

UNIDAD REGIONAL DE COORDINACION PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA RURAL

Indice del Documento

Sumario

1. Justificación de la propuesta

2. Contexto y antecedentes para la aplicación del proyecto

- 2.1 Significación y estado actual del proceso de integración regional (MERCOSUR)
- 2.2 La pobreza rural, sus antecedentes en la región.
- 2.3 Significación política, económica y social de la pobreza en el medio rural.

3. Objetivo general

4. Objetivos específicos

- 4.1 Información e intercambio
- 4.2 Asesoramiento, programación y evaluación en Proyectos de desarrollo Rural
- 4.3 Capacitación y formación
- 4.4 Formulación de políticas públicas consistentes en la región

5. Actividades propuestas para la Unidad Regional de Coordinación

- 5.1 Información e intercambio
- 5.2 Asesoramiento, programación y evaluación en Proyectos de desarrollo Rural
- 5.3 Capacitación y formación
- 5.4 Formulación de políticas públicas consistentes en la región

6. Resultados esperados

7. Unidad Ejecutora: definición y estructura

- 7.1 Estructura
 - 7.2 Costos y financiación
-

SUMARIO

El cometido de este documento es probar la pertinencia y viabilidad de un proyecto de cooperación entre el FIDA y los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, los cuatro estados parte del MERCOSUR, más Chile y Bolivia, que haga posible maximizar el impacto de los recursos invertidos para la superación de la pobreza rural, en la región.

Esto será válido tanto para recursos nacionales, como de organismos de cooperación internacional y regional, así como de organismos de financiamiento multilateral.

El proceso de integración regional del MERCOSUR más sus asociados Bolivia y Chile conformó el 4° bloque económico a nivel mundial. A su vez sus magnitudes geográficas y demográficas, sus objetivos fundacionales, su diseño como plataforma en una filosofía de “regionalismo abierto” y sus logros políticos, económicos y comerciales, le permiten convertirse en un espacio económico ampliado.

Para alcanzar tan ambiciosa meta, es preciso atender en forma eficaz una situación con la cual se convive, que es la existencia en los países del Mercosur de 32 millones de personas del mundo rural en condiciones de pobreza. Esta realidad genera una situación grave de inseguridad social, migraciones, despoblación de las áreas rurales, superpoblación de los conglomerados urbanos, complejas situaciones en relación al empleo y los servicios. Esto es fuente de inestabilidad política y tensiones sociales y atenta contra la gobernabilidad y el propio proceso de integración.

En especial deberá atenderse la heterogeneidad de situaciones de pobreza rural, en función de su localización geográfica, razones de carácter étnico, histórico, cultural, geopolítico, ambientales, productivas, económicas, de organización social y organización política, en un área geográfica tan vasta que representa el 70% de la superficie de toda Sudamérica, donde se distribuyen en forma atomizada los 32 millones de pobres del mundo rural.

El objetivo general será entonces, en total armonía con los objetivos, definiciones políticas y estadios de desarrollo del MERCOSUR, la creación de una Unidad Regional de Coordinación (URC) con sede en la ciudad de Montevideo en el “Edificio MERCOSUR” (ex Parque Hotel) sede de la

Secretaría Administrativa del MERCOSUR, la Comisión Interparlamentaria Conjunta y otros organismos de integración regional.

A su vez dicha URC tendrá como objetivos más específicos de su acción, realizar actividades en cuatro áreas:

- ❑ Información e intercambio a nivel público y privado sobre situaciones y programas de superación de la pobreza rural a nivel subregional y de cada estado parte.
- ❑ Asesoramiento, programación y evaluación en proyectos de desarrollo rural, a los organismos gubernamentales implicados, y a las organizaciones de productores y campesinos correspondientes.
- ❑ Capacitación y formación de líderes rurales, oficiales de gobierno y capacitadores de programas de campo, especialmente en la gestión de procesos educativos a nivel de comunidades rurales, campesinos pobres y experiencias de contenido socio-económico.
- ❑ Formulación de políticas públicas armónicas y consistentes en la región, que desde la diversidad contemplen los objetivos más generales del proceso de integración regional y de desarrollo agrícola y rural de los gobiernos.

Las acciones de URC procurarán alcanzar tres grandes metas operativas:

- a. La optimización en la utilización de los recursos aplicados a la superación de la pobreza rural en la región.
- b. Un aprendizaje en la acción a nivel de la formulación, ejecución y evaluación de programas de desarrollo rural con este cometido.
- c. Una acción armónica entre los diversos agentes que trabajan en este campo a nivel de la región y que consigne:
 - ❑ El interés de las comunidades y organización de campesinos y pequeños agricultores.
 - ❑ Objetivos e instrumentos de la política sectorial en cada uno de los países.

- ▣ La evolución del proceso de integración regional, de acuerdo a las definiciones políticas de sus órganos y de sus estados parte.

La URC se integrará con un delegado por cada uno de los gobiernos, un coordinador general y funcionarios técnicos y administrativos.

No le corresponde la realización directa de programas de campo, sino las acciones previstas a nivel super-estructural, a nivel de los gobiernos y de las organizaciones que aseguren el logro de los objetivos planteados.

El costo total del proyecto es de U\$S 1:119.100 en tres años de ejecución estimándose una participación de U\$S 211.500 por parte de los seis estados, U\$S 108.000 por parte de la Secretaría Administrativa del Mercosur en relación a facilidades locativas y servicios generales y de U\$S 799.600 por parte del FIDA.

1. JUSTIFICACION DE LA PROPUESTA

El presente documento se propone, analizar y comprobar la pertinencia y viabilidad, de un proyecto de cooperación aplicable a los cuatro estados parte del MERCOSUR y los estados asociados, con la finalidad de permitir la coordinación institucional en la formulación de políticas, así como en la ejecución de proyectos para la superación de la pobreza rural. Para ello **se propone crear una Unidad Regional de Coordinación** para la Superación de la Pobreza Rural, que deberá ser consistente con la institucionalidad definida por el MERCOSUR y su estado actual de evolución, a nivel de organismos, acuerdos, y decisiones de carácter **intergubernamental**, tal como lo han acordado sus miembros.

El Mercosur es un bloque económico y comercial extenso, con 200 millones de habitantes, 12 millones de kilómetros cuadrados, un PBI de 55.000 millones de dólares, que lo convierte en el cuarto bloque económico de importancia mundial. Al mismo tiempo el MERCOSUR es una realidad socioeconómica en evolución, pero que hoy presenta 90 millones de habitantes viviendo bajo condiciones de pobreza, y 32 millones de pobres en el sector rural. En un área tan extensa y con condiciones tan variadas, podemos decir que existe un denominador común en relación a situaciones de pobreza en el medio agrario, éste es la **heterogeneidad**.

Dicha heterogeneidad se genera a partir de diversidades étnicas, históricas, sociales, de dotación de recursos naturales, diversidad de hábitat, desarrollo económico, localización según criterios geopolíticos y de mercado, incidencia de los diversos grupos de población en los procesos políticos y sociales, etc. Esta heterogeneidad y atomización de situaciones impide aplicar un padrón único de acción y comportamiento en materia de programas de desarrollo rural y lucha contra la pobreza, todo lo cual torna ineludible un programa de coordinación de acciones, e intercambio de información y experiencias, entre

los diversos programas de desarrollo y lucha contra la pobreza rural, así como entre sus verdaderos actores sociales y agentes económicos, como así también entre los decisores políticos.

Los elementos conceptuales inspiradores de este documento y demostrativos de la necesidad de contar con una unidad coordinadora como la que se propone, fueron expuestos, discutidos y compendiados en el Seminario “Combate a la pobreza rural con reglas de mercado en el contexto del MERCOSUR” realizado en Montevideo del 3 al 5 de Noviembre de 1997.

2. CONTEXTO Y ANTECEDENTES PARA LA APLICACIÓN DEL PROYECTO

2.1 Significación y estado actual del proceso de integración regional - MERCOSUR

La decisión del MERCOSUR

La creación del MERCOSUR es resultante de los profundos procesos de transformación política y económica que se están produciendo en América Latina en general, en los cuatro países miembros en particular y en los países asociados, a partir de la década de los noventa. La concepción estratégica del MERCOSUR se alienta en el triple proceso de:

- Consolidación democrática
- Transformación productiva y social,
- Inserción competitiva en la economía global, que caracteriza en los últimos años, la vida política y económica de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

El MERCOSUR fue concebido no como un instrumento defensivo, de resistencia y protección ante la tendencia mundial hacia la globalización de la economía, sino como un instrumento activo para crear un entorno económico regional favorable a la competitividad global de cada una de las economías nacionales.

Los países miembros privilegiaron una visión abierta, de “plataforma MERCOSUR”, orientada a una inserción activa y competitiva hemisférica y global, en contraposición a una visión cerrada, de resguardo. De ahí que la

suerte y la vitalidad del MERCOSUR, está directamente relacionada con la evolución de los respectivos procesos de consolidación democrática, transformación productiva y estabilidad económica que se han encarado en sus países miembros.

Los países de América del Sur que integran el MERCOSUR, se han comprometido a trabajar juntos para mejor enfrentar los desafíos que plantea la inserción competitiva de naciones democráticas en la economía global del Siglo XXI.

Su compromiso al desarrollo compartido de su enorme potencial económico, se expresa en múltiples planos, incluyendo el de la infraestructura física, el medio ambiente, la educación, la administración de justicia, el tecnológico. En este contexto más amplio se inserta el MERCOSUR, como uno de los ejes vertebrales de su alianza estratégica y como un proyecto de profundo sentido histórico, y de amplio contenido, social, comercial y económico.

La etapa actual

A tres años de funcionamiento de la Unión Aduanera, vale destacar las tres áreas prioritarias en las cuales se apoyan los objetivos estratégicos de los que dependerá el éxito a largo plazo del MERCOSUR como proyecto político de contenido social y económico, en tránsito hacia un mercado común.

- Consolidación de lo adquirido en los últimos años
- Profundización del proceso de integración
- Extroversión del MERCOSUR

La **consolidación** se debe apoyar en los indicadores ya obtenidos. Entre 1991 y 1996 el comercio entre los países del MERCOSUR pasó de U\$S 4.000 millones a U\$S 17.000 millones. Las inversiones extranjeras directas se multiplicaron por cinco, pasando de U\$S 3.000 millones en 1990 a U\$S 15.000 millones en 1996. Este destacado aumento del comercio y de las inversiones ha sido acompañado por un muy importante crecimiento de las obras de infraestructura en la región.

Sin duda que la afirmación cierta pero relativa, por la heterogeneidad antes mencionada, de que somos un mercado de 200 millones, debe ser solidificada a partir del levantamiento de las debilidades institucionales y de reglas de juego, y de la superación de la marginación de numerosos sectores sociales -

Por. Ej. - pobres del medio rural -, que forman parte de ese mercado de 200 millones solo en términos estadísticos.

Para actuar sobre las restricciones institucionales, se han definido criterios a saber: a) asegurar la plena vigencia de la Unión aduanera y de los instrumentos de política comercial comunes imprescindibles para el funcionamiento efectivo de un mercado unificado, y b) generar una mayor seguridad jurídica para que las reglas de juego sean efectivas y puedan ser tomadas seriamente por los inversores.

Para la **profundización** del proceso de integración superando los acuerdos económicos, se ha entendido como imprescindible a) garantizar el acceso irrestricto de los socios al mercado ampliado como un derecho protegido jurisdiccionalmente; b) formalizar un marco mínimo de disciplina colectiva en materia de políticas comerciales, macroeconómicas y sectoriales y c) asegurar la participación de todos los sectores de la sociedad.

Para la **extroversión** del MERCOSUR se trabaja en el plano de profundizar las negociaciones externas, para obtener fluidez y certeza en el acceso a otros mercados. Una “plataforma MERCOSUR” de alianzas múltiples, que guiado por los objetivos y las normas de la Organización Mundial de Comercio, busque negociar con el mundo en tres dimensiones de prioridad – ámbito de Aladi – ALCA y Unión Europea – el mundo en su totalidad.

La Estructura Institucional

El tratado de Asunción en 1991 estableció como órganos de la estructura institucional encargados de la administración del mismo, así como de los acuerdos específicos y decisiones que se adoptaren durante el período de transición, al Consejo del Mercado Común como órgano superior y de conducción política; el Grupo del Mercado Común como órgano ejecutivo; y asimismo la Comisión Parlamentaria Conjunta como representante de los Parlamentos de los Estados Parte, sin atribuírsele función específica ni prever su relación institucional con los otros órganos.

Con la firma del Protocolo de Ouro Preto en 1994 la estructura institucional del MERCOSUR se ha visto incrementada y se conforma del siguiente modo:

El Consejo del Mercado Común, -integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas de los 4 países-: es el órgano superior al

cual incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción.

El Grupo Mercado Común, -integrado por los coordinadores nacionales y representantes de los 4 países-: es el órgano ejecutivo del MERCOSUR y entre sus atribuciones se encuentra, además de velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, proponer proyectos de Decisión al CMC, fijar programas de trabajo, crear o suprimir órganos, adoptar resoluciones en materia financiera y presupuestaria, etc.

La Comisión de Comercio del MERCOSUR: es el órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común y le compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común para el funcionamiento de la unión aduanera, así como también la consideración de las reclamaciones presentadas por las Secciones Nacionales de los Estados Parte o en demandas de particulares.

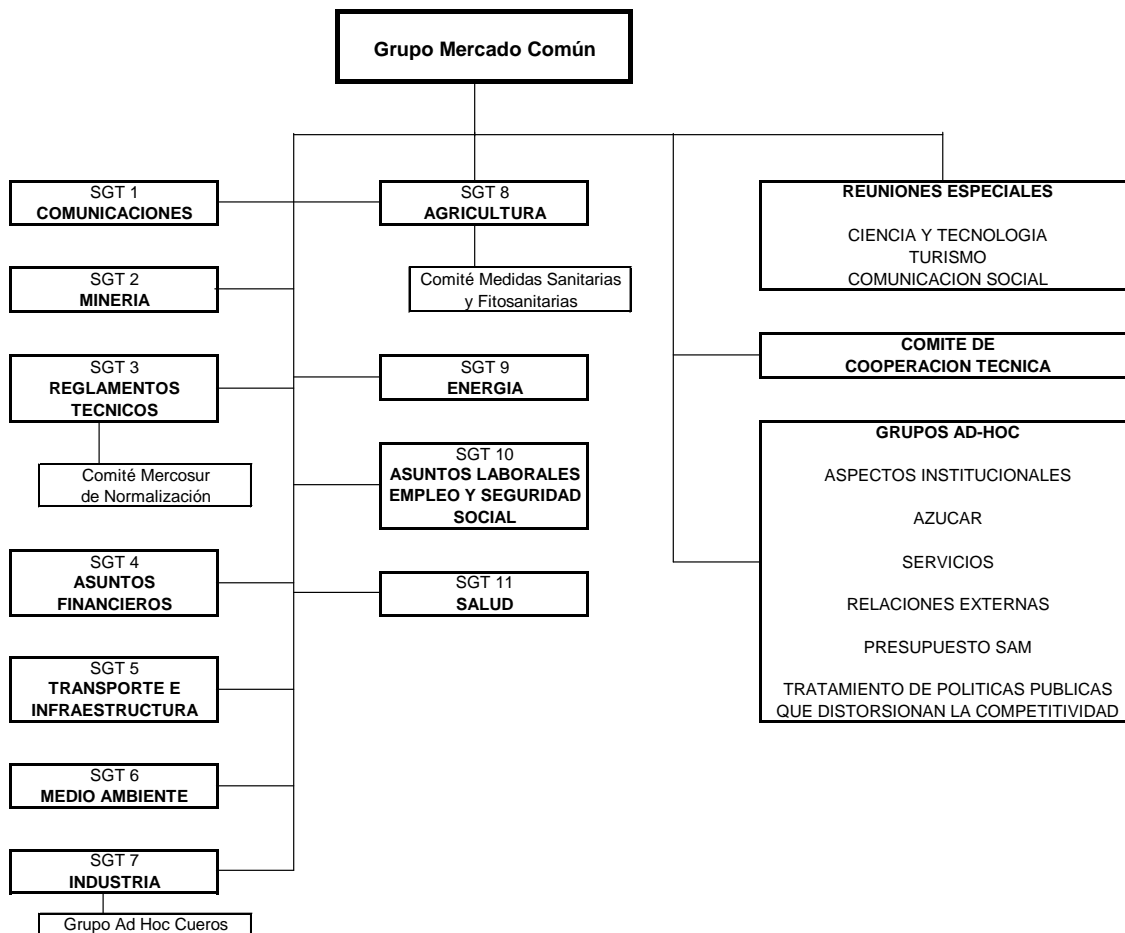
El CMC, GMC y CCM son los órganos de la estructura que tienen capacidad decisoria.

La Comisión Parlamentaria Conjunta: es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Parte y su función primordial es procurar acelerar los procedimientos internos para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR.

El Foro Consultivo Económico y Social: es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales y tendrá función consultiva.

La Secretaría Administrativa del MERCOSUR, con sede en Montevideo, es el órgano de apoyo operativo responsable de la prestación de servicios a los demás órganos del MERCOSUR.

Organos Decisorios	* Consejo del Mercado Común * Grupo Mercado Común * Comisión de Comercio del MERCOSUR
Organos de Representación Parlamentaria	* Comisión Parlamentaria Conjunta
Organo Consultivo	* Foro Consultivo Económico-Social
Organo de Apoyo	* Secretaria Administrativa del MERCOSUR



Cabe destacar que el GMC cuenta con el apoyo de 10 subgrupos de trabajo (SGTs) y la Comisión de Comercio con 10 Comités Técnicos (Cts.).

Definiciones Sociales

En una economía regionalizada, donde el “mercado” no integra necesariamente por sí solo a los sectores mas desplazados, la “Agenda del MERCOSUR” mantiene hace años señales de atención al tema social.

De la polarización inicial por los temas comerciales, se deriva al tratamiento de algunos temas previstos en el proceso de globalización y profundización de la integración, como la educación, la cultura, los problemas laborales, la salud y la justicia.

En la Cumbre de San Luis en 1996, el Consejo del Mercado Común, abordó temas vinculados con la justicia social en los procesos de integración, poniendo énfasis en reformar los sistemas educativos de los Estados Parte -“la competitividad futura de las naciones pasará también por la competitividad de los sistemas educativos” – y de alguna manera, la necesidad de comenzar a esbozar una política regional del MERCOSUR, que evite la marginalidad histórica de las periferias geográficas económicas y sociales en los Estados Parte.

La constitución del Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR en 1996, ámbito de expresión para los sectores del trabajo, de la producción y del consumo, resalta el papel que le corresponde a los distintos sectores privados en el proceso de integración, a los efectos de impulsar la participación activa de la sociedad y fortalecer la democracia.

2.2 La pobreza rural, sus antecedentes en la región.

Una sociedad democrática y libre, en un sentido amplio de libertad individual, derechos humanos y acceso a los recursos, deberá contar siempre y sin exclusiones con oportunidades para todos los sectores y comunidades. La agricultura familiar y el campesinado serán actores en la construcción de un modelo de sociedad económicamente eficiente y competitiva y socialmente justa y equilibrada, o serán la muestra de una meta no alcanzada.

Desde el inicio de los años 60 se vienen produciendo importantes cambios en el espacio rural de América Latina; este proceso de modernización se basa en la expansión del comercio agrícola internacional y del mercado interno como efecto del aumento de población y creciente urbanización; también los cambios en las tecnologías de producción contribuyeron a esta modernización, siendo las de mayor impacto producto de la investigación de los países desarrollados.

Todo esto ha contribuido, con diferentes grados de intensidad en cada uno de los países, a modificar las condiciones de trabajo tradicional, independientemente del "tamaño" de las producciones agrícolas y favoreciendo la aparición de nuevos tipos de explotaciones agropecuarias con organización, motivaciones e intereses muy diferentes en 1998 a los de 1960.

Los últimos 15 años en América Latina han estado marcados por el afianzamiento de la democracia, la progresiva apertura de las economías y la adopción

de políticas de mercado; también la creación o consolidación de bloques de países tales como MERCOSUR, a través de los cuales se busca la integración de mercados regionales para enfrentar con más fuerza y posibilidades de éxito la competencia comercial con la Unión Europea y el NAFTA, entre los principales.

Todo el proceso ha sido marcado por una creciente separación de las actividades productivas en sectores económicos que faciliten el diseño de políticas que contemplen las particularidades de cada uno de ellos; no obstante, se mantienen muchas zonas "grises" en esta separación (p.ej. las agroindustrias).

El sector agrícola presenta como característica diferencial la coexistencia de modos de producción que van desde las economías empresariales a las economías campesinas, manteniendo un proceso permanente de diferenciación, descomposición y recomposición, que desemboca siempre en heterogéneas realidades de pobreza rural..

En este contexto, se torna muy difícil que en el diseño de políticas se pueda considerar, con equidad, esta diversidad de actores, lo cual ha llevado a la adecuación de las políticas macroeconómicas generales, pero sin darles la suficiente y necesaria especificidad para incluir a los diferentes subsectores y productores que los componen. Como resultado evidente, gran número de productores quedan al margen y sin poder integrarse como beneficiarios de estas políticas, por imposibilidad de procesar los cambios al interior de sus unidades de producción.

En la expresión de las políticas generales y tradicionales a la agricultura se le enmarcaba en funciones de proveer alimentos y generar saldos exportables que permitieran generar divisas para financiar el desarrollo económico de los países a través de crecientes niveles de industrialización, que llevaban implícita la transferencia de ingresos del sector agropecuario para financiar el desarrollo y, la provisión de mano de obra a las ciudades, para sustentarlo. El concebir el desarrollo como posible solamente a través de la industrialización acentuó este rol asignado a la agricultura.

Este modelo era consistente con el esquema de división internacional del trabajo, donde a los países de América Latina se le asignaba el rol de productores y exportadores de "commodities". Productos de bajo valor agregado, con nulo nivel de diferenciación, que constituían la materia prima de los productos industriales finales. En los países industrializados se realizaba el proceso

industrial y tecnológico que permitía el agregado de valor, de acuerdo a la evolución del consumo. Estos países definían las políticas de compras, acceso a los mercados, cupos, precios y condiciones. Manejaban a su vez el transporte a granel y gran parte del sector servicios que apoyaba este comercio altamente administrado.

Modelo de sustitución de importaciones en los países subdesarrollados, y comercio administrado, y modelo proteccionista y de fuerte intervención de los mercados en los países industrializados, donde el comercio y las inversiones se definían muchas veces más por estrategias políticas y/o militares, que por una eficiente asignación de recursos y factores de producción.

En los años 60 la reforma agraria pasó a ser el punto focal de la política agraria; algunos países la hicieron, otros parcialmente y en muchos no pasó de estudios e intenciones. Como opción alternativa a la reforma y como mecanismos para luchar contra la pobreza que generaba conflictos sociales, se diseñaron estrategias y acciones para lograr niveles crecientes de eficiencia económica en la agricultura, con medidas de política que resultaron la más de las veces desbalanceadas, conflictivas y costosas para la sociedad.

En la década del 70 se produjeron procesos mas o menos importantes de transferencias de recursos de los estratos más ricos a los más pobres, en una visión que consideraba a los pobres como consumidores netos de servicios sociales y, por lo tanto, la reducción de la pobreza se lograría en la medida que se diera mayor protección a los estratos pobres. Las políticas y estrategias diseñadas y aplicadas se basaron en fijaciones de precios y subsidios a insumos, productos y servicios. Este modelo resultó costoso y generó junto a otros factores un alto endeudamiento externo.

En los '80 se redemocratizaron varios países y se iniciaron reformas económicas, abandonando los sistemas proteccionistas y de crecimiento hacia adentro. Para la consolidación de los gobiernos democráticos se hizo necesario conjurar las altas tasas de inflación (hiper en algunos casos) y en la búsqueda de nuevas medidas, se inicia la gradual apertura de las economías. Es la década perdida, en que se deben enfrentar los problemas derivados del endeudamiento externo, sin haber resuelto los principales problemas que afectaban a cada uno de los países y, al interior de cada uno de ellos, al sector agrícola.

Coincidió este período histórico con el fin de la bipolaridad político-ideológica en las relaciones internacionales, disminuyendo la importancia de las alianzas militares y estratégicas en el comercio.

A su vez se desarrolló la Ronda Uruguay del GATT que debió finalizar en 1990 y que significó el más ambicioso proceso de negociación de política comercial multilateral, donde la agricultura ingresó por primera vez a la negociación en procura de una desregulación y apertura de los mercados agrícolas, y de la definición de políticas comerciales objetivas y estables y reglas de juego claras.

La explosión en la década de los 80 de los resultados de la revolución científico-tecnológica, con la aparición de la movilidad de los factores de producción, la aplicación de nuevas áreas de conocimiento a la tecnología de los procesos agrícolas y agroindustriales, como son la manipulación genética, la biotecnología, la informática y las telecomunicaciones, y el reconocimiento y manejo de los recursos naturales por vía satelital, generan por la concentración del saber, una nueva categoría de ventajas de competencia, para la producción agrícola y agroindustrial. Ya no, las que aportaba la naturaleza, sino las que se construyen por parte de las sociedades actuando sobre los procesos productivos.

La movilidad de los factores económico-financieros y la alta incidencia de éstos en los nuevos procesos tecnológicos genera una necesidad a los agentes económicos de mejorar la gestión de los procesos y de las empresas, y descubren una nueva gama de alianzas estratégicas entre empresas de diversas regiones y países del mundo. Quienes compiten en los mercados ya no son las naciones, sino que son las empresas. Las nuevas tendencias son a la integración vertical, la conformación de complejos y cadenas productivas, y el desarrollo de los procesos de transformación de las materias primas y las inversiones, allí donde las ventajas competitivas están más desenvueltas.

Estos procesos producen al tiempo que una mayor eficiencia en la asignación y uso de los factores productivos –que a la vez pierden importancia relativa en los procesos de producción- un fuerte concentración de recursos y expulsan en una primera etapa varias categorías de productores rurales y campesinos de los principales modelos de producción, industrialización y exportación.

El desarrollo alcanzado por los medios de comunicación masivos y la instantaneidad de la información satelital, provoca cambios profundos y

rápidos en hábitos culturales y de consumo, a la vez que un mayor conocimiento por parte de los consumidores de sus derechos, y a una disponibilidad amplia de ofertas que varían rápidamente.

Esto llevado a los procesos productivos provoca que los mismo deban ser organizados de forma flexible y versátil, en unidades de gestión pequeñas, con bajos costos fijos y rapidez para interpretar las señales de la demanda y reposicionarse en el mercado.

Estas circunstancias, unidas a un marco de política comercial internacional abierto, aumenta explosivamente las oportunidades de comercio pero en un régimen de alta competitividad y de eficiente gestión de los procesos y factores de producción.

En resumen entonces podemos decir que en los años 90 con los cambios políticos, económicos y tecnológicos a nivel del mundo, con la globalización de la economía, la aplicación en muchos de nuestros países de políticas de ajuste y modernización y el reconocimiento del mercado como el principal asignador de los recursos, se producen cambios violentos en las reglas del juego para el sector agropecuario.

Hoy, la agricultura en general está orientada y dirige su principal esfuerzo a la exportación; esto ha llevado no solo a diversificar la oferta de productos que salen al mercado internacional, sino y fundamentalmente, a la búsqueda y desarrollo de las ventajas competitivas.

Es necesario señalar que ni las condiciones macroeconómicas favorables, ni el esfuerzo -tanto público como privado- en el campo de la investigación y la innovación tecnológica, han de asegurar el crecimiento de la producción y productividad en términos competitivos por parte de los pequeños productores. Los procesos de internalización y apropiación de las ventajas que se crean son mas lentos y complejos, actuando además diferencialmente al interior de cada grupo.

En este nuevo escenario, los problemas que afectan a los pequeños productores, minifundistas, asalariados y pobres del medio rural, cobran una nueva dimensión y se hace necesario buscar opciones viables para que estos puedan acceder a las oportunidades de forma similar que el resto de los integrantes del sector agrícola.

Los cambios a inducir en la pequeña producción agropecuaria en función del nuevo contexto, requieren de políticas diferenciadas, pero no solamente en relación y apoyo al sector empresarial, sino en el reconocimiento de los diferentes estratos: pequeños productores capitalizados o con capacidad de serlo en corto plazo, pequeños productores de subsistencia, campesinos y asalariados, que no deben ser tratados como un grupo indiferenciado.

Resulta obvio que para los dos primeros grupos nombrados las oportunidades son mayores en términos de su inserción como productores agrícolas eficientes; para los otros grupos, las posibilidades de desarrollo en términos de productores agrícolas, deben reconocerse como muy limitadas, siendo las principales opciones la inserción en otros sectores de la economía o el pasaje a asalariados rurales o urbanos, permanentes o zafrales. Es para estos grupos que se debe ser creativo en la búsqueda de nuevas oportunidades que apunten a solucionar los problemas detectados, recordando que **el desarrollo rural no es solamente desarrollo agrícola.**

Las políticas diferenciadas deben estar relacionadas a espacios agrosocioeconómicos y políticos definidos -macroregiones, regiones, zonas- en los cuales, y de acuerdo a sus propias características, han de variar la composición y ponderación de las medidas de política y las metodologías para su ejecución, así como las instituciones responsables.

Ha sido a través de los proyectos de desarrollo rural integrado (de los '70 y '80) y de desarrollo rural (de los '80 y '90) en que los países han exteriorizado preferentemente su preocupación por el tema, desarrollando con diferentes intensidades y ponderaciones medidas de política y estrategias. Organismos internacionales de desarrollo y financiamiento han apoyado con distintos enfoques, según época y lugar estos proyectos.

En la actual conceptualización de este tipo de proyectos, el desarrollo rural es entendido en su acepción más amplia, integrando los aspectos productivos, económicos y sociales de una población objetivo restringida, conformando un sector del ámbito rural (los pequeños productores, minifundistas, asalariados y, en general, pobres del medio rural) para con el cual existe la preocupación especial por la equidad y, por armonizar las desigualdades económicas y sociales. En este esquema es necesario distinguir, para los grupos mas pobres, la importancia asignada a la residencialidad, seguridad alimentaria e ingresos extraprediales rurales y/o urbanos provenientes de tal o cual zona, región o país.

En virtud de todo lo anterior adquiere especial relevancia en los programas de desarrollo rural, la formación y capacitación, así como el aprendizaje de nuevas destrezas, que permita la participación de los campesinos y pequeños productores en procesos tecnológicos y de gestión más exigentes.

2.3 Significación política, económica y social de la pobreza en el medio rural.

Las acciones de los gobiernos

La mayoría de los gobiernos de América Latina, en su lucha contra la pobreza rural, establecieron durante las últimas décadas programas de reforma agraria, colonización y desarrollo rural; acompañados de la construcción de infraestructura física, como carreteras, sistemas de riego, viviendas, etc., así como también se adelantaron programas ambiciosos de transformación de la estructura de la tenencia de la tierra agrícola, dando así la oportunidad de acceder a la propiedad y/o explotación de la misma, a la población de agricultores sin tierra.

En muchas oportunidades, estos programas lograron crear nuevos centros poblados con asentamientos campesinos, mejorando así la dotación de servicios importantes tales como vivienda, agua potable, luz eléctrica, escuelas, equipamiento médico, distribución de alimentos y otros.

Estos significativos emprendimientos no estuvieron siempre debidamente acompañados de programas educativos formales e informales, que mejorarán la capacidad de la gente para el trabajo eficiente, para elevar sus niveles de vida familiar, para el ahorro, la diversificación de la producción, la organización para el financiamiento y el mercado, etc. Así mismo las orientaciones generales de las políticas económicas, no contribuyeron por lo general a fortalecer la actividad agrícola, como tampoco las relaciones de intercambio entre este sector y otros sectores de la economía, tanto a nivel interno como con en el exterior.

Los esfuerzos realizados en la construcción de ambiciosas obras de infraestructura casi siempre recurriendo al endeudamiento en una época en que la obtención de préstamos era relativamente fácil, no lograron muchas veces los efectos deseados, por imprevisión, mala o defectuosa planificación, deficiencia en la ejecución u otras fallas. Bajo estas circunstancias, los

gobiernos han continuado perdiendo eficacia en la lucha contra la pobreza rural, más aún cuando la pobreza urbana ha adquirido relevancia, presionando por mayor asignación de los recursos del Estado.

Como consecuencia del análisis de estas experiencias, se ha debido adoptar cada vez con mayor intensidad, programas de desarrollo rural enfocados a mejorar las condiciones de vida en el campo, basados en la capacitación y la extensión agraria, con miras a promover la participación de la población rural en forma individual y organizada, despertar sus inquietudes y aspiraciones, sus propios valores y potencialidades; para que la misma población defina los planes y medidas a adoptar y logrando una autonomía de actuación y decisión, que asegure sostenibilidad al proceso de desarrollo.

Las acciones gubernamentales orientadas a la disminución de la pobreza rural, pueden ser agrupadas en tres grandes conjuntos: **el primero se refiere a aquellas acciones relacionadas con el mejoramiento del ingreso rural, el segundo a aquellas que contemplan programas de carácter asistencialista, y finalmente las que se relacionan con la existencia y calidad de servicios sociales básicos**, tales como educación, salud, vivienda, suministro de agua potable, electrificación y caminería.

Para tratar de enfrentar situaciones de pobreza extrema en áreas rurales, la mayoría de los países han adoptado programas específicos de apoyo, con asistencia de la cooperación internacional. Sin embargo, en muchos casos estos programas han adolecido de deficiencias, por problemas de definición o decisión por parte de los gobiernos; entre ellas se pueden destacar: la insuficiencia de recursos de contrapartida; las restricciones y atrasos generados por complejos procesos parlamentarios; la necesidad de incorporar programas de complementación, no previstos o financiados; la existencia de condiciones de agitación en las áreas urbanas, haciendo peligrar la gobernabilidad; las dificultades y cuellos de botellas en el flujo de los recursos financieros, en un marco de complicados procesos burocráticos, que se inician desde el momento del endeudamiento; las distintas trabas que se interponen en el proceso de implementación y problemas generalizados de gerencia y administración del sector público.

Al margen de los problemas derivados de las políticas gubernamentales que afectan a la ejecución de programas y medidas de apoyo para el combate de la pobreza rural, es importante analizar los problemas de carácter institucional que se plantean a la ejecución de tales programas.

Entre los problemas que se plantean en relación a estas instituciones vinculadas, se destaca en primer término su número excesivo, así como su dimensión y multifuncionalidad, todo ello alimentado y alimentando, una burocracia sobredimensionada y por lo general, poco eficiente.

Se debe mencionar también, **el centralismo excesivo, con baja participación de los poderes locales**. En algunos países se han iniciado procesos de descentralización, pero los mismos suelen presentar condiciones de improvisación y de falta de definición, contribuyendo así a generar confusión, duplicaciones, vacío de funciones y otros trastornos, que pueden más bien empeorar la situación.

Como una de las dificultades más comúnmente señaladas, en la implementación de los proyectos, están las referidas a la promoción de la organización y participación de los beneficiarios y de la comunidad en general.

Asimismo, es demasiado frecuente la existencia de distintos conflictos interinstitucionales y de problemas entre los coejecutores.

En todos los casos, se hace cada día más importante la participación, tanto de los poderes locales, como de las organizaciones de los beneficiarios y comunidades. Sin embargo, la participación de estos distintos entes, puede también introducir ineficiencias en la ejecución de los programas. . No obstante ofrecen ventajas en materia de supervisión, definición de prioridades y disminución de costos, así como en facilitar acceso a la participación de los beneficiarios.

Todo lo expuesto en el presente capítulo, no hace más que reflejar la pluralidad de estrategias y de herramienta utilizadas en el combate de la pobreza rural. Los éxitos y fracasos, no se asocian con una sola variable, sino con una combinación de ellas, haciendo de la evaluación de casos, y de la coordinación de esfuerzos, dos herramientas imprescindibles para la acción futura.

Los organismos internacionales y los gobiernos observan como, a pesar de que las condiciones económicas han mejorado sustantivamente en América Latina, por ejemplo, los niveles de pobreza rural no decrecen y por el contrario, parecen en algunos casos difícilmente reversibles.

Es equivalente la situación que ocurre en el MERCOSUR, especialmente en áreas deprimidas de la región, que en algunos casos adquieren la dimensión de verdaderas subregiones (nordeste brasileño, norte argentino) y en otros, se presentan como localizaciones específicas de pequeña dimensión territorial y en general vinculadas a la mono explotación o cultivo, o a una deficiente dotación de recursos naturales, especialmente suelos y/o agua.

Mejorar los niveles de vida de la población es un punto central para alcanzar niveles de desarrollo sustentables en el mediano plazo. De no ocurrir así, el mantenimiento de importantes sectores de la población en condiciones de la pobreza se convertirá en un freno al propio crecimiento económico.

Las políticas de ajuste estructural con su complemento de globalización y apertura comercial, adoptadas por la mayoría de los países en las 2 últimas décadas, han sido concebidas para lograr el crecimiento económico en el mediano y largo plazo, pero no ofrecen soluciones para disminuir la pobreza en lo inmediato, o en el corto plazo; antes por el contrario, las medidas de eliminación de subsidios a productores y consumidores, la reducción de inversiones públicas, el fortalecimiento de las monedas nacionales, la disminución de aranceles y la eliminación de otras medidas de protección, pueden tender más bien a agravarla.

Un gran argumento que debe fundamentar el interés de los estados en los temas de la pobreza campesina y de sus desigualdades, es que los países emergentes no pueden darse el lujo de arrastrar tras sí a un importante sector de su población que va quedando marginada de la actividad productiva. La competitividad frente al mundo requiere que el conjunto de la sociedad avance al unísono.

Caracterización de la pobreza rural

Una organización especializada en el tratamiento del tema, como es el caso de FIDA utiliza una definición amplia de la pobreza rural, que incluye tanto a los productores agrícolas de bajos ingresos y sus familias, que trabajan directamente en sus fincas, como a aquellos que se vinculan a actividades de comercialización de productos agrícolas, procesamiento o transformación. Incluye además a aquellos productores pobres vinculados a actividades rurales no-agrícolas.

En el curso de más de veinte años - desde 1978 - el FIDA ha financiado 87 proyectos de inversión centrados en el alivio a la pobreza rural en América Latina, por un monto de alrededor de US\$ 800 millones. Sólo en la última década - 1987/97 - esta cifra ha sido de US\$ 500 millones. En los países socios de MERCOSUR se ha apoyado, desde 1988 en adelante 7 proyectos por un monto global de 100 millones. Las actividades del FIDA se orientan hacia los pobres rurales, principalmente hacia los pequeños productores y propietarios agrícolas, pero también hacia los campesinos sin tierra, quienes necesitan crear o fortalecer su base productiva, que no necesariamente está ligada a la producción agrícola.

En el combate a la pobreza rural, se ha comprobado que los productores pobres son agentes económicos eficientes y solventes que pueden contribuir activamente a superar su propia pobreza y a promover el desarrollo económico. Hoy día es evidente el reconocimiento por parte de los gobiernos y de las organizaciones internacionales del destacado rol que desempeña el autoempleo en las estrategias de sobrevivencia y de superación de la pobreza.

El peso relativo del campesinado es distinto para cada uno de los países integrantes pero, en general, ellos están entre los estratos de productores de menores recursos, con menor acceso a la tecnología, con menor dotación de capital, con escaso acceso a la información y con dificultades severas para acceder a financiamiento.

Estas condiciones los sitúan en una posición desfavorecida para competir en condiciones equitativas con los productores comerciales, ya sea en sus propios países o en los mercados ampliados.

Desde el punto de vista cuantitativo hay dos rasgos distintivos de la evolución de la población rural de América Latina y el Caribe: una caída sensible de la tasa de crecimiento y una acentuada emigración rural/urbana. La tasa de crecimiento poblacional que era de 2.6 % anual en 1970, disminuyó a 2.2 % en 1980, 1.9 % en 1990 y a 1.7 en 1995.

POBLACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

(en millones de habitantes)

	1970	1980	1985	1990	1995
ALC	283,0	358,0	398,0	438,0	428,0
Argentina	23,9	28,1	30,3	32,5	34,6
Brasil	96,0	121,0	135,0	148,0	159,0
Paraguay	2,3	3,1	3,7	4,2	4,8
Uruguay	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2
Chile	9,5	11,1	12,7	13,1	14,2

Fuente: Naciones Unidas.

POBLACION URBANA, RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

(en millones de habitantes)

AÑO	TOTAL	URBANA	RURAL	RURAL/TOTAL (en %)
1980	358	236	112	34
1990	428	311	127	26
1996	470	348	122	26

Fuente: CEPAL

Por su parte, la población rural como porcentaje del total disminuyó del 34 % en 1980 a alrededor de un 26 % en 1996.

Estos resultados están fuertemente influenciados por cuanto acontece en Brasil, la mayor economía de América Latina y el Caribe (38 % de la población y 34 % del PBI en 1995).

La intensa emigración rural ha neutralizado el crecimiento vegetativo de la población rural de América Latina y el Caribe, que en los últimos 15 años se ha mantenido prácticamente constante.

POBLACION POBRE EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

En millones de habitantes

AÑO	TOTAL	URBANA	RURAL
1980	136	63	73
1990	197	121	76
1994	209	135	74

En porcentaje del total de cada categoría

AÑO	TOTAL	URBANA	RURAL
1980	38	27	60
1990	45	39	60
1994	45	39	61

Fuente: CEPAL

En los últimos 15 años el porcentaje de pobres creció del 38 % al 45 % de la población total.

La totalidad del incremento de la población pobre en la región ha ocurrido en el sector urbano. En el sector rural tanto el nivel absoluto de población como el porcentaje de población pobre (60 %) han permanecido constantes en los últimos 15 años.

El número de pobres radicados en zonas urbanas se duplicó entre 1980 y 1990 y aumentó un 12 % adicional (en términos absolutos) entre 1990 y 1994.

Estas cifras muestran el agravamiento de las situaciones de extrema pobreza que ha ocurrido en la región en los últimos 15 años, que ha afectado al total de la población, tanto urbana como rural.

El aumento de la pobreza urbana, es sin duda una consecuencia de la pobreza rural y su migración. Ambos factores combinados provocan una fuente de tensión social y política permanente, que atenta contra la gobernabilidad de los estados y son un foco de fragilidad en los procesos de integración regional.

Para los cuatro países del MERCOSUR, se puede estimar una población rural bajo niveles de pobreza del orden de los 32 millones de habitantes, además de la población urbana pobre derivada del medio rural. Allí debemos ubicar sin duda, las complejas situaciones de los minifundistas algodoneros paraguayos, los campesinos sin tierra del Brasil, o los pequeños productores y campesinos minifundistas de El Chaco, La Rioja, Catamarca, Salta, Santiago del Estero, Formosa, etc. y otras provincias del noroeste argentino. También, entre otros los pequeños productores ganaderos de basalto superficial en Uruguay, y los pequeños granjeros hortícolas en Uruguay y Paraguay.

La apertura de la economía y de los mercados

Los procesos de integración se han impuesto por la propia fuerza de los mercados mundiales y por la necesidad de ampliar, no sólo las fronteras económicas, sino también las de carácter cultural y tecnológico. Los países no pueden dejar de estar presentes en espacios que constituyen una gran ampliación de sus mercados potenciales, ya que incluso su marginación puede significar retrocesos en su situación de comercio y bienestar.

La tendencia indica, además, que se establecerán negociaciones mayores entre Bloques como MERCOSUR y la Unión Europea, el NAFTA y otros, como la negociación para la creación del ALCA (Area de Libre Comercio de las Américas). Tales procesos llevarán seguramente a la necesidad de nuevos ajustes económicos y sociales, difíciles de ser asumidos de igual forma por todos los países, regiones y productores.

La liberalización del comercio internacional no constituye un problema por si mismo, pero, se debe poner énfasis en que la dificultad radica en que esta apertura parece haber ocurrido a un ritmo más acelerado en los países en desarrollo que en los países desarrollados, que aun continúan protegiendo celosamente sus sectores agrícolas, con masivas transferencias de subsidios. Prueba de ello es el actual debate europeo sobre la reforma de la PAC (Política Agrícola Comunitaria), o el poder de los sindicatos y agricultores norteamericanos que bloquean en el Congreso de los Estados Unidos la vía rápida (fast-track) que solicitó el Presidente Clinton, antes de la última cumbre hemisférica de Santiago, para dar inicio a las negociaciones del ALCA.

Los acuerdos entre Bloques ante dichos, presentan ventajas de comercio y de desarrollo, así como de difusión tecnológica para los países miembros. Es más, la ganancia en competitividad que produce un Acuerdo, determina también una mayor capacidad futura de adaptación frente a nuevos procesos de integración.

En el caso de la producción rural, no obstante, también tienen la característica de enfrentar a agriculturas de muy diversos niveles de desarrollo. La competencia bajo estas condiciones requiere de nuevas habilidades por parte de los productores de los países miembros: de orden tecnológico; de creación o fortalecimiento de las capacidades de gestión y decisión; de conocimiento de información; de habilidades para participar de nuevas formas de comercialización y, muy especialmente, de conectarse fluidamente con la institucionalidad nacional o multinacional, según sea el caso. Ante estas

exigencias no todos los productores son capaces de readecuarse en el camino correcto y a la velocidad exigida por el proceso.

Una de las características del escenario actual en el MERCOSUR, es que en las negociaciones una proporción importante de los productos típicamente campesinos han sido colocados por los países en listas de excepción o de desgravación lenta, lo cual significa que aun se cuenta con tiempo para efectuar procesos de readecuación productiva que permitan efectuar un trabajo estratégico, en función de transformar una parte de la agricultura campesina en competitiva frente al Mercado Común.

Si bien este intervalo de latencia otorga posibilidades, también levanta la preocupación acerca de cómo se está utilizando este tiempo para mejorar la competitividad. Si no se ponen en marcha programas específicos y potentes orientados a éste propósito, la espera de las desgravaciones sólo significará un retardo de la situación actual, pero no un futuro mejoramiento cualitativo de las condiciones de competitividad de la producción campesina.

De este conjunto de condiciones requeridas por los productores, queda de manifiesto que los campesinos difícilmente podrán desarrollarlas, sobre todo, sin un apoyo gubernamental y de los organismos internacionales

Crecimiento y equidad. Líneas de acción

Por lo expuesto, la situación de pobreza y marginación rural se verá profundizada mientras mayor sea la apertura económica de nuestros países. Las acciones de los estados para superar estas condiciones deberán contar con suficiente masa crítica, realismo y eficacia para llegar al destino de una sociedad de mayor bienestar económico para todos.

A los efectos de definir conceptos para apoyar la acción de los países, se describen algunas categorías de pequeña producción y producción campesina.

Una alternativa es considerar a los campesinos y a los pobres rurales, como productores y actuando sobre su condición deficitaria con instrumentos que fortalezcan su condición de tales. Es una tarea compleja, y larga, pero con resultados a largo plazo si se considera como una inversión. Una solución de este tipo deben contar con las orientaciones gubernamentales en este sentido, las políticas públicas deben ser concordantes, los recursos que se destinen

coherentes con los objetivos y las instituciones que deben otorgar soporte deben estar en condiciones de implementarlas.

Otra opción es que se considere que los campesinos son una categoría más entre los pobres, y que se actúe básicamente con subsidios sociales y políticas asistencialistas, sin el fortalecimiento de sus capacidades de generar ingresos propios. Esta es una alternativa cuyos efectos sólo operan en el corto plazo.

Estas consideraciones planteadas en forma extrema, tienen seguramente puntos medios a los cuales debe adecuarse según la realidad de cada país, región y características de cada comunidad. Para sectores de pobres rurales que se encuentren a mucha distancia de acceder a condiciones de producción comercial; acciones de capacitación y adquisición de nuevas destrezas para su inserción laboral o mejora de su residencialidad, son alternativas a considerar.

Asumiendo la alternativa de la reconversión de los campesinos hacia productores rurales con acceso a los mercados, surgen diferentes planos de análisis que actúan sobre su competitividad:

- El marco económico nacional. Para que los países se vuelquen a resolver los problemas de los grupos sociales con mayores dificultades de inserción económica, es imprescindible contar con estabilidad en las variables macroeconómicas. De esta estabilidad resultarán bajos niveles de inflación, adecuados niveles de ahorro e inversión interna y externa, tasas de crecimiento adecuadas, tasas de cambio manejadas bajo políticas claras y conocidas. Un ambiente económico más estable, menos incierto y más apto generará los resultados económicos que se expresarán en los montos, orientación y distribución del gasto público, principal herramienta para abordar la problemática de los campesinos.
- Los mercados internacionales. Son de gran valor las posiciones por un comercio abierto con las menores distorsiones posibles. Un entorno económico adecuado contribuirá a dar mayores posibilidades a las economías rurales. La falta de transparencia de ciertos mercados, el otorgamiento de subsidios a los precios, las restricciones al acceso de productos, la volatilidad de los precios, son condiciones desventajosas que antes no parecían incidir en la producción campesina y que hoy deben ser tomadas en consideración, ya que el impacto de estas medidas se traduce en precios internos menores y con mayor variabilidad, afectando a los productores con menos condiciones relativas.

- La operación transparente de los mercados internos es también un factor de competitividad de la pequeña producción. Tal condición permite que la eficiencia productiva se evidencie en mejores precios y mayores ingresos.
- Tan importante como los anteriores conceptos es el hecho de que las unidades campesinas deben ser eficientes en sí mismas, asignando adecuadamente sus recursos naturales, humanos, tecnológicos y de capital, a aquellas producciones donde tengan ventajas. En este punto, seguramente los programas específicos de acción contra la pobreza rural puede incidir más directamente apoyando a las unidades campesinas para fortalecer sus condiciones de producción.

Apostando al crecimiento y a la equidad como soportes de una estrategia de los países para enfrentar la pobreza, es necesario encarar la competitividad con soluciones de carácter de largo plazo, que incorporen las futuras tendencias tecnológicas y comerciales, vale decir, soluciones para ponerlas en marcha hoy, pero mirando hacia el mediano plazo, con el propósito de aprovechar los tiempos de readecuación para los productos más sensibles y a los productores más débiles. Se requiere un acompañamiento eficiente, adecuado a la realidad campesina, donde la capacitación en gestión debe ir ligada a comunicaciones e información, que supere los importantes handicaps que tienen los productores campesinos.

Para que los propósitos se concreten en orientaciones conducentes a superar las problemáticas planteadas es imaginable plantearse tres líneas de acción paralelas:

- Participación de las organizaciones campesinas y de pequeños productores en la definición de políticas y su instrumentación
- Planificar políticas que permitan aumentar la competitividad de la agricultura campesina y adoptar las decisiones instrumentales necesarias, lo cual significa asignación de recursos, para que las políticas específicas sean puestas en práctica.
- Revisión de la institucionalidad con que se afrontan tradicionalmente los programas que procuran la superación de la pobreza rural

3. OBJETIVO GENERAL

Establecer **una oficina de coordinación, enlace y asesoramiento** a los gobiernos del MERCOSUR y los países asociados, con el objetivo de maximizar el impacto de los recursos nacionales e internacionales invertidos por los Estados, en la superación de la pobreza rural y en las estrategias para insertar eficazmente a las pequeñas economías rurales en el marco de una economía de mercado, de una sociedad moderna y equilibrada y del proceso de consolidación y profundización del MERCOSUR.

Dicha oficina se propone denominarla **Unidad Regional de Coordinación Para la Superación de la Pobreza Rural**. Tendrá su sede en el “Edificio Mercosur”, sede de la Secretaría Administrativa del Mercosur y de la Comisión Interparlamentaria conjunta, en la ciudad de Montevideo.

La capacidad instalada en la oficina que se propone en el presente proyecto, procurará entre otras cosas, **mejorar en forma sostenida la calidad en la elaboración de las políticas sectoriales activas**, que los gobiernos aplican para luchar contra la pobreza rural.

Crear mecanismos para la coordinación de los diferentes instrumentos de política en esta área, que habilite a los poderes públicos y a los agentes sociales a comprender y actuar armónicamente en este sensible sector de la producción familiar y/o campesina.

Sería extremadamente útil que hubiese en MERCOSUR un referente específico que se preocupara de los temas concernientes a los productores campesinos, que permitiera discutir sus problemas, identificar soluciones e intercambiar experiencias. La existencia de un grupo de trabajo de éstas características será la base para que los países y las instituciones de desarrollo nacionales e internacionales, pudieran estructurar programas de fortalecimiento del campesinado en distintos ámbitos, y con mayor impacto.

Esto es especialmente relevante si se toma en cuenta la ya mencionada heterogeneidad de los grupos sociales de campesinos y pequeños productores, las regiones y subregiones, los rubros y sectores productivos, que obligan a aplicar en los proyectos de desarrollo, metodologías específicas, instrumentos especializados y mecanismos de gestión de los proyectos, adecuados a diversos comportamientos socioculturales específicos.

Esta diversidad de formas de acción, no debe transformarse en líneas de acción contradictorias a los intereses de los gobiernos, de las organizaciones de productores, ni al propio proceso de integración. Hemos convenido que el mismo es útil y positivo, para construir un espacio económico ampliado que permite expresar mejor las potencialidades de cada país y subregión.

Esta Unidad Regional de Coordinación (URC) servirá de base a su vez a la orientación de proyectos y recursos internacionales que llegan a la Región, contribuyendo a asignar en mejor forma los fondos destinados a los países, por organismos multilaterales de crédito, y/o ayuda al desarrollo humano.

4. OBJETIVOS ESPECIFICOS

4.1 Información e intercambio

Crear instancias de encuentro, información e intercambio, a nivel de los actores públicos y privados, en los diversos programas de lucha contra la pobreza en el MERCOSUR.

Coordinación de acciones entre los países de la región, que permita disminuir la brecha entre los productores agrícolas del MERCOSUR y los países asociados, en relación a sus niveles de competitividad y acceso a la misma y su inserción en los mercados domésticos regionales e internacionales.

Colaborar en el diseño de planes y/o programas de reconversión productiva que permitan prevenir **catástrofes económicas y sociales** para amplios sectores de población rural. Prevenir sus efectos nocivos que agudizan situaciones de inequidad social e insatisfacción económica para cubrir necesidades básicas de sobrevivencia y que impulsan entre otras cosas a la migración, a la marginalidad estructural, y a la inestabilidad y tensión social. Estas catástrofes económicas y sociales se producen por la pérdida **instantánea** de competitividad, derivada de la desregulación y la apertura de los mercados regionales, por la aparición de nuevas cadenas o complejos agroindustriales, o por los cambios en pautas y hábitos de consumo que producen a su vez, cambios dramáticos en la demanda por productos que han venido siendo producidos por décadas con tecnologías y/o procesos que rápidamente quedan fuera de competencia.

Esto ocurre también por una tendencia sostenida en las cadenas de valor y complejos agroindustriales a la sustitución progresiva de las “commodities”, por productos de mayor valor agregado, mayor nivel de diferenciación, más homogéneos y mayor cercanía del consumidor final. Todo lo cual requiere cambios dramáticos en las formas de producción, estandarización, control de calidad de los procesos y sobre todo la aplicación de una tecnología que deja de maximizar los volúmenes de producción unitaria para privilegiar la calidad del producto obtenido. Pequeñas unidades productivas, con bajo nivel de formación y capacitación de sus recursos humanos, con desequilibrio en la dotación y aplicación de factores de producción, encuentran muy difícil

adaptarse a estas nuevas realidades, que exigen un trabajo de coordinación y ensamblaje en red de cada una de ellas, que es preciso crear y administrar.

Todos estos cambios provocan incluso la desaparición de los **mercados concentradores** tradicionales, y las prácticas tradicionales de comercialización e intercambio. Las cadenas de valor y los complejos agroindustriales operan fuera de los ámbitos físicos de los mercados de concentración y aún éstos deben también tecnificarse, acelerar e informatizar sus procedimientos comerciales, incorporar prácticas virtuales donde el producto no se presenta físicamente, o a lo sumo se opera sobre muestras representativas de los lotes en transacción y esto exige, estandarización en la producción y seguridades para el comprador en la calidad del producto que se ofrece. Se incorpora infraestructura de frío y almacenaje y otra serie de servicios, que el campesino y el productor familiar por sí solo está lejos de poder acceder.

El transporte en términos de frecuencia, rapidez y costo pasa a ser también estratégico, y por sobre todo estos cambios provocan una profunda modificación de las relaciones entre los agentes, donde si acaso el campesino logra ingresar a algún circuito marginal de estas nuevas operaciones de mercadeo, lo hace en condiciones de subordinación al resto de los agentes intervinientes.

Si a eso agregamos la versatilidad del consumo, expresada en una altísima variabilidad de la demanda, que contrasta con los necesariamente lentos cambios en las pautas culturales del campesinado y la lentitud de maduración de las inversiones agrícolas, concluimos en la necesidad de una acción decidida y persistente de armonización y respaldo a las pequeñas unidades productivas, con una batería de instrumentos interdisciplinarios, donde la **información es un insumo estratégico**, para poder variar y adaptar a tiempo los procesos productivos a los comportamientos de la demanda y el consumo.

Diseñar e instrumentar acciones de intercambio y participación entre pequeños productores rurales y campesinos de la región, en forma consistente con las metas y objetivos del MERCOSUR, con el diseño institucional de la Unión Aduanera en transición hacia un mercado común y con los avances en materia económica y comercial. Este objetivo tiene dos efectos positivos, el crecimiento personal y organizacional de los actores participantes, y al mismo tiempo contribuir al proceso de consolidación del MERCOSUR.

4.2 Asesoramiento, programación y evaluación en proyectos de desarrollo rural.

El objetivo es realizar una coordinación a nivel de región de los distintos Programas que los países ejecutan en la mayoría de los casos con organismos internacionales. Existen enfoques de programación, que se modifican cada tanto, según los aportes de los técnicos de los organismos internacionales, de las orientaciones de los gobiernos nacionales, y de las presiones locales. La consecuencia es en muchos casos negativa, generándose frustraciones, cierres abruptos de planes o por el contrario largos procesos de agonía de las actividades, que se desarrollan hasta que cesan sus administradores burocráticos, con escasa sintonía con los demás factores.

Una Unidad Regional de Coordinación brindará asesoramiento y enlace, apoyará la programación y la evaluación, desde un ámbito intermedio, suficientemente cerca de los Organismos internacionales y suficientemente cerca de las Organizaciones de campesinos, haciendo de puente, con un enfoque técnico, y una institucionalidad suficiente, que lo convierta en el interlocutor de los Ministerios de Agricultura de los países.

4.3 Capacitación y formación

Apoyar la coordinación en la preparación y formulación de programas de capacitación y formación, para la gestión de procesos productivos competitivos, administrando eficazmente recursos y factores disponibles, validando opciones tecnológicas y generando condiciones para una cooperación horizontal a través de la aplicación de instrumentos compatibles de lucha contra la pobreza.

La creación de ámbitos donde contrastar las distintas experiencias de formación y capacitación, permitirá obtener resultados mas eficientes y eficaces en las acciones a desarrollar por los países miembros del MERCOSUR en su combate a la pobreza. La desigualdad de realidades, hace que los instrumentos no siempre sean los mismos. Sin duda un enfoque de apoyo a la inserción productiva, priorizará aspectos de gestión y organización de recursos. Pero al mismo tiempo ese proceso de capacitación llegará a

personas que en camino de transformarse en asalariados urbanos o semi-urbanos necesitan desarrollar otro tipo de habilidades, para otro tipo de competencia. Explicitar estas opciones en los numerosos casos de capacitación que se desarrollan en la región servirá para una mayor precisión de objetivos. El enfoque en capacitación y formación que se derive de la Unidad Regional de Coordinación, deberá ser amplio, tendiendo a la diversidad de situaciones, y a la especificidad de atención.

4.4 Formulación de políticas públicas consistentes en la región

El principal objetivo específico de la Oficina Regional de Coordinación que se propone constituir, es alimentar en forma sistemática a los gobiernos, en especial a los Ministerios de Agricultura, de elementos para el diseño de políticas de atención de la pobreza rural, las que en el marco de la desigualdad descrita procuraran la mayor armonía entre ellas.

La tremenda importancia del problema que aqueja a todos los países de la región, donde la marginación de los campesinos solo se modifica por su migración a las zonas urbanas, creando una situación mas dificultosa, con nuevos impactos, de tipo ambiental, de delito, de nuevas enfermedades, etc. que se suman a las carencias de generaciones que se arrastran del medio rural, obligan a ser exitoso en las políticas a impulsar.

Dada la diversidad de situaciones, el principal aporte de la Oficina será registrar los antecedentes de los programas de combate a la pobreza, y realizar aportes que den lugar a las políticas que siendo coherentes con las orientaciones macroeconómicas, mitiguen las consecuencias no deseadas que agreden en general a los sectores marginados de nuestra población. Solo políticas de profundo realismo, que aporten recursos para la capacitación y la inserción en los mercados, crearán cursos de acción donde la población pobre visualice un horizonte.

5. ACTIVIDADES PROPUESTAS PARA LA UNIDAD REGIONAL de COORDINACION -URC -

5.1 Información e intercambio

La Unidad de Coordinación Regional, tendrá como una de sus actividades principales constituirse en un archivo vivo y dinámico, con información tecnológica, económica, comercial y metodológica, que fluyendo a través de ella llegue a las oficinas nacionales y locales que trabajan en el tema de pobreza rural y a las organizaciones de pequeños productores y campesinos. **No realizará actividades de campo en forma directa, siendo sus destinatarios de información e intercambio, los programas de los países y las organizaciones representativas.**

El origen de la información será múltiple, incluyendo, Ministerios de Agricultura, Institutos de Investigación, Universidades y Cooperativas y Gremiales rurales entre otras, y tendrá como destino los responsables públicos y privados de los programas de atención de la pobreza rural así como todas las entidades representativas.

La Oficina, se ocupará de organizar, sistematizar y poner a disposición la información a la que se acceda, así como rastrear informaciones y bases de datos que puedan ser de utilidad en los programas. Dispondrá de una alta tecnología para la recepción y organización de las bases de datos y archivos, pero se adaptará a las técnicas disponibles, cualquiera sean estas para su difusión y transferencia.

Tabla de Actividades

Fuentes 

Destinatarios 

Actividad	Responsable por Oficina	Ministerios de Agricultura	Programas de los países	Organizaciones de Campesinos
Captura de información	Oficial técnico Comunicador			
Archivo, organización y sistematización	Comunicador Informático			
Análisis de experiencias y de información	Delegados Coordinador Oficial técnico			
Selección del destino de la información	Coordinador Oficial técnico Comunicador			
Preparación de contenidos a transmitir e intercambiar	Coordinador Oficial técnico Comunicador			
Ejecución, transmisión e intercambio	Oficial técnico Comunicador Informático			

5.2 Asesoramiento en la programación y evaluación de actividades en proyectos de desarrollo rural

Es una actividad relevante de la URC, en la medida de que sus integrantes, con representación política y técnica, de los Ministros de Agricultura, serán referentes ineludibles para la programación y la evaluación de los Programas de Pobreza Rural. La actividad principal en este caso es el asesoramiento a los Ministerios de Agricultura.

Tendrá también, por decisión de los Ministerios el carácter del asesoramiento directo a las unidades ejecutoras en los organismos públicos, y deberá ganar su carácter de asesor/referente para los actores privados –ONG y otros . La modalidad de trabajo tendrá la formalidad necesaria por tratarse de una Oficina institucionalizada en un ámbito del MERCOSUR, pero se caracterizará por funcionar como una gran cadena de transmisión entre los cuatro grandes actores para enfrentar esta problemática: - los poderes públicos (Oficinas especializadas, Programas FIDA, Ministerios, etc.) – los agentes

económicos constituidos (Cámaras empresariales, Sistema Bancario, etc) - y las Organizaciones de pequeños productores y campesinos – y por último los Organismos internacionales de financiamiento y desarrollo.

La URC realizará la interfase entre los actores sociales involucrados y los responsables de elaboración de programas y de su financiamiento, involucrando también a los agentes económicos constituídos, que sin duda en una economía abierta van a interactuar con la emergente economía campesina. Es mas no habrá modernidad para los sectores exitosos de la economía si no visualizan y asumen un problema que es de todos y que puede afectar a la democracia y a la libertad económica.

La Oficina podrá mantener a pedido de los gobiernos una tarea de análisis permanente de la programación y evaluación de los programas de los países, de forma de tener una masa crítica propia y disponible para la reprogramación.

Tabla de Actividades

Fuentes 

Destinatarios 

Actividad	Responsable por Oficina	Ministerios de Agricultura	Programas de los países	Organizaciones de Campesinos
Captura y sistematización de antecedentes	Oficial técnico Comunicador Informático			
Interacción con las partes actuantes	Delegados Coordinador Oficial técnico			
Elaboración conceptual de propuestas	Delegados Coordinador Oficial técnico			
Diseño de programas	Coordinador Oficial técnico			
Evaluación de Programas en ejecución	Coordinador Oficial técnico			
Asesoramiento a los gobiernos	Delegados Coordinador			
Aporte a los programas	Coordinador Oficial técnico			

5.3 Capacitación y formación

La actividad principal en este caso será diseñar los módulos de capacitación, a partir de la capacidad y el conocimiento adquirido por la URC en su interrelación con los programas y las organizaciones de la región. Dicho diseño será modular, flexible y adaptable a la realidad de quienes reciben la actividad de capacitación. Deberá tener grados de profundidad de acuerdo a las experiencias anteriores, sobre todo cuando los destinatarios son las organizaciones de campesinos o los pequeños productores.


La URC no se encargará de ejecutar directamente proyectos educativos y de formación a nivel de campo, sino que brindará apoyo y soporte metodológico, procesará conclusiones y experiencias y ofrecerá un banco de datos que enriquezca los contenidos prácticos de la capacitación. Los contenidos podrán ser sobre gestión de procesos y/o factores, validación de oficinas tecnológicas, o mecanismos de participación y comercialización en los mercados de productos e insumos.

Dichos módulos y sus respectivas metodologías estarán disponibles para ser utilizados por los distintos programas de atención de la pobreza rural. Se dispondrá además de un Banco de datos con empresas o profesionales de capacitadores/formadores que se pondrá a disposición de los países.

La Unidad coordinará actividades de formación de formadores/ capacitadores, aportando metodologías probadas y economías de escala.

Otra actividad permanente de la URC será la evaluación de los impactos generados en las comunidades beneficiarias, a partir de los procesos de capacitación desarrollados. Esta actividad será permanente, y se focalizará en los actores sociales, monitoreando sus cambios de actitud, de aptitud y de oportunidades, y los resultados económicos de dichos cambios.

Tabla de Actividades

Fuentes 

Destinatarios 

Actividad	Responsable por Oficina	Ministerios de Agricultura	Programas de los países	Organizaciones de Campesinos
Conceptualización de modelos y enfoques de capacitación	Delegados Coordinador Oficial técnico			
Evaluación y monitoreo de actividades de capacitación en desarrollo	Coordinador Oficial técnico			
Formación de formadores	Coordinador Oficial técnico			
Diseño de módulos de capacitación	Coordinador Oficial técnico			
Banco de datos de formadores/ capacitadores	Coordinador Oficial técnico Informático			
Banco de datos de módulos de capacitación	Coordinador Oficial técnico Informático			
Oferta de Programas de capacitación	Coordinador Oficial técnico Comunicador			

Los principales módulos de capacitación a considerar para el diseño por parte de la URC, y los potenciales destinatarios son:

Destinatario	Técnicos de los Ministerios y de los Programas	Agentes económicos de la sociedad	Organizaciones de Campesinos
Módulos			
Conceptualización y caracterización de la problemática			
Ejecución de programas públicos			
Intercambio de capacidades instaladas			
Dimensión local del problema			
Participación de la población rural en la ejecución de sus proyectos			
Validación, adaptación y adopción de tecnologías *Productivas *de procesos *de comercialización			
Gestión de pequeñas empresas, familiares, agroindustriales y cooperativas			
Procesos de integración de cadenas productivas y agroindustriales			
Procesos de mercadeo y comercialización			
Fortalecimiento de capacidades individuales			

5.4 Formulación de políticas públicas

La actividad principal es el aporte sistemático a los gobiernos, y a los organismos internacionales, de elementos para el diseño de políticas de atención de la pobreza rural, las que en el marco de la desigualdad descrita procurarán la mayor armonía entre ellas. Asesorará a las Secretarías de Agricultura de los países, en todo lo concerniente a políticas de combate a la pobreza rural.

La capacidad de la URC para dicha tarea, estará dada en principio por la experiencia y capacitación de sus integrantes, pero sobre todo por un sólido proceso de integración y conocimiento de la realidad de los campesinos y de los pobres del medio rural, y de los procesos económicos de cada país y de la región. Las políticas serán acordes y coherentes con las políticas macroeconómicas, o serán globos de ensayo sin futuro ni consecuencia.

Se contará con un menú de instrumentos que se utilizarán en forma alternada según los objetivos puntuales. Los encuentros con las autoridades de gobierno de los países y con los técnicos de los organismos internacionales, tendrán el mayor carácter interactivo posible, a través de seminarios y talleres.

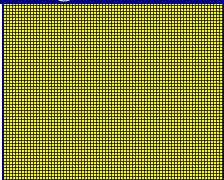
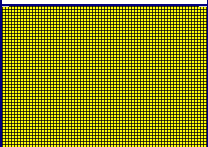
Deberá disponer de las bases de datos mas actualizadas de la región, ordenadas de tal forma que sea posible integrarlas a modelos matemáticos que terminen midiendo el impacto de las políticas implementadas.

Organizará Seminarios, Talleres y Coloquios con los oficiales de los gobiernos y los técnicos, así como con los organismos internacionales y/o regionales, para fortalecer la capacidad instalada de los sistemas de agricultura de cada país. Se realizarán también para considerar la formulación y ejecución de políticas específicas en esta materia en total armonía con las políticas macro económicas y sectoriales vigentes, con la normativa y status MERCOSUR y especialmente con los estadios de desarrollo de la Unión Aduanera en proceso hacia un Mercado Común.

Tabla de Actividades

Fuentes 

Destinatarios 

Actividad	Responsable por Oficina	Ministerios de Agricultura	Programas de los países	Organizaciones de Campesinos
Intercambio y análisis con los Ministros de Agricultura y su gabinete	Delegados Coordinador			
Intercambio y análisis con Organismos internacionales	Delegados Coordinador Oficial técnico			
Intercambio y análisis con Organizaciones de campesinos	Delegados Coordinador Oficial técnico			
Elaboración y diseño de políticas por parte de la Oficina	Delegados Coordinador Oficial técnico			
Propuesta de políticas a los Ministerios de Agricultura	Delegados Coordinador Oficial técnico			

6. RESULTADOS ESPERADOS

Los resultados esperados son la consecuencia del cumplimiento del objetivo general y de los objetivos específicos planteados.

A partir del supuesto de concretar una representación de los delegados oficiales, con un importante carácter de delegación política de los respectivos Ministerios; de la instalación de la Unidad y de sus recursos profesionales y de la ejecución de las actividades programadas se esperan resultados que tiendan a maximizar el impacto de los recursos nacionales e internacionales invertidos por los Estados en superar la pobreza rural.

Las acciones procurarán obtener los siguientes resultados:

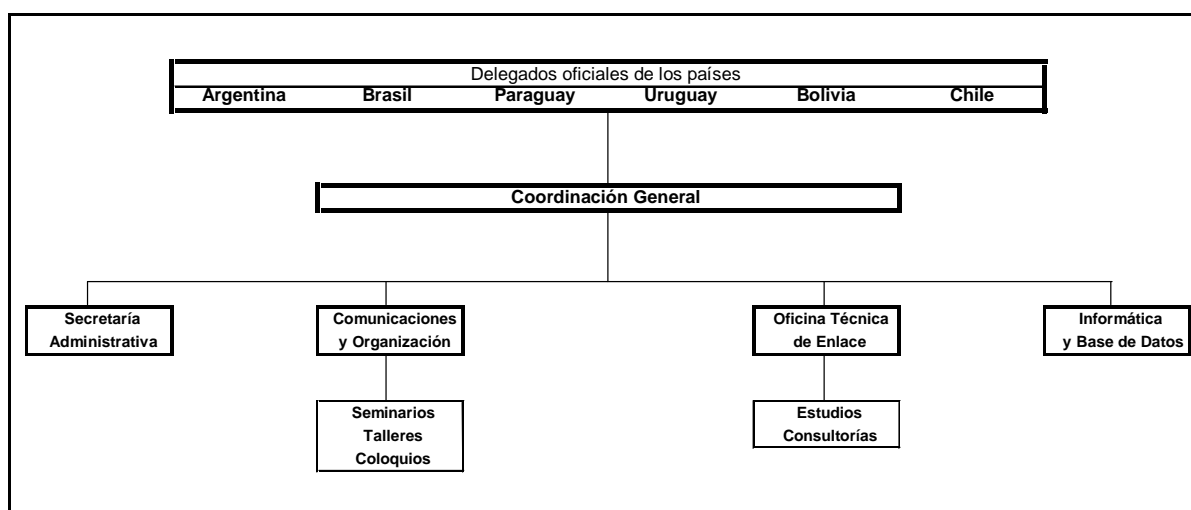
1	Que se optimice la utilización de los recursos aplicados a la superación de la pobreza rural en la región.	
2	Que a través de un aporte sostenido de la URC los programas de desarrollo rural en la región establezcan mecanismos de aprendizaje en la acción en relación a la formulación, ejecución y evaluación de sus actividades.	
3	Que el interés de las comunidades y las organizaciones de campesinos se refleje en los distintos Programas que se ejecuten en la Región.	
4	Que los distintos agentes que actúan en Programas que procuran la superación de la pobreza rural, reflejen en forma armónica los objetivos e instrumentos de la política sectorial de cada país.	
5	Que los programas incorporen las definiciones políticas de sus gobiernos en lo relativo a la evolución del Proceso de Integración Regional.	
6	Aprovechar las economías de escala, y la experiencia acumulada, evitando duplicaciones en recursos y actividades.	
7	Evitar inconsistencias: entre - recursos asignados y objetivos planteados, - entre objetivos de los programas y orientaciones de las políticas - y entre políticas sectoriales y políticas macro-.	
8	Que se constituya una modalidad de coordinación permanente, mas allá de la acción de la Unidad, entre los actores vinculados al tema.	

7. UNIDAD EJECUTORA

7.1 Estructura

La constitución de la Unidad Regional de Coordinación, deberá ser una decisión de los países miembros del Mercosur, y de los países asociados. Revistirá de un carácter institucional dentro de los órganos asesores del Mercosur, y tendrá su sede permanente de operaciones en las oficinas de la Secretaría Administrativa del Mercosur, en Montevideo.

Sus órganos políticos, y sus representantes técnicos y administrativos se visualizan en el siguiente organigrama:



Además de los recursos humanos, que ocuparán los cargos de delegados oficiales, representantes técnicos y administrativos, la Unidad contará con asignaciones de recursos para los siguientes conceptos:

1	Sede de la Oficina en la Secretaría administrativa del Mercosur en Montevideo
2	Inversión en infraestructura física, informática y de comunicaciones
3	Gastos operación y mantenimiento de oficina, informática y comunicaciones
4	Giras por Programas , Seminarios, Talleres y Coloquios
5	Estudios y Consultorías
6	Traslados y estadía delegados oficiales a Sede.

La estructura de recursos humanos incluyendo sus distintos componentes será:

	N°	Designación, Responsabilidad y Dedicación
Delegación Oficial de los países	6	Son designados por los respectivos Ministros de Agricultura de los 6 países. Tienen la responsabilidad de orientar y dirigir políticamente a la Unidad de Coordinación. Dedicarán 5 días contínuos cada dos meses en la sede de la Unidad, y el resto en sus respectivos Ministerios.
Coordinación general	1	Designado por la delegación oficial , tiene la responsabilidad de proponer políticas, ejecutar las decisiones y administrar la Unidad. Tiempo completo entre sede y visitas a Programas y otros encuentros.
Oficina Técnica de Enlace	2	Designados por la Delegación Oficial a propuesta de la Coordinación General. Realizan las actividades técnicas de la Unidad. Tiempo completo.
Comunicaciones y Organización	1	Selección por aptitud. Responsable de las actividades de comunicación y organización. Tiempo completo
Informática y Base de Datos	1	Selección por aptitud. Responsable de las bases de datos informáticas y demás software. Tiempo completo
Secretaría administrativa	2	Selección por aptitud. Apoyo administrativo a todas las áreas de la Unidad. Tiempo completo

7.2 Costos y financiación

Período 3 años
U\$\$

Fuentes

	Un Año	Tres años	FIDA	Ministerios Agricultura de los 6 Países	Secretaría Administrativa Mercosur
Delegados Oficiales (6) *	36000	108000		108000	
Coordinador General (1)	48000	144000	144000		
Técnicos de enlace (2)	60000	180000	180000		
Comunicación y organización (1)	14400	43200	43200		
Informática y Base Datos (1)	14400	43200	43200		
Secretaría administrativa (2)	21600	64800	64800		
Sede de la Oficina	36000	108000			108000
Inversión en infraestructura, informática y comunicaciones	40000	40000	40000		
Gastos operación y mantenimiento	24000	72000	72000		
Giras, Seminarios, Talleres y Coloquios	30000	90000	90000		
Estudios y Consultorías	40800	122400	122400		
Traslados y estadías Delegados Oficiales a Sede	34500	103500		103500	
Total		1119100	799600	211500	108000

(*) Para los delegados oficiales se contabiliza solo un ingreso parcial, vinculado a su presencia en Sede.