

El impacto de la política agrícola en la reducción de la pobreza en las cuencas hidrográficas de Ribeira Grande, Ribeira Salto y Ribeira S. Miguel de la Isla de Santiago.

Autora: Alayde Serruto Diaz.

Director: Dr. Serafín Corral Quintana.

Co-Director: Dr. Carlos Alberto Legna.

Departamento: Economía Aplicada y Métodos Cuantitativos.
Programa de Doctorado: Desarrollo Regional, Formación y Empleo.

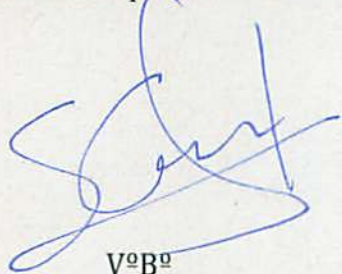
2015

La Laguna, 7 de Diciembre de 2015

Dr. D. Serafin Corral Quintana, Profesor Titular de Universidad, del Departamento de Economía Aplicada y Métodos Cuantitativos de la Universidad de La Laguna, y Dr. D. Carlos Legna Verna (co-director), profesor emérito de la Universidad de La Laguna

Confirman que la investigación denominada "El impacto de la política agrícola en la reducción de la pobreza en las cuencas hidrográficas de Ribeira Grande, Ribeira Salto y Ribeira S. Miguel de la Isla de Santiago" desarrollada por Alayde Serruto Díaz, es apta para optar al título de Doctor.

Por ello, autorizo a proceder a su lectura como tesis doctoral,



VºBº

Serafin Corral Quintana



VºBº

Carlos Legna Verna

El impacto de la política agrícola en la reducción de la pobreza en las cuencas hidrográficas de Ribeira Grande, Ribeira Salto y Ribeira S. Miguel de la Isla de Santiago.

Autora: Alayde Serruto Diaz.

Director: Dr. Serafín Corral Quintana.

Co-Director: Dr. Carlos Alberto Legna.

Departamento: Economía Aplicada y Métodos Cuantitativos.
Programa de Doctorado: Desarrollo Regional, Formación y Empleo.

2015

Índice

SIGLAS	IV
AGRADECIMIENTOS	VIII
RESUMEN	IX
SUMMARY	XI
INTRODUCCIÓN	XIII
I PARTE: MARCO TEORICO	1
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO DE LA POBREZA	1
1.1. EVOLUCIÓN CONCEPTUAL DEL TÉRMINO POBREZA.....	2
1.1.1 La perspectiva económica de la pobreza del siglo XVIII y XIX.....	3
1.1.2 La perspectiva socio-económica sobre la pobreza en el siglo XX.....	6
1.1.3 La perspectiva de los pobres	14
1.1.4 Otras nociones relacionadas con la pobreza y conclusiones de la revisión de sus definiciones	15
1.2. LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA	19
1.2.1 Evolución de la pobreza en el mundo.....	21
1.2.2 La evolución de la pobreza en África.....	33
1.2.3 La evolución de la pobreza en Cabo Verde.....	39
CAPÍTULO II MARCO CONCEPTUAL DE LA AGRICULTURA Y POLÍTICAS AGRÍCOLAS	47
2.1. AGRICULTURA Y DESARROLLO: EVOLUCIÓN Y CONSIDERACIONES BÁSICAS.....	47
2.1.1 La agricultura en el mundo.....	47
2.1.2 La evolución de la agricultura en África	60
2.1.3 La evolución de la agricultura en Cabo Verde	66
2.2. MARCO DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS	78
2.2.1 Las Políticas Agrícolas a nivel internacional.....	78
2.2.3 Las Políticas Agrícolas a nivel regional.....	91
2.2.4 La evolución de las políticas agrícolas en Cabo Verde	96
2.3. LA ESTRECHA RELACIÓN ENTRE LA AGRICULTURA Y LA POBREZA	99
CAPÍTULO III - MARCO TEÓRICO DE LA EVALUACIÓN	105
3.1. LOS CONCEPTOS DE LA EVALUACIÓN	105
3.1.1 Tendencias teóricas	105
3.2. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	126
3.3. LA EVALUACIÓN DE IMPACTO	130
3.3.1 Conceptos.....	130
3.4. TÉRMINOS RELEVANTES RELACIONADOS CON EL CONCEPTO DE EVALUACIÓN.....	133
3.5. LAS DIFERENTES METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO	140

3.5.1 Métodos que anticipan los efectos del programa	141
3.5.2 Métodos No anticipando los efectos del programa	147
3.6. LA METODOLOGÍA UTILIZADA EN NUESTRA INVESTIGACIÓN	154
II PARTE: MARCO PRÁCTICO.....	157
CAPÍTULO IV – DEFINICIÓN DEL CASO DE ESTUDIO	157
4.1. LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS COMO UNIDAD DE GESTIÓN.....	157
4.2. LA GESTIÓN DE LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS PARTE INTEGRANTE DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA CABOVERDIANA	159
4.3. EL CASO DEL PROYECTO DE DESARROLLO INTEGRADO DE LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS EN LA ISLA DE SANTIAGO (PIDBHIS)	161
4.3.1 El Proyecto PIDBHIS	161
4.3.2 Las zonas de intervención	163
CAPÍTULO V – EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA MEDIANTE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PROYECTO PIDBHIS	181
5.1. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	181
5.1.1 Metodología utilizada	181
5.2. DESCRIPCIÓN DEL TRABAJO DE CAMPO	183
5.2.1 La preparación	183
5.2.2 Aplicación de los instrumentos.....	185
5.2.3 Limitaciones de la investigación.....	191
5.3 RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO	191
5.3.1 Consulta de documentos	191
5.3.2 Observaciones	191
5.3.3 Entrevistas a informantes claves	194
5.3.4 Entrevistas a miembros de las Asociaciones.....	196
5.3.5 Grupo Focal	200
5.3.6 Entrevistas participantes Grupo Focal	203
5.4. INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS.....	206
5.4.1 Las diferencias entre 2006 y 2013.....	206
III PARTE: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	223
CAPÍTULO VI – CONCLUSIONES Y REFLEXIONES DEL MARCO PRACTICO	223
6.1. CONCLUSIONES	223
6.2. FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN	234
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	237
ANEXOS	249
ANEXO 1: LISTA DE ACTORES CLAVES CONTACTADOS	250
ANEXO 2: CUESTIONARIO ASOCIACIONES	251
ANEXO 3: CUESTIONARIOS AGRICULTORES	253
ANEXO 4: CUESTIONARIOS INFORMANTES CLAVE	259

SIGLAS

AAE	Acuerdos de Asociación Económica
AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas
APE	Acuerdos de Aparcería Económica
AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
BAD	Banco Africano de Desarrollo
BCV	Banco Central de Cabo Verde
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAADP	Nuevo Marco de Cooperación para el Desarrollo en África
CEA	Comunidad Económica de África
CNUED	Conferencia de las Naciones Unidas para el Ambiente y desarrollo
CROP	Comparative Research Programme on Poverty
CF	Cabeza de Familia
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CEDEAO	Estados de la Comunidad Económica de África Occidental.
DECRP	Documento De Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza
ECOWAP	Regional Agricultural Policy for West Africa
EEUU	Estados Unidos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GATT	Acuerdo General de Tarifas y Comercio
IFPRI	International Food Policy Research Institute
MAA	Ministério de Ambiente e Agricultura
MADRRM	Ministério de Ambiente Desenvolvimento Rural e Recursos Marinhos

MDR	Ministerio de Desenvolvimento Rural
NEPAD	Nuevo Marco de Cooperación para el Desarrollo en África
NNUU	Naciones Unidas
NMF	Nación más Favorable
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMS	Organización Mundial de Salud
OMC	Organización Mundial del Comercio
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAC	Política Agrícola Común
PMA	País Menos Avanzado
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNIA	Programas Nacionales de Inversión Agrícola
PEDA	Plano Estratégico de Desenvolvimento da Agricultura
PRIA	Programa Regional de Inversión Agrícola
PIDBHIS	Projecto Integrado de Desenvolvimento das Bacias Hidrográficas na Ilha de Santiago
TMM	Tasa de Mortalidad Materna
TMI	Tasa de Mortalidad Infantil
UE	Unión Europea
US	Dólar americano
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación Ciencia y Cultura
UNICEF	Fundo de las Naciones para la Infancia

VHI	Virus de la Inmunodeficiencia Humana
AAE	Acuerdos de Asociación Económica
AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas
APE	Acuerdos de Aparcería Económica
AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
BAD	Banco Africano de Desarrollo
BCV	Banco Central de Cabo Verde
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAADP	Nuevo Marco de Cooperación para el Desarrollo en África
CEA	Comunidad Económica de África
CNUED	Conferencia de las Naciones Unidas para el Ambiente y desarrollo
CROP	Comparative Research Programme on Poverty
CF	Cabeza de Familia
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CEDEAO	Estados de la Comunidad Económica de África Occidental.
DECRP	Documento De Estrategia de Crescimento e Redução da Pobreza
ECOWAP	Regional Agricultural Policy for West Africa
EEUU	Estados Unidos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GATT	Acuerdo General de Tarifas y Comercio
IFPRI	International Food Policy Research Institute
MAA	Ministério de Ambiente e Agricultura
MADRRM	Ministério de Ambiente Desenvolvimento Rural e Recursos Marinhos
MDR	Ministerio de Desenvolvimento Rural

NEPAD	Nuevo Marco de Cooperación para el Desarrollo en África
NMF	Nación más Favorable
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OMS	Organización Mundial de Salud
OMC	Organización Mundial del Comercio
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAC	Política Agrícola Común
PMA	País Menos Avanzado
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNIA	Programas Nacionales de Inversión Agrícola
PEDA	Plan Estratégico de Desarrollo de la Agricultura
PRIA	Programa Regional de Inversión Agrícola
PIDBHIS	Proyecto Integrado de Desenvolvimento das Bacias Hidrográficas na Ilha de Santiago
TMM	Tasa de Mortalidad Materna
TMI	Tasa de Mortalidad Infantil
UE	Unión Europea
US	Dólar americano
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación Ciencia y Cultura
UNICEF	Fundo de las Naciones para la Infancia
VHI	Virus de la Inmunodeficiencia Humana

Agradecimientos

La presente tesis doctoral constituye un proceso de investigación en el que han participado de un modo u otro, numerosas personas e instituciones. Sin su apoyo esta investigación no habría sido posible. Por ello, mis agradecimientos:

A todas las personas que han contribuido a esta tesis facilitando el contacto con las personas a entrevistar y/o proporcionando información específica;

A Las poblaciones de Ribeira Grande, Saltos y S. Miguel pues la ejecución de esta tesis no habría sido posible sin la colaboración desinteresada de todas las personas entrevistadas en esas localidades;

A la AECID, por el apoyo brindado durante los dos años que me otorgo la beca para investigar en Tenerife;

A los colegas de trabajo del MDR por el apoyo para que este sueño se concrete;

A mis profesores Dr. Serafín Corral y Dr. Carlos Legna por la paciencia, el apoyo y motivación durante todo el proceso doctoral;

A mi familia, hermanos e hijos por el cariño y paciencia demostrada durante estos años de trabajo;

A la memoria de mis padres por haberme inculcado amor al estudio, a la justicia y solidaridad;

A Dios por TODO.

Resumen

Desde su independencia Cabo Verde ha apostado por el desarrollo del sector agrícola como medio para combatir la pobreza de la población rural. Los sucesivos gobiernos apostaron por la modernización de la agricultura para mejorar los ingresos de la población rural de Cabo Verde, que es aproximadamente el 38 % del total del país y donde se concentra la pobreza, pues 7 de cada 10 personas pobres viven en el medio rural.

En este contexto los desafíos son grandes, pues el país es especialmente vulnerable: su frágil ecosistema, sus sequías crónicas, la insuficiencia de agua, la escasez de tierras cultivables y la presión sobre los escasos recursos repercuten en una agricultura ligada a una reducida base productiva, donde la producción alimentaria contribuye con solo 10 % de sus necesidades y convierte la pobreza en un fenómeno considerado estructural.

A pesar de las debilidades, la agricultura es la principal fuente de ingreso y empleo en el medio rural. La distribución de la población rural ocupada por tipo de actividad económica revela que aproximadamente el 76,6% de la población rural se concentra en el sector agrícola y de la pesca. En las zonas rurales de la isla de Santiago esta proporción es mayor; sin embargo este sector representa menos del 10% del PIB nacional.

La comparación entre el porcentaje de la población ocupada en el sector y el peso del mismo en el PIB pone en evidencia que su productividad, relativa a la de otros sectores, es muy baja, lo que se debe a diversos factores estructurales entre los cuales se destacan: sequías, bajas pluviometrías, exigüidad de los suelos y la insularidad, entre otros.

Por ello, el esfuerzo dirigido a mejorar las condiciones de vida de la población rural y reducir la pobreza se concretó en varias estrategias de desarrollo sectoriales entre las que se destaca la Estrategia de Desarrollo Agrícola. En este documento, el

gobierno definió como principal objetivo *“la mejora sostenible de las condiciones de vida de las poblaciones rurales a fin de disminuir la pobreza rural en un 50%, así como la inseguridad alimentaria y nutricional. Para ello, se propone un desarrollo integrado de las comunidades rurales que asegure las condiciones de los productores y optimice la integración de las actividades agrícolas y no agrícolas, a través de una explotación sostenible de los recursos naturales, humanos y económicos”* (PEDA, 2004:183).

Si en Cabo Verde se quiere disminuir la pobreza es necesario que las políticas agrícolas produzcan buenos resultados en relación con este objetivo. Por esta razón, el objetivo de la tesis es hacer una evaluación del impacto de la política agrícola en la reducción de la pobreza de la población rural de tres cuencas hidrográficas: Saltos, Ribeira Grande e S. Miguel localizadas en la isla de Santiago. Esto porque se constata todavía la existencia de importantes tensiones en el mundo rural debido a la incapacidad de crear empleo y consecuentemente reducir la pobreza.

La evaluación a este instrumento de planificación permitirá generar mayor conocimiento de los problemas complejos que reproducen la pobreza y ayudará a tomar medidas de corrección y formular recomendaciones para apoyar la reorientación de la política agrícola.

Summary

Since independence Cape Verde has committed to the development of the agricultural sector as a means to combat poverty among the rural population. In recent years, the successive governments pushed for the modernization of agriculture to enhance the income of the rural population of Cape Verde, which is approximately 38% of the country, where poverty is concentrated, since 7 out of 10 people poor live in rural areas.

In this context, the challenges are great, because the country is especially vulnerable: their fragile ecosystem, its chronic drought, lack of water, lack of arable land and pressure on scarce resources affect agriculture linked to a reduced production base where food production contributes only 10% of their needs as poverty and becomes a structural phenomenon considered.

Despite the weaknesses, agriculture is the main source of income and employment in rural areas. The distribution of the rural population by kind of economic activity reveals that approximately 76.6% of the rural population is concentrated in the agricultural sector and fishing. In rural areas of the island of Santiago, this proportion is greater; however, this sector represents less than 10% of GDP.

The comparison between the percentages of the population employed in the sector and its weight in the GDP shows that productivity, relative to other sectors is very low, which is due to several structural factors among which include: droughts, low precipitation rates, paucity of soils and insularity, among others.

Therefore, the effort to improve the living conditions of the rural population and poverty reduction was specific in various sectorial development strategies including the Agricultural Development Strategy highlights.

In this document, the government defined it as its main objective "*sustainable improvement of living conditions of rural populations in order to reduce rural poverty by 50%, as well as food and nutrition insecurity. To this end, an integrated development of rural communities to ensure conditions of producers and optimize the*

integration of agricultural and non- agricultural activities, through sustainable exploitation of naturals, human and economic resources” (PEDA, 2004:183)

Cape Verde if you want to decrease poverty requires that agricultural policies produce good results in relation to this goal. For this reason, the aim of the thesis is to make an evaluation of the impact of the watershed: Hops, Ribeira Grande and S.Miguel located on the island of Santiago. This is because it still shows the existence of significant tensions in rural areas due the inability to create jobs and consequently reduce poverty.

The evaluation of this strategy to generate greater understanding of the complex issues behind poverty and help us to take corrective action and make recommendations to support the reorientation of agricultural policy.

Introducción

El objetivo general de la tesis doctoral consiste en la evaluación de la política agrícola y su contribución para la reducción de la pobreza en las cuencas hidrográficas de Saltos, Ribeira Grande y S. Miguel localizadas en la isla de Santiago del archipiélago de Cabo Verde.

Como objetivos específicos se esbozaron los siguientes: conocer la contribución de la política agrícola en la reducción (o no) de la pobreza; determinar los factores externos que tuvieron influencia en la mejoría de las condiciones de vida de la población rural y, por último, formular recomendaciones para mejorar el impacto de la política agrícola en la reducción de la pobreza.

Fueron planteadas las siguientes hipótesis:

- 1. hipótesis: la política agrícola tuvo influencia decisiva en la disminución de la pobreza en las cuencas hidrográficas.*
- 2. hipótesis: la disminución de la pobreza en las cuencas hidrográficas se debe a otros factores y no a la política agrícola.*
- 3. hipótesis: la reducción de la pobreza en las cuencas hidrográficas de la Isla de Santiago se debe a la combinación de la política agrícola y a otros factores (que se determinarán y estudiarán en la tesis).*

De las hipótesis anteriores se deduce una última:

- 4. hipótesis: se podría haber incrementado el impacto de la política agrícola sobre la pobreza en las cuencas hidrográficas de la Isla de Santiago.*

Del cumplimiento de una de las hipótesis surgirán las recomendaciones para mejorar el impacto de la política agrícola y de otras políticas públicas *sobre la pobreza en las áreas agrícolas.*

La investigación se ha estructurado en seis capítulos agrupados en tres partes. La primera corresponde al marco teórico de la pobreza, la evaluación y las políticas

públicas que se deriva de las distintas aportaciones en estos campos por varios teóricos en el ámbito de la economía de desarrollo. La segunda aborda los aspectos empíricos de la evaluación del Plan Estratégico de Desarrollo Agrícola de Cabo Verde y su aplicación en tres cuencas hidrográficas de la isla de Santiago. La tercera parte incluye las principales conclusiones aportadas por la investigación y la propuesta de líneas de investigación futura para contribuir a la mejoría de la política agrícola caboverdiana.

Así, el primer capítulo realiza un resumen del marco teórico de la pobreza y hace un repaso de la situación de la pobreza a nivel mundial, regional y nacional, teniendo como sustento de fondo la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en estos tres contextos.

En el segundo capítulo se aborda la teoría de las políticas agrícolas y se analiza la evolución de estas en tres contextos: internacional, regional y nacional y se identifica su estrecha relación con la dinámica de la pobreza.

En el tercer capítulo se hace una revisión de la teoría de la evaluación de las políticas públicas. Se analizan los diferentes tipos de evaluación existentes y se profundizan los aspectos relacionados con la evaluación de impacto.

En el capítulo cuarto se presenta el caso de estudio consistente en la opción de la política agrícola caboverdiana de querer inducir el desarrollo rural integrado a través de la gestión integral de las cuencas hidrográficas como unidad de gestión. Igualmente se hace una contextualización de las zonas objeto de estudio en términos geográfico, socioeconómico, cultural y ambiental.

En el quinto capítulo, se describe la metodología adoptada para hacer la investigación en términos prácticos y se presentan los resultados obtenidos.

En el capítulo sexto se presentan las conclusiones de la investigación y se proponen dos futuras líneas de investigación, que se consideran importantes para la mejora de la política agrícola caboverdiana.

I PARTE: MARCO TEORICO

Capítulo I: Marco Teórico de la Pobreza

Este capítulo se centra en el análisis de las principales definiciones de la pobreza, a fin de tener una mejor comprensión de este fenómeno. De este modo, se conseguirá una delimitación del marco de la investigación, que servirá no sólo de guía para llevar a cabo la evaluación de la política agrícola caboverdiana, sino también su impacto en la reducción de la pobreza de las tres cuencas objeto de investigación, cuya presentación se realizará en la parte empírica de la tesis.

La primera sección de este primer capítulo presentará el cuadro conceptual de la pobreza y su evolución a lo largo del tiempo. Para ello, se han tomado de referencia tres perspectivas: la perspectiva económica, la perspectiva de las ciencias sociales y la perspectiva de los pobres. La decisión, de incorporar al análisis de la pobreza desde esta última perspectiva, está motivada en el estudio que se ha realizado sobre ésta. Hasta hace poco, se ha verificado que es “de hábito” formular las definiciones del concepto de pobreza por los “no pobres”. Así, con esta perspectiva se tendrá en cuenta la percepción que tienen los pobres de la pobreza, tomando de referencia el estudio participativo realizado por el Banco Mundial titulado “*Voces de los Pobres*” y que recogió el testimonio de 20.000 personas en 23 países.

El análisis conjunto de todos estos elementos permitirá precisar los límites teóricos de la investigación, con el objetivo de definir la parte empírica de la segunda parte de la tesis.

La segunda sección de este capítulo presentará la evolución de la pobreza en el mundo, en el continente africano y en Cabo Verde, lo que permitirá constatar la diversidad de los resultados entre las regiones y entre los países de una misma región. De acuerdo a ello, se podrá llevar a cabo una identificación de los éxitos conseguidos y de los fracasos ocurridos en la reducción de la pobreza por medio de la aplicación de la política agrícola en las tres cuencas hidrográficas.

1.1. Evolución conceptual del término pobreza

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia define el sustantivo pobreza como “*necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida*”. Sin embargo, independientemente de la definición que se tome de referencia, se sabe que la pobreza es un fenómeno que siempre ha existido, y los factores determinantes de su existencia son en número y naturaleza variables.

En la actualidad, desde la perspectiva de los derechos humanos, este fenómeno social es considerado intolerable por el mundo moderno. Fruto de esta apreciación, el estudio de este problema por parte de la comunidad científica está en constante evolución, con el objetivo de formular definiciones más claras que ayuden a definir políticas de reducción de la pobreza.

Durante las últimas cuatro o cinco décadas, el discurso académico y el político y el entendimiento de lo que es la pobreza han estado dominados por un considerable número de definiciones, las que muchas veces difieren entre sí, según quien las haya realizado.

Las disciplinas con más tradición vinculadas al estudio de la pobreza son la economía y la sociología y, hasta cierto punto, también por parte de la demografía y las ciencias agrícolas. Estas disciplinas han buscado la comprensión académica y política durante varias décadas de este fenómeno. Para E. Øyen, “*el fenómeno de la pobreza es tan complejo y amplio y abarca tantas dimensiones de la conducta humana y social que cualquier disciplina puede contribuir para entender el fenómeno de la pobreza*” (E. Øyen, 2005:5).

Hasta ahora ha habido pocos intentos exitosos para integrar diferentes enfoques disciplinarios de manera coherente (E. Øyen, 2005:8). El glosario de la pobreza de la CLACSO/CROP¹ confirma que existen cerca de 200 definiciones Sin embargo, dichas definiciones no son plenamente utilizadas por los investigadores del fenómeno².

¹ Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/ Comparative Research Programme on Poverty

² Øyen, E., The polyscopic landscape of poverty research, 2005:pp 27

De acuerdo con Paul Spicker³, *“la pobreza es entendida en al menos doce sentidos, los sentidos se superponen unos sobre otros; dos o tres definiciones distintas del mismo término pueden encontrarse simultáneamente en una misma posición en el debate sobre la pobreza”*. Así, Spicker explica que la evolución del término pobreza ha sido vista como un concepto material, como situación económica, como condición social y, por último, como juicio moral (Spicker, P.1999: 2).

Los conceptos que se utilizan para definir la pobreza determinan los métodos que se usan para medirla y para definir los programas y políticas dirigidas a combatirla o a reducirla. De acuerdo a ello, en el siguiente apartado se presentará un repaso de las principales aportaciones teóricas de la pobreza, sobre todo de la perspectiva social y económica, y se verá como las políticas tanto a nivel Internacional como a nivel nacional han sido influenciadas.

1.1.1 La perspectiva económica de la pobreza del siglo XVIII y XIX

Históricamente el estudio de la pobreza se remonta a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, cuando la pobreza se acentuó, principalmente en las sociedades “beneficiadas” por la Revolución Industrial, como consecuencia de la aparición de nuevos factores de producción, así como de la pérdida de los medios de subsistencia y empleo. En este marco contextual, muchos filósofos, economistas y sociólogos cuestionaban las distintas definiciones que tomaba el término pobreza, así como su medición. Los primeros científicos sociales que abordaron los conceptos de la pobreza y su reproducción masiva se encontraban en el área de la economía política, destacándose las aportaciones de Adam Smith, David Ricardo, Carlos Marx y Malthus. (Álvarez, S. 2008: 30)

Tanto Adam Smith (1723-1790) como David Ricardo (1772-1823), pertenecían a la escuela de la economía clásica, relacionando la pobreza con la desigualdad. Smith sostuvo que *“la pobreza está históricamente relacionada con la desigualdad. La propiedad privada es la que crea diferencias entre las personas. Para Smith, “la*

³ In CLACSO/CROP, (2009) *“Pobreza: un Glosario Internacional”*, Buenos Aires

*inequidad es el resultado de un convenio social entre los propietarios privados y los líderes políticos en donde se legitiman los intereses de los primeros*⁴ (Ibíd.).

De acuerdo con Pardo Beltrán⁵, para David Ricardo, *“la pobreza dependía de las dinámicas del conflicto distributivo sin fin entre las clases sociales y del crecimiento poblacional”*⁶. Asimismo, Ricardo identificaba la pobreza *“como un problema social que afecta a las clases trabajadoras y reduce el bienestar general de la sociedad”*. Tanto para Smith como para Ricardo, de acuerdo con el artículo citado: *“los pobres pertenecen a la clase trabajadora y aunque por razones diferentes, ambos creen que la pobreza está relacionada con asuntos distributivos e institucionales en las economías capitalistas”* (E. Pardo, 2000:3).

La preocupación de estos eminentes economistas con la problemática de la pobreza está relacionada con el hecho de que *“el tema de la pobreza fue uno, si no el mayor, de los problemas sociales enfrentados por la Inglaterra del siglo XVIII y XIX”* (Pardo Beltrán E. 2000:3).

Ricardo identifica la pobreza como un mal social, que afecta a las clases trabajadoras y reduce el bienestar general de la sociedad. La preocupación de este autor por la pobreza estuvo motivada, como se ha dicho anteriormente, al presentarse como uno de los mayores problemas sociales de Inglaterra. Asimismo, y principalmente porque consideraba que las medidas que se habían tomado para resolverla la habían empeorado en lugar de aliviarla, y además estarían reduciendo el ritmo de acumulación de capital. El trabajo y los salarios son importantes en la visión que Ricardo tiene sobre la pobreza. De acuerdo con Villarespe, Ricardo considera que *“la pobreza puede ser mayor si las ganancias relativas disminuyen en una proporción tal que induzca una reducción en el proceso de acumulación Ricardo acredita que el proceso de acumulación y el libre mercado ajustaran el crecimiento poblacional a la demanda de trabajo”*. (Villarespe, V., 2000:23).

