reflexiones Teóricas sobre Pobreza, Guatemala.
- Mora, J.; Taylor, E.; Adams, R., Lopez-Feldman, A.2006. Remesas, Desigualdad y Pobreza: Evidencias en el México Rural, 2005.Disponible en línea: <http://www.conapo.gob.mx/micros/reunion/Presentaciones/18.ppt#291,2>.
- Naznee Kanji, “Evaluación de los Programas de Reducción de Pobreza, contraste entre los enfoques cuantitativos y cualitativos”, en FLACSO-ASDI 2004: Programa de Estudios Multidisciplinarios de Pobreza, Reflexiones Teóricas sobre Pobreza,, Guatemala.
- Oyen E. “ Estrategias de Reducción de pobreza” en, FLACSO-ASDI 2003: Programa de Estudios Multidisciplinarios de Pobreza, Reflexiones Teóricas sobre la Pobreza, Textos Básicos N° 2, Guatemala
- Pretti Alessandro: 2004, El desarrollo territorial participativo y equitativo en Guatemala como estrategia de lucha contra la pobreza, Encuentro Internacional La pobreza un problema de todos, Antigua Guatemala, FLACSO-Guatemala,.
- SEGEPLAN, Metas del Milenio: Informe de Cumplimiento de Avance. 2005.

INVESTIGACIÓN MISIÓN ZAMORA

Un compromiso con las campesinas
y campesinos

JESSICA TORRES RODRÍGUEZ¹

A desalambrar, a desalambrar que
la tierra es nuestra, tuya y de aquel,
de Pedro, María de Juan y José...²

Introducción

Queremos compartir el trabajo realizado durante este tiempo, los invitamos a conocer un aspecto del proceso bolivariano, nuestras fortalezas y debilidades, pero sobretodo, mirar desde los aprendizajes como Centro de Estudios y Frente Nacional Campesino, y realizar adecuaciones al trabajo que se realiza en diversos ámbitos y estados de Venezuela.

Buscamos ser de alguna manera articuladores de los que observan nuestro proceso así como protagonistas participantes directos del proceso de consolidación del socialismo bolivariano, como asimismo del programa de implementación de la Misión Zamora, en sus ejes más importantes y lineamientos estratégicos.

1. Socióloga. Encargada de Formación. Centro de Formación y Estudios Sociales Simón Rodríguez. Realizado segundo semestre de 2007.

2. "A desalambrar", canción popularizada por Víctor Jara, cantautor chileno, hijo de campesinos asesinado por la dictadura militar de Augusto Pinochet, en septiembre de 1973.

Nos interesa principalmente saber como la relación de interacción que tiene el frente campesino Ezequiel Zamora con el gobierno como aliado estratégico puede mejorarse desde el punto de vista de la colaboración. El frente campesino viene desarrollando un trabajo por muchos años en el campo-ciudad del país y la organización con la que cuenta respalda fuertemente la lucha, la presencia de trabajo en 19 estados de los 25 con que cuenta el país.

A continuación leerán algunas aproximaciones a temas que se han recogido a través de las entrevistas y visitas a cada uno de los fundos y/o asentamientos zamoranos, también algunas ideas de como ha venido funcionando la Misión Zamora desde que se implementó, queremos presentar estos resultados como aportes y apreciaciones, desde la perspectiva de las rectificaciones que creemos debieran realizarse, los aprendizajes que hacemos en el marco de la reflexión y la evaluación.

Las propuestas y reflexiones presentadas nos permitirán encontrar los sentidos, los énfasis de lo que está resultando, seguir en el camino de logros, avances y por sobretodo la consolidación del proceso bolivariano en que nos encontramos.

Los resultados también son para los compañeros/as, que han luchado por la recuperación de la tierra: para los campesinos/as. Para los que se quedaron en el camino de lucha, para ellos nuestro recuerdo y homenaje, sepan que la mejor forma de recordarlos es continuar desarrollando un modelo de socialismo agrario propio e inédito acorde a la recuperación de la cultura e identidad popular y campesina.

Presentamos algunas ideas y sugerencias que pueden señalar el camino de compromiso de la participación y el hacer política desde, con y para el pueblo y cómo esta experiencia de la Misión Zamora, puede entregarnos algunos elementos que pudieran replicarse en otras partes y/o lugares dejamos abierta la discusión.

Algunos datos relevantes para entender el porqué de la misión Zamora:

- El Banco mundial informaba que el año 1998, Venezuela era uno de los dos países con peor concentración de la tierra.
- El último censo agrícola se realizó el año 1970.
- Venezuela dispone de unos 30 millones de hectáreas con vocación agrícola, pecuaria y forestal.

- El total de productores se estimaba en 421 mil de todo tipo: los trabajadores de a pie hasta el gran productor.
- De un total de 2.500 productores, es decir, el 0,05% acumulaban 6 millones de hectáreas, en sus manos, en suma corresponde al 20% del total de las tierras.
- Según cifras registradas el año 2000 el país importaba el 75% de los alimentos que consumía, aproximadamente unas 6 mil toneladas de leche y carne.
- Durante el año 2005, se recuperaron tierras ociosas o subutilizadas, como ejemplo una de éstos es el hato La Marqueseña, que corresponde a 8.490 ha, en el estado Barinas, lugar donde se desarrolla el proyecto Centro genético “Florentino”, laboratorio para la recuperación de semilla criolla y recuperación del ganado venezolano Carora, que busca mejorar la raza ganadera, producir un ganado doble propósito: leche y carne.

Nos propusimos

Realizar una evaluación de proceso que permita mirar como se ha desarrollado hasta ahora el programa Misión Zamora. Esta se concentra en el análisis de las actividades y estrategias del programa implementadas así como en el desarrollo de las lecciones aprendidas. Esta evaluación esta dirigida a tratar de entender la forma en que las actividades del programa fueron implementadas, básicamente en términos cualitativos. Incluye la recolección de algunos elementos de información cuantitativa.

Objetivos

- Evaluar y medir el estado de avance de la misión Zamora, se trata de indagar los objetivos y ejes definidos para el programa, aplicados a través de políticas públicas.
- Realizar aprendizajes significativos, desde las diversas experiencias del frente campesino, que nos permita generar conocimientos desde nuestras prácticas y mejorar nuestros trabajos sociales, políticos y de incidencia de la política pública.

Objetivos específicos

- Evaluar los resultados propuestos y los alcanzados.
- Obtener la perspectiva y valoración de los participantes e involucrados
- Medir la variable género, desde las políticas públicas implementadas y si estas han favorecido la participación y avance de las mujeres.
- Cuál es el impacto real que ha provocado la Misión Zamora (desde el gobierno), y de que forma ha medido estos avances (indicadores de impacto).
- Medir la valoración y apreciación, que tienen las personas, antes y después de la misión Zamora.

Marco general: la experiencia de la tierra y del latifundio en Venezuela

Antecedentes históricos

La historia del movimiento campesino se remonta a las luchas de los indígenas en defensa de sus tierras, amenazadas por la conquista española. Así tenemos las luchas del negro Miguel en el siglo XVI y las rebeliones de los esclavos en las plantaciones de cacao y café, que en numerosas ocasiones se dieron combinadas con los levantamientos indígenas.

Hubo participación en las guerras de independencia, contribuyendo a la derrota del ejército, mientras otros se enrolaron en las filas de Boves que les había prometido tierras. A fines de la década de 1850, los campesinos frustrados con la clase dominante criolla, se alzaron sumándose a la lucha de Ezequiel Zamora. La historia no registra importantes luchas campesinas hasta la muerte de Gómez.

En su libro *Venezuela Contemporánea*, Federico Brito Figueroa señala que en 1928 existían Cajas Rurales que eran movimientos agrarios clandestinos en Lara, Yaracuy, Portuguesa y otros estados. A la muerte de Gómez, en 1936 estallan vigorosas luchas en el campo, surgiendo las Ligas Campesinas en 1936, que plantean la reforma agraria.

En 1944 se celebra el Congreso Nacional de trabajadores, donde las organizaciones campesinas plantean un programa de colectivización de la tierra, hecho inédito en la historia venezolana. En 1945 se firmó el primer contrato colectivo de trabajo para el campo. El 20 de mayo del mismo año “se produjo una multitudinaria marcha campesina que desde Las Tejerías hasta la Victoria fue incorporando masas a su paso, al frente de no menos de cinco mil hombres y mujeres, iban los dirigentes campesinos Nicolás Colorado, el viejo Castillo Flores y otros. La multitud rebasó la Plaza Campo Elías de esa ciudad donde los oradores testimoniaron su respaldo a la reforma agraria.

El acontecimiento se registra en la prensa oficial. En noviembre de 1947 se funda la Federación Campesina de Venezuela (FCV), que en el congreso de ese año manifestó que la solución integral y definitiva del problema agrario reside en la nacionalización de la tierra y en la socialización de la producción agropecuaria.

Entre 1952 y 1953 los campesinos de los estados de Monagas, Sucre, Portuguesa, Yaracuy y Lara se alzaron en contra de la tiranía de Pérez Jiménez. Las luchas agrarias recrudecieron durante 1958, con la proliferación de Ligas Campesinas. Hubo numerosas invasiones de tierras, hecho que trató de frenar Acción Democrática (AD) mediante la promulgación de la ley de Reforma Agraria en 1960, inspirada en la “Alianza para el progreso” de Mr. Kennedy. El primer congreso nacional campesino se realizó el 30 de abril de 1959 en el “Palacio de los deportes” de Caracas. Allí se planteó luchar por la reforma agraria. Se formaron los llamados “Frente por el derecho al pan”. El programa de uno de esos frentes decía: “La unión sindical de pisatarios y jornaleros de la sierra en el Valle de La Hacienda El Nicual asume la dirección de las tierras que forman el territorio de la citada hacienda. No toleraremos amenazas”. En el III congreso nacional de trabajadores realizado del 14 al 22 de noviembre de 1959, al que asistieron 1.250 organizaciones campesinas, se acordó: “Manifestar a todos los campesinos la decisión de la clase obrera de luchar por todos los medios a su alcance por el logro de la realización de la reforma agraria, mediante el reparto gratuito de la tierra, facilidades de crédito a largo plazo”. Desde 1958 hasta 1962 se acrecienta el proceso de invasiones de tierras. Una de las organizaciones que procedió a la toma de tierras fue la Unión

sindical de trabajadores agrícolas de El Cangrejo, quien en un Manifiesto del 19 de septiembre de 1959 señalaba: “Creemos al lanzarnos a tomar estas tierras, siguiendo el ejemplo de otros grupos de hermanos campesinos que han resuelto hacer lo que la necesidad les dicta. Solamente reconocemos a la nación venezolana derecho de propiedad sobre estas tierras”.³

El proceso unitario de lucha y organización sufrió un serio quebranto al dividirse el movimiento campesino en 1961, quedando fuera de la FCV los sectores más radicalizados, por una maniobra de AD. Entre 1961 a 1965 vio la luz la publicación del periódico “Cuatro de Mayo” editado quincenalmente. En 1964 las guerrillas se dieron un plan nacional de movilización campesina, con volantes, afiches y trabajo en los sindicatos y ligas. No obstante, la guerrilla no alcanzó a lograr un significativo apoyo campesino, salvo algunas zonas donde había influencia del partido Comunista y del MIR.

El proceso de burocratización de la FCV impidió la movilización nacional del campesinado. La lucha de clases continuó en el campo. Surgieron numerosos comités de lucha por la tierra en Carabobo, Yaracuy, Lara, Portuguesa y otros estados. Se constituyeron frentes campesinos como el de Veroes, Santa Lucía y San Juan, que en 1977 dieron una lucha por la tierra bajo la consigna de “expropiación con ocupación previa”.

Por este camino, la invasión de tierras, por las huelgas y por mejores condiciones de vida continuó la lucha del movimiento campesino, como lo demuestra la marcha de 7.000 tractores en 1980, que fue detenida antes de llegar a Caracas.

El mayor riesgo de este nuevo movimiento campesino que es diferente en composición social al de 1936, fue y es la falta de coordinación entre las luchas de los obreros agrícolas con los conuqueros, pequeños propietarios, medianeros, aparceros y los del sector reformado.⁴

3. PC: sobre la cuestión agraria en Venezuela, pág. 160, Ed. Cantaclaro, Caracas 1960.

4. Documento guía Historia del movimiento campesino en Venezuela.

Movimiento campesino en el proceso *bolivariano*: Tierra, hombres y mujeres libres

Es en el marco del gobierno popular, presidido por el Comandante Hugo Chávez, que se sanciona el decreto ley de tierra y desarrollo agrario, junto a otros decretos, que dan origen a la Misión Zamora, plan que viene a dotar de elementos jurídicos la lucha de los campesinos por tierra. Durante este tiempo hemos transitado por un camino difícil y con altos costos en vidas, es así como hemos sido víctimas de violencia, que se expresa en ofensivas político-militar, especialmente en algunos estados como son: Apure, Barinas, Mérida, Zulia, Portuguesa, pasando por desalojos, represión, detenciones, entre otras formas de hostigamiento y amenazas. El Sicariato, ha sido una ofensiva que han utilizado los terratenientes y los contra-revolucionarios quienes han desatado violencia tratando de desarticular el movimiento campesino, podemos mencionar que hasta la fecha un número de más de 150 campesinos han sido asesinados por los sicarios y paramilitares colombianos – venezolanos. Es a partir de esta grave situación que se creó la “comisión especial para investigar las muertes y atropellos de campesinos, indígenas y pescadores a manos del sicariato a nivel nacional a la plenaria de la asamblea nacional”. A la fecha ha sido condenada a la pena de 16 años una terrateniente acusada de la muerte de campesinos en Sur del lago, estado de Mérida, es la única situación esclarecida de todas las denuncias presentadas en el país. Esta situación que afecta los derechos humanos de campesinos/as, es generada por los terratenientes cuyos intereses han sido afectados, los que utilizan de todos los recursos, desde el vicariato, hasta las conexiones con contra-revolucionarios militares, que se valen de sus grados para desatar abusos en contra de los campesinos/as.



© ACTIONAID

Es así como surge el Frente Nacional Campesino Ezequiel Zamora, que tiene una data de 8 años aproximadamente. Ezequiel Zamora, una organización político social autónoma y revolucionaria con representación a nivel nacional, y en una vanguardia que no responde a directrices partidarias tradicionales y de viejo cuño, obsecuente y cómplice de las formas tradicionales de hacer política.

La muestra. ¿Por qué ordenamos el trabajo de esta manera? ¿Qué metodología utilizamos?

Para la definición de la recolección de los datos, hemos utilizado método cualitativo, basado en la investigación – acción, a través de entrevistas semi- estructurada. Hemos escogido esta modalidad, ya que nos permite abordar de mejor manera los objetivos planteados, es un método que permite que el investigador también se involucre como participante.

Un muestreo específico, que nos permitirá indagar en aspectos cualitativos, que posibilita identificar más claramente lecciones aprendidas. Para esto se consideraron algunas experiencias, de acuerdo a los siguientes criterios:

- Implementación de algunos de los ejes del plan
- Instalación de algunos asentamientos zamoranos, que estén dentro del período del plan
- Trabajo de incidencia del frente campesino en el estado

Nos interesa caracterizar los aspectos más relevantes de la Misión Zamora, para tener una visión actualizada sobre su implementación y desarrollo, que posibilite ordenar y sistematizar la experiencia propuesta por el gobierno bolivariano, cuyos objetivos son:

- Reorganizar la tenencia y uso de las tierras ociosas con vocación agrícola para erradicar el latifundio.
- En el marco del programa Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaría, auto abastecimiento y desarrollo integral del trabajador campesino, el gobierno nacional a puesto en marcha

una serie de planes en beneficio de la población rural del país, destacando la entrega y recuperación de tierras ociosas, el otorgamiento record de créditos, maquinaria, asistencia integral.

Ejes

- Entrega de cartas agrarias
- Créditos y financiamiento
- Líneas estratégicas
- Entrega de tractores, maquinarias, rastras y sistema de riego
- Impacto social: A través del mejoramiento de ingresos, rentabilidad y seguridad alimentaria para las familias, de la producción de sus productos, desde el punto de vista organizativo: si las cooperativas son rentables, facilitan la participación.

De acuerdo a los criterios definidos, se usaron diversas técnicas que nos permitiera recoger una diversidad de opiniones, lugares:

- Fuentes Primarias, entrevistas semi – estructurada individual y grupal, aplicadas a participantes del proceso e informantes claves
- Fuentes Secundarias, informes, registros, documentos del programa y del frente campesino.
- Aplicación de entrevistas grupales a mujeres participantes directas del programa.
- Registro audiovisual en cada uno de los estados en los que se aplicaron las entrevistas, este se hizo en forma simultánea a las entrevistas.

Un primer ordenamiento fue la elección de los estados de acuerdo a los criterios anteriormente definidos y teniendo en cuenta donde el frente campesino tiene incidencia y /o representación a través de militantes y asociados, los que nos indicó que las realidades son bastante distintas entre el llano, la costa, así como el tipo de producción que se realiza de acuerdo al tipo de suelos, vegetación, nutrientes, entre otros.

Las entrevistas se aplicaron en 10 estados, estas fueron individuales y grupales, dependiendo del tipo de organización de la zona. Para el caso de las mujeres se consulto en grupos separados, modalidad que facilita la participación y entrega de información por parte de ellas.

Nuestra opción pedagógica está basada en la educación popular.

- Primero: partir siempre de la práctica, de lo que la gente vive, sabe y siente.
- Segundo: desarrollar un proceso de teorización sobre esa práctica, no como un salto a lo teórico, sino como proceso sistemático, ordenado, progresivo y al ritmo de los participantes, que permita ir descubriendo los elementos teóricos e ir profundizando de acuerdo al nivel de avance del grupo.
- Tercero: este proceso de teorización debe permitir siempre regresar a la práctica para transformarla, mejorarla y resolverla. *Aquí es cuando decimos que la teoría se convierte en guía para una práctica transformadora.*

A partir de los saberes, que surgen en las historias del campo, y que forman parte de nuestra memoria e historia y que están en la oralidad de cada campesino, queremos construir un proyecto que se funda en nuestra cultura e identidad, para ello tenemos suficientes basamentos que inspiran nuestro *que-hacer*.

Desde el diseño metodológico

Se definieron algunos pasos metodológicos que nos permitieran alcanzar los objetivos propuestos, a saber:

1. Constituir equipo de investigadores⁵, para recoger la información, ya sea en las entrevistas, en las filmaciones, en las reuniones de cada uno de los fundos y/o asentamientos zamoranos.
2. Capacitar al equipo de trabajo, que consistió en la entrega de herramientas, manejo de los instrumentos diseñados para la investigación.
3. Momento de la interacción entre los participantes: entrevistados-entrevistadores.
4. Evaluación y análisis de acuerdo a objetivos.
5. Devolución a los participantes del proyecto investigación, aprendizajes.

5. El equipos se constituyó mayormente con integrantes del frente campesino, además de los integrantes del centro(Céfes).

Las experiencias contadas por los/las participantes y cómo han vivido la Misión Zamora:

“Nosotros tenemos tiempo luchando, tenemos más de cuatro años en una cooperativa y todavía no nos han aprobado nada, fuimos a Cumaná hicimos diligencias, fuimos a Caracas y todavía nada.”

Campesina San Bonifacio, Estado de Sucre

“Y aparte el agua que no tenemos un acueducto nuevo, porque el que tenemos tiene más de treinta años y esta deteriorado, entonces mandan un día sí y otro no y a veces pasan hasta cuatro o cinco días sin agua.”

Campesina comunidad Centro poblado, Estado de Sucre

“Nos organizamos en cooperativas, organizamos el trabajo, cada uno tiene responsabilidades en el asentamiento.”

“Hoy tenemos tierra para cultivar, estamos aprendiendo a diversificar lo que sembramos, ya no sólo tenemos plataneras.”

“El frente campesino siempre ha estado apoyando el asentamiento, ha sido difícil trabajar en forma colectiva, ya que una vez que ocupamos la tierra, muchos querían que les entregarán su parcela, pero de a poco nos hemos organizado para trabajar colectivamente.”

La voz de los dirigentes

“Nosotros hemos venido impulsando ocupaciones de tierras, mucho antes de la misión Zamora, nos interesa la participación del pueblo campesino. Cuando se firma el decreto de tierra, es

que se abre una gran participación para el campesinado, hemos visto avances, pero también muchas dificultades, en la entrega de créditos, la vialidad, la vivienda, entendemos que es un proceso que se viene construyendo, para esto entendemos la participación directa, es decir, nos reunimos con las autoridades de las instituciones correspondientes, para trabajar en forma conjunta.”

Orlando Zambrano, Dirigente del FNCEZ



© ACTIONAID

“Creemos que la misión Zamora ha cumplido en algunos aspectos, se ha vuelto muy institucional, se ha dado algo muy teórico y no práctico y la verdad es que Zamora fue un hombre práctico. Uno de los problemas que vemos es la burocracia, lo que afecta a los campesinos, como la asignación de los créditos, la entrega de las cartas agrarias o permisos de uso. El estado tiene tierras en gran cantidad que tiene que distribuirlos... Hay que dar paso a nuevas estructuras que faciliten el uso y entrega de la tierra. Los campesinos están acostumbrados a trabajar en parcela y no en colectivo lo que nos ha costado mucho de implementar en los fundos zamoranos, nosotros propiciamos el trabajo colectivo de autogestión y co-gestión, en los fundos enseñamos que hay que colectivizar la tierra, trabajar en conjunto, que hay ayudarse mutuamente, que hay que respetar la tierra y es para producirla.”

Ramón Virigay, Dirigente del FNCEZ

“Nosotros como campesinos nos propusimos organizar las comunidades, los asentamientos, las cooperativas, para eso buscamos la articulación y fortalecer a estas organizaciones, para el propósito general que es la construcción del socialismo en el país, y por ende alcanzar el socialismo agrario, funcionamos a través de delegados en las áreas de formación, organización, economía, Derechos humanos, seguridad y defensa. Estamos en alianza estratégica con el sistema autónomo de sanidad agropecuaria SASA, con ellos organizamos las BRISAI, que son las brigadas de salud agrícola integral, ahí se organizan en grupo de 10 compañeros por estado y trabajamos en la vacunación para prevenir las enfermedades, que generan pérdidas económicas y sociales.” ... “Nuestro plan de ocupación es de antes de la misión Zamora, todos los asentamientos en los que esta el frente campesino, los hemos peleado y los hemos ganado con lucha incluso hasta con el mismo gobierno. Antes de la misión el gobierno tenía una visión de tecnócratas del agro, estos tenían una visión muy cuadrada de la productividad, a quién debía dársele el crédito al que tenía más porque era eficiente y producía en grandes cantidades, toda una visión de agro-negocios, un modelo que agota los recursos naturales la biodiversidad y termina empobreciendo al campesino y enriqueciendo a un pequeño grupo, que es el que tiene la cadena de fertilizantes, semillas, maquinarias... Estos fueron los tiempos donde más nos tomamos el INTI, SASA, el MAT, nos creían en los movimientos sociales, de ahí hicimos la marcha Zamora toma Caracas, una movilización que llevo 10.000 campesinos a la ciudad el año 2005, luego hicimos nuestro congreso estuvimos debatiendo 500 delegados y ahí invitamos al ministro de agricultura a debatir con nosotros...”

Estamos desde los inicios en el plan Zamora, que partió como plan siembra, es ahora con este ministro (Eliás Jahua), que se nos ha tomado en cuenta en el diseño y planificación de las políticas.”

Simón Uzcátegui, Dirigente del FNCEZ

Las instituciones

“FONDAFA, es un fondo de desarrollo agropecuario con los sectores agrícolas vegetales, pecuarios, pesqueros, forestales y otro tipo de actividades agro-productivas que representen desarrollo. Es a partir del año 2004, que comenzamos a entregar créditos en forma masiva. Entregamos créditos que sean muy flexible, un productor individual tiene un interés de 4% anual, y un colectivo organizado un 3%, para el caso de los rubros de larga duración como el café o de bovino, búfalos, hay un año de gracia, comienzan a pagar desde el segundo año.

La comercialización no esta enfrentada hoy, el intermediario se lleva la mayor ganancia, es una batalla que estamos dando, aquí se refleja el modelo de desarrollo, que se contraponen capitalismo / socialismo.

Estamos liquidando este fondo, porque tiene problemas de orden administrativo, proceso que no se ajustan a las realidades y dinámicas de los pequeños productores del país, es necesario la incorporación del poder popular en la toma de decisión en lo que tiene que ver con todo el proceso crediticio, la planificación, donde exista corresponsabilidad directa en todo lo que es el funcionamiento de la institución por parte del poder popular organizado y eso es algo definitivamente que el pueblo no esta preparado. El fondo se llamaría “Fondo para el desarrollo agrario socialista».

Nosotros reconocemos en el frente campesino legitimidad como representantes de un sector importante de productores del país y por otro la capacidad de enlace que ellos nos permiten precisamente para darle solución a aquellos requerimientos que los campesinos solicitan.

Se atiende por igual a hombres y mujeres, nos encontramos con que muchas productoras son jefas de hogar, que además tienen muchos hijos, es una de las realidades hoy en el país, pero para nosotros el criterio es el mismo para todos, no se discrimina a nadie.”

Ali Peña, Director de Fondafa

“Estamos desarrollando un nuevo sistema de salud integral, con un importante avance en la construcción de laboratorios de atención primaria de los campesinos a nivel de municipios. Estos realizan diagnósticos fitosanitarios y zoo-sanitarios.

Estamos apoyando una serie de proyectos liderizados por hombres y mujeres campesinos que nos acompañan en este proceso, para dar respuesta e ir cambiando nuestro paradigma de la agricultura verde, hacia una agricultura para la vida.

Ahorita estamos incorporándonos con el frente campesino, en 14 estados, nos estamos reuniendo, para trabajar en conjunto tenemos las brigadas de salud agrícola integral.

Además los niveles organizativos del frente campesinos son bien impresionantes, el nivel político que ellos tienen, bastante claridad de donde están y hacia donde van.”

María Fernanda Sandoval, Sub-directora del SASA

La vida empieza donde todos somos iguales... Las mujeres campesinas una historia por escribir.

“Los Estados parte tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la sobre vivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente.”

*Convención de la mujer de las zonas rurales.*⁶

En el mundo más de mil millones de personas, en su mayoría mujeres viven en condiciones de pobreza. La pobreza afecta de manera aguda a las mujeres de sectores rurales quienes deben soportar una carga desproporcionada al tratar de administrar simultáneamente el consumo y la producción. No está de más señalar el poco reconocimiento que obtienen las mujeres de parte de los hombres y de la sociedad en su conjunto del aporte que realizan al ingreso familiar.

En América Latina las mujeres rurales registran mayores proporciones de indigencia y pobreza que los hombres rurales.

Para el caso de la participación de la mujer campesina en el programa Misión Zamora, el trabajo realizado arrojó los siguientes resultados:

A nivel de las organizaciones campesinas:

- Se las incorpora a nivel de los discursos, pero no hay participación visible,
- A nivel de la lucha han prevalecido los objetivos comunes, como son alcanzar la revolución,
- La organización de las mujeres se encuentra en un proceso muy incipiente,
- Están empezando a generar, espacios propios y a demandar igualdad de oportunidades.

A nivel institucional:

- La incorporación de la mujer se ha definido como política de gobierno,

6. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

- Las instituciones consideran el criterio de paridad a nivel de función y responsabilidad,
- No se visibilizan con una presencia más específica,
- La temática no tiene la visibilidad de acuerdo al proceso que se viene dando.

Un análisis: nuestros hallazgos, lo que nos interesa destacar, multiplicar y mejorar

Todos los días hay que luchar por que ese amor a la humanidad viviente se transforme en hechos concretos en actos que sirvan de ejemplo, de movilización...

Ernesto CHE Guevara

A nivel de logros hemos considerado los siguientes criterios:

- Resuelven una demanda sentida y dan respuesta a una necesidad.
- Consideran la participación de los involucrados/as.
- Esta dentro de las políticas definidas por el gobierno.

Qué queremos destacar

- La recuperación de la identidad de campesinos/as, la valoración del aporte de éstos en el proceso Bolivariano
- Los avances en la producción de alimentos, 21 millones de toneladas para el 2007. La importancia y el aporte de los campesinos a la soberanía alimentaría
- Recuperación de 1 millón 900 mil hectáreas en el país
- Los niveles organizativos del FNCEZ, y la fortaleza ideológica de éstos
- Participación de los campesinos de la Misión Zamora
- Formación de brigadistas de salud agrícola integral en conjunto con SASA
- Red de laboratorios diagnóstico y bioinsumos

Qué queremos multiplicar

- La capacidad organizativa de los campesinos, nos referimos al alto grado de compromiso con el proceso
- Capacidad organizativa del FNCEZ, para organizar los fundos zamoranos e implementar planes que tienen como objetivo desarrollar la soberanía alimentaria
- Legitimidad y representación con que cuenta el FNCEZ, con sus pares y la capacidad para ser reconocido como un interlocutor válido por parte de las instituciones como INTI, SASA, Ministerio de agricultura
- Las experiencias de trabajo colectivo, desarrolladas por los campesinos

Qué queremos mejorar

- La entrega de créditos a los campesinos, que sea oportuno de acuerdo al plan de siembra y producción (oportuno y adecuado)
- Instituciones burocráticas, que no dan cuenta del nivel de los cambios acontecidos en el país.
- El tema de la comercialización que se repite en cada una de las experiencias visitadas, los campesinos no cuentan con un mercado que garantice la compra de sus productos oportunamente, lo que en muchos casos redundaría en la pérdida de las producciones, como ejemplo el caso de las plataneras
- No existen vías de penetración adecuadas para sacar los productos de los fundos zamoranos
- Cambios en los sistemas de producción por parte de los campesinos, cambiar el modo tradicional de cultivo a uno agro ecológico
- Mejorar los niveles organizativos en los temas de producción, para que sean más eficientes
- Diseñar planes de producción, a nivel general, pero también específico de acuerdo a los rubros que se producen y que completen el circuito productivo
- Dar seguridad a los campesinos en los asentamientos zamoranos, a través de que la justicia funcione castigando a los

terratenientes que se encuentran acusados de asesinar a campesinos y por otra dotar de leyes que evite que éstos contraten a sicarios para estos fines.

Como principales hallazgos podemos mencionar que durante el desarrollo y aplicación de este trabajo hemos visualizado a las organizaciones campesinas como:

- Espacios de conocimiento colectivo.
- Vivencia y experiencia.
- Transformación de proceso.
- Fortalecimiento de las organizaciones.
- Una clave: la interacción permite el intercambio.
- Técnicas recreadas: materiales utilizados.
- Formas sencillas: fácil acceso.
- Proceso de formación.
- Intercambio como metodología.
- Fortalecimiento de los movimientos sociales.



Conclusiones

Los aprendizajes que nos fortalecen

Podemos decir que si bien el país se encuentra en un proceso de cambio de un modelo y consolidación de un proceso: el socialismo del siglo XXI, nos encontramos en un momento de reflexión y debate profundo, después de la derrota del referéndum el pasado diciembre de 2007, situación que ha planteado una serie de interrogantes en relación al programa misión Zamora, es necesario mencionar el nivel de avance y logros, que al parecer no hubiesen impactado a la población a saber:

- El gobierno a través de las misiones, programas sociales en educación, salud, vivienda ha conseguido achicar la brecha de los pobres en el país, en el año 1998, el país registraba más de un 60% de personas en situación de pobreza.
- En cuenta pública realizada por el presidente de la república en enero 2008, se informaba que la población del país en situación de pobreza hoy alcanza el 19%.
- El año recién pasado, Venezuela es reconocido por UNESCO, como país libre de analfabetismo, situación que afectaba especialmente a los campesinos, quienes hoy a través de las misiones han podido aprender a leer, terminar estudios y realizar estudios superiores.
- El salario mínimo es de U\$ 372 (800 bolívares más 400 bolívares en cesta ticket, cheques para ser utilizados en al compra de alimentos, vestuario, etc., situación que también considera a los adultos mayores).
- En relación a las prestaciones de salud, se encuentra el programa Misión Barrio Adentro, a través de los centros integrales de salud(CDI), con la colaboración de médicos cubanos, quienes han implementado la medicina comunitaria, atienden a la población en forma gratuita y le entregan los medicamentos requeridos.
- En relación a la educación, también se han implementado, las misiones Robinsón, negra Hipólita, que implementan el modelo bolivariano de educación y que también son gratuitas y de acceso fácil para toda la población.

Es importante señalar que los avances han sido sustanciales, tanto en lo estratégico, económico, misiones, desde la integración Latinoamericana por esto es importante esta nueva etapa en que el accionar de los actores del gobierno, sumado a los movimientos sociales y la claridad que éstos tienen, permitirá alcanzar las verdaderas transformaciones sociales para la construcción del socialismo.

Nuestras propuestas y apuestas: consolidando un modelo agrario socialista

¿Cómo alcanzamos un modelo agrario socialista?

Para profundizar y corregir el impacto de la misión Zamora y como se va instalando un nuevo modelo de producción que respeta el medioambiente, pero por sobretodo considera los derechos de las personas a una alimentación sana y saludable es necesario trabajar en el siguiente listado de nudos y /o dificultades a resolver:

- La aceleración de la independencia alimentaría, esto pasa por fortalecer la producción nacional, créditos, tierra, maquinaria, tecnología.
- El régimen de propiedad colectiva y social sobre la tierra; debe ser principio para construir Socialismo.
- Agroindustria nacional, bajo control del estado y el pueblo organizado, construir empresas de producción socialista.
- Impulsar una agricultura de nuevo tipo agro ecológica, debemos trabajar alejados de la agricultura tradicional, convencional basada en transgénicos y paquetes productivos de las transnacionales de alimentos (Monsanto, Agro isleña, Nestlé), basado en la revolución verde, y que colocan a los países a producir en función de sus intereses.
- Luchar por la transformación del circuito agrícola, producción, almacenamiento, distribución, comercialización, mercado.
- Implementar de manera agresiva y masificada como pueblo el rescate de la semilla criolla (bancos de semillas), así como coordinar con el INIA para su implementación, ya que hay una buena experiencia con la semilla de tomate.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brito Figueroa Federico, Venezuela Contemporánea, 1999.

Constitución República Bolivariana de Venezuela, 1999.

Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1995.

Frente Nacional campesino Ezequiel Zamora, documento guía, Historia del movimiento campesino en Venezuela, 2006.

Partido comunista de Venezuela, Sobre la cuestión agraria en Venezuela, Ed. Canta claro, Caracas, página 160, 1960.

Proyecto de reforma constitucional, 2007.

act:onaid

ActionAid fue fundada en 1972 en Inglaterra como entidad filantrópica con la misión de promover mejoras en las condiciones de vida de los niños y niñas africanas. Con recursos captados en Inglaterra se apoyaba localmente el trabajo de asistencia y provisión de servicios básicos en África. Sin embargo, más recientemente, en los años 90, la organización muda su forma de actuación y adopta una estrategia de apoyo y fortalecimiento de las capacidades de las personas y grupos sociales más pobres y excluidos para conocer y reivindicar sus derechos e involucrarse activamente en el cambio de sus realidades.

Es decir, no solo se opta por un enfoque que tenga como premisa para su acción la conexión entre pobreza y derechos – desde la perspectiva de las personas que viven en la pobreza –, sino que se busca dar un paso adelante y centrarse en el cómo se reclaman estos derechos, cómo se aseguran y cómo los ejercen sus titulares. Para esto, además de trabajar en alianzas, coaliciones y en asociación con organizaciones de la sociedad civil en nivel local, nacional e internacional, trabaja junto a las comunidades locales y grupos sociales más pobres y excluidos, a las organizaciones y a los movimientos sociales.

En 2003, ActionAid se torna una organización de cooperación verdaderamente internacional con una nueva sede en Johannesburgo, con escritorios regionales en los 4 continentes y con presencia directa en 48 países. En América, la organización cuenta con un escritorio regional en Río de Janeiro y escritorios nacionales en Guatemala, Haití/República Dominicana, Brasil, Venezuela y en Estados Unidos.

Para más informaciones: www.actionaid.org