⁴ Ídem.

⁵ Pardo Beltrán, E. (2000). La Pobreza en Smith y Ricardo, *Revista de Economía Institucional*, Primer semestre, año/volumen 2, núm. 002, 2000.

⁶ Pardo Beltrán, E. (2000). La Pobreza en Smith y Ricardo, *Revista de Economía Institucional*, Primer semestre, año/volumen 2, núm. 002, 2000.

Desde la perspectiva de Malthus, la raíz de la pobreza era la consecuencia de un crecimiento aritmético de los alimentos y otro geométrico de la población. Para Thomas Malthus, *“la población aumentaría con más rapidez que el suministro de los alimentos. Él explicó que la población aumenta en progresión geométrica, mientras que el suministro de comida solo puede aumentar en progresión aritmética. De su examen infería que “la miseria y la penosa situación de los trabajadores, son una consecuencia de la superpoblación absoluta, es decir, se debe a que las personas se reproducen más rápidamente que el ritmo en que aumenta la cantidad de medios de subsistencia (Álvarez S, 2008:30).*

De acuerdo con Álvarez, *“Marx considera que la falta de medios de empleo y las formas de producir los medios de subsistencia son las causas de la producción de la pobreza masiva. Si bien, la pobreza se vincula con la forma de organización capitalista, es el desarrollo de las fuerzas productivas, fundamentalmente las máquinas que convierten al obrero en población sobrante y empobrecida” (Álvarez, S. 2008:31).*

Para Villarespe, *“las concepciones y posiciones de Adam Smith, David Ricardo y Malthus, estuvieron insertas en el contexto histórico de la discusión y debate sobre la pertinencia o conveniencia de la operación de la Leyes de los Pobres (Poor Laws)⁷. Lo que prevalecía en el fondo era si los pobres debían ser ayudados o no, y cómo y en qué medida”(…) “ Así, de acuerdo con Villarespe, “la idea de la pobreza transita del optimismo de Adam Smith al pesimismo de Malthus y David Ricardo (1772-1823), de la amargura de la década de 1830 a la conciencia social de la década de 1840 y al espíritu de reconciliación y equilibrio de la década de 1850” (Villarespe, 2000:23).*

En la actualidad, confirma Villarespe, *“el maltusianismo está presente en programas y políticas relacionadas con los pobres, con el enfrentamiento de la pobreza y con el quehacer mismo para los pobres. Un ejemplo de eso son las políticas de control de la natalidad. Todo ello sin el éxito esperado, pues es hasta Marx que se plantea la*

⁷Fueron un sistema de ayudas a los pobres en Inglaterra y Gales, que se desarrolló a partir de la Edad Media. Este sistema existió hasta el surgimiento del estado del bienestar moderno después de la Segunda Guerra Mundial.

*erradicación misma de la pobreza desde su raíz: la cancelación y conversión del sistema que la engendra y la reproduce*⁸(Ibíd.).

1.1.2 La perspectiva socio-económica sobre la pobreza en el siglo XX

Históricamente, el estudio científico de la pobreza (desde el punto de vista de su medición, es decir desde el punto de vista de la evidencia científica) se remonta a comienzos del siglo XX. Kent Booth, fue el primero en combinar la observación de este fenómeno como un intento sistemático de su medición y su extensión como problema, elaborando un mapa de la pobreza de Londres, entre los años 1892-1897. La obra de este autor marcó el inicio de la política social británica (Feres & Mancero, 2001:3)9.

La investigación de Booth fue pionera en el análisis de las condiciones de vida y este autor fue el primero en clasificar a los pobres en 1899. Booth afirmaba que *“los ‘pobres’ son aquellos cuyos medios de vida pueden ser suficientes, pero son apenas suficientes para una vida decente e independiente; los ‘muy pobres’ serían aquellos cuyos medios de vida resultan insuficientes de acuerdo a un nivel de vida considerado normal en ese país”* (Spicker P., 2005:293).

Posteriormente, Rowntree (1901) realizó un estudio para medir la pobreza. Calculó el costo mínimo de la dieta, sobre los precios corrientes de los alimentos, añadiendo un costo mínimo para ropa, combustible, necesidades menores y renta. Rowntree definió la pobreza de acuerdo a un nivel de ingresos totales insuficiente, los cuales no son capaces de atender las necesidades mínimas para el mantenimiento de la “eficiencia meramente física”, incluida la alimentación, el alquiler y otros conceptos. Calculó que en una familia de cinco – padre, madre, y tres hijos – el gasto semanal mínimo para mantener la “eficiencia física” era de 21 chelines y ocho peniques. Propuso otras cantidades para las familias de diferente tamaño y composición. Así, calculó por vez primera la línea de pobreza con relación al ingreso-consumo y dividió

⁸ Villarespe M., (2000), Los economistas políticos clásicos: Pobreza y Población, *Problemas del Desarrollo*, Vol. 31, núm.123, Octubre-Diciembre, pp 9-31, México

⁹ Fures JC, Mancero X. Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos No. 4. Santiago de Chile: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas; 2001.

la pobreza en primaria y en secundaria, y reconoció que ambos tipos están inmersos en condiciones sociales y culturales” (Banco Mundial, 2001:17).

Booth y Rowntree¹⁰, demostraron que la pobreza involucra supuestos de carácter objetivo, susceptibles de ser medidos, y otros subjetivos. *“En particular la obra de Rowntree sigue presente en los ejercicios de la medición de la pobreza”* (Villarespe & Sosa Ferreira, 2008:3).

Así, y de acuerdo con Peter Townsend¹¹ *“desde la década de 1880 hasta la actualidad, tres concepciones alternativas de la pobreza han evolucionado como una base para el trabajo internacional y comparado. Dependen principalmente en las ideas de subsistencia, las necesidades básicas y privación relativa”* (ECLAC: 2006:16)

En Gran Bretaña, el concepto de “subsistencia” se desarrolló en dos etapas, primero, en conjunto con el trabajo de los nutricionistas mediante encuestas realizadas por Rowntree (1901-1918) y luego en los años de la primera guerra mundial (1939-1945). Como resultado del trabajo impulsado por los nutricionistas, *“las familias eran definidas como pobres cuando sus ingresos no eran suficientes para obtener lo mínimo necesario para mantener tan solo la eficiencia física”*¹². *Se consideraba pobre una familia cuyo ingreso menos el arriendo estaba por debajo de la línea de la pobreza* (ECLAC: 2006:18).

Las investigaciones de Rowntree y otros durante las primeras décadas del siglo XX, influenciarían tanto en las prácticas científicas como en las políticas internacionales y nacionales durante el resto del siglo. Existen claros ejemplos de medición de la pobreza, como el adoptado por el Banco Mundial al considerar la línea de pobreza de un dólar al día para todos los países en desarrollo. Según Peter Townsend eran *“medidas estadísticas adoptadas para describir condiciones sociales, al principio dentro de países individuales pero luego con aplicación ampliada realizada por agencias internacionales tales como el Banco Mundial”* (Townsend P., 2007:17).

¹⁰Rowntree y Booth, fueron considerados los pioneros de los estudios de la pobreza en Europa.

¹¹ECLAC, Compendium of best practices in poverty measurement, Rio Group, September,2006

¹²Al calcular el nivel de ingreso se incorporaba una asignación para vestuario, combustible, y algún otro ítem. De cualquier forma, la asignación era muy pequeña y la alimentación representaba la mayor porción para subsistencia. En ese tiempo la definición de Rowntree tenía una perspectiva minimalista de la eficiencia física.

Otro ejemplo que se puede citar es *“la adopción de valores para definir los niveles de “subsistencia” en Inglaterra, después de la segunda guerra mundial. La idea de subsistencia o “línea de referencia de la pobreza” “se exportó” en forma libre a los estados miembros del antiguo Imperio Británico. Así, los salarios de los negros en Sudáfrica fueron en parte legitimados por la “línea de referencia de la pobreza”* (Townsend P., 2007:19).

El uso del concepto de “subsistencia” para definir la pobreza fue muy criticado, por estar asociado al enfoque biológico de las necesidades básicas. Los críticos del concepto defendían que las personas *“son seres sociales de quienes se espera que realicen roles socialmente exigentes como trabajadores, ciudadanos, vecinos, padres y amigos”* (Ibíd.).

A partir de 1970, aparece una segunda formulación, la de “necesidades básicas”, considerada como una extensión del concepto de subsistencia, y cuyas características son dos: a) los requerimientos mínimos para la sobrevivencia de una familia y de consumo privado, es decir, alimentación adecuada, techo, abrigo y ciertos muebles y equipamientos domésticos; y b) los servicios por y para la comunidad, tales como agua potable, medidas sanitarias, transporte público, salud y educación. En zonas rurales, el concepto de necesidades básicas se extendió a la tierra y las herramientas para la agricultura.

El concepto de *“necesidades básicas”* jugó un papel fundamental en los planes nacionales impulsados por las grandes potencias, así como por los organismos internacionales. (Grupo de Rio, 2007:18). Townsend considera este término como una “extensión” del concepto de subsistencia, *“además de las necesidades materiales para la supervivencia y eficiencia física individual, existen la infraestructura y los servicios (salud, medidas sanitarias y educación) requeridos por las comunidades locales y por toda la población”*. Este concepto tuvo mucha influencia en los objetivos de organizaciones internacionales tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización

de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (Grupo de Rio, 2007:19).

Estas definiciones tuvieron influencia en el enfoque de lucha contra la pobreza. Durante los años cincuenta y sesenta, se trató de reducir la pobreza mediante la *“realización de inversiones de gran envergadura en capital físico e infraestructuras”*. En el decenio de 1970, comenzó a *“haber una conciencia más clara de que era importante mejorar los niveles de salud y educación no sólo por su significado intrínseco, sino también en cuanto instrumento para aumentar los ingresos de la población pobre. En los años ochenta, se hizo más hincapié en mejorar la gestión económica y dar más libertad de acción a las fuerzas del mercado* (Banco Mundial, 2000:13).

Townsend se muestra crítico con la definición que se realiza de ambos conceptos de pobreza, pues considera que refuerzan la argumentación de que el crecimiento de la riqueza a nivel nacional es suficiente para contener el fenómeno. Este sostiene que *“es necesaria una combinación compleja de crecimiento y distribución y organización del comercio y de otras relaciones institucionales que involucren la reconstitución de instituciones tradicionales y la adición de asociaciones sociales nuevas”* (Townsend, 2007:19).

Durante la última parte del siglo XX, surge una tercera formulación social del significado de la pobreza: *“Privación Relativa”*. Varios científicos sociales se volcaron sobre este nuevo concepto, definiendo la pobreza como *“un proceso en el cual las personas se consideran en estado de privación al comparar su situación con la de otras personas”* (Spicker, P.: 2009b:245).

Para Townsend *“las personas se encuentran en privación relativa si no pueden mejorar, en lo absoluto o de manera suficiente, las condiciones de vida, es decir: alimentación, comodidades, estándares y servicios, que les permitan desempeñarse en sociedad, participar en las relaciones y seguir el comportamiento habitual que se espera de ellos en virtud de su pertenencia a la sociedad. Si ellos carecen o se les niegan los ingresos o más exactamente los recursos, incluyendo ingresos y activos, o*

bienes o servicios en especie para obtener acceso a estas condiciones de vida, puede decirse que están en pobreza” (Spicker, 2009:252).

Townsend añade: *“la relatividad se aplica tanto a los recursos como a las condiciones sociales y materiales. Las sociedades están enfrentando cambios tan rápidos, que las personas que viven en el presente no están sujetas a las mismas leyes y obligaciones, ni a las mismas costumbres. La globalización está interrelacionando implacablemente a los pueblos y sus estándares de vida, al mismo tiempo que las desigualdades están aumentando en la mayoría de los países” (Grupo de Rio, 2007:20).*

Es importante señalar que la referencia que realiza Townsend sobre la relatividad de la pobreza no ha sido la primera. Boltvinick, afirma que el propio Townsend cita a dos importantes economistas británicos del siglo XVIII que tenían la misma percepción: *“Adam Smith (1776) y Alfred Marshall (1890), el primero diciendo que “por satisfactores básicos entendía no sólo las mercancías que son necesariamente indispensables para mantener la vida, sino también cualquier otro elemento que la costumbre de un país haga que su carencia se vuelva indecente para las personas respetables incluso del orden más bajo”. A Marshall lo cita diciendo que “toda estimación de lo que sea necesario debe ser relativa a tiempo y lugar”, señalando que el consumo de alcohol, tabaco y de ropa de moda, resultan “convencionalmente necesarios” (Boltvinick, 2009:6).*

Peter Townsend¹³ prestigioso estudioso británico, define la pobreza en su libro *Poverty in the United Kingdom* así: *“los individuos, las familias y los grupos de la población se encuentran en situación de pobreza cuando carecen de los recursos para obtener los tipos de dieta, participar en las actividades y tener las condiciones de vida y las comodidades que se acostumbran, o que al menos son ampliamente promovidas o aprobadas en las sociedades a las que pertenecen” (Boltvinick, 2009:6).*

¹³ Peter Townsend, es considerado el más importante estudiosos de la pobreza en Inglaterra y el mundo. Co-autor junto con Amartya Sen y Meghnad Desai del Índice del Progreso Social. Las definiciones y mediciones oficiales de la pobreza en toda Europa y en la OCSE, derivan de las aportaciones de Townsend. (Boltvinick J, 2009:48).

En el siglo XX surge el concepto de la pobreza como la privación de capacidades básicas y no sólo como una renta baja, formulado y definido por Amartya Sen, laureado con el premio Nobel de Economía en 1998 por su contribución a la temática de la pobreza y a la Economía del Bienestar. Él es considerado un crítico del marco estrictamente utilitarista de la teoría económica y se destaca por haber conseguido poner en evidencia la interrelación entre economía y ética. En sus trabajos, Amartya Sen utiliza el análisis económico junto con las nociones más amplias sobre los valores, la cultura y la libertad para medir la pobreza y el desarrollo humano. Sen ha sido uno de los más importantes colaboradores del PNUD en la conceptualización y medición del desarrollo humano.

En la perspectiva de Amartya Sen y su enfoque de las capacidades y realizaciones: *“una persona es pobre si carece de los recursos necesarios para realizar un mínimo de actividades”* (A. Sen, 1999:34). Sen propone cinco capacidades básicas y necesarias: la capacidad de permanecer vivo y de gozar de una vida larga; la capacidad de asegurar la reproducción inter generacional biológica y cultural; la capacidad de gozar de una vida saludable; la capacidad de interacción social (capital social); la capacidad de tener conocimiento; y la capacidad de “libertad de elegir”¹⁴ y libertad de expresión y pensamiento. Así, desde la perspectiva de Sen, *“el carácter de la pobreza es complejo, relacional y multidimensional”*. *“De esta forma la noción de pobreza se enlaza con la noción de los derechos económicos, sociales y culturales”* (CEPAL, Hopenhayn, 2004: 5).

Desde la perspectiva que Sen propone con su enfoque de las capacidades, *“la pobreza no solo es falta de medios, como el ingreso o las mercancías, que producen resultados diferentes según las personas y según los contextos. Tampoco puede decirse que son pobres aquellos cuyas preferencias no están suficientemente satisfechas, porque las preferencias pueden manipularse y dependen también de las oportunidades que cada sociedad ofrece”* (Amartya Sen, 1999:34).

Para Sen, *“existen buenas razones para concebir la pobreza como la privación de capacidades básicas y no sólo como una renta baja. La privación de capacidades*

¹⁴ Para Sen, esta capacidad supone a su vez otras capacidades, como la de una cierta madurez interior y opciones reales externas entre las cuales elegir (Groppa, O., 2004:4).

elementales puede traducirse en una mortalidad prematura, un grado significativo de desnutrición, una persistente morbilidad, un elevado nivel de analfabetismo y otros fracasos. El ejemplo de las mujeres muy pobres, ha de analizarse con información demográfica, médica y social y no solo con información sobre el bajo nivel de renta que a veces nos dice bastante poco sobre el fenómeno de la desigualdad entre los sexos” (Sen 1999:37).

Este prestigioso economista insiste en la importancia de apoyarse en la noción de “capacidades” para comprender la pobreza, porque ayuda a tener una visión diferente y más relevante de ella, no solo en los países en vías de desarrollo sino también en las sociedades más ricas, cuya población está afectada por el fenómeno del paro. En opinión de Sen: *“no es sólo una falta de renta que puede compensarse con transferencias del Estado; también puede tener trascendentales y negativas consecuencias para la libertad individual, la iniciativa y las cualificaciones. El paro contribuye a la “exclusión social” de algunos grupos y provoca la pérdida de independencia, de confianza en uno mismo, y de salud mental y física” (A. Sen, 1999:38).*

Con todo, no se debe omitir la relación instrumental existente entre la falta de ingreso y la falta de capacidades, y como ésta puede variar de una comunidad a otra, e incluso de una familia a otra y de un individuo a otro, pues según Sen, *“la influencia de los ingresos en las capacidades es contingente y condicional” (A. Sen, 1999:115).* Esta cuestión es importante cuando se examinan y evalúan las medidas públicas que aspiran a reducir la desigualdad o la pobreza.

En este sentido, no se pueden dejar de mencionar tres aspectos de la relación entre el ingreso y la capacidad. La primera de ellas, depende de la edad de la persona, del sexo y de los papeles sociales, de la propensión de una región a las inundaciones o a las sequías, de la inseguridad y de la violencia, de la situación epidemiológica (por ejemplo, de las enfermedades endémicas de una región) y de otros factores que una persona puede controlar poco o nada.

Amartya Sen también ejemplifica que el hambre y la desnutrición están relacionados tanto con la cantidad de alimentos ingeridos como con la capacidad de elegir alimentos de alto valor nutricional, dependiendo también de las condiciones sanitarias generales, las cuales dependen de manera considerable de la asistencia sanitaria que hay en las comunidades y de la existencia de un sistema sanitario público.

En segundo lugar, la falta de ingreso y las dificultades para convertir los ingresos en funciones pueden ir emparejadas. Por ejemplo, las desventajas como la edad, la discapacidad o la enfermedad, reducen la capacidad de una persona para percibir una renta, pero también hacen que sea más difícil convertir la renta en capacidad. Esto significa en la visión de Sen *“que la pobreza real (entendida como privación de las capacidades) puede ser, en un importante sentido, mayor de lo que parece en el espacio de las rentas”* (A. Sen, 1999:115).

En tercer lugar, la distribución (de la renta) en el seno de la familia plantea aún más complicaciones al enfoque de la pobreza. Sen afirma que *“si la renta familiar se emplea de forma desproporcionada en beneficio de algunos miembros de la familia y no de otros (por ejemplo, si existe un sistema de preferencia por los hijos varones en la distribución de los recursos dentro de la familia), el grado de privación de los miembros abandonados (las hijas) puede no reflejarse suficientemente en el enfoque basado en la renta familiar”*. (Sen, 1999:116).

No existen dudas de que el enfoque de las “capacidades” representa una alternativa más justa, al lado de las otras perspectivas puramente económicas, *pues contribuye a comprender mejor la naturaleza y las causas de la pobreza y la privación, trasladando la atención principal de los medios (y de un determinado medio que suele ser objeto de una atención exclusiva; los ingresos) a los fines perseguidos por los individuos y, por lo tanto, a las libertades necesarias para poder satisfacer estos fines* (Sen, 1999: 117).

El enfoque de las capacidades ha tenido numerosas aplicaciones con importantes efectos políticos, desde una nueva manera de afrontar la medición de la pobreza, hasta el trabajo para determinar las causas de las hambrunas, pasando por el papel

de la mujer en el desarrollo económico, lo que se considera de extrema importancia a fin de definir políticas en pro de la igualdad de oportunidades para reducir la pobreza y promover el bienestar de hombres y mujeres. Un ejemplo de esas aplicaciones puede ser vista en el campo de la educación sanitaria que desempeña una función muy importante en la mejora de la libertad y el bienestar. No se trata sólo de la formación superior (aumento de médicos), sino que la educación básica sanitaria permite a la gente modificar su percepción de hábitos poco saludables y apreciar más los riesgos de ciertas conductas, mejorando la eficacia de las políticas epidemiológicas.

1.1.3 La perspectiva de los pobres

La definición de la pobreza en la perspectiva de los pobres, presentada en este apartado está basada en el estudio *“Voices of the poors”*, realizado por el Banco Mundial (BM), cuyo objetivo es intentar comprender la pobreza desde la perspectiva de quien la sufre. Para ello, el BM examinó la experiencia de más de 60.000 personas pobres de 60 países, aplicando técnicas de investigación cualitativa y de participación abierta.

De acuerdo al análisis realizado, las conclusiones extraídas por parte del BM han sido tres:

- La pobreza tiene un carácter dimensional, con importantes factores no económicos.
- La pobreza es específica de un lugar y/o un grupo social, en el que, a su vez, se pueden presentar diferencias internas, De acuerdo a ello, sería necesario tener en cuenta dichas características específicas en la elaboración de políticas y programas destinados a combatir la pobreza,
- A pesar de la especificidad, hay muchos elementos comunes (D. Narayan, 2000:1).

Para los pobres, *“la pobreza es falta de bienestar material y psicológico: incertidumbre, aislamiento social, angustia y falta de libertad de elección y de acción.*

A pesar de que el estudio haya confirmado que la pobreza es específica de un lugar y/o grupo de personas, e incluso dentro de las comunidades, las experiencias y las necesidades pueden depender del género, edad, estado civil y grupo étnico” (Ibíd.).

Los activos también son valorados por los pobres como elementos importantes para no caer en la pobreza, como medios para hacer frente a cualquier situación de vulnerabilidad, ya sea capital físico (el acceso a tierras y otros recursos, instalaciones de riego, caminos), capital humano (la capacidad de trabajar y un buen estado de salud), y capital social (el acceso a recursos adicionales a través de conexiones sociales que permite a los pobres atender sus necesidades diarias) o los activos ecológicos (fluctuaciones estacionales de alimentos y agua), también presentados como primordiales para evitar la pobreza (PNUD, 1997:24).

Es de realzar el hecho de que en este estudio, los pobres hacen mayor referencia a los activos que a los propios ingresos, lo que deberá repercutir en mejoras de los métodos de medición y comprensión de la pobreza. A pesar del estudio ser de 2010, los resultados y las conclusiones son aplicables al presente y se encuentran en consonancia con el concepto actual pobreza, entendida desde un punto de vista multidimensional y desde una perspectiva más amplia como: *“la ausencia y/o bajos ingresos, falta de acceso a salud; ausencia de propiedad de una vivienda y otro tipo de patrimonio, nulos o bajos niveles educativos y de capacitación, sin disponibilidad de tiempo libre para actividades educativas de recreación y descanso, y que se expresa en la falta de autonomía y en ausencia o limitadas redes familiares y sociales”*(PNUD,2010:107).

1.1.4 Otras nociones relacionadas con la pobreza y conclusiones de la revisión de sus definiciones

Hay otros conceptos que están vinculados con el fenómeno de la pobreza, tales como exclusión, vulnerabilidad, marginalización e inequidad. En este apartado, y con el objetivo de contextualizar la pobreza para el marco de la investigación, es decir, para Cabo Verde, se tratan a continuación las de equidad y de vulnerabilidad.

El concepto de equidad se refiere al proceso de distribución de los bienes o servicios dentro de un grupo humano. Se fundamenta en tres valores: igualdad,

cumplimiento de derechos y justicia. Y para que esta justicia se haga realidad es necesario que se tomen medidas para compensar las desigualdades históricas y sociales reinantes en una sociedad. (Aedo C. 2005:13).

Según definiciones más formales, de aplicación económica y social la equidad es *“la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones”* y *“la búsqueda de mayor equidad requiere que la sociedad desarrolle sistemas de protección y promoción de oportunidades y de la calidad de vida en aquellos aspectos que las propias sociedades consideran de valor social, y que permiten que todos los ciudadanos sean partícipes de los beneficios y actores del desarrollo”* (Ibíd.).

Con frecuencia, el análisis de la pobreza utiliza indicadores de equidad, debido a los vínculos evidentes entre los dos conceptos. La falta de equidad es perjudicial para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. Por este motivo, la acción pública debe concentrarse en la forma que se distribuyen los activos, las oportunidades económicas y la influencia política, y no directamente en las desigualdades de ingreso.

El análisis de la relación entre las situaciones de pobreza y los indicadores de equidad se realiza aplicando diferentes procedimientos: a través del tratamiento de datos de acuerdo a la estratificación según alguna característica de la población (género, raza, región) o con la inclusión de datos que revelan la desigualdad de la distribución de los ingresos/gastos. A medida que la investigación a nivel internacional desarrolle indicadores para una comprensión más amplia de la pobreza, las medidas de equidad probablemente serán cada vez más utilizadas junto con los indicadores de pobreza con el fin de aprehender todas las variantes del fenómeno (Lok-Dessallien R., 1999:14).

La vulnerabilidad¹⁵ significa *“la probabilidad de estar expuesto a muchos riesgos (crisis económica, violencia, delincuencia, desastres naturales, interrupción de estudios, problemas de salud) o puede ser vista también como la inestabilidad del*

¹⁵ A pesar de Cabo Verde demostrar progresos en varios aspectos, el país es considerado económicamente vulnerable, por ser considerado un Pequeño Estado Insular en Desarrollo y expuesto a muchos choques. Los principales aspectos de su vulnerabilidad tiene a ver con el elevado grado de dependencia de la APD y remesas de los emigrantes, vulnerabilidad del medio ambiente, a fragmentación del territorio y la pequeñez de su mercado.

bienestar de los individuos, los hogares o las comunidades ante un medio ambiente que cambia”(Moser C., 1996:2).

Con referencia a lo expuesto anteriormente, se ha visto que la pobreza es más que la falta de consumo, educación y salud. Según el Banco Mundial, *“el concepto de pobreza es ampliado incluyendo la cuestión de la vulnerabilidad y la exposición al riesgo. Cuando se mejora protección a los pobres (reducción de la vulnerabilidad al riesgo), no solo se consigue que ellos se sientan menos vulnerables, sino que se les permite también aprovechar oportunidades de mayor riesgo pero también de mayor rentabilidad”* (Banco Mundial, 2001:16).

Con respecto a la vinculación entre la pobreza y la vulnerabilidad, el Informe sobre el Desarrollo Humano de 2014 manifiesta: *“que aunque están relacionadas y se refuerzan mutuamente, la pobreza y la vulnerabilidad no son sinónimas. Las personas pobres son más vulnerables que otras de la sociedad, porque para la mayoría de ellas el riesgo de circunstancias adversas es mayor que para otros, como bien se ha documentado en el caso de las crisis ambientales”*. (PNUD(a):2014:79).

Los cambios del medio ambiente que ponen en peligro el bienestar pueden ser de diversa índole: ecológicos, económicos, sociales o políticos y pueden adoptar la forma de conmociones súbitas, tendencias a largo plazo o ciclos estacionales. Estos cambios van unidos a un riesgo y una incertidumbre creciente, así como a la disminución del respeto a sí mismo. Debido a que la gente entra y sale de la pobreza, la vulnerabilidad capta los procesos de cambio mejor que otras medidas más estáticas de la pobreza.

El análisis de la vulnerabilidad entre la población comprende la identificación no sólo de la amenaza sino también de la “capacidad de adaptación” de ésta para aprovechar oportunidades y resistir a los efectos negativos del cambio del ambiente o recuperarse de ellos. Para ello, se utilizará, como medios de resistencia, los activos que pueden movilizar los individuos, hogares o comunidades para hacer frente a las privaciones.

Por lo tanto, *“la vulnerabilidad está estrechamente vinculada con la posesión de activos. Cuantos más activos se tiene, menor es la vulnerabilidad. Y cuanto mayor es*

la erosión de los activos, mayor es la inseguridad. Cuando la base de activos se agota hasta el punto de que incluso en una fase ascendente de la economía no se puede reparar el daño, los hogares quedan en una situación extremadamente vulnerable” (Moser C., 1996:2).

Asimismo, la vulnerabilidad aumenta cuando la pobreza interactúa con otras condiciones del hogar. *“Y las personas pobres son vulnerables debido a que generalmente carecen de ahorros, fondos de empréstito u otros activos a los que recurrir para enfrentar contingencias imprevistas. Frente a la pérdida del trabajo u otras crisis de ingresos, recurren a estrategias de supervivencia más perniciosas como el recorte de alimentos o la reducción del gasto en salud o educación de los hijos” (PNUD, 2014:81).*

Las posibilidades de los hogares de evitar o reducir su vulnerabilidad, así como de aumentar su productividad económica dependen no sólo de los activos iniciales, sino de su capacidad para transformar esos activos en ingresos, alimentos, y otras necesidades básicas. Los activos se pueden transformar mediante la identificación de las estrategias existentes y mediante la creación o diversificación de otras estrategias.

La forma -y la eficacia- del uso de los activos y las estrategias que se adopten para hacer frente a la presión económica quedan determinadas por factores familiares y comunitarios. Este aspecto es analizado desde la perspectiva de las capacidades propuesta por Amartya Sen. Así *“Al nivel de los hogares, los acontecimientos del ciclo vital interno que alteran su estructura y composición -nacimientos, fallecimientos, matrimonios- pueden afectar su capacidad de reacción ante los cambios externos. Dentro de los hogares, las asimetrías en cuanto a derechos y obligaciones que se basan en el sexo y la edad se traducen en diferencias en la capacidad para afrontar las dificultades económicas. La capacidad de la comunidad para reaccionar ante los cambios del ambiente externo posiblemente dependa de su capital social, es decir, de la confianza, las normas y las redes de reciprocidad arraigadas en las organizaciones sociales” (Moser, C. 1996:3).*

Por tratarse de un concepto dinámico, la medición de la vulnerabilidad es especialmente difícil, y a menudo más compleja que la cuantificación de la pobreza en un momento concreto. La evaluación de la vulnerabilidad requiere datos sobre los activos de los hogares (físicos, humanos y sociales), sobre los sistemas formales de protección social, el funcionamiento de los mercados y las políticas económicas que determinan las oportunidades de un hogar y las actividades que sus miembros pueden emprender para controlar el riesgo.

Esta revisión teórica de la pobreza nos ayuda a concluir que el fenómeno de la pobreza, es un fenómeno dinámico y multidimensional y que su combate y erradicación tiene que contemplar soluciones multidimensionales y adaptables al lugar o población que la sufre. De hecho la pobreza que tratamos en esta investigación está relacionada con la falta de activos (tierra, herramientas, crédito, seguro, etc.), falta de educación de calidad, falta de infraestructuras, falta de acceso a todas las oportunidades existentes en el medio rural para asegurar el bien estar material y emocional de las personas y sin olvidar que la pobreza varía en función del género, edad, cultura y otros factores socio-económicos.

La revisión conceptual de la pobreza realizada debe servir también para entender mejor la evolución de la pobreza rural en Cabo Verde, tomando de referencia los efectos que han generado las políticas públicas de ámbito general y agrícola aplicadas en este país. Este cuadro general nos permitirá abordar en la próxima sección la evolución de la pobreza a través del análisis de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que nos ayudará a comprender la complejidad multidimensional de este problema.

1.2. La Evolución de la pobreza

Como se explicó en el inicio de este capítulo, la conceptualización teórica de la pobreza es y será motivo de arduas discusiones. Existen muchos puntos de vista en relación al concepto en sí mismo y, en consecuencia, a la forma de medición del fenómeno, de la cual aún no se ha encontrado un consenso para medirla, debido a su carácter multidimensional.

La evolución de la pobreza se ha evaluado, frecuentemente, a partir de métodos basados en el ingreso. En términos de pobreza extrema, a nivel internacional se define como línea de pobreza la equivalente a 1 o 2 dólares por día. Sin embargo, existen indicadores que utilizan, además del nivel de ingresos, la perspectiva de la salud y la educación. Con respecto a ello, y desde el enfoque de Desarrollo Humano (DH), se hace referencia al Índice de Pobreza Humana del PNUD, en el que se evalúa la carencia de la población en salud, educación, ingresos y exclusión social.

Como línea estratégica de evaluación del nivel de pobreza en la población, se puede considerar el análisis al avance de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) parece ser el camino más adecuado para caracterizar la pobreza y apreciar su evolución, por lo menos en la última década. En ese sentido los ODM¹⁶ deben ser vistos como un acercamiento multidimensional a la satisfacción de las necesidades humanas básicas, y por tanto, un acercamiento articulado a la condición de pobreza en el más amplio sentido (Batthyany K, Cabrera M, Macador D, 2004:7).

Las fuentes de información sobre los estándares de vida de las personas, su estado sanitario, nivel educativo, mortalidad y morbilidad, permiten una visión global en lo que se refiere a la magnitud, distribución y tendencia de la pobreza en el mundo. La medición de la pobreza desde la perspectiva de los ingresos, como base para establecer comparaciones internacionales, es el instrumento más utilizado, a la vez que criticado, para llevar a cabo este análisis. Pese a ello, los ODM han tomado de referencia esta metodología para evaluar el primer objetivo: erradicar la pobreza extrema y el hambre.

De este modo, el estudio de la evolución de la pobreza descrita en esta subsección estará orientado hacia el cumplimiento de algunos ODM. Así, en primer lugar se analizará la primera meta del primer ODM *“Reducir hasta la mitad la proporción de personas que viven en extrema pobreza entre 1990 y 2015”*. Y, en segundo lugar, se hará una evaluación de otras metas relativas a otros objetivos, vinculadas con el nivel de educación, el estado sanitario, la mortalidad y morbilidad infantil y materna y el acceso a bienes esenciales como son el agua y los servicios de saneamiento, con

¹⁶ Los avances en la consecución de los ODM se mide por medio de 21 metas y 60 indicadores. La mayoría de los ODM tienen como plazo de cumplimiento el año 2015 y 1990 como base de referencia para medir los avances (ONU, 2011:66).

el objetivo de presentar las tendencias mundiales del ingreso, la educación y la salud en cuanto dimensiones de la pobreza. Se han escogido estos objetivos porque constituyen indicadores claros de injusticia social, inequidad de género y pobreza¹⁷.

En lo que respecta a las subsecciones siguientes de este apartado, se realizará un análisis de la evolución de la pobreza a nivel mundial, y de acuerdo al marco de nuestra investigación, para el continente africano y el país de Cabo Verde.

1.2.1 Evolución de la pobreza en el mundo

De acuerdo con el informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2015 de las Naciones Unidas, *“en el curso de las últimas dos décadas, la pobreza extrema se ha reducido de manera significativa. En 1990, casi la mitad de la población de las regiones en desarrollo vivía con menos de 1,25 dólares al día. Este porcentaje ha descendido a 14% en 2015. En números absolutos, la cantidad de personas que viven en pobreza extrema, se ha reducido en más de la mitad, cayendo de 1.900 millones en 1990 a 836 millones en 2015. La mayor parte del progreso ha ocurrido a partir del año 2000”* (ONU, 2015:4).

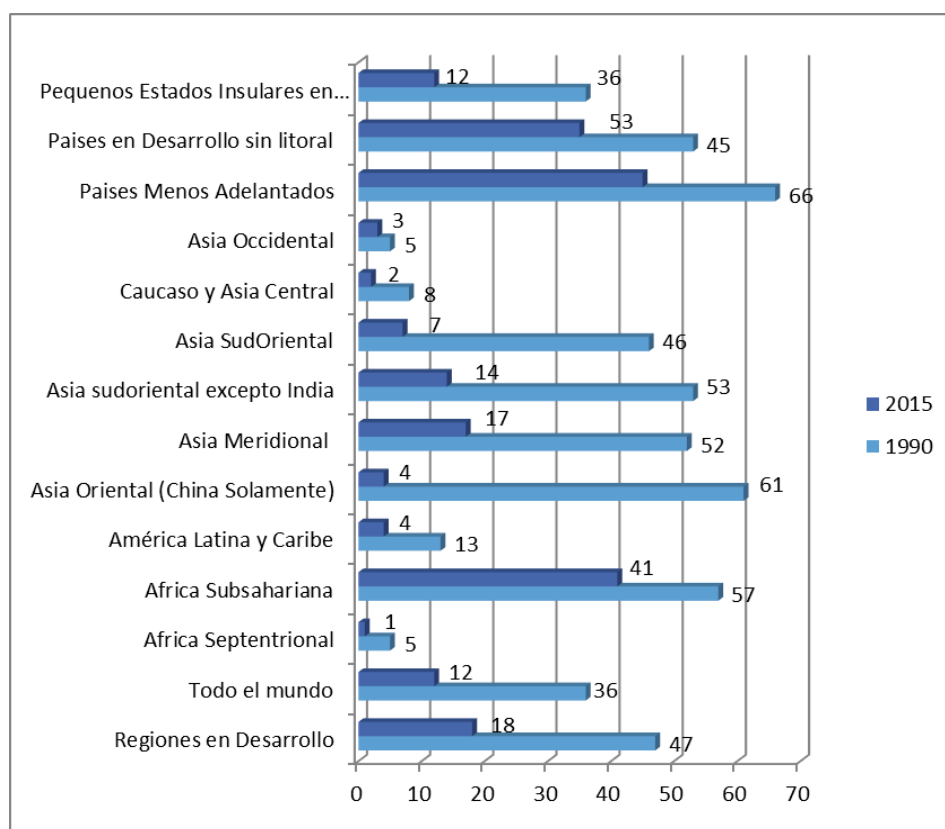
De este modo, se puede observar que, aunque se han alcanzado logros significativos en la reducción de la pobreza a nivel mundial, el progreso conseguido por las regiones y los países ha sido desigual, no sólo porque han surgido nuevas disparidades entre países, sino porque las que ya existían, aún siguen persistiendo: *“las mujeres continúan en desventaja en el mercado laboral; existen grandes desigualdades entre los hogares más pobres y los más ricos y entre zonas rurales y zonas urbanas; el cambio climático y la degradación ambiental socavan el progreso logrado (los medios de vida de las personas más pobres están más directamente vinculados a los recursos naturales) y los conflictos siguen siendo la mayor amenaza al desarrollo humano”* (ONU, 2015:8).

Con respecto a los datos vinculados con el primer ODM *“Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por*

¹⁷ Muntaner & Benach (2011) “La equidad en salud es un indicador clave para valorar justicia social”.

*día*¹⁸ se pueden apreciar comportamientos desiguales entre los diferentes grupos poblacionales presentados en el Gráfico 1.1. La tasa de pobreza en los países en vías de desarrollo disminuyó de 48% en 1990 a 18% en 2015, lo que ha significado un descenso de más de dos tercios. De acuerdo a ello, se aprecia un incumplimiento de la proyección realizada por el Banco Mundial, en que se esperaba que la tasa de este objetivo se situase por debajo del 15% en el año 2015 (ONU, 2011:7).

Gráfico 1.1: Porcentaje de personas que viven con menos de \$1dólar (PPP) por día



Fuente: ONU, 2015, Elaboración propia

¹⁸ Este indicador está basado en el umbral internacional de la pobreza utilizado para efectos de comparación. Es basado en datos sobre los precios. Se utilizan las estimaciones de la paridad del poder adquisitivo (del inglés *Purchasing power parity per day*- PPP) calculado por el Banco Mundial. El umbral utilizado es igual a \$1,08 dólares al día en PPA de 1993 que es lo que se alude al texto cuando se habla de \$1 al día). Estos umbrales son útiles como indicadores del progreso mundial, no para evaluar los progresos en cada país ni para orientar la formulación de políticas y programas nacionales. Cada país en sus análisis utilizan los umbrales de pobreza específicos de cada uno de ellos, que reflejan lo que se entiende por pobreza y no depende de comparaciones de precios internacionales (Banco Mundial, 2001:17).

Para mejor comprensión de las denominaciones utilizadas en los gráficos se colocan aquí algunas clasificaciones definidas por las Naciones Unidas: Países Menos Adelantados: (PMA) (LDC por su sigla en inglés) son un grupo de países que se caracterizan por un reducido nivel de PIB per cápita, la falta de recursos humanos y un elevado grado de vulnerabilidad económica. Regiones en Desarrollo: son grupo de países que presentan similitudes en dotación de recursos, estructuras de producción e infraestructuras, y también son miembros de iniciativas económicas de ámbito regional. Países en desarrollo sin litoral (PDSL) son países que carecen de acceso directo a las principales vías marítimas y a menudo figuran entre los países en desarrollo más desfavorecidos. Pequeños Estados insulares en desarrollo (SIDS de sus siglas en inglés: *Small Islands Developing States*) son países insulares pequeños que tienden a compartir los mismos desafíos en lo que se refiere a desarrollo sostenible, incluyendo el mantenimiento de pequeñas pero crecientes poblaciones, recursos limitados, aislamiento, susceptibilidad a desastres naturales, vulnerabilidad a choques externos, excesiva dependencia del comercio internacional y medios naturales frágiles.

Los datos del gráfico permiten también apreciar la reducción de personas en situación de pobreza extrema que han experimentado los países de Asia Oriental, particularmente China, ya que ha pasado de un 61% en 1990 a un escaso 4% en 2015 en relación a la tasa de extrema pobreza. Por su parte, la situación para los pequeños países insulares revela que se encuentran próximos al cumplimiento de la meta, al tener un porcentaje de personas en situación de pobreza extrema de 17,5%.

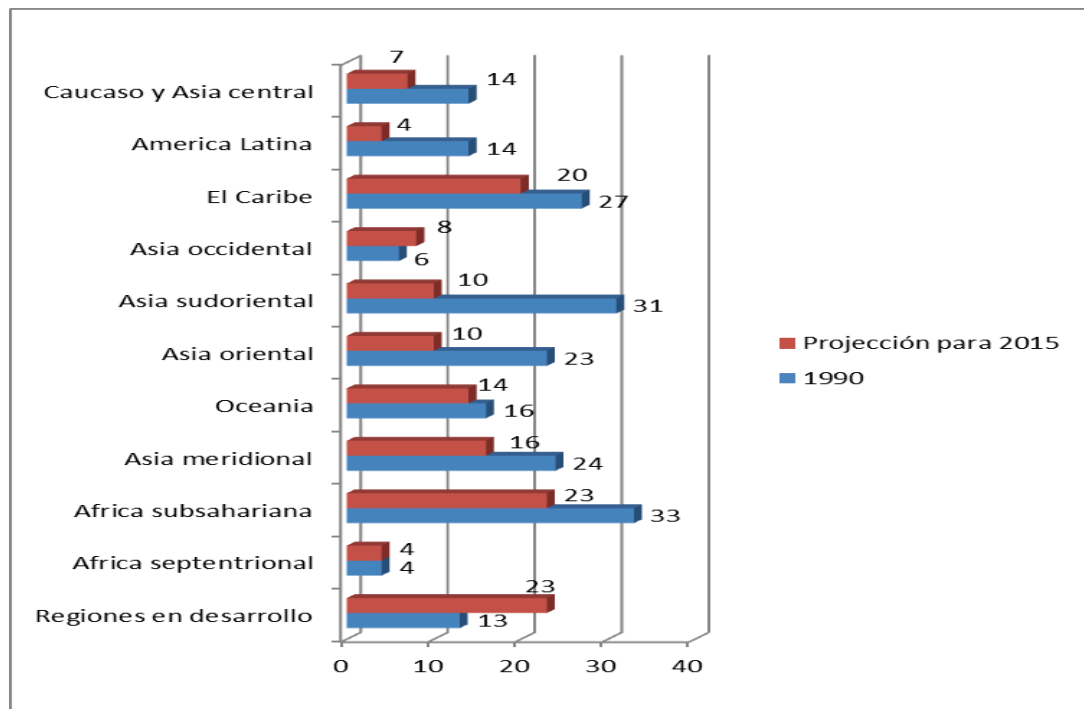
Para la región de África Subsahariana, según el Informe de la ONU: *“la tasa de pobreza no cayó por debajo de su nivel de 1990 sino hasta después del año 2002. La región continúa rezagada. Más del 40% de la población vive todavía en pobreza extrema”* (ONU, 2015:15).

De acuerdo con el último informe de las Naciones Unidas, pese a los avances conseguidos, *“más de mil millones de personas han sido rescatadas de la pobreza extrema desde 1990. A pesar del progreso, casi la mitad de las personas empleadas en el mundo trabajan en condiciones vulnerables”* (ONU, 2015:14).

De todas formas, hay que tener presente que las cifras presentadas son para conjuntos de países, lo que puede implicar la existencia de disparidades tanto entre como dentro de las regiones, por lo que estos valores deberían ser consideradas como aproximaciones de la situación de pobreza de estos países. *“La gran mayoría de las personas que vive con menos de 1,25 dólares al día vive en dos regiones: Asia Meridional y África Subsahariana, y representan casi 80% del total de personas extremadamente pobres en el mundo”* (ONU, 2015:15).

Otra meta definida dentro del primer ODM *“Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre”* muestra evoluciones desiguales. De acuerdo con el Informe de los ODM de 2015: *“Las estimaciones actuales sugieren que unas 795 millones de personas sufren de nutrición insuficiente en todo el mundo. Esto significa que casi una de cada nueve personas no tiene suficiente para comer. La gran mayoría (780 millones de personas) vive en las regiones en desarrollo* (ONU: 2015:20).

Gráfico 1.2: Proporción de personas con nutrición insuficiente, 1990/1992 y 2014/2016



Fuente: ONU, 2015. Elaboración propia

Pese a ello, *“la proporción de personas con nutrición insuficiente de regiones en desarrollo (individuos que no podían obtener suficientes alimentos de forma regular para llevar una vida activa y saludable), ha disminuido del 23,3 % en el periodo 1990-1992 al 12,9 % entre 2014-2016”* (Ibíd.).

Pese a estas cifras, aún se constata que: *“El progreso para reducir el hambre ha sido significativo a pesar de los desafíos del entorno global en el curso de la última década. Los obstáculos incluyeron precios volátiles de los productos básicos, precios más altos de alimentos y energía, aumento del desempleo y recesiones económicas (...) en el periodo 2008-2009. Los incidentes meteorológicos extremos y desastres naturales también han causado una considerable pérdida de vidas y medios de subsistencia, y eventualmente consecuencias negativas en el progreso hacia una seguridad alimentaria mundial”* (Ibíd.).

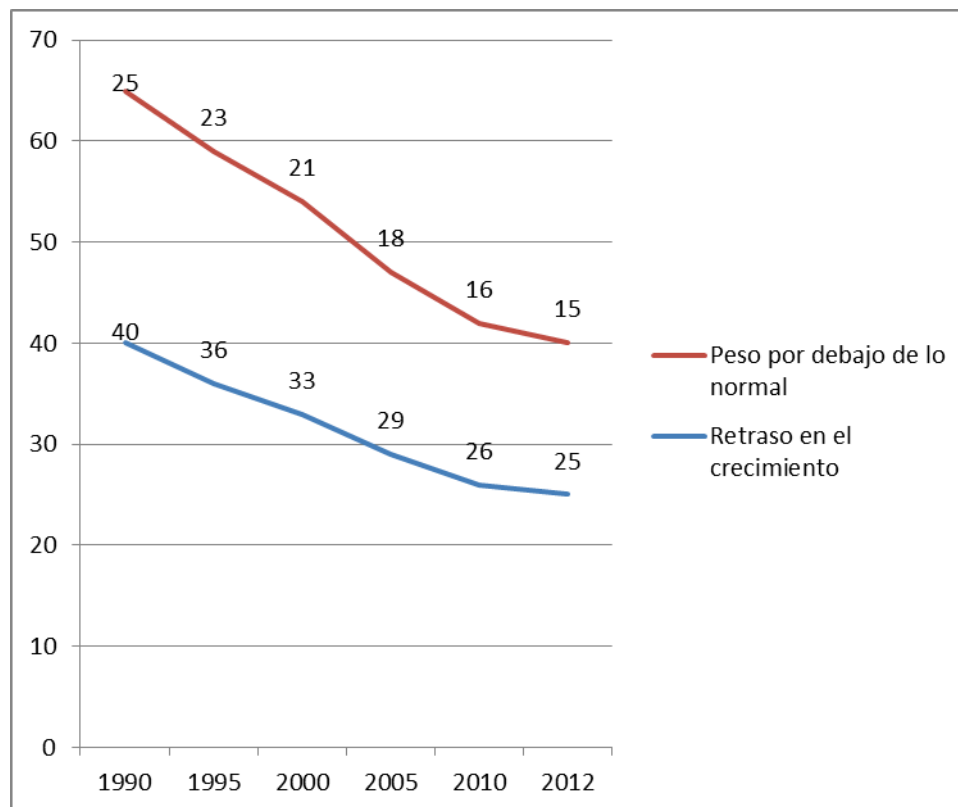
Asimismo, se aprecia que la mayoría de los países de Asia Sudoriental, Asia Oriental, Cáucaso y Asia Central y América Latina y el Caribe, ya han alcanzado la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen de hambre. *“En contraste, el ritmo de reducción en el Caribe, Oceanía, Asia meridional y África subsahariana ha sido demasiado lento para alcanzar el objetivo. Asia meridional enfrenta la mayor carga relacionada con el hambre con casi 281 millones de personas con nutrición insuficiente. (ONU, 2015:21).*

De acuerdo con el informe de los ODM de 2015, *“En África subsahariana, las proyecciones para el período 2014-2016 indican una tasa de nutrición insuficiente de casi el 23%(...). La situación varía ampliamente a través de las subregiones. África septentrional, meridional y occidental ya ha cumplido o están cerca de cumplir el objetivo. Pero en África central el progreso se ha visto obstaculizado por un rápido crecimiento de la población y la fragilidad del medio ambiente, así como crisis económicas y políticas* (Ibíd.).

A pesar de los logros conseguidos, *“la proporción de niños menores de 5 años que tiene un peso por debajo del normal se ha reducido casi a la mitad entre 1990 y 2015, y es posible que ya se haya alcanzado este objetivo. Sin embargo, más de 90*

millones de niños menores de 5 años (uno de cada siete niños en el mundo) siguen teniendo un peso por debajo del normal.” (ONU, 2015: 22).

Gráfico 1.3: Porcentaje de niños menores 5 Años con retraso del crecimiento o peso por debajo de lo normal

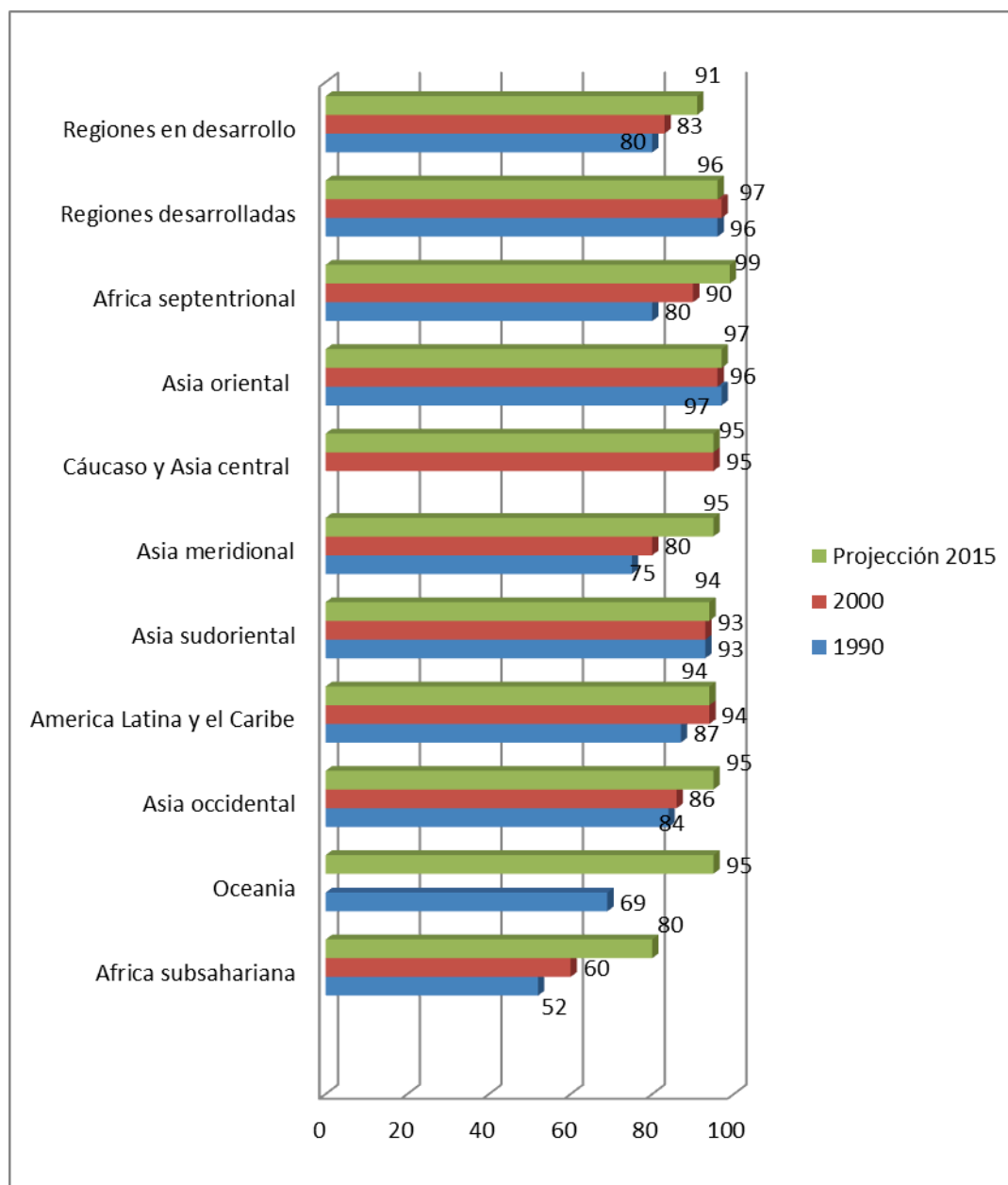


Fuente: ONU, 2015.

Entre los ODM, se ha establecido como segundo objetivo “Lograr la enseñanza primaria universal”. Entre sus metas se ha fijado “Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria”. Tomando como referencia la tasa neta de matriculación en educación primaria¹⁹ (Gráfico 1.4.), se observa que este indicador ha experimentado un aumento, aunque lo ha hecho de forma lenta.

¹⁹ La tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria es definida como el número de alumnos en edad oficial de recibir enseñanza primaria que están matriculados en la escuela primaria o secundaria, expresada como porcentaje de la población total en ese grupo etario.

Gráfico 1.4: Tasa neta ajustada de matriculación en enseñanza primaria 1990, 2000 y 2015 (porcentaje)



Fuente: Informe de ODM 2015

Pese a ello, de acuerdo con el informe de las NNUU, “la tasa neta de matriculación de enseñanza primaria en las regiones en desarrollo ha alcanzado aproximadamente un 91% en 2015, cuando se la compara con el 83% en el año 2000 (ONU, 2015:24).

Entre los años 2000 y 2012, las regiones en desarrollo lograron avances substanciales en la consecución de la educación primaria universal; la tasa neta ajustada de matriculación para enseñanza primaria aumentó 7 puntos porcentuales, pasando del 83% al 91%. *“La cantidad de niños en edad de recibir educación primaria que no asistió a la escuela cayó a casi mitad a nivel global: de 100 millones en el año 2000 a aproximadamente 57 millones en 2015”* (ONU, 2015:24).

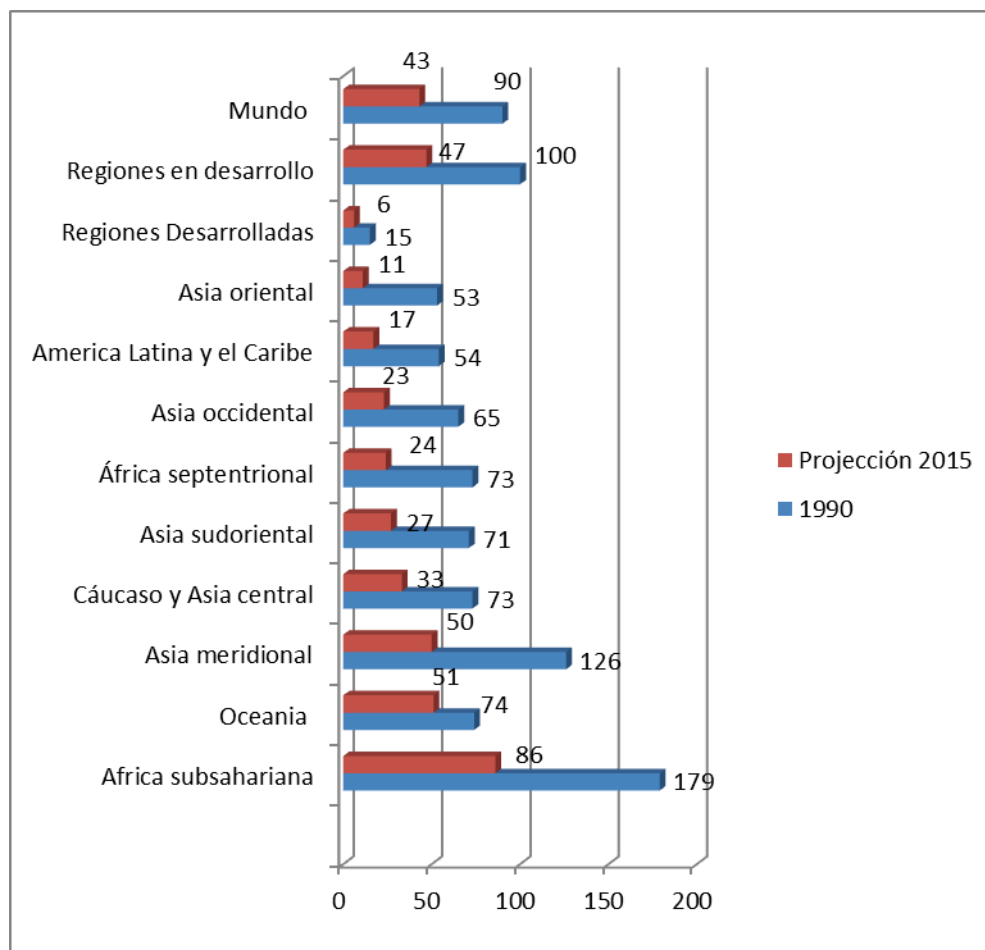
Así mismo, *“De acuerdo con las estimaciones para 2012, el 43% de los niños que no asisten a la escuela a nivel global nunca lo harán. Sin embargo, las disparidades regionales son grandes. En Asia meridional, aproximadamente el 57% de los niños que no asisten a la escuela nunca lo harán; mientras que en África subsahariana la proporción es del 50%.(...). El género también es un factor importante. Casi la mitad de las niñas que no asisten a la escuela (48%) probablemente nunca lo haga, en comparación con el 37% de los niños”* (Ibíd.).

Además, *“en los países afectados por conflictos, la proporción de los niños que no asiste a la escuela aumentó de 30% en 1999 a 36% en 2012. Esta preocupante tendencia es particularmente fuerte en África Septentrional (donde la proporción aumentó de 28% a 49%) y en Asia meridional (de 21% a 42%)* (ONU, 2015:25).

Entre los ODM vinculados al nivel de salud de la población infantil, se ha establecido *“Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años”* (Objetivo 4), utilizando como indicador la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años²⁰.

²⁰ Seebhom Rowntree llegó a afirmar que la tasa de mortalidad es el mejor instrumento para medir las diferencias en el bienestar físico de la población. Según este argumento la mortalidad podría utilizarse como indicador tanto de la pobreza de consumo como de la ausencia de bienestar en un sentido más amplio (Banco Mundial, 2001:18).

Gráfico 1.5: Tasa de Mortalidad de menores de 5 años (muertes por cada 1000 niños nacidos vivos)



Fuente: Informe ODM, 2015

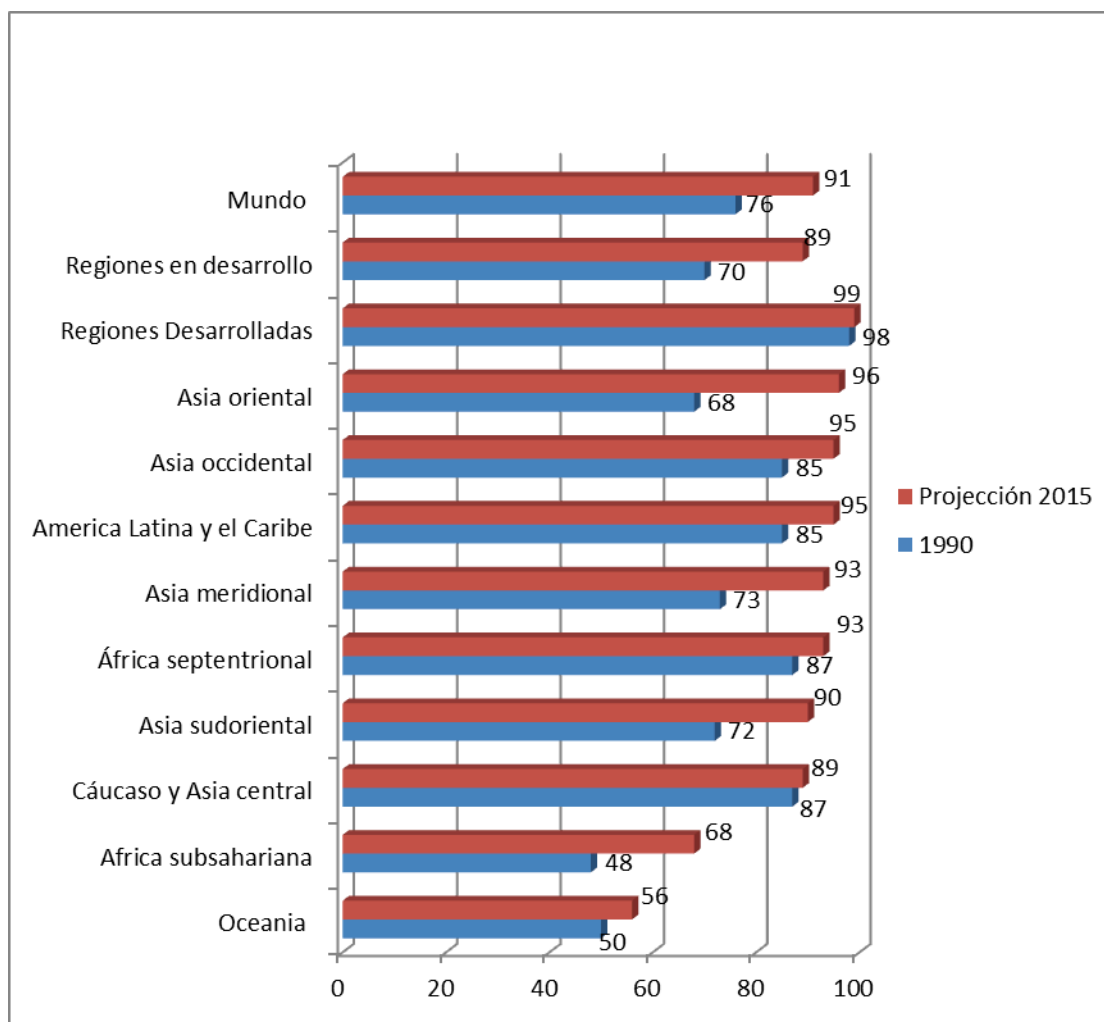
Tomando de referencia los datos presentados por el informe sobre el avance del cumplimiento de los ODM, se manifiesta que la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años ha disminuido, aproximadamente, en más de la mitad entre 1990 y 2015, al pasar de 90 a 43 muertes por cada 1.000 nacidos vivos. Además, *“la tasa de reducción de la mortalidad de niños menores de 5 años fue tres veces mayor que la de principios de la década de 1990 (ONU, 2015:33).*

Con respecto a este objetivo, se destaca: *“uno de los logros más significativos de la historia humana es la drástica reducción de muertes de niños por causas prevenibles en el curso de los últimos 25 años (...). A pesar de la impactante mejora en la*

mayoría de las regiones, las tendencias actuales no son suficientes para cumplir con el objetivo de los ODM. Al ritmo de progreso actual, tomará cerca de diez años más para cumplir con el objetivo a nivel mundial. Unos 16.000 niños menores de 5 años continúan muriendo cada día en el transcurso de 2015. La mayoría morirá de causas prevenibles como la neumonía, la diarrea y el paludismo” (ONU, 2015:33).

En lo que concierne al acceso a agua potable y servicios básicos de saneamiento - meta 3 del objetivo 7 de los ODM -, se han registrado grandes avances. A escala mundial, la cobertura aumentó del 76% en 1990 al 91% en 2015. *“Entre 1990 y 2015, la proporción de la población mundial que tiene acceso a una fuente mejorada de agua potable ha aumentado de 76% a 91%, superando la meta de los ODM que se cumplió en el 2010(...). Más de la mitad de la población mundial (58%) ahora disfruta de este nivel más alto de servicio (...). Desde 1990, la proporción de la población sin acceso a agua potable mejorada se ha reducido a la mitad en Asia oriental, América Latina y el Caribe, Asia sudoriental, Asia meridional y Asia occidental. África subsahariana no logró la meta de los ODM, aunque alcanzó un aumento de 20 puntos porcentuales en el uso de fuentes mejoradas de agua potable. Casi la mitad de todas las personas que usan fuentes no mejoradas vive en África subsahariana, mientras que una quinta parte vive en Asia meridional” (ONU, 2015:58).*

Gráfico 1.6: Proporción de la Población que usa una fuente mejorada de agua potable, 1990 y 2015 (%)



Fuente: ONU: Informe ODM 2015

En relación a la proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento mejorados no se perciben muchos avances. De acuerdo con el Informe de las NN.UU: *“Entre 1990 y 2015, la proporción de la población mundial que usa instalaciones sanitarias mejoradas ha aumentado de 54% a 68%. Esto significa que 2.100 millones de personas han obtenido acceso a instalaciones sanitarias mejoradas desde 1990. Sin embargo, 2.400 millones de personas todavía están utilizando instalaciones sanitarias no mejoradas en 2015”* (ONU, 2015:58).

Además, *“En el Cáucaso y Asia central, Asia oriental, África septentrional y Asia occidental, la proporción de la población sin acceso a instalaciones sanitarias mejoradas se ha reducido a la mitad. Asia meridional tenía la cobertura de referencia más baja en 1990, de 22%, y registró el mayor aumento en la proporción del uso de instalaciones sanitarias mejoradas alcanzando el 47% en 2015. Aunque el progreso de estos objetivos varía en todo el mundo, 147 países han cumplido con el objetivo de agua potable, 95 países han alcanzado el objetivo de saneamiento y 77 países han cumplido ambos”* (ONU: 2015:58).

Llegados a este punto, es oportuno destacar la importancia que la inequidad tiene sobre el nivel de la pobreza, ya que existen grandes disparidades en ella: *“cuatro de cada cinco personas que viven en zonas urbanas tienen acceso a agua corriente potable, en comparación a una de cada tres personas en las zonas rurales. Las personas que viven en zonas rurales y aquellas pertenecientes a grupos pobres o marginados tienen menos acceso a agua e instalaciones sanitarias mejoradas, y tienen menos probabilidad de disfrutar de agua corriente en su hogar”* (ONU: 2015:59).

De acuerdo a los indicadores analizados en esta subsección, se puede observar que las condiciones de vida de muchos países y regiones no han mejorado según las expectativas fijadas para el 2015, pese a que se han producido progresos importantes en la reducción de la pobreza. Con respecto a los países más pobres, se ha apreciado avances notables en términos de educación, destacándose a los países de África Subsahariana, ya que han experimentado uno de los mejores resultados (pasó de una tasa de matriculación de 58% en 1990 a 78 en 2012). Por otro lado, la mortalidad de niños menores de cinco años ha experimentado una disminución, aunque exista la necesidad de intensificar esfuerzos en esta materia y canalizarlos hacia la población que, por diversos motivos, se encuentra en una situación desfavorecida. Finalmente, un aspecto importante a destacar, es la existencia aún de grandes brechas en muchos de los indicadores evaluados entre la población de zona rural y zona urbana, y entre género. De acuerdo a ello, las futuras medidas de reducción de la pobreza tendrán que tener en cuenta estos aspectos para su eliminación y disminución.

Tomando de referencia el análisis realizado, en la siguiente sub sección se analizará la situación de pobreza en el continente africano como marco para conocer la evolución de la pobreza en Cabo Verde.

1.2.2 La evolución de la pobreza en África

El continente africano forma parte del marco de análisis de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en los que se especifica acabar con la pobreza, el hambre, el desempleo, las enfermedades, la desigualdad y la degradación del medio ambiente.

Como se ha visto en la sub sección anterior, entre 1990 y 2012, la mayor parte de las regiones en desarrollo ha experimentado progresos de manera significativa en el cumplimiento de los ODM: el número de personas viviendo en estado de extrema pobreza ha disminuido de 800 millones, la tasa efectiva de enseñanza primaria ha aumentado, aunque tienen que enfrentar muchos desafíos aún, y el acceso a agua potable y el saneamiento ha mejorado. No obstante, todavía hay mucho que hacer, ya que los progresos son de diferente magnitud, tanto entre países como dentro de ellos.

Sin embargo, a pesar de la mejoría apuntada en la perspectiva de la realización de los ODM hacia 2015, la región de África subsahariana es una de las que progresa a un ritmo más lento y cuyos comportamientos son inestables. Por ejemplo, la proporción de personas viviendo en una situación de extrema pobreza (un dólar por día), ha disminuido pasando de 56% en 1990 a 48,5% en 2010, lo que representa una disminución de 8 puntos porcentuales (CEA, 2014:20).

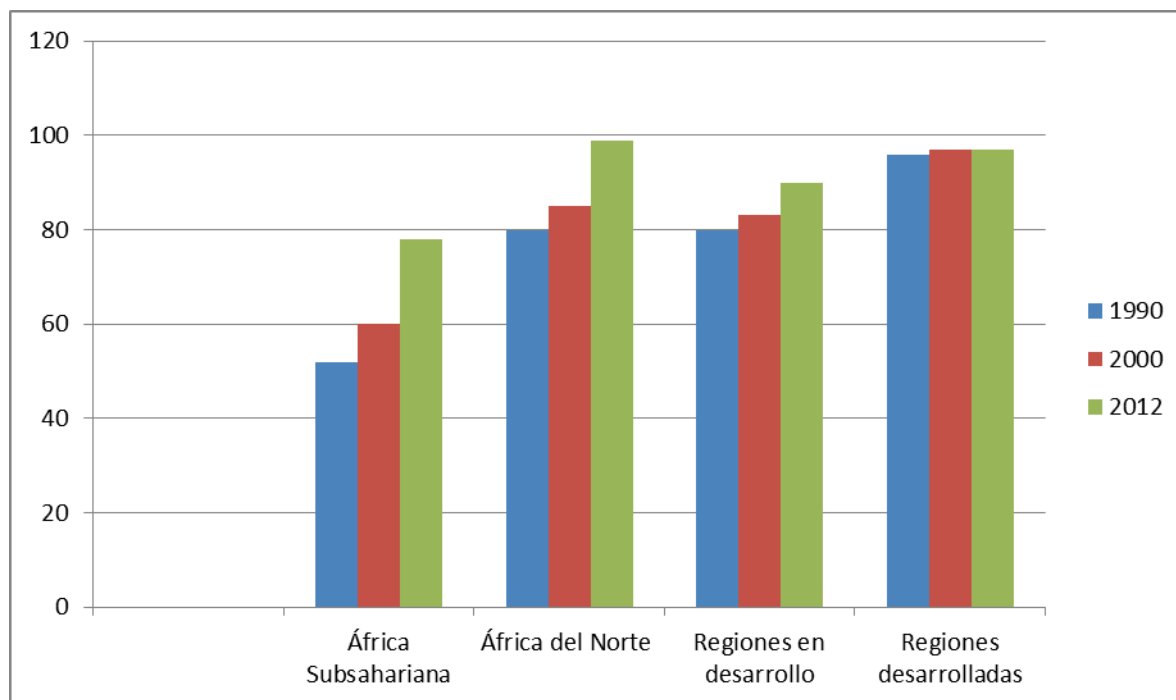
La pobreza del continente africano presenta tres características básicas: se reproduce en las zonas rurales, es más frecuente entre las mujeres y está ligada al recrudescimiento de los empleos en el sector informal. Así, se destaca que la pobreza en las zonas rurales es al menos tres veces superior que en las urbanas en países como Marruecos, Egipto, Ghana, Zambia, Camerún, Cabo Verde y Ruanda (Ibíd.). De acuerdo a este desequilibrio, es crucial formular e implementar un desarrollo rural integrado, crear polos de crecimiento y mejorar los ingresos agrícolas (Ibíd.). Con

respecto a la pobreza urbana se distingue que está más expandida en países como África del Sur y Nigeria.

Por su parte, la feminización de la pobreza es generalizada entre otros países, como por ejemplo Egipto, Camerún, Marruecos, Kenia y Cabo Verde. Varios factores explican esta situación: los salarios que reciben son bajos y los trabajos se ejecutan en malas condiciones, además de tener limitado acceso a los activos como la tierra debido a razones tradicionales. Por último, se distingue el nivel educativo de las mujeres, ya que reduce las oportunidades de encontrar un empleo decente y bien remunerado (CEA: 2014:20).

Con respecto al ODM 2: **Porcentaje de niños que acabaron el nivel de enseñanza primaria**²¹, África presentaba en 2012 una tasa neta de escolarización en la primaria inferior a 60%, en cuanto que en otras regiones del mundo (América Latina y el Caribe, Asia del Este y Asia del sudoeste) esta tasa era de 80% para el mismo periodo. Pese a ello, la región africana (África Austral, África del Este, África Central y África Occidental) ha experimentado un incremento de un 24% entre 1990 y 2009 (Ibíd.).

²¹ La enseñanza primaria juega un papel importante central en el crecimiento inclusivo, la equidad, la transformación social y el desarrollo sostenible, reforzando el capital humano y mejorando la empleabilidad de la mano de obra.

Gráfico 1.7: Tasa de escolarización en la primaria, por región

Fuente: Informe ODM, CEA, 2014

Entre 1999 y 2011, el número de niños no escolarizados en África pasó de 40 millones a 22 millones (CEA, 2014:36). A pesar de estos progresos, los niños no escolarizados aún están excluidos del sistema de educación debido, entre otros motivos, por conflictos armados. Asimismo, a pesar de los esfuerzos emprendidos, las tasas netas de escolarización son inferiores al 75% en 11 países africanos: Burkina Faso, República Centro Africana, Costa de Marfil, Djibuti, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Gambia, Liberia, Mali, Nigeria y Níger. Sin embargo, otros países, entre los cuales se encuentra Cabo Verde, han superado la media regional desde 2011, consiguiendo tasas comparables a países desarrollados (CEA, 2014:39).

De acuerdo a estos datos, se observa que el desarrollo de la escolarización primaria ha tenido un impacto en la alfabetización en muchos países africanos. Esta constatación se verifica sobre todos en los países donde las tasas de deserción escolar son bajas. Así se puede encontrar que en esos países la tasa de alfabetización de jóvenes puede llegar a los 90% (Ibíd.).

En términos de **mortalidad infantil**, África continúa siendo, a nivel mundial, la región con la mayor tasa de mortalidad de menores de cinco años por mil nacimientos. En África subsahariana, 1 de cada 8 niños muere antes de cumplir los cinco años, el doble del promedio de las regiones en desarrollo, y casi 18 veces el promedio de las regiones desarrolladas. En cuanto a su evolución, desde 1990, la tasa ha bajado de 177 a 98 muertes infantiles en 2012, suponiendo más de la mitad de los niños que mueren en el mundo antes de los cinco años. De acuerdo a ello, el informe de los ODM destaca entre sus causas, el bajo nivel de escolaridad de las madres, al nivel de acceso a los servicios de salud, al nivel de los ingresos, a la situación nutricional y a la prevalencia de VIH (CEA, 2014:63).

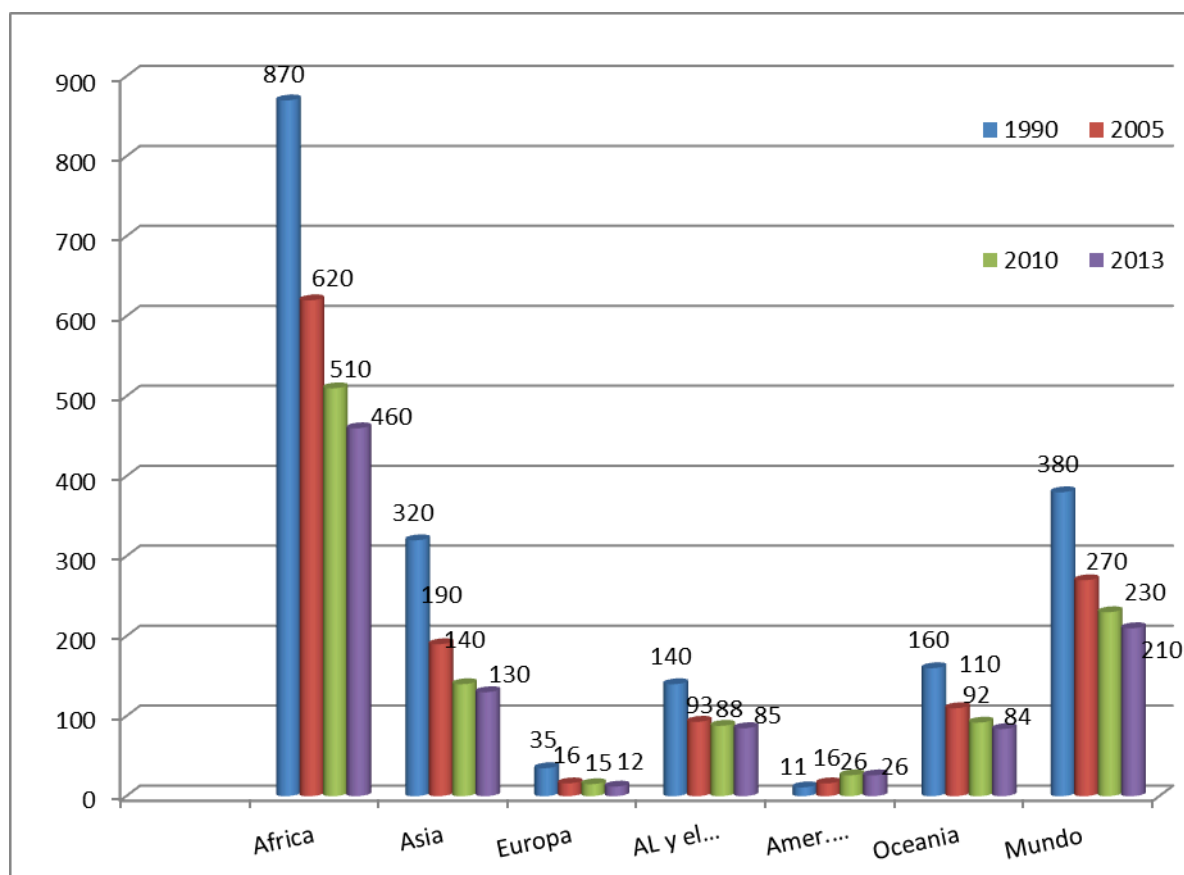
Dieciocho países, entre los que se incluyen Egipto, Malawi, Liberia y Túnez han reducido sus tasas de mortalidad infantil en más de la mitad (65%) entre 1990 y 2012. En otros veintiséis países, las reducciones varían desde 20% hasta 49%. Mientras, Botsuana, Lesoto, Suazilandia y Zimbabue, registraron aumentos en su tasa de mortalidad infantil durante este período. Por su parte, en 2012, Sierra Leona, la República Democrática del Congo, Somalia y la República Centroafricana presentaron las mayores tasas de mortalidad infantil, con tasas que superan normalmente las 100 muertes por cada 1000 nacidos vivos (CEA, 2014:65).

Respecto a la mortalidad materna, considerada como un problema de salud pública, este indicador está estrechamente vinculado con la condición de la mujer en la sociedad, debido a la falta de acceso de las mujeres a la toma de decisiones en el mercado laboral, así como la falta de acceso a un empleo asalariado digno y el bajo nivel de educación. De acuerdo a ello, varios informes han constatado que las mujeres con mayor independencia económica y social tienden a casarse más tarde, además de informarse sobre los cuidados recomendados en la atención y el seguimiento neonatal, posnatal, y puerperal, que son esenciales para reducir la mortalidad materno-infantil.

África registra las tasas de mortalidad materna más elevada en el mundo, a pesar de haber conseguido una disminución de su TMM entre 1990 y 2013. En 2013, el número de muertes durante el embarazo ha bajado a cerca de la mitad con respecto

a 1990: de 870 muertes a 460 muertes par 100.000 nacidos vivos entre 1990 y 2013. Asimismo, se aprecia que este comportamiento se generaliza para todas las regiones africanas, ya que han registrado progresos en la reducción de la TMM (CEA: 2014:69).

Gráfico 1.8: Tasa de Mortalidad Materna por regiones, 1990-2013



Fuente: Informe de los ODM, CEA, 2014

En 2013, de los 18 países con TMM elevadas (superior a 500) a nivel mundial, 16 se encontraban en países africanos, debido a las desigualdades socio-económicas y geográficas, falta de acceso a “parteros de calidad” y a los métodos anticonceptivos, estas cifras son más elevadas entre las mujeres pobres y sin instrucción, así como con bajos ingresos y/o viviendo en zonas rurales aisladas (Ibíd.).

Con respecto a la meta de “Reducir a la mitad para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y servicio de saneamiento”,

se *observa que* esta región del mundo presenta todavía una cobertura baja, a pesar de que entre 1990 y 2012, África ha experimentado progresos significantes en esta materia -ha pasado de un 24% a un 30%-. No obstante, la proporción más alta -2 de cada 5 personas- que aún no pueden acceder a fuentes de agua potable se encuentra en África (CEA, 2014:91).

No obstante, a pesar de dichos progresos, aún persisten acciones para mejorar el acceso a fuentes de agua potable y el saneamiento para una grande mayoría del continente, ya que este acceso debería ser más equitativo, sobre todo entre las zonas urbanas y las rurales, y entre las familias de más y menos ingresos (CEA 2014:91).

De acuerdo a lo expuesto, en esta subsección se ha hecho una revisión sobre el estado actual de la pobreza en África desde una perspectiva multidimensional lo que nos ha permitido observar los logros alcanzados en las metas definidas para algunos de los ODM. Así se ha observado una aceleración de la tasa de reducción de la pobreza que ha bajado, sobre todo en el periodo 2005-2008. A pesar de los esfuerzos para frenar el hambre, la sequía, las condiciones climáticas desfavorables y los conflictos han afectado los esfuerzos. No obstante, en términos de educación se han experimentado avances, ya que las tasas de escolaridad han aumentado. Por su parte, en términos de salud, las tasas de mortalidad infantil y mortalidad materna (TMI y TMM) han experimentado una disminución en sus cifras desde 1990. Finalmente, con respecto al acceso al agua potable, se han apreciado progresos para el continente africano, mientras para el acceso a instalaciones sanitarias adecuadas no se han producido los avances deseados, originando con ello problemas de salud para las familias. Un aspecto importante a destacar es la necesidad de tomar medidas para disminuir la brecha entre las regiones (rurales y urbanas) y entre los individuos (hombres y mujeres).

Esta revisión nos permitirá evaluar y comparar la situación de Cabo Verde cuya descripción se inicia en la siguiente sección.

1.2.3 La evolución de la pobreza en Cabo Verde

En esta sub sección se presentará una evolución de la situación de la pobreza en Cabo Verde, utilizando el mismo enfoque realizado para el análisis a nivel mundial y de África.

La pobreza en Cabo Verde es de carácter estructural, tiene por causas profundas la variación del clima (estación seca larga, sin ninguna lluvia, vientos cálidos del este que queman las plantas, “brumas secas”, sequias recurrentes) y el extremo aislamiento geográfico del archipiélago. El relieve impide o dificulta la penetración del agua en el suelo y la reconstitución de las napas freáticas.

La pobreza se manifiesta, como en otros países, a partir de las malas condiciones de vida en el campo, en la emigración secular para el extranjero y en la migración local hacia las principales ciudades, donde se verifican preocupantes fenómenos de construcción ilegal de viviendas y, consecuentemente la saturación de los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento.

El primer estudio sobre la pobreza realizado en Cabo Verde data de 1993²². Fueron definidas dos líneas de pobreza²³, una para los pobres y otra para los muy pobres, traducidas más tarde en “*los gastos por persona adulto equivalente*” para cuantificarlas (Proença & Rocha, Poverty Study, 1993:20).

Ser pobre en Cabo Verde significaba “*vivir con poca alimentación, tener posibilidades casi nulas de poseer o adquirir tierras de regadío, afrontar las dificultades de los periodos secos en tierras de secano, la cuasi imposibilidad de sobrevivir a las sequias fuertes, y poseer casas con espacio reducido, sin acceso a electricidad y agua*”. A estas condiciones materiales se le debe agregar un nivel bajísimo de estudios y falta de medios para asegurar el futuro en caso de envejecimiento, enfermedad o muerte” (Proença & Rocha, 1993:20).

²² En 1993, fue realizado el primero estudio sobre la pobreza utilizando los datos sobre los gastos provenientes de la encuesta de gastos e ingresos de las familias del año de 88/89 (INE: 2004:13).

²³ Línea de pobreza: 26.000 ECV/año/persona para los pobres y 18.000 ECV /año/persona para los muy pobres, (aproximadamente 236 euros y 163 euros respectivamente).

Los cálculos en el año de 1993, registraban un porcentaje de pobres de 30,2%, donde estaban incluidos 14,1% de los muy pobres. La pobreza rural era más elevada que la del medio urbano (46% y 17,2% respectivamente). Tenía mayor incidencia en los hogares cuyas cabezas de familia estaba conformada por un desempleado, una mujer o un campesino. Entre las familias que tenían una mujer a su cabeza, 32% eran pobres. En la década de los años noventa, la economía creció cerca de 6,1% al año y hubo progresos considerables en los campos de la educación, con la expansión de la enseñanza secundaria y, de la salud (aumento de la esperanza de vida) y mejoría considerable del acceso a la información (expansión del acceso a nuevas tecnologías de información y comunicación) (INE: 2004:9)²⁴

El segundo estudio de la pobreza fue realizado en 2002. También fue realizado teniendo como base los datos de la segunda encuesta de gastos e ingresos de 2002. Ese estudio señalaba que 36,7% de la población era pobre y 20% muy pobre²⁵. Igualmente, se pudo constatar que 62% de estos residían en el medio rural (INE, 2004:32).

Seguidamente se presenta una tabla conteniendo informaciones sobre la pobreza según el medio de residencia. De acuerdo con esa tabla, Santo Antão, es la isla proporcionalmente más desfavorecida, pues 54% de la población de esa isla vive debajo de la línea de la pobreza²⁶. Sigue Santiago Rural con 49% de los habitantes de la isla considerados pobres y luego la isla de Fogo, con 42% de la población pobre. Más de la mitad de los pobres de Cabo Verde (172.727) se encuentran en la isla de Santiago (95.026), de los cuales 77 % residen en el interior (Santiago Rural) y 33% en Praia²⁷.

²⁴ En ese mismo periodo, los precios en el consumidor crecieron cerca de 86%. Los hábitos de consumo cambiaron, nuevos productos y servicios ganaron preferencia de los consumidores y hubo una grande migración del mundo rural al urbano, así en 2000, la mayoría de la población vivía en el medio urbano (INE, 2002:9).

²⁵ En ese estudio fueron consideradas las siguientes líneas de pobreza: 43.250ECV por año/persona, para los pobres y 28. 833 ECV por año para los muy pobres. Aproximadamente 392 euros y 261 euros respectivamente.

²⁶ Esta isla no alberga la mayor parte de los pobres de Cabo Verde, Los pobres de Santo Antão representan solo el 16% del total de pobres de Cabo Verde

²⁷ El total de pobres es de 172. 727 a nivel de Cabo Verde

Tabla 1.1 Población Cabo Verde según el estatuto de la pobreza por lugar de residencia por islas

	Total	Muy Pobre	Pobre	No pobre bajo	No pobre medio	No pobre alto
Cabo Verde	470.687	92.828	79.899	227.197	47.141	23.622
Urbano	259.321	29.739	35.043	134.542	38.509	21.488
Rural	211.366	63.089	44.856	92.655	8.632	2.134
S. Antão	50.623	17.553	9.861	19.993	2.442	774
S. Vicente	71.446	7.372	10.868	38.909	8.482	5.815
Fogo	41.235	10.262	7.101	20.873	2.237	762
Praia Urbano	106.595	8.246	13.391	54.866	19.375	10.717
Santiago Rural	149.379	42.083	31.306	64.576	9.249	2.165

Fuente: INE, 2002

Se observa una concentración de la pobreza en Santiago rural siendo 57% de sus pobres considerados muy pobres. La incidencia de la pobreza es menor en los dos centros urbanos: Praia e S. Vicente. Igualmente, la mayoría de los “No Pobre-alto” se localiza en la isla de Santiago, siendo 29% en Praia urbana y 26% en el resto de Santiago, de ahí que esta isla es considerada una isla de contrastes, donde la desigualdad social es más visible (INE, 2004:33).

En contrapartida, la mayor parte de los individuos con un nivel de ingreso superior²⁸ a la línea de la pobreza vive en la isla de Santiago, principalmente los considerados “No Pobres Alto”, siendo 29% en Praia urbana y 26% en Santiago Rural. Así, Santiago es considerada una isla de contrastes, donde la desigualdad social es más evidente (INE, 2004:33).

En 2007, se realizó otro estudio, el CIBB²⁹ (Cuestionario de Indicadores Básicos y de Bienestar), considerada la primera encuesta anual de seguimiento de la pobreza y de las condiciones de vida de las familias caboverdianas³⁰. Una novedad en relación a

²⁸ Los porcentajes se refieren a la población total de no pobres de Cabo Verde

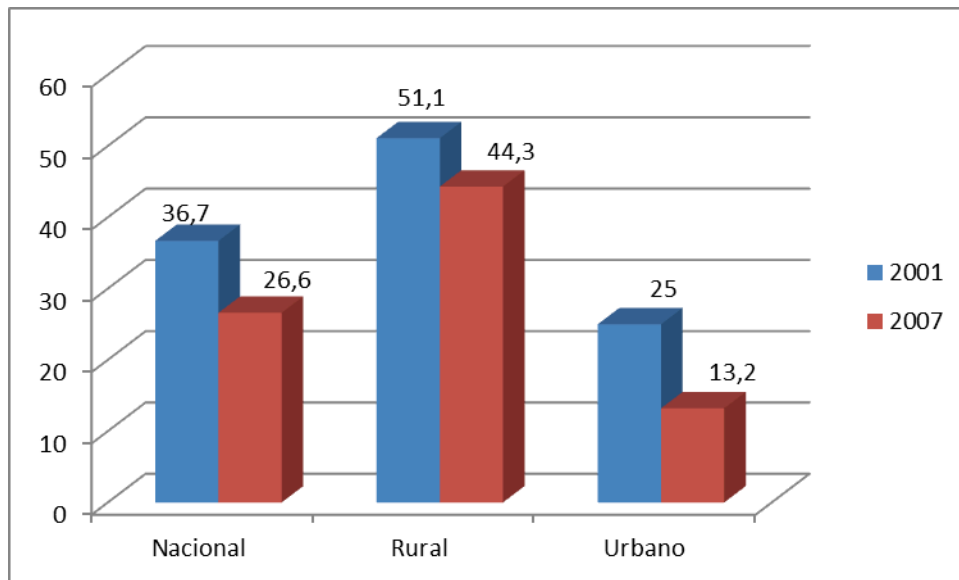
²⁹ Del portugués: QUIBB: Questionário Unificado de indicadores Básicos de Bem-estar

³⁰ A diferencia de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los hogares, el CIBB fue realizado durante una semana, mediante una entrevista/observación única en el hogar, y los datos recogidos fueron hechos de forma retrospectiva siendo, para el caso de los alimentos, informaciones sobre los últimos 30 días. Para ambos el contenido de los cuestionarios fue parecido. La línea de

los otros estudios de la pobreza, es que este estudio aborda la percepción subjetiva de la pobreza desde el enfoque de la propia población.

Así, según este estudio, entre 2001 y 2007, el porcentaje de pobres pasó de 36,7% a 26,6%, una reducción de diez puntos porcentuales. En el gráfico que a seguir se presenta se verifica que la pobreza según el lugar de residencia también se redujo: “de 7,8 puntos porcentuales en las zonas rurales y de 12 puntos en las urbanas. El porcentaje de la población pobre según el sexo de la cabeza de familia es de 21,3% cuando es un hombre y de 33% cuando es una mujer. Según el nivel de instrucción, 41% de los pobres no tiene ningún nivel de instrucción y 25,6% tiene la educación básica equivalente a seis años de instrucción escolar” (QUIBB, 2007:13).

Gráfico 1.9: Evolución de la Pobreza en Cabo Verde



Fuente: INE 2004

Tal como se ha analizado la pobreza a nivel mundial como la de África, la evolución de la pobreza en Cabo Verde será vista a partir del cumplimiento de los ODM. El cuadro siguiente detalla la situación de los ODM. Al analizar los avances en relación a estos objetivos, se puede decir que Cabo Verde es uno de los países del

pobreza utilizada en el CIBB fue de 49.485 ECV equivalente a la línea de la pobreza de 2001 multiplicado por la tasa de inflación entre 2001 y 2007 (QUIBB 2007).

continente africano que podrá realizar en 2015 la mayoría de los objetivos propuestos por los ODM.

Tabla 1.2: Realización de los ODM en Cabo Verde

INDICADORES	Línea de Base (Año de referencia)	Situación actual (Año de referencia)	META 2015	Progresos
ODM I: Reducir a la mitad la proporción de la población que vive en la extrema pobreza entre 1990 y 2015				
Porcentaje de la población que vive en la pobreza (%)	49 (1990)	26,6 (2007)	24,5	Muy probable
Índice de profundidad de la pobreza (%)	21 (1900)	8,1 (2007)	10,4	Conseguida
Tasa empleo/población (%)	74,6 (1990)	51,9 (2013)	53	Muy probable
Proporción de personas empleadas que viven abajo del límite de la pobreza (%)	30,3 (2002)	-	No establecida	Sin datos
Proporción de trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares en el total del empleo (%)	42,1 (1990)	34 (2011)	27	Probable
Proporción de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal (%)	13,5 (1994)	3,9 (2009)	6,75	conseguida
ODM II: Asegurar la Educación Primaria Universal				
Tasa neta de matriculación en educación primaria (ambos sexos)	71,5 (1990)	93,3 (2012)	96	Muy probable
Proporción de alumnos que inician el primer año de enseñanza básica y que completan el último año de la enseñanza básica (6º), (%)	93,5 (2000)	91,2 (2012)	95	Muy probable
Tasa de alfabetización 15 - 24 años (%)	88,2 (1990)	96,9 (2012)	97	Conseguida
ODM IV: Reducir la Mortalidad Infantil (menores de 5)				
Tasa de mortalidad en menores de 5 años	56 (1990)	23,6 (2013)	18,7	Muy probable
Tasa de mortalidad infantil por 1000	42 (1990)	21,4 (2013)	14	Probable
ODM V: Mejorar la Salud Materna				
Tasa de mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos)	70 (1994)	37,9 (2013)	17,3	Probable

Partos asistidos por personal de salud calificado (%)	74.4 (2007)	94 (2012)	95	Alcanzada
ODM VII: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente				
% de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable	65,2 (1990)	90,5 (2012)	82.6	Alcanzada
Proporción de personas con servicios de saneamiento mejorado	24,5 (1990)	72,9 (2012)	62,3	Alcanzada

Fuente: DGP/Ministerio de Finanzas 2014, ONU, Informe ODM 2014

De acuerdo con el informe de 2014 sobre el avance en el cumplimiento de las Metas de Cabo Verde, el país registra importantes progresos en la realización de sus objetivos, a pesar de que es necesario impulsar la realización de algunas metas. El porcentaje de la población que vive en la pobreza ha disminuido, pasando de 49% en 1990 para 26,6% en 2007, lo que muestra una evolución positiva de la situación. De la misma forma se consiguió la meta propuesta en cuanto al porcentaje de niños menores de cinco años con insuficiencia ponderal que se redujo en para más de la de mitad entre 1994 y 2009 (de 13,5% para 3.9%).

En cuanto, la tasa neta de escolarización en primaria aumentó 24,5 puntos porcentuales, de 71,5% para 96,0 entre 1990 y 2015. La escolarización básica universal fue garantizada desde 2000: 93 de cada 100 niños de 6 a 11 años, frecuentan la enseñanza básica, y 96 en cada 100 niños, en edad escolar, consiguen terminar el último año de este nivel de enseñanza. La tasa de alfabetización en los jóvenes es de 97,8 en 2013, que corresponde a un aumento de casi 10 puntos porcentuales en relación a 1990. La tasa de mortalidad de menores de cinco años tuvo una reducción de 32,4 puntos. En 2013 fue registrado el menor número de óbito infantil de todas las series estadísticas existentes (Informe OMD, 2014:10).

En cuanto, a la tasa de mortalidad materna, este aspecto siempre fue un área de intervención prioritaria. Actualmente más de dos tercios de las embarazadas hacen por lo menos 4 consultas de pre-natal en los servicios de salud y más de 90% de los partos son realizados en estructuras hospitalarias. Por otro lado, la proporción de la población que utiliza una fuente mejorada de agua potable aumentó

considerablemente, pasando de 65,2% en 1990 para 90,5% en 2012. A pesar de los logros, se registran en este rubro algunas desigualdades en función del medio de residencia (Informe OMD, 2014:51).

Respecto, al saneamiento, el porcentaje de la población con acceso a instalaciones sanitarias mejoradas aumentó de 38,1% para 62,8 % entre 2000 y 2010³¹. A semejanza del indicador anterior, se registran importantes diferencias entre los municipios (Ibíd.).

A pesar de los logros, Cabo Verde todavía enfrenta una tasa elevada de pobreza y de desigualdad, consecuencia de dificultades inherentes a su condición de país insular, de la pequeñez de su superficie, de su fragmentación, del clima y de la insuficiencia de los recursos naturales. La economía de Cabo Verde es frágil, altamente vulnerable y dependiente de los flujos externos y como país recién graduado de los PMA, deberá comenzar a auto sustentarse, diversificar su economía y crear capacidad interna para ser más competitivo a nivel internacional y así crecer económicamente para generar empleo e ingresos que le permitan un desarrollo social idóneo para reducir la pobreza. Así Cabo Verde, como otros países, tiene dificultades para garantizar la reducción de la pobreza y garantizar empleo de forma equitativa para toda su población.

En esta investigación se acepta el concepto de que la pobreza es un fenómeno multidimensional y que no significa únicamente un bajo nivel de ingresos y de consumo sino también de instrucción, salud, nutrición y otras áreas del desarrollo humano como la falta de representación y la vulnerabilidad.

A título de conclusión podemos decir que la pobreza es un tema complejo y que revisar la pobreza en África todavía es más complejo debido a la diversidad del continente. La sub-sección de la pobreza sobre Cabo Verde, demostró que a pesar de los logros alcanzados en este dominio todavía subsisten grandes desigualdades que las políticas públicas deberán ayudar a resolver siendo la política agrícola una de ellas.

³¹ DECRPIII, 2012

Capítulo II Marco Conceptual de la Agricultura y Políticas Agrícolas

En este capítulo se desarrollará el marco conceptual de la agricultura y las políticas agrícolas. Para esta investigación el término “agricultura” comprende los cultivos, la ganadería y la silvicultura³². En la primera sección se analizará el marco teórico de la agricultura y su relación con el desarrollo y cómo estos aspectos han evolucionado en el tiempo y en tres contextos: internacional, africano y caboverdiano.

En la segunda sección se verá como, al pasar por las diferentes etapas evolutivas de la agricultura, las políticas van cambiando, y estas serán presentadas y analizadas.

Luego, en la tercera sección, se analizará la estrecha relación entre la agricultura y el fenómeno de la pobreza. Por último, se describirá y se demostrará con datos, cómo en algunas regiones del mundo y también en Cabo Verde, y por diversas razones, las políticas públicas – en este caso la agrícola – se concretizan mediante proyectos.

2.1. Agricultura y desarrollo: evolución y consideraciones básicas

2.1.1 La agricultura en el mundo

La agricultura es una actividad fundamental en la vida socio económica de cualquier grupo humano. Miles de años después de su aparición, la actividad agrícola sigue siendo un elemento decisivo en las economías de muchos países y su importancia ha sido reconocida desde tiempos remotos en todas las culturas.

En el siglo VI a. C. en China, Lao Tze³³ escribió: *“Para gobernar el pueblo y servir al cielo, no hay nada más importante que la agricultura”. Las escrituras sagradas de otras tradiciones también recuerdan los ineludibles vínculos con la tierra*” (FAO: 2004:2).

La importancia de la agricultura era de tal orden que se afirmaba que *“Si las siembras de trigo y cebada se perdían, lo mismo sucedía con las ciudades, y no*

³² En el Plan Estratégico de la Agricultura de Cabo Verde, el plan comprende un abanico extenso de sectores y el término agricultura incluye los aspectos anteriormente citados e incluso la pesca y el medio ambiente.

³³ Uno de los filósofos más relevantes de la China del siglo VI a. C.

solamente por la escasez de alimentos". (FAO, 2004:1), lo que demuestra el peso político que tenían la propiedad de la tierra y su explotación en ese entonces.

En esos tiempos, cuándo la agricultura obtenía buenos rendimientos, permitía desarrollar otras actividades: *"El excedente agrícola liberaba a los productores del campo, permitiéndoles ser artesanos o comerciantes; el desarrollo de proyectos esenciales de riego proveyó una jerarquía de autoridades y administradores; la exportación del grano financiaba la importación de artículos suntuarios y el subsiguiente incremento de riqueza atrajo a inmigrantes y mercaderes de las zonas rurales aledañas. Puestos de trabajo, gobierno, artículos para comprar y gente que conocer –los distintivos de la ciudad moderna – todos ellos, en última instancia, dependían de la tierra"* (FAO, 2004:1).

Esta condición básica de la existencia humana no era desconocida por los primeros estudiosos de la economía, pues *"Adam Smith percibió una relación significativa entre el mejoramiento de la productividad agrícola y la riqueza de las naciones"*:

"(...) Cuando por el mejoramiento de la tierra y de las técnicas de cultivo el trabajo de una familia puede alimentar a dos familias, la labor de la mitad de la sociedad resulta suficiente para proveer a la alimentación de todos. La otra mitad, por lo tanto, o al menos la mayor parte puede ser empleada para ocupar otras funciones, o para satisfacer otras necesidades y antojos de la humanidad" (FAO: 2004:2).

En los siglos XVIII y XIX, el sector creció a tasas menores que las que se verificarían en el siglo XX. Principalmente debido a que los agricultores de esas épocas no tenían los conocimientos científicos necesarios que les permitiesen actuar como catalizadores del aumento de la productividad (Banco Mundial, 1983: 57).

De todas maneras, la productividad agrícola en esa época tuvo un fuerte crecimiento. Por ejemplo, en la segunda mitad del siglo XVIII, *"los rendimientos del trigo aumentaron a un ritmo tres veces superior al de los siglos anteriores. La media anual del crecimiento de la producción agrícola, de 1750 a 1780, llegó a un 1,4%, mientras que durante la primera mitad del siglo XVII el incremento de dicha producción alcanzó apenas un 0,3%"* (Jouvin, 1966:43).

En la práctica se ha verificado que la economía a fines del siglo XVIII y sobre todo en el XIX se benefició del fuerte crecimiento de la producción agrícola ocurrido en las décadas anteriores. De esta forma Francia e Inglaterra, por ejemplo, pasaron de una economía de tipo tradicional a una economía moderna diversificada. Por otro lado, el Estado aseguró, por medio de la política fiscal orientada a ese efecto, la reducción de una parte más o menos elevada de los beneficios agrícolas a fin de canalizarla hacia su empleo en la industria. La historia económica del Japón en el siglo XIX ilustra también este proceso (Jouvin, J.J. 1966:452).

Sin embargo, este crecimiento no fue uniforme en todas las regiones. Las informaciones de la mayor parte de los países desarrollados que aumentaron su industrialización durante los siglos XVIII y XIX demuestran que, en ellos, los progresos industriales estuvieron siempre precedidos por un desarrollo de la agricultura. Fue el caso de la mayor parte de los países de Europa Occidental pero no lo fue en regiones como América Latina y África:

“(...) no solo el progreso de la agricultura en América Latina no ha precedido al desarrollo industrial, sino que no lo ha acompañado. Los aumentos registrados en algunos cultivos se debieron al incremento de la superficie sembrada y no a un real incremento de la productividad. Tal evolución impidió que la agricultura desempeñara, en América Latina, el papel dinámico determinante del desarrollo, que tuvo en Europa Occidental en los siglos XVIII y XIX” (Jouvin, 1966:453).

Un aspecto importante en la evolución de las actividades agrícolas que contribuiría a la diferenciación del desarrollo de América Latina y el de Europa, y que no condujo a una acumulación de recursos capaz de contribuir a la financiación de la industria, fue la estructura de la propiedad de la tierra y las características sociológicas de la clase terrateniente (Jouvin J. (1966:453).

En África, los sistemas implementados por la colonización tuvieron influencia en las características de la evolución del sector agrícola. Así, en el siglo XIX la evolución del sector estuvo relacionada con el proceso de establecimiento y consolidación colonial: *“ A fines del siglo XIX, las principales potencias europeas (Gran Bretaña y Francia) que establecieron vastos territorios coloniales en África no solo eran países*

industrializados, sino que “su segunda revolución industrial”, desde la década de 1870, generó un crecimiento masivo de las demandas de materias primas minerales y agrarias, que incluían una cantidad de productos tropicales³⁴ que habían de ser suministrados, precisamente por las economías coloniales” (Bernstein, 2008:81).

Otra característica de la agricultura del continente africano está relacionada con el contexto social imperante en esa época, y sobre todo, como afirma Bernstein (2008): *“con el rango de formaciones sociales, hábitats y modos de vida que el dominio colonial encontró y sobre los que intentó imponer sus propias estructuras y nociones de orden y progreso”, y de esta forma “la economía africana se caracterizó por la producción agrícola de exportación” sobre todo de cacao, aceite de palmera, algodón y maníes(...)*” (Bernstein, 2008:30).

En esa época, en el continente africano, la agricultura y la minería se disputaban la tierra en detrimento de la que se destinaba a la agricultura de subsistencia con: *“se producía una vasta alienación de la tierra a favor de los colonos blancos para los grandes cultivos y plantaciones tanto como para los complejos mineros de Zambia, Zimbabue y de Sudáfrica”* (Bernstein, 2008:81).

En el siglo XX, la evolución de la agricultura a nivel mundial mostraba progresos considerables. Los obstáculos en materia de suelos y clima se superaron y, además, paulatinamente; las tierras vírgenes fueron colonizadas y su productividad se elevó. Si bien las investigaciones científicas han auxiliado la búsqueda de nuevos y mejores métodos de cultivos, hasta el decenio de 1950 el progreso agropecuario de la mayoría de los países en desarrollo fue lento y desigual, manteniéndose a la par del crecimiento demográfico (Banco Mundial, 1983:68).

A pesar de esos logros, en el siglo XX se verifica una progresiva pérdida de “protagonismo” del sector agrícola en algunas regiones del mundo. Eladio Arnalte (2012) señala tres dimensiones de tal declive: la productiva, la social y la política. En la dimensión productiva, este autor nota *“que los profundos cambios experimentados por la tecnología agraria, con fortísimos incrementos de la productividad de la tierra y*

³⁴ Pour certains spécialistes de la glottochronologie, les cultures en forêt seraient même bien plus anciennes: des populations du Sud Nigeria cultiveraient leurs ignames, le cotonnier, des haricots, et dégusteraient leur vin de palme depuis au moins 6 000 ans (FAO, 2005 :31)

del trabajo, resolverían aparentemente el problema de la alimentación en los países desarrollados. En estos países cambió la naturaleza del problema agrario: de un problema de oferta se pasó a un problema de insuficiencia de demanda para absorber la producción, con los consiguientes efectos de bajas rentas de los agricultores, dando origen al “farm problem” (Arnalte, 2012:14).

En la dimensión social, de acuerdo con el artículo citado en la revista española de Estudios Agro Sociales y Pesqueros: *“En sociedades como las europeas del siglo XIX, para una parte substancial de la población, las relaciones sociales se establecían fundamentalmente en torno a la producción agraria y, en consecuencia, el acceso a la tierra jugaba un papel decisivo para determinar el nivel de renta y la situación social de esa población, pero con la industrialización y urbanización se redujo el volumen de población dependiente de la tierra, reduciéndose así la importancia en las estrategias familiares”.* (Arnalte, Batista & Garrabau, 2012:14).

Con respecto al peso político de los propietarios de la tierra, el artículo de la revista citada anteriormente afirma que: *“el peso político de la tierra también cayó. La propiedad de la tierra ya no gobernaba villas ni aldeas. Los grupos de presión de grandes agricultores o propietarios de tierra seguían teniendo influencia en las políticas agrarias e intentan determinar las formas de protección a la agricultura, pero ya no condicionan los grandes temas de la economía y de la política nacional”* (ibíd.).

A partir de los años cincuenta, la producción agropecuaria mundial aumentó a una tasa casi el doble de lo registrado en periodos anteriores. Ese aumento fue impulsado en parte por la capacidad del mundo en desarrollo para producir alimentos y debido a las transformaciones técnicas y tecnológicas sin precedentes verificadas en ese tiempo³⁵ (a razón de 3.1% al año, a una tasa casi el doble de la registrada en periodos anteriores). De esta manera el aumento de la productividad agrícola ha constituido una fuente principal del mejoramiento del bienestar económico global en las sociedades modernas, y sobre todo en los países desarrollados, a través del aprovisionamiento de alimentos en las ciudades y el campo y del mayor crecimiento económico y del empleo (FAO, 2004:3).

³⁵ Sobre todo debido al uso de insumos como los fertilizantes y las maquinarias.

A pesar de ese logro, el mundo en esa época afrontaba *“el problema alimentario mundial: cientos de millones de habitantes del mundo en desarrollo carecían de alimentos suficientes. Esta paradójica situación de pobreza en medio de la abundancia “perturbaba” la función de la agricultura y la ganadería en el desarrollo económico”* (Banco Mundial, 1983:47).

A finales de la década de los 50 se estimaba que cerca de 1.000 millones de personas – alrededor de un tercio de la población – padecía hambre diariamente. Las hambrunas amenazaban a millones de personas en particular en Asia y África, y las perspectivas de alimentar a la creciente población mundial eran sombrías (IFPRI, 2009:1).

Entre las décadas del 60 y 70, se verificó una disminución de la producción (de 2,6% en 1960 y de 2,2% en 1970). La tendencia general fue la disminución de las tasas de crecimiento de los países industriales con economía de mercado, mientras que en los países en desarrollo y en los industriales con economía de mercado se mantuvo el rápido crecimiento (Banco Mundial, 1983:48).

A mediados de los años 60, el gran adelanto de la producción de trigo y arroz se produjo con la “Revolución Verde” que simbolizó el proceso del empleo de las ciencias agrícolas para desarrollar técnicas modernas para el inapropiadamente llamado “tercer mundo”.

En el decenio de los años setenta, la creciente preocupación de la comunidad mundial por el tema de la pobreza coincidió con pruebas concluyentes ofrecidas por la “Revolución Verde”, tanto en Asia como en otras regiones, de que era factible un rápido crecimiento de la producción y productividad agrícolas. *“Durante los decenios de los sesenta y setenta, India Pakistán y Filipinas llamaron la atención por su progreso agrícola”* (Borlaug & Dowsell, 2002:6).

A través de los siglos, la contribución de la agricultura al desarrollo es visible ya que la productividad del trabajo, ha crecido más en la agricultura que en otros sectores de la economía de los países industrializados: *“desde 1967-68 a 1983-84, en 17 de los 18 países industriales para los cuales se tenían datos adecuados, la tasa de*

crecimiento anual de la agricultura, en promedio no ponderado, fue de 4,3% comparado con 2,6% en los otros sectores” (FAO, 2004:2).

Desde 1980, y para los países en desarrollo se cita el caso de China. Esta ha sido la protagonista del éxito alimentario de Asia y no solo a nivel del suministro de alimentos sino también por haber conseguido una distribución más equitativa de los alimentos entre los segmentos pobres de la población. *“Los éxitos del desarrollo agrícola y rural de China han facilitado su rápido progreso industrial y urbano” (Borlaug & Dowswell, 2002:7).*

También en muchas otras regiones de Asia se han logrado grandes avances económicos, pero a pesar de los éxitos de los pequeños agricultores en triplicar la producción de cereales desde 1961, gracias a la Revolución Verde³⁶, *“la batalla para garantizar alimento a millones de personas que viven en la miseria, está muy lejos de alcanzar la seguridad alimentaria” (Borlaug & Dowswell, 2002:7).*

Así, hasta los años ochenta, la producción agrícola a nivel mundial estuvo moldeada por las pautas de crecimiento económico. En este periodo el desarrollo de la agricultura tiene las siguientes características:

i) el menor adelanto se registra en los países de bajo ingreso y a ellos les corresponde la proporción más grande de la población pobre del mundo;

ii) se constatan fuertes vínculos entre las actividades agropecuarias y el crecimiento económico general³⁷;

iii) a medida que avanza, el desarrollo económico general determina una función declinante del sector agropecuario. Luego, de una participación dominante, este llega a representar una fracción reducida de la producción, el empleo y el ingreso neto;

iv) el ambiente económico internacional – comercio, tecnología, capital en condiciones de mercado y asistencia para el desarrollo – ha contribuido a la introducción de cambios importantes en la agricultura: algunos de los cuales fueron bastante beneficiosos y otros menos, como la política de protección al sector

³⁶ La Revolución Verde es criticada por el uso excesivo de agroquímicos, el agotamiento de los escasos recursos hídricos y la omisión de los aportes de los agricultores en la formulación de las políticas.

³⁷ Pocos países han logrado un crecimiento económico sostenido sin haber logrado en primer término o simultáneamente, el desarrollo del sector agropecuario (BM, 1983:47)

agropecuario de los países desarrollados que limitan el acceso al mercado por parte de los productores de los países en desarrollo” (Banco Mundial, 1983:48).

A partir de los años ochenta, la situación de la agricultura cambió como consecuencia de la implementación de los programas de ajuste estructural en muchos países en desarrollo, lo que conllevó fuertes restricciones económicas y la desvinculación paulatina del Estado de la organización de la producción y comercialización. *“El impacto del ajuste estructural fue diferente según los países y regiones. Concretamente para el continente africano, el grado de utilización de insumos destinados al aumento de la productividad disminuyó en la mayoría de los casos. Hubo, igualmente, una significativa descapitalización de las explotaciones agrícolas y una reducción de la productividad, especialmente entre los productores más pobres de pequeña escala”* (Oya & Santamaría, 2007:72).

Con la gradual desaparición de las agencias paraestatales de comercialización, la calidad de la producción y su competitividad internacional se vio muy afectada, especialmente en un contexto en el que las barreras no arancelarias basadas en la calidad y la higiene del producto se habían generalizado. Como Oya lo explica en su análisis del desarrollo agrícola africano: *“las consecuencias de este proceso varían de un lugar a otro pero se destacan tres tendencias: a) En pocos casos, hay una retirada hacia formas de producción menos orientadas al mercado que se han asociado a una creciente vulnerabilidad y marginación de familias rurales muy pobres; b) en la mayoría de casos, se ha verificado un proceso acelerado de “descampesinización” manifestado por una fuerte diversificación de las fuentes de ingresos (trabajo asalariado eventual o estacional, empleo no agrícola, ganadería, comercio, etc.) entre la población rural; c) una aceleración del éxodo rural que ha acabado por contribuir rápidamente a la expansión de las grandes aglomeraciones urbanas, sus caóticas y míseras periferias”* (Oya & Santamaría, 2007:149).

En los inicios del siglo XXI, se constata que la agricultura sigue siendo un instrumento fundamental para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. El Banco Mundial (BM) en su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2008, reafirma que *“la agricultura se lleva a cabo en tres mundos bien diferenciados: “uno*

principalmente agrícola, uno en proceso de transformación y otro urbanizado. Y en cada uno de ellos, el modo en que el programa de agricultura para el desarrollo procura lograr crecimiento sostenible y reducción de la pobreza es diferente” (Banco Mundial, 2008:1).

De acuerdo con esta clasificación del BM: *“para los países principalmente agrícolas, entre los que se encuentran la mayoría de los de África subsahariana³⁸, la agricultura y las industrias vinculadas a ella son esenciales para el crecimiento y la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria y, para alcanzar estos objetivos, según el BM, se requerirá “una revolución de la productividad de los pequeños establecimientos agrícolas. Dada la particularidad de la agricultura y del funcionamiento de las instituciones, dicha revolución tendrá que ser distinta de la Revolución Verde que se produjo en Asia” (Ibíd.).*

En estos países, la agricultura es la principal fuente del crecimiento y genera, en promedio, el 32% del crecimiento del PIB (principalmente porque la agricultura representa una gran proporción del PIB). La mayor parte de los pobres vive en las zonas rurales (70%), o sea aproximadamente 417 millones de personas, principalmente en países ubicados al sur del Sahara. El 82% de la población rural subsahariana habita en países agrícolas. (Banco Mundial, 2008:4).

En los países en transformación, que incluyen la mayoría de los países de Asia meridional y oriental y de Medio Oriente y África Septentrional, *“la agricultura ha dejado de ser la fuente principal de crecimiento y contribuye, en promedio, solo en un 7% al crecimiento del PIB. Sin embargo, la pobreza afecta desproporcionadamente a las zonas rurales (donde habita el 82% de la población pobre). Este grupo de países, ejemplificado por China, India, Indonesia y Marruecos, tiene una población rural de más de 2.200 millones de personas. El 98% de la población rural de Asia meridional, el 96% de la de Asia Oriental y Pacífico y el 92% de la de Medio Oriente y África septentrional vive en países en proceso de transformación(...)” (Banco Mundial, 2008:3).*

³⁸ Esta región incluye todos los países del continente africano menos Argelia, Egipto, Túnez, Libia y Mauritania, que constituirían la subregión de África septentrional.

Según el BM, para *“disminuir las disparidades de ingreso en estos países se requiere: “el paso a una agricultura de alto valor, la descentralización de la actividad económica no agrícola hacia zonas rurales y el suministro de asistencia para que parte de quienes se dedican a la agricultura pasen a otros sectores” (Ibíd.).*

En los países urbanizados³⁹, la contribución directa de la agricultura al crecimiento económico es de 5% en promedio y la pobreza urbana es importante. Aun así, las zonas rurales albergan al 45% de los pobres, y las agroindustrias y el sector de la alimentación representan hasta un tercio del PIB. Y en ellos, de acuerdo con el informe del Banco Mundial, *“la agricultura puede ayudar a reducir la pobreza rural que aún persiste si los pequeños agricultores se convierten en proveedores de los mercados modernos de alimentos, si se generan buenos empleos en la agricultura y la agroindustria” (Banco Mundial, 2008:4).*

El informe del Banco Mundial reitera que: *“La clasificación de las regiones de los países según su potencial agrícola y su acceso a los mercados muestra que el 61% de la población rural de los países en desarrollo vive en zonas favorecidas, es decir, en zonas con riego, húmedas o semi-húmedas con escaso estrés por falta de agua y en las que el acceso a los mercados es entre regular y bueno (a menos de cinco horas de distancia de una ciudad de 5.000 personas o más que oficia de mercado). Sin embargo, dos tercios de la población rural de África subsahariana viven en zonas menos favorecidas, áridas o semiáridas con escaso acceso a los mercados” (Banco Mundial, 2008:3).*

En el inicio de la primera década del siglo XXI, el panorama internacional de la agricultura era considerado estable, aunque había hambre en el mundo: *“la agricultura sigue siendo un instrumento fundamental para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. Tres de cada cuatro personas pobres en los países en desarrollo viven en zonas rurales y la mayoría depende de la agricultura para su subsistencia. Las reivindicaciones de algunas organizaciones campesinas en los países en desarrollo seguían vigentes y a finales de la primera década del siglo XXI,*

³⁹ En este grupo de países se incluyen la mayoría de los países de América latina y el Caribe y muchos de Europa y Asia central.

el alza de precios de los cereales viene a cambiar el panorama reinante” (BM, 2008:3).

Las consecuencias de los incrementos en los precios fue el aumento de personas con hambre en el mundo y el inicio del “acaparamiento de tierras” en los países en desarrollo y, como Analte, Baptista & Garrabou refieren en el artículo escrito para la Revista Española de Estudios Agro sociales y Pesqueros (REEAP): *“las consecuencias se han trasladado desde los mercados de productos hasta los mercados de factores de producción agraria y en particular, al mercado de tierra agrícola”. Este proceso se ha desencadenado como una consecuencia del mercado de alimentos pero también por el creciente destino de producción agrícola a la obtención de biocarburantes, articulando así el sector agrícola con el problemático sector energético. Lo que a su vez genera la especulación financiera sobre los precios de los cereales que constituye la mayor amenaza a la seguridad alimentaria”* (A. Baptista & Garrabou, 2012:12).

En los países en desarrollo, *“el medio rural cumple una nueva función: el mantenimiento y reproducción (asistido en ocasiones por una agricultura de subsistencia) de una fuerza de trabajo que es utilizada de forma muy flexible en la actual economía globalizada”* (Analte, Baptista & Garrabou, 2012:20). Pero esta nueva función no la exime de la necesidad de encontrar soluciones capaces de estimular la salida de la pobreza de los pequeños agricultores en los países menos desarrollados.

Actualmente y a nivel internacional, la nueva dimensión de la situación agrícola está vinculada con el “acaparamiento de tierras”, que afecta sobre todo a los países en desarrollo, en especial a algunos países del continente africano⁴⁰. Esta presión internacional en el mercado de tierras agrícolas está generando nuevas dinámicas de concentración y acumulación en la producción agrícola y de biocombustibles.

A pesar de eso, entre 1980 y 2004, los países en desarrollo han logrado un crecimiento de la agricultura más rápido (2,6% por año) que el de los países

⁴⁰ Algunos autores que han tratado esta cuestión explican que el bajo coste, la falta de reconocimiento o legalización de las tierras en el continente africano estarían en la base del acaparamiento de las tierras en África. Para el Banco Mundial, la principal razón estaría en la existencia de vastas tierras no cultivadas.

industriales (0,9% por año). De hecho, los países en desarrollo presentaron un impresionante 79% de crecimiento general de la agricultura durante este período. Su participación en el PIB agrícola mundial aumentó de 56% en 1980 a 65% en 2004 (BM, 2008:61).

Una mejor tecnología y una mejor política han sido las principales fuentes de crecimiento de muchos países en desarrollo: *“utilización de variedades modernas de cultivo, la utilización de la irrigación, el uso de fertilizantes químicos, la expansión de las actividades pecuarias también ha contribuido a las altas tasas de crecimiento de la agricultura. Igualmente las inversiones en investigación científica, vías de acceso y capital humano, combinadas con mejores políticas e instituciones, fueron los principales factores que hicieron posible las ganancias en productividad agrícola”* (Ibíd.).

En el siglo XXI, la agricultura sigue siendo un instrumento fundamental para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. *“tres de cuatro personas pobres en los países en desarrollo viven en zonas rurales y la mayoría depende de la agricultura para su subsistencia”*. La mayor demanda de alimentos y de productos agrícolas va en aumento debido a que la población mundial está creciendo- hasta una cifra de 9.600 millones-en 2050, lo que supondrá una mayor presión sobre la tierra, el agua y la biodiversidad. Además es probable que el cambio climático dificulte todavía más la mayor producción de alimentos” (FAO, 2015:3).

Actualmente, surge una nueva forma de ver a las explotaciones familiares por representaren la forma predominante de la agricultura en la mayoría de los países: *“90% de las granjas del mundo son explotaciones familiares”*. Su tamaño varía entre las granjas de subsistencia muy pequeñas hasta las empresas comerciales de gran escala, y producen una amplia variedad de cultivos alimenticios y comerciales en toda clase de condiciones agroecológicas” (FAO, 2015:29).

Con todo, hay necesidad de mayores esfuerzos para aumentar la productividad agrícola y así atender la creciente demanda de alimentos a nivel mundial y elevar los ingresos rurales. Urge una toma de conciencia por parte de los gobiernos, sociedad civil y los privados para reconocer que los agricultores se enfrentan a menudo a

obstáculos que dificultan su capacidad para intensificar una agricultura sostenible, como unos elevados costos iniciales de las nuevas prácticas y un acceso limitado a los insumos, la información, los mercados y las tecnologías adaptadas a sus necesidades

Actualmente el papel de la agricultura tiene que ver, con el hecho de que *“la alimentación del mundo en los próximos decenios dependerá en una medida fundamental de los más de 500 millones de explotaciones familiares que forman la columna vertebral de la agricultura en casi todos los países. Estos agricultores están llamados a producir gran parte del 60% adicional de alimentos que la población mundial necesitará en 2050”* (FAO, 2014:104).

Además, *“las explotaciones familiares tendrán que desempeñar un papel rector en la lucha contra el hambre y la pobreza y en la conservación del medio ambiente natural contra la degradación en expansión y el avance del cambio climático (...). Su papel es resultado en parte de su número (más de nueve de cada diez granjas en el mundo son familiares), pero también se deriva de las enormes posibilidades de las explotaciones familiares para producir más alimentos de manera sostenible y de generar ingresos más altos en las zonas rurales”* (Ibíd.).

Así pues, para realizar este potencial a FAO (2014) sugiere que *“se apueste en la innovación: que significa la adopción de nuevos enfoques, tecnologías y prácticas que no solo aumenten la producción y la eficiencia, sino que también lo hagan con pleno respeto de los procesos naturales y de los ecosistemas.(...) Sin embargo, para que la innovación se produzca en las granjas, deben darse cambios en otros sectores sobre todo en el sector público en el que deben existir las políticas adecuadas, la financiación y los incentivos, junto con medidas de fomento de la inversión del sector privado”* (FAO:104).

En conclusión, se puede afirmar que la agricultura ha tenido un papel preponderante en el mundo. Se constata que es un sector donde millones de personas viven de esta actividad económica y es un sector que da muchas contribuciones para reducir la pobreza y garantizar la seguridad alimentaria de las personas. Así mismo, para garantizar de forma sostenible este papel que le cabe es necesario que cada país

desarrolle su propia estrategia donde se tenga en cuenta no solo las dimensiones tecnológicas con base en la innovación como también las dimensiones sociales y las cuestiones relacionadas con la buena conservación y gestión de los recursos naturales.

Además, hay necesidad de mayores esfuerzos para aumentar la productividad agrícola y así atender la creciente demanda de alimentos a nivel mundial y elevar los ingresos rurales. Urge una toma de conciencia por parte de los gobiernos, sociedad civil y los privados para reconocer que los agricultores se enfrentan a menudo a obstáculos que dificultan su capacidad para intensificar una agricultura sostenible, como unos elevados costos iniciales de las nuevas prácticas y un acceso limitado a los insumos, la información, los mercados y las tecnologías adaptadas a sus necesidades.

2.1.2 La evolución de la agricultura en África

La evolución de la agricultura de África es diferente comparada con la de otras regiones. En aquél continente no se llevó a cabo la Revolución Verde. Los débiles avances⁴¹ en la agricultura son atribuidos a las altas tasas de crecimiento demográfico, a la poca aplicación de tecnologías agrícolas mejoradas, a la precipitación pluvial incierta, los suelos pobres, las presiones de una población en constante crecimiento, los patrones cambiantes en las tenencias de tierra y ganado, la escasez de técnicos capacitados y la flaqueza de la investigación y de los sistemas de transferencia de tecnología, que hicieron que la progresión del desarrollo agrícola sea más difícil. A estos factores se deben agregar, a partir de la última década del siglo XX, las nefastas consecuencias de los conflictos armados⁴² y la epidemia del VIH-SIDA⁴³.

⁴¹ No queriendo minimizar estas posiciones hay críticos al "pesimismo" en relación a la agricultura africana que imputan estas apreciaciones negativas a la fiabilidad de los datos estadísticos y al hecho de que la producción de estadísticas en el continente ha sido muy desigual según cultivos y productos. Por ejemplo, algunos autores refieren el caso de los tubérculos (mandioca), cuyas cifras no aparecían en las estadísticas, precisamente porque al ser cultivos perennes y de cosecha continuada, era complicado hacer un seguimiento cercano. Lo mismo sucede con la producción de carne y los stocks de pequeños rumiantes porque es muy difícil de obtener datos anuales fiables.

⁴² Entre 1977 y 1991, se generalizaron grandes conflictos bélicos. Durante este periodo se contabilizaron entre cinco y nueve guerras anuales, en su mayor parte conflictos a gran escala que perduraron a lo largo de varios años. La gran mayoría de las guerras acaecidas en esta etapa se concentraron en Etiopía, Chad, Sudán, Uganda, Angola, Mozambique y en Sudáfrica de forma intermitente. Hacia el final de la Guerra Fría se concentraron en Somalia, Sierra Leona, Liberia, Ruanda, Burundi, Congo-

El sector agrícola africano se caracteriza por una gran diversidad desde el punto de vista de las estructuras agrarias presentes en el continente. Oya & Santamaría (2007) hacen referencia a este aspecto cuando afirman que *“el contraste más claro se establece entre las estructuras de países que tienen poblaciones de colonos agricultores en África Austral y las de países del Sahel donde la inserción de las agriculturas nacionales en las dinámicas de producción capitalistas para la exportación tomó formas diferentes* (Oya & Santamaría, 2007:134).

A pesar de las dificultades, se puede constatar también que existe una gran diversidad de experiencias y de episodios de crecimiento agrícola sostenido así como importantes transformaciones socioeconómicas en el campo, aunque éstas se han repartido de manera desigual entre países y dentro de los mismos.

Así y a pesar de los obstáculos que el sector agrícola africano enfrenta, el volumen de la producción agrícola durante el periodo postcolonial apuntaba para un crecimiento anual de 2,34% entre 1965 y 1995. Sobre la base de datos oficiales del Banco Mundial y de la FAO, Oya & Santamaría calcularon: *“una tasa mediana de crecimiento anual del PIB Agrícola (valor añadido a precios del 2000) de casi el 3% anual entre 1968 y 2005”* (Oya & Santamaría, 2007:137).

Oya (2007) muestra el fuerte crecimiento de la producción agrícola agregada “entre 1960 y 1983 (con incrementos de 40% a 136% en Costa de Marfil, Malawi, Tanzania, Kenia, Zimbabue, Zambia y Etiopía), todos ellos, habiendo seguido estrategias de desarrollo agrícola bastante diferentes en ese periodo” (Ibíd.).

Así, la agricultura constituye, junto con la ganadería y la pesca, un componente esencial de las economías de África Occidental: *“El porcentaje del PIB varía bastante entre países pero suele rondar el 20-35%”*. Su importancia es aún más evidente en el sector del empleo, pues según la misma fuente: *“más de los dos tercios de la población activa trabaja en la agricultura. También es un sector que genera muchas divisas y para muchos países puede suponer más del 50% de los ingresos por*

Zaire, Congo-Brazzaville y Guinea Bissau. Aunque Sudán seguía en guerra y Etiopía, que, en apariencia había resuelto sus conflictos internos, estaba en guerra con Eritrea (Cramer, 2007:286 in Economía Política del desarrollo en África).

⁴³ Sólo en África subsahariana se estimó que en 2006 había 25,8 millones de personas que viven con el virus y cerca de 2,4 millones murieron en 2005 y se produjeron aproximadamente 3,2 millones de infecciones (Bidaurratzaga, 2007:72 basado en informaciones de la ONUSIDA 2006 in Economía Política del desarrollo en África).

exportaciones. Su importancia también se puede medir en términos de los vínculos con los otros sectores, como el transporte y comercio rurales, las industrias agro procesadoras y los servicios a la agricultura en la fabricación de utensilios, abonos químicos, pesticidas, etc.” (Oya & Santamaría, 2007:133).

Una de las áreas en agricultura donde se han registrado éxitos y que es necesario contextualizar es la investigación científica. A pesar de que en África no se difundió la Revolución Verde de los años 60 (y las aplicaciones de biotecnología e insumos para el aumento de la productividad), en la época postcolonial se verificó un aumento sustancial de los recursos invertidos en investigación agronómica, adaptación biotecnológica y en la formación de investigadores africanos. Consecuentemente, *“en África Oriental y Meridional, la aplicación de la ciencia moderna para mejorar el maíz incrementó la producción y los rendimientos de este cereal entre los pequeños productores de escasos recursos, que constituyen la mayoría de los agricultores de la región. Entre 1965 y 1990, los rendimientos del maíz en Kenia, Malawi, Zambia y Zimbabue aumentaron anualmente entre 1% y 5%”.* (IFPRI, 2009:4).

Oya & Santamaría (2007) comentan el éxito de la promoción del cultivo del algodón en Malí, Burkina Faso, Senegal y Costa de Marfil que aumentaron los niveles de producción gracias al funcionamiento de cadenas de valor manejadas por agencias o empresas paraestatales. Sin embargo, *“la situación ha ido deteriorándose por la combinación de una retirada gradual de estas agencias garantes de la coordinación y funcionamiento de la cadena de valor y de la caída significativa del precio internacional del algodón, en parte debidas a las fuertes subvenciones a la producción y exportación estadounidense”* (Oya & Santamaría, 2007:140).

Igualmente hubo esfuerzos, en muchos países africanos para controlar la peste bovina mediante la vacunación del ganado, cuarentena y monitoreo de la enfermedad que han desempeñado un importante papel en asegurar la subsistencia de los pequeños agricultores ganaderos. *“En África occidental, entre 1971 y 1989, la aplicación de la ciencia moderna ayudó igualmente a la introducción de variedades resistentes de yuca o mandioca al virus del mosaico y a la cochinilla, lo que permitió*

umentar la disponibilidad de harina de yuca o “gari”, en 1,4 millones de toneladas, que bastan para alimentar a 29 millones de personas en la región” (IFPRI: 2009:12).

A la par se verificó la mejoría de la productividad y comercialización del arroz local en varios países de África Occidental y especialmente en Malí, y el rápido desarrollo de los cultivos hortícolas para la exportación, especialmente hortalizas, frutas y flores y su integración en cadenas de valor transnacionales con grandes exigencias de calidad (Oya & Santamaría, 2007:139).

A pesar de los logros para el continente africano y aunque la agricultura brinda el sustento al 70-85% de la población de la mayoría de los países africanos, el desarrollo rural y agrícola no ha sido prioritario para muchos líderes. *“Las inversiones en los sistemas de distribución y mercadeo y en la investigación y educación agrícola han sido inadecuadas. Además muchos gobiernos buscaban y siguen buscando una política para proporcionar alimento barato a los habitantes urbanos, a costa de los incentivos de producción para los agricultores” (Borlaug & Dowsell, 2002:8).*

De una manera general se puede afirmar que ha habido en África un crecimiento agrícola sostenido así como importantes transformaciones socioeconómicas.

Oya, reafirma que *“varios países han conocido periodos de bonanza agrícola muy importantes seguidos o precedidos de otros con peores registros e incluso de crisis colectivas o de distribución de alimentos. Un ejemplo es Zimbabwe que, de “granero” del África Austral, ha pasado a ser un país que pasa por una crisis agraria y nutricional sin precedentes desde el año 2000. La capacidad productiva de Zimbabwe tanto en cultivos de exportación (algodón y tabaco) como de alimentos (maíz) estaba por encima de la media africana a mediados de los 90”.* (Oya & Santamaría, 2012:138).

Los agricultores africanos se caracterizan todavía por estar organizados en *“sociedades rurales africanas fundamentalmente en transición, donde formas de producción más o menos capitalistas coexisten con relaciones sociales pre capitalistas de rasgos variados, pero siempre en constante interacción y procesos de cambio, en algunos casos muy rápido (por ejemplo Ghana, Nigeria, Sudáfrica, Mozambique, Zimbabwe o Etiopía). Son sociedades también reguladas e intervenidas*

en formas y grados diferentes por Estados en formación, que han acompañado y protagonizado cambios graduales en los regímenes de acumulación y desarrollo” (Oya & Santamaría, 2012:144).

Uno de los desafíos principales a los que se enfrentan los agricultores africanos pobres o ricos, pequeños o grandes, familiares o empresarios es el del impacto de la globalización sobre la agricultura a escala mundial y el surgimiento rápido de las llamadas “cadenas de valor” normalmente controladas por transnacionales de distribución comercial basadas en Europa y EE. UU.

Con la liberalización iniciada en los años ochenta a través de la implementación de programas de ajuste estructural y, en consecuencia, de la retirada del Estado en muchos países africanos y la entrada del sector privado caracterizado por su reducida capacidad de intervención en los mercados, surge la penetración de cadenas globales de valor en algunos países africanos. Actualmente *“buena parte del comercio internacional de productos tropicales y de alimentos está fuertemente concentrado y dominado por diferentes actores que tienen origen en África”. Así el valor de los productos derivados de la agricultura y sus precios al consumidor depende cada vez más del etiquetado, empaquetado y la reputación de la marca (donde se encuentra el grueso del valor del producto)” (Santamaría & Oya, 2007:150).*

Esta nueva coyuntura han dejado de lado a millones de agricultores sin recursos que ya no tienen acceso a mercados más exigentes, estando obligados a vender su producción a comerciantes locales que imponen precios que representan una fracción mínima del precio final con la excusa de la baja calidad y falta de mercado. Pero hay excepciones en algunos países que consiguieron mantener instituciones que brindan apoyo a los agricultores para respetar los parámetros de calidad y sanitarios exigidos por los mercados internacionales. Es el caso de Ghana y de Kenia, donde *“la entrada de las grandes cadenas verticales de valor en contextos donde la retirada del Estado ha dejado vacíos importantes o allá donde no se habían desarrollado determinados subsectores agrícolas” (Ibíd.).*

Otro hecho importante es *“el aumento de la producción y exportación de productos hortícolas, frutas tropicales, cítricos y flores, lo que demuestra que ciertos países⁴⁴ están en condiciones de aprovechar de algunas oportunidades abiertas por la globalización, a pesar de las crecientes dificultades y probable inviabilidad de una agricultura fundada en miles o millones de pequeños productores esparcidos por el continente y con escasa capacidad de inversión”* (Oya & Santamaría, 2007:151).

Los diferentes desempeños de los países y regiones africanos, reflejan en parte la amplia diversidad de los sistemas de producción agrícola- su potencial agroclimático, su densidad de población, su infraestructura. El desempeño también se relaciona con el acceso a los mercados y servicios. Las zonas rurales, por definición, son especialmente dispersas, lo cual afecta los costos de transporte, la calidad de los servicios públicos y la dependencia en la producción de subsistencia.

En el siglo XXI, en África, los porcentajes de las granjas de menos de 0,5 hectáreas se elevan al 57% en Ruanda y al 44% en Etiopía, aunque solamente ascienden al 13% en la República de Tanzania, el 11% en el Senegal y el 10% en Mozambique. Datos más recientes señalan que la tendencia hacia las granjas más pequeñas continúa en África. Así pues, el continente africano todavía presenta grandes desafíos para enfrentar y que tienen que ver con la ampliación de la superficie agrícola, con los métodos de producción sostenibles y un suministro de agua adecuado, mejora de la infraestructura rural y el acceso a los mercados e incremento de la seguridad alimentaria de muchas familias pobres.

Hecha la revisión de la evolución de la agricultura en África, se concluye que la agricultura constituye un componente esencial de la economía africana, con efectos a nivel de la absorción de la mano de obra disponible en las zonas rurales y la garantía de la soberanía y seguridad alimentaria de millones de personas. Además, se constató en esta revisión que la agricultura africana es diversa y como tal enfrenta también desafíos diversos. A pesar de que en el continente negro no se llevó a Cabo la revolución verde, muchos países africanos presentan buenos ejemplos de éxito en

⁴⁴ Kenia, Zambia, Sudáfrica, Mozambique, Costa de Marfil, Senegal, Tanzania y Etiopía. En general este tipo de producción se ha concentrado en pocos exportadores nacionales o extranjeros con suficientes recursos y tecnología para alcanzar la calidad exigida, con lo que los beneficios principales se han manifestado en forma de creación de empleos permanentes, estacionales y eventuales donde las mujeres han tenido una presencia importante.

este sector que constituirían factores para la reducción de la pobreza en el continente, más los conflictos armados y al VIH-SIDA no dejan desenvolver los verdaderos potenciales del continente.

En la siguiente sección se presentara la situación de la agricultura en Cabo Verde.

2.1.3 La evolución de la agricultura en Cabo Verde

En esta sección se describirá la evolución de la agricultura de Cabo Verde⁴⁵ y se caracterizará la importancia de este sector para la economía y su contribución al bienestar de las familias del mundo rural y a la seguridad y soberanía alimentaria del país.

La producción agrícola está condicionada por las sequias recurrentes, en el país y en la zona sahariana del continente donde se encuentra situado Cabo Verde. El archipiélago, junto con los de Azores, Madera y Canarias, también pertenece a la región del Atlántico denominada Macaronesia

La agricultura caboverdiana es el resultado de las aportaciones de varias inmigraciones que vinieron a las islas: *“la europea, a través de Portugal y la de los esclavos llegados a Cabo Verde desde la costa africana. Estas dos aportaciones humanas, aplicadas a las plantas y animales que se introdujeron, moldearon, igualmente las técnicas culturales que serían adoptadas y se convertirían en datos culturales específicamente caboverdianos”* (Pereira & Silva 1997: 28)⁴⁶.

La mayoría de los autores que han estudiado la agricultura caboverdiana, al menos desde los primeros años del siglo XIX, muestra que *“la forma predominante de explotación es la principal barrera para el desarrollo de la producción y la principal causa de la pobreza en que viven los campesinos. La escasez de tierras de cultivo, la irregularidad de las lluvias, la topografía, los suelos y la erosión, derivados de sus*

⁴⁵ Cabo Verde es un archipiélago formado por diez islas con una superficie de 4.033 km², una población de 491.683 habitantes según el censo de 2010. Situado en el Océano Atlántico a 445 km de la costa africana (INE, 2010, Resultados Preliminares do RGPH 2010). El país hasta 2008 era clasificado de “país menos desarrollado” habiendo logrado su graduación porque dejó de satisfacer dos de los tres criterios que caracterizan esta denominación: una renta baja y la falta de recursos humanos. Por no haber cumplido la tercera (el de vulnerabilidad económica, que se centra en la inestabilidad de la producción agrícola y de las exportaciones de bienes y servicios) se encontraba hasta 2008 en fase de transición, para impedir el retroceso de los logros alcanzados.

⁴⁶ Traducción propia del texto original en portugués.

características intrínsecas y la forma como se cultivan son limitaciones reales para el desarrollo de la producción alimentaria en el archipiélago. Sin embargo, como Pereira e Silva afirma “el factor humano siempre será el más importante como causa principal de la pobreza rural” (Pereira e Silva, 1997:30).

Las tierras no cultivables ocupan cerca del 90% de la superficie del archipiélago. La disponibilidad de tierras cultivables es de 44.531 hectáreas (ha)⁴⁷, de las cuales, la mayor parte (99,6%) pertenece a explotaciones agrícolas familiares. El Estado, los municipios y las asociaciones de productores detienen, cada uno, 0.2% del total de esta área (MAA⁴⁸, 2004:27).

Las explotaciones agrícolas familiares ocupan 44.358 hectáreas (ha). De ellas, 90,8% (40.295 ha) son explotadas en régimen de secano, 7,8% (3.476 ha) de riego y 1.3 % (588.4 ha) en régimen mixto, o sea, regadío y secano. La isla con mayor área agrícola cultivable (52.7%) es la isla de Santiago, seguida de Santo Antão (20,8%) y Fogo (15.8%). En promedio, cada parcela agrícola familiar dispone de 1.26 ha cultivables. En secano este promedio es de 1,19 ha y en regadío 0,49 ha. En la isla de Santiago, la media en área cultivable por familia es de 1,13 ha, inferior a la media nacional. (MAA, 2004:29).

La tierra pertenece sobre todo a propietarios, por lo general, emigrantes ausentes y teniendo, en su mayoría, tierras divididas en parcelas. (DECRP, 2004:15). Existen siete formas de explotación de las parcelas: por cuenta propia, contrato de labranza, arrendamiento, usufructo, “comodato”, “pose útil” y “aforamento”, siendo las tres primeras las más utilizadas. La de “cuenta propia” es la forma de explotación dominante en 54% de las tierras de secano y 62% de las de regadío. El régimen de “contrato de labranza⁴⁹” ocupa el segundo lugar, con 23% de las áreas de secano y 21% de las de regadío. El arrendamiento ocurre en 14,6% de las parcelas de secano y 10% de las de regadío (MAA, 2004:77).

⁴⁷ Según el Censo Agrícola de 2004, existen 44.506 explotaciones agrícolas en Cabo Verde, de las cuales 44.450 (99.87%) son de tipo familiar y 56 son explotaciones no familiares. Las áreas son presentadas en el texto en hectáreas. El censo utiliza “Litros”, que es la unidad de medida de superficie utilizada convencionalmente en el dominio agrícola de Cabo Verde. El litro corresponde a 1000 m² o 0.1 ha (MAA, 2004:8).

⁴⁸ MAA de la sigla en portugués Ministerio de Agricultura e Ambiente

⁴⁹ Este sistema es considerado un obstáculo a la inversión agrícola, por razones ligadas al coste de producción e inseguridad de la posesión de las tierras. En relación al arrendamiento, la mayoría de los agricultores pobres no tienen capacidad para acceder a la tierra por esta vía debido al elevado valor de este. En algunos casos el agricultor se descapitaliza para honrar sus compromisos (FAO, 2006:65).

Desde el descubrimiento y la instalación de los primeros pobladores la tierra en Cabo Verde siempre estuvo en manos de pocas personas. Se relata en un escrito de João da Silva Feijó del año 1797 que *“toda la tierra pertenece a un reducido número de propietarios y la mayor parte de los habitantes no posee tierra para cultivar”*. Esta situación poco se alteraría en el siglo XIX y continuaría en el siglo XX. El censo agrícola de 1963, confirma las constataciones anteriores: *“estructura agraria desequilibrada en que la minoría de los propietarios detiene la posesión de la mayor parte de la tierra, explotándola en sistema de “contrato de labranza” y “arrendamiento” en condiciones de extrema precariedad para el cultivador directo y contra el pago de la renta y de cuotas de la cosecha realmente exageradas”* (Pereira e Silva, 1997:31).

En 1975, el gobierno constituido después de la independencia se propuso cambiar la estructura agraria con el objetivo de promover la justicia social y modernizar la agricultura, aprobando la Ley de Reforma Agraria (LRA) que sería revocada en 1992. Uno de los objetivos de la LRA era la abolición del “contrato de labranza”. Este objetivo no fue alcanzado y los estudios demuestran que ese patrón de explotación de la tierra no solo se mantiene, sino que en algunos casos se ha extendido (FAO, 2006:15).

Las condiciones climatológicas de Cabo Verde⁵⁰ son caracterizadas *“por un corto periodo de lluvias, con precipitaciones de escasa duración y, a veces, torrenciales y mal distribuidas en el tiempo y el espacio, lo que constituye la principal causa de la erosión de los suelos. La baja precipitación, en promedio 225 mm por año, tiene un reflejo negativo en las condiciones de las explotaciones agrícolas y en el abastecimiento de agua, pues solo el 13% del agua caída recarga las cuencas acuíferas subterráneas, el 20% se pierde en el mar y el 67% desaparece por evaporación”*. (MAAP, Plano Estratégico da Agricultura, 2004:35).

Así la escasez del agua (al igual que la de la tierra) constituye otro límite al desarrollo de la agricultura de una forma acelerada. Su cantidad y calidad dependen de muchos factores y varían de una isla para otra. La mayor parte del agua subterránea es

⁵⁰ Según las características bioclimáticas, en Cabo Verde se puede distinguir 4 zonas: árida, semi -árida, húmeda y sub húmeda. En términos de vegetación se distinguen la vegetación natural y la vegetación introducida.

usada en el regadío. La capacidad de movilización de agua para regadío aumentó con la construcción de infraestructuras de captación y almacenamiento, particularmente con la construcción de la primera presa de Cabo Verde, la presa de Poilão, en la isla de Santiago⁵¹. *“Actualmente, se encuentran construidas ocho presas en dos islas del país lo que ayudará a movilizar aproximadamente 38.500.000 m³ de agua por año para a agricultura con el fin de aumentar el área de riego, la producción y la productividad agrícola”* (MDR, 2015:2).

Otras fuentes de agua de menor importancia también son movilizadas: específicamente los cursos de agua permanente que se forman a partir de las nacientes y las aguas regeneradas. Esta última es utilizada en la agricultura de la isla de S. Vicente (FAO CPF⁵², 2012: 11).

Como se constata, los principales puntos débiles del sector agrícola⁵³ son *“la escasez de recursos naturales (agua y suelos) y las condiciones climáticas. Estos factores, juntamente con las técnicas inadecuadas de producción, contribuyen en gran medida a acelerar la degradación de los suelos y son determinantes de la extrema fragilidad del ecosistema caboverdiano”* (MADRRM, PNIA, 2010: 11).

A estos problemas se debe agregar el perfil del (de la) agricultor (a) caboverdiano (a). De acuerdo con el último Censo agrícola de 2004, *“la población agrícola es predominantemente femenina, constituyendo 52% del total, especialmente en la isla de Santiago, donde se concentra 57,7% de la población agrícola. Más de la mitad (50.5%) de las explotaciones agrícolas tiene como cabeza de familia a una mujer. La población agraria es relativamente mayor, pues la edad promedio de los jefes de las explotaciones es de 50 años, siendo 51 años la de los jefes de explotación hombres y 49 años la de las mujeres. Además, las explotaciones agrícolas están dirigidas por personas que en su gran mayoría (48%), tiene como nivel de instrucción la enseñanza básica con una proporción de 37% de no escolarizados. Los que tienen una formación agraria profesional son casi inexistentes (0.4%). En cualquiera de los*

⁵¹ Esta gran infraestructura permitirá el almacenamiento de un millón y 200 mil metros cúbicos de agua, lo que permitirá el riego de 65 hectáreas de nuevas tierras. Todavía se espera para los próximos años la movilización de 6.9 millones de m³ de agua superficial, subterránea y desalada para el riego (FAO CPF 2012-2016, 2012: 12)

⁵² Country Programming Framework 2011-2016.

⁵³ El sector agrícola representa alrededor del 10% del PIB. (DECRP II, 2008:90).

casos, las mujeres tienen un nivel de instrucción más bajo que los hombres” (MAA, 2004:42-44).

Se trata, igualmente, de explotaciones de reducido tamaño en la mayoría de los casos. Según el Censo de 2004, cada explotación agrícola dispone en promedio de 1.2 ha de área cultivable. Las condiciones de vida y de confort de las familias agrícolas son perceptibles si observamos el tipo de habitación, el acceso al agua y la clase de energía utilizada para la preparación de los alimentos y la iluminación. Así, de acuerdo con el Censo de 2004, *“la mayoría (95,5%) de las familias campesinas viven en casa individual, cuyas condiciones sanitarias están lejos de lo ideal, apenas 44% de las habitaciones tienen retrete o letrina”* (MAA, 2004:46).

La principal fuente de abastecimiento de agua de estas familias es la fuente (*“chafariz”*), en una proporción de 45%, seguida de la red pública en una proporción de 27,6%. Como principal fuente de energía para cocinar, las familias campesinas utilizan mucho la combinación de gas, petróleo y leña. De cualquier forma, la leña combinado con gas o carbón constituye la principal fuente de energía para cocinar, siendo utilizada en 64% de las explotaciones agrícolas, con las tasas más elevadas en las islas de Santiago (89%). En lo que concierne a la iluminación *“la vela constituye la principal fuente de energía para 54% de las familias. En relación a las condiciones de confort, 75% de las familias disponen de radio, 42% dispone de televisión y 30% de nevera”* (MAA, 2004:47).

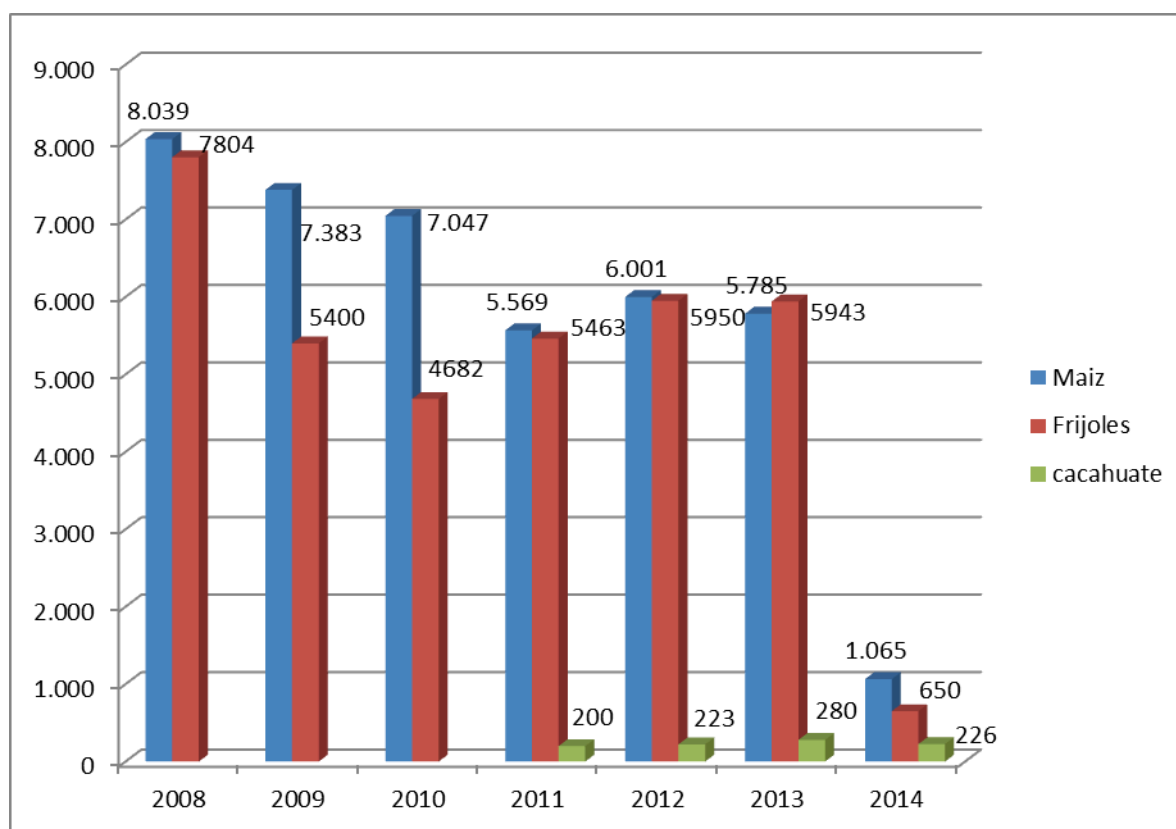
La agricultura caboverdiana practica el sistema de secano, el sistema de riego y sistemas mixtos (secano y regadío). En el sistema de secano se cultiva principalmente el maíz en asociación con las judías y/u otros productos como el cacahuete, la calabaza y tubérculos, según las ZAE (Zona Agro-Ecológica), las necesidades específicas del agricultor y las tradiciones locales. La utilización de factores de producción como los fertilizantes y los pesticidas es muy limitada (Ibíd.).

La evolución de la producción agrícola⁵⁴ en secano ha sido irregular a pesar de su importancia económica y social para las familias, variando, desde el año 2000, entre 4.116 y 24.341 toneladas para el maíz y entre 955 y 7.310 toneladas para las

⁵⁴ La producción agrícola cubre menos de 20% de las necesidades alimenticias del país

alubias. La productividad es baja, alrededor de 300 kg/ha y de 90 kg/ha, respectivamente. Esto se deberá al bajo nivel de utilización de fertilizantes, semillas mejoradas, pesticidas y a la insuficiencia e irregularidad de las lluvias mal distribuidas en el espacio y en el tiempo. La producción agrícola es poco diversificada en las zonas de baja altitud, sin embargo en las zonas húmedas y sub-húmedas se practica la integración de cultivos de hortalizas con tubérculos, raíces y árboles frutales, lo que se traduce en una mejoría de los ingresos de los agricultores. (PEDA, 2004:96).

Gráfico 1.2: Producción de Secano en Toneladas



Fuente: MDR, 2015

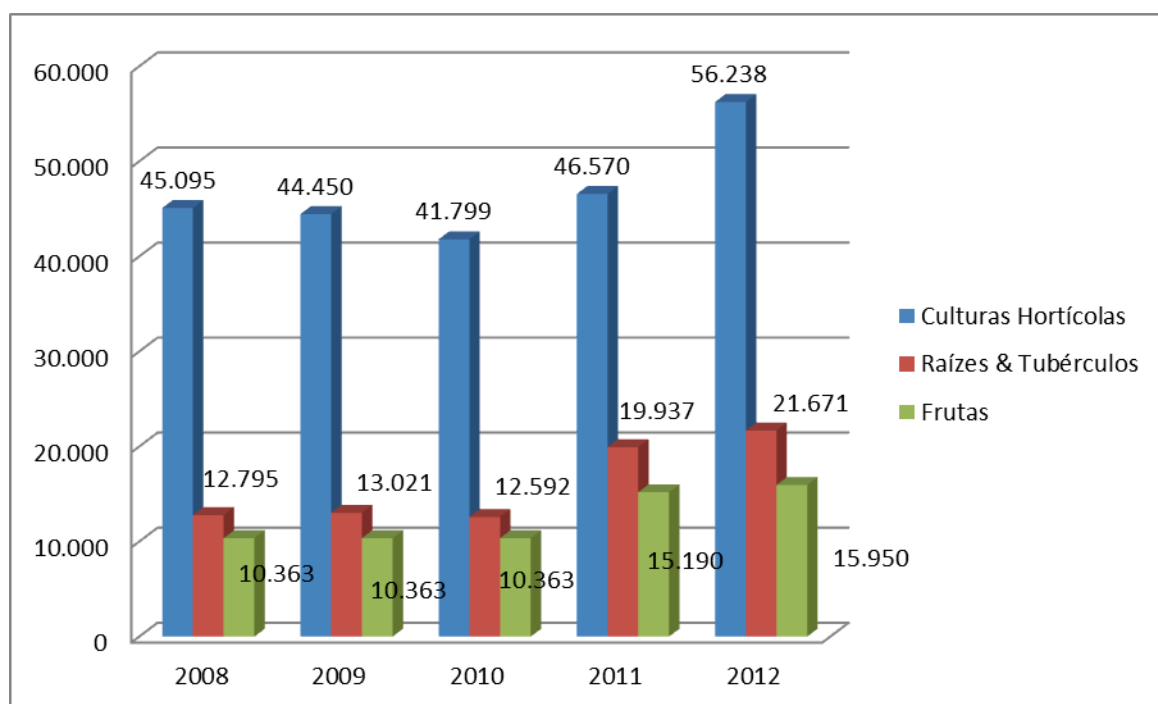
En regadío se cultivan aproximadamente 3.476 ha de micro-perímetros⁵⁵ La irrigación es practicada a partir del agua que proviene fundamentalmente de la explotación de acuíferos subterráneos mediante pozos y/o galerías. El regadío se practica en las laderas con terrazas armadas, en terrenos planos en los fondos de las

⁵⁵ Aproximadamente 7500 agricultores (entre hombres y mujeres practican el regadío y en la forma dominante de explotación: ocupación directa (50%) y semi-directa (13%).

cuencas y planicies. La irrigación es efectuada con intervalos de riego muy largos. También se observa una falta de eficiencia de los canales de riego con muchas pérdidas de agua y, por consiguiente una elevada presión sobre los acuíferos. Los cultivos principales en regadío hasta el año 2000 fueron la caña de azúcar, los plátanos y las hortalizas (FAO/CPF, 2012: 12).

En los últimos años, la producción se ha incrementado significativamente debido a la introducción de especies más productivas y variedades adaptadas a las condiciones agroclimáticas del país, la sustitución gradual de áreas vegetales antes cultivadas con caña de azúcar, plátano y yuca, la introducción masiva de las técnicas de micro-riego, la investigación aplicada y capacitación de productores y técnicos del sector y a la ejecución de obras para captación, almacenamiento y distribución del agua. Sin embargo, la producción continúa por debajo de su potencial teórico debido a la baja disponibilidad de agua y problemas de mala gestión (Ibíd.).

Gráfico 2.2: Producción de Regadío en Toneladas



Fuente: MDR, 2015

Debido a la introducción de nuevas tecnologías (riego por goteo) y de variedades de semillas mejoradas y altamente adaptadas a las condiciones agro-climáticas, el sector ha registrado una fuerte evolución de la productividad, provocando un cambio gradual en la estructura del sector primario y desempeñando un papel cada vez más importante en la vida de las poblaciones rurales. En este punto, no se puede dejar de referir el papel que la investigación agrícola ha tenido en el desarrollo de la agricultura caboverdiana. El INIDA a puesto a disposición de los agricultores semillas y material vegetal que han contribuido para el aumento de la producción. Actualmente esta institución tiene una lista de variedades recomendadas para el sector agrícola del país, que comprende 38 especies y 125 variedades de hortícolas y tubérculos, que comprende 121 variedades testadas en los últimos dos años (2012 y 2013).

Sin embargo, todavía subsiste en este subsector la falta de un sistema estadístico que permita una mayor visibilidad a nivel de las cuentas nacionales y que evalúe el efecto sobre la reducción de la pobreza en las poblaciones que se dedican a esta actividad. (MDR, PNIA, 2010: 15).

La insularidad, el clima, la abrupta orografía, la escasez de suelos y de recursos hídricos han condicionado también la actividad ganadera, bastante limitada no sólo por los factores antes mencionados sino también por la reducida dimensión del mercado al que se dirige y por la lejanía de los centros de producción de insumos lo que se traduce en un encarecimiento de los costos de producción.

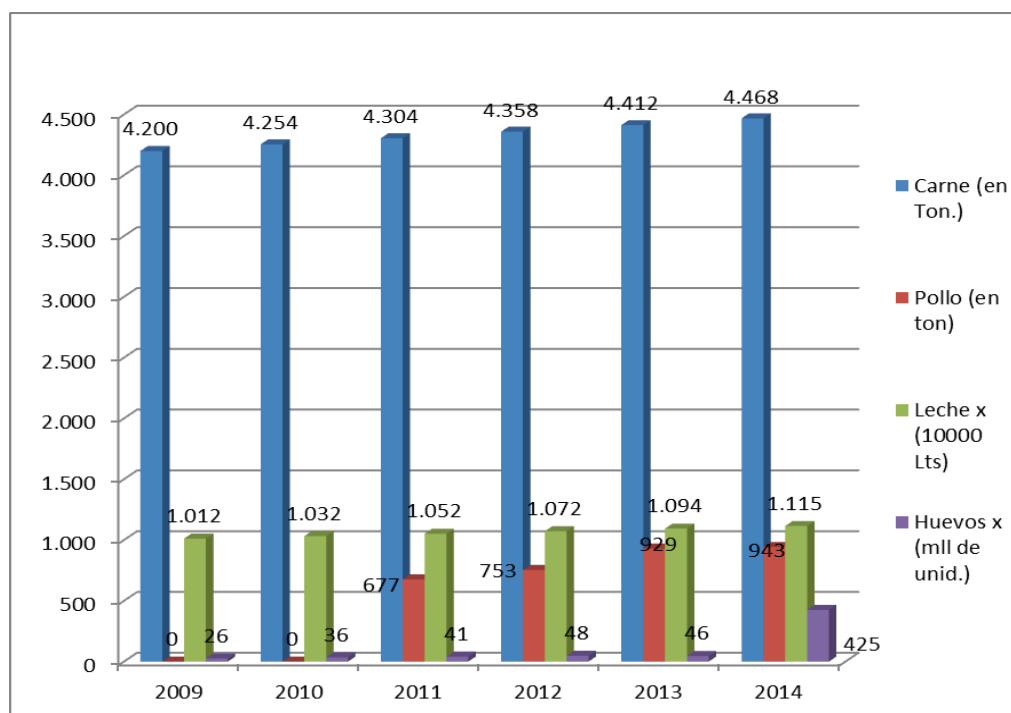
Como fue visto anteriormente, debido a la escasa disponibilidad de recursos naturales (agua, suelo, vegetación) y su desigual acceso, agravada por el aumento de la población (2,4%), la agricultura sólo cubre muy parcialmente las necesidades básicas de alimentos (menos de 20% de los cereales). Sin embargo, la producción agrícola tiene un papel clave para garantizar la estabilización de los precios de los alimentos, en especial de los productos cubiertos por la producción nacional. Su importancia a nivel social se traduce en términos de subsistencia y empleo. Las exportaciones agrícolas son prácticamente nulas existiendo apenas el mercado

externo específico de los emigrantes caboverdianos. (Para el caso del aguardiente de caña de azúcar).

En Cabo Verde la ganadería es una actividad practicada por el 92% de las familias campesinas. Ella complementa las actividades de la agricultura y constituye un componente importante de los ingresos y medios de subsistencia de las familias rurales. El sector aporta la mayor parte del consumo actual de carne (13,5 kg / per cápita / año). Los rebaños concentrados en las islas de Santiago, Fogo y Santo Antão, se componen de animales bien adaptados y de una gran variedad genética pero poco productiva (PEDA, 2004:102)⁵⁶.

En este sector, varias actividades se han llevado a cabo para ayudar a mejorar las condiciones de los que se dedican a este subsector. Se trata de: i) el desarrollo y aplicación de planes de gestión de zonas pastorales en las cuencas existentes; ii) mejoramiento de las condiciones sanitarias en las zonas de pastoreo a través del desarrollo del programa de inversiones en la mejora de la producción animal y iii) el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones públicas, privadas (incluidas las ONG) y las comunidades locales que participan en la gestión, la conservación y el uso sostenible de los recursos de pastoreo.

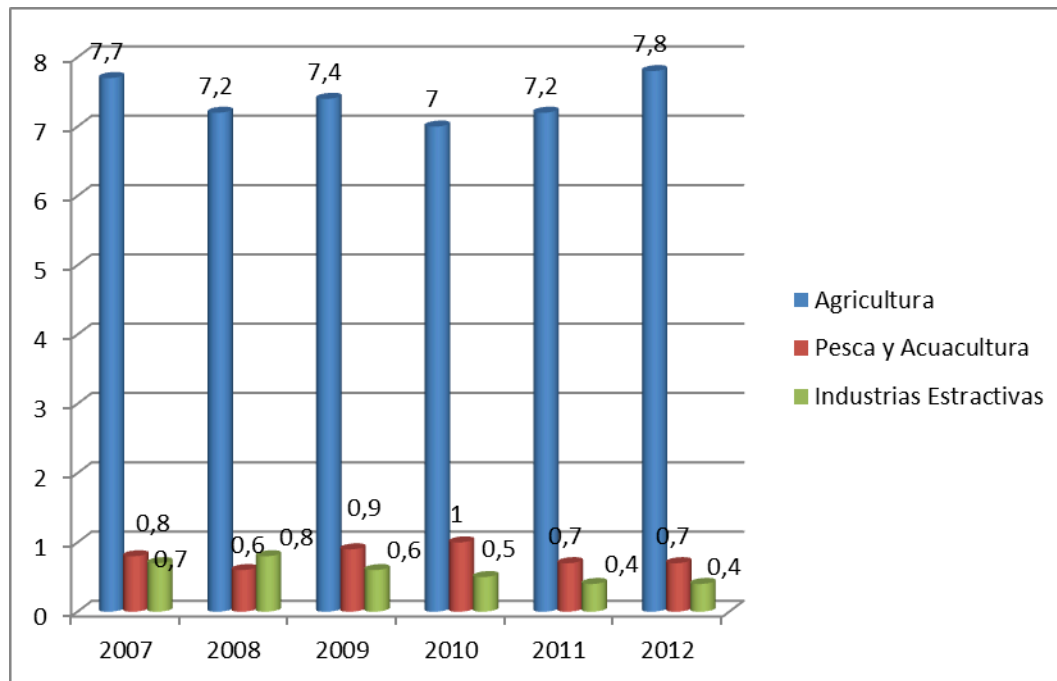
⁵⁶ Los técnicos de Cabo Verde reconocen que en realidad se desconoce el potencial genético de los animales por falta de recursos humanos especializados a pesar de que existen intervenciones en el mejoramiento genético de algunas especies, en especial la caprina y el porcino.

Gráfico 2.3: Producción animal en Toneladas

Fuente: MDR, 2015

A pesar de las medidas de mejora, a través de los años no se ha producido un cambio en el perfil de la producción/creación animal. Los principales factores que no permitieron este cambio son los siguientes: “(i) la fuerte competencia de productos importados que bloquean la iniciativa de la producción nacional; (ii) la importación directa o indirecta de todos los insumos; (iii) el mal estado de salud de los animales y la calidad de los productos resultantes de la falta de regulación, reglamentación, normalización y control; iv) el déficit estructural de forraje, incluso en años de lluvias “normales”, y el desequilibrio entre la capacidad ganadera y otras limitaciones son importantes en el sector pecuario. De hecho, en años de sequía, la tasa de cobertura de las necesidades es de alrededor de 30%” (FAO: 2012:14).

El crecimiento de este sector agrícola (*Lato Sensu*) ha sido discontinuo: cayó del 11,8% al 11,2% en el período 1992-2002. Pasó de 5,8% en 2005 para 11% en 2006 y 2007 y 11,6% en 2008. Los diversos gobiernos del país están trabajando para que la agricultura aumente su potencial para convertirse en una importante fuente de crecimiento para contribuir para la reducción de la pobreza.

Gráfico 2.4: Evolución del PIB Agrícola

Fuente: INE, 2015

Como puede ser visto en el gráfico anterior, el PIB del sector agrícola ha evolucionado positivamente entre 2007 y 2012, si bien su contribución al PIB del país es menor del 10%. El sector de la pesca, a pesar de haber experimentado algún crecimiento en la transformación del producto pesquero, representa un porcentaje poco significativo del PIB (menos de 1%). El sector terciario es el principal motor económico del país.

Así, a pesar del aumento de la producción, el sector agrícola representa menos del 10% del PIB, sigue dependiendo en gran medida de la intensidad de las precipitaciones y el 80% de la demanda de alimentos se importa. Sin embargo, las oportunidades para aumentar la productividad y el rendimiento de la agricultura son reales en varios sectores: la producción de queso, carne, café, vino, aguardiente de caña y fruta son áreas mal explotadas. Por último, conviene subrayar el papel clave que la agricultura desempeña en la garantía de la soberanía y la seguridad alimentarias, y en la conservación del medio ambiente, a través del cuidado del entorno natural y el mantenimiento del paisaje tradicional. De ahí la importancia que

los diferentes gobiernos han dado y dan a la movilización de recursos hídricos para el crecimiento sustentado de la agricultura (DECRP III, 2012:2).

Tabla 2.1: Contribución de los Sectores al PIB

Sectores	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Primario	9,2	8,8	9,3	8,8	8,4	8,8
Secundario	16,2	18	17,4	17,8	17,3	16,9
Terciario	61	59,6	60,8	61,3	60,8	62,2

Fuente: INE, 2015

El sector terciario tiene el mayor crecimiento en términos de peso en el PIB, ocupando actualmente un lugar importante en la estructura económica del país. En 2007 contribuía con el 61% del PIB y en 2012 con el 62,2%. Este crecimiento es debido al fuerte dinamismo del turismo, aliado a la evolución del transporte, banca, seguros y comercio. Este sector, es actualmente el principal responsable de la creación de empleos y el que ocupa gran parte de la población activa. Es, además, el que más atrae las inversiones privadas.

En conclusión podemos decir que el sector agrícola en Cabo Verde presenta muchos desafíos. Es un sector que enfrenta grandes dificultades de varia orden pero que a pesar de eso la producción se ha incrementado significativamente debido a la introducción de especies más productivas y a variedades más resistentes al clima. La ganadería también es un sector donde se han hecho algunas inversiones pero los logros son más reducidos. A pesar de eso el sector poco contribuye para la formación de la estructura del PIB. Los logros alcanzados en el sector son el resultado de los diferentes gobiernos que han trabajado para que el sector agrícola aumente su potencial pero todavía el sector se confronta con dificultades de orden organizacional sobre todo.

Se han hecho muchas inversiones en el capital físico sobre todo para la movilización del agua (represas, diques, etc.) lo que ha concurrido para el aumento de las parcelas agrícolas de riego y consecuentemente el aumento substancial de la producción agrícola y el refuerzo de la disponibilidad durante todo el año de productos alimentares a nivel nacional. Somos de la opinión que todavía falta

direccionar mejor los esfuerzos aumentar más el capital humano y social para que este sector se desarrolle más.

2.2. Marco de las Políticas Agrícolas

En esta sección se desarrollará el marco conceptual de las políticas agrícolas. En primer lugar se describirá el marco conceptual general de las políticas públicas y luego se revisarán las principales políticas económicas mundiales que tienen influencia en las políticas agrícolas nacionales o regionales. Se trata principalmente de las políticas nacionales de Estados Unidos y Europa. En relación a las Políticas Agrícolas de Europa (PA) se analizará la PAC (Política Agrícola Comunitaria) de la Unión Europea⁵⁷. Juntamente con el análisis de estas políticas se comentaran los acuerdos del GATT, profundizándose en la Ronda de Uruguay debido a su importancia en relación con la agricultura, lo que también permitirá tratar algunas cuestiones referentes a la OMC.

A continuación se analizará la política agrícola existente a nivel del continente africano, región a la que Cabo Verde pertenece geográfica y económicamente y que tiene una relación estrecha con la política agrícola de Cabo Verde, la ECOWAP. Por último, se hará una revisión de lo que ha sido la evolución de la política agrícola caboverdiana.

2.2.1 Las Políticas Agrícolas a nivel internacional

En esta sub sección se analizarán el marco de las políticas agrícolas de Estados Unidos (EEUU) y la Unión Europea (UE) y se insistirá en las repercusiones que estas políticas tienen sobre la agricultura mundial. También se verá como esas políticas han conducido al establecimiento de los acuerdos del GATT y a la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los que han ayudado a diseñar (o mejor

⁵⁷ La UE constituye el principal socio comercial de Cabo Verde. El país fue beneficiado por la UE por el mecanismo todo excepto armas (TEA), del inglés Everyth but Arms que le daba acceso al mercado de la UE con exención de aranceles. Entretanto Cabo Verde dejó de hacer parte de los PMA y así, fue retirado de la lista de los beneficiarios del TEA en Enero de 2012. De momento Cabo Verde estableció con la UE un acuerdo de aparcería económica en el ámbito del Acuerdo de Cotonou. En este ámbito CV continuará gozando de exención fiscal a las exportaciones caboverdianas en el mercado UE, pero en términos recíprocos. (CNUED, 2012:6).

dicho influenciar) las políticas agrícolas nacionales con efectos tanto positivos como negativos en la evolución de los países desarrollados y en desarrollo.

2.2.2.1 La Política Agrícola Americana

Los Estados Unidos es el mayor exportador de productos agrícolas y desde los años treinta tienen una Ley de Ordenación Agrícola. Esta Ley permitía a las autoridades recurrir a derechos arancelarios, a controles cuantitativos de las importaciones y a subvenciones a las exportaciones cuando era necesario para estabilizar los precios internos al productor. La Unión Europea (UE) todavía no existía y su Política Agrícola Común (PAC) no fue completada hasta principios de los años sesenta. La mayoría de los otros países que ahora son importantes en la comercialización de productos agrícolas se estaban recuperando de la guerra o recién habían logrado la independencia. Algunos, sin embargo, jugaron un papel eficaz en el debate y las negociaciones, como por ejemplo Australia.

Estados Unidos (EEUU) tiene el mayor índice de productividad agrícola del planeta, a pesar de emplear apenas 3% de su población económicamente activa. Las actividades agrarias han sido desde siempre subsidiadas y los EEUU fue el mayor defensor de la agricultura subsidiada desde la creación del GATT en 1947. En sus diferentes etapas, las políticas agrícolas americanas se han abocado a la distribución de los vastos recursos de tierra de la nación, al incremento de la productividad y a la mejoría del estándar de vida de los agricultores norteamericanos, así como a la asistencia a los agricultores para la comercialización de sus productos (FENALCE, 2006:5).

La política agraria norteamericana, contempla además de las ayudas directas a los agricultores, otros instrumentos y programas ligados a temas medioambientales, de desarrollo rural y salubridad alimentaria, más que no serán tratados en este apartado.

En la década de los 80, debido al elevado déficit público y a la incapacidad del gobierno americano de mantener el apoyo a las actividades agropecuarias, la política agrícola americana fue muy criticada. Además, las barreras que los productos

americanos encontraron en otros mercados llevaron a defender, por parte de los EEUU, la tesis de la liberalización de los mercados y la reducción de los subsidios estatales. El neoliberalismo, fue la base para la fundamentación teórica contra la subvención y el proteccionismo. Así, en 1990, fue instituido el FARM ACT (FA), que tenía como objetivo la disminución del amparo gubernamental al sector y cuyos precios deberían ser establecidos progresivamente nivelándolos a los del mercado. A través del FA, la subvención estatal se debería limitar, a corto plazo, apenas a los programas de incentivo a la exportación. Entretanto la PAC europea caminaba en el sentido contrario, ampliando los estímulos a las actividades agrícolas y a la protección de sus productos en el mercado mundial. En esa coyuntura, los EEUU revisaron y expandieron sus programas de subsidio a la exportación y a la producción interna (FENALCE, 2006:12).

Una diferencia fundamental de la política agrícola norteamericana en relación a la europea es que el gobierno norteamericano asume los costos de la subvención, sin transferirlos al consumidor. En los EU los precios del mercado interno no son superiores a los del mercado internacional. Fuera de eso, la actividad agrícola norteamericana es una actividad significativa en el conjunto de la economía y de la balanza comercial. Los productos agrícolas representan cerca de 14% de las exportaciones totales del país, mientras que en Europa representan 2%. La agricultura de los EU es la más moderna del mundo, presenta una productividad elevada y es una grande exportadora de alimentos (50% del comercio de trigo y más del 80% del maíz y soja) (ibíd.).

En mayo de 2002, fue aprobada una nueva Ley Agraria, *la Farm Security And Rural Investment Act, (FSRIA)*, que presupone un incremento importante del apoyo al sector agrario y es vista con preocupación debido a las consecuencias que podría tener en la bajada de precios a nivel mundial, como consecuencia de los importantes subsidios a favor de los agricultores norteamericanos. De esta forma se confirma el carácter “proteccionista” de la política agrícola americana, por lo que fue muy criticada en el momento de su aprobación por la UE, el grupo CAIRNS⁵⁸, Canadá y

⁵⁸ Este grupo se formó en 1986 en una ciudad australiana del mismo nombre. Estos países representan más de 25% de las exportaciones mundiales de los productos agrícolas. El mismo es constituido por 19 países: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil,

Argentina (ICE, 2003:39). En particular la UE criticó la FSRIA, por las consecuencias negativas en la PAC, que será analizada a continuación.

2.2.2.2 La Política Agrícola Europea

La Política Agrícola Común (PAC), es considerada por algunos autores como la principal política económica común de la Unión Europea (UE), no siendo la más antigua pues en 1950 fue instaurada la CECA (Comunidad Europea del Carbón y el Acero). En la actualidad, la PAC sigue desempeñando un papel crucial en la Unión Europea no solo porque más del 90 % de los territorios de la Unión está cubierto por superficies agrícolas o bosques, sino sobre todo porque la PAC se ha convertido en un instrumento fundamental para hacer frente a los nuevos retos de la calidad de los alimentos, el respeto del medio ambiente⁵⁹ y los intercambios comerciales⁵⁹.

La PAC tiene como objeto: *“garantizar a los agricultores un nivel de vida razonable, ofrecer a los consumidores alimentos de calidad a precios justos y preservar el patrimonio rural”* (Guía de la UE, 2010: 100).

Esta política ha evolucionado desde su creación, ajustándose a las necesidades cambiantes de la sociedad, de modo que adquieren una importancia creciente la inocuidad de los alimentos, la conservación del medio ambiente, la relación calidad precios y la agricultura como fuente de cultivos destinados a la producción de combustibles (ibíd.).

Sus principales objetivos son: i) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo nacional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular de la mano de obra; ii) garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura; iii) establecer los mercados; iv) garantizar la seguridad de los abastecimientos y v) asegurar al consumidor suministros a precios razonables (ibíd.).

Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

⁵⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture

La PAC era unánimemente considerada como un sector estratégico para garantizar el éxito del proyecto europeo. Esta sucede a las políticas agrarias “productivistas” (sin modificar esta característica como se verá más adelante) que todos los países del noroeste de Europa (incluyendo el Reino Unido) implantaron tras la 2ª Guerra Mundial, inspirados en el modelo de desarrollo agropecuario diseñado en EU durante la crisis de los años treinta.

Presionados por las privaciones de la guerra, todos los países europeos intentaron reactivar rápidamente la producción agropecuaria. Por tanto, al instituirse el Mercado Común en 1957, a ninguno de los seis gobiernos fundadores⁶⁰ se les ocurrió renunciar a dichas políticas agrarias, al contrario, intentaron darle continuidad mediante una regulación común: *“al reservar para sus sectores agropecuarios, sus industrias y sus comercios agroalimentarios un acceso privilegiado al gran mercado europeo en proceso de creación, los gobiernos intentaban fomentar el crecimiento general del conjunto* (Delorme, 2001:59).

Importa señalar que según Delorme (2001), este objetivo económico coincide con las dos grandes preocupaciones políticas de los promotores del proyecto europeo. La primera de ellas consiste en mantener el equilibrio entre Alemania y su industria, por una parte, y Francia y su sector agropecuario, por la otra. La segunda preocupación política consistió en obtener apoyo popular para el proyecto europeo (Ibíd.).

De acuerdo con este marco ideológico y político, la PAC se basa en dos intervenciones: La política de mercados y la política que atañe a las estructuras de producción. La política de mercados, a partir de 1962, protege y estabiliza los mercados europeos con niveles de precios superiores a las cotizaciones mundiales. Esta política está regida por tres principios rectores: i) el principio de preferencia comunitaria: prioridad para la comercialización de los productos procedentes de los Estados Miembros dentro de la Comunidad; ii) el principio de unidad de mercado y iii) el principio de solidaridad financiera, que conduce a crear el FEOGA (REIMAR, 2010:101).

⁶⁰ Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Alemania Occidental, Francia e Italia.

Desde su instauración en 1962, la PAC se ha sometido a sucesivas modificaciones, con el objeto de adaptarse al contexto estructural de cada periodo. Para lograr estos objetivos, se pusieron en marcha una serie de mecanismos (precios interiores elevados, protección en las fronteras y prioridad de los productos comunitarios). Estas medidas supusieron *“la aparición de una serie de disfunciones entre las que se enumeran: i) aparición de excedentes agrarios, ii) crecimiento limitado de la demanda, iii) excesivo aumento de los productos almacenados públicamente, iv) desequilibrio entre el gasto agrario en aumento y el descenso de las rentas, v) caída de los precios de los productos agrarios a nivel internacional debido a la presión de los excedentes europeos”* (Ibíd.).

Ante este contexto, *“a finales de la década de los setenta y en la década de los ochenta se adoptan medidas para solucionar el problema de los excedentes de la producción. En 1992, se concretiza una de las principales reformas de la PAC: la reforma “Mac Sharry”, basada en un sistema de ayudas o pagos directos a los agricultores, con el fin de evitar excedentes, acercar los precios comunitarios a los precios mundiales, mantener a los agricultores en el campo como protectores naturales del medio ambiente y ceder al mismo tiempo a los precios externos fijados en los acuerdos del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio)”*⁶¹ (REIMAD, 2010:107).

En 2000, se ampliaron las funciones de la FEOGA-Garantía⁶² que pasó a reemplazar al FEOGA-Orientación y, por último, apareció la iniciativa comunitaria orientada al desarrollo rural, denominada Leader +. En 2003, la PAC es objeto de una nueva reforma, en la misma línea de las revisiones anteriores pero teniendo en cuenta el nuevo contexto europeo (la cuarta ampliación de la UE) y el internacional, o sea, la Ronda de Doha de la OMC (Organización Mundial del Comercio). En ese mismo año los ministros de agricultura acordaron una reducción de los precios de intervención de algunos productos, la desvinculación completa de los pagos respecto a la

⁶¹ Del acrónimo en inglés: General Agreement on Tariffs and Trade

⁶² La financiación de la PAC es hecha a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), creado en 1962, con dos secciones. El FEOGA-garantía cuyo objeto era asegurar la financiación de las acciones de regulación del mercado a partir de las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) y la sección FEOGA – Orientación, que fomentaba las reformas agrícolas estructurales y el desarrollo de las zonas rurales. En 2005, el Consejo establece un marco jurídico único para la financiación de la PAC: Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola para el desarrollo Rural (FEADER), que substituyen el antiguo FEOGA (REIMAR, 2010:100).

producción, una mayor disciplina financiera, la condicionalidad de las ayudas a requisitos medioambientales y, por último, el refuerzo de la política de desarrollo rural (Ibíd.).

En 2008, *“el Consejo de Agricultura de la Unión Europea, llega a un acuerdo político cuyos retos principales son: la lucha contra el cambio climático y su adaptación; la aplicación de una gestión más rigurosa del agua; la utilización de energías renovables; la preservación de la biodiversidad; la continuación de la innovación en todos los sectores y el apoyo al ajuste económico del sector lechero”* (ibíd.).

Para el periodo 2007/2013, se propuso una reforma de la PAC consistente en *“la simplificación de la normativa comunitaria (fundir en una sola normativa los 21 reglamentos sectoriales), la reducción de las ayudas financieras, la reforma de algunas OCM y el funcionamiento de la PAC en estrecha relación con las directrices de desarrollo rural previstas para dicho periodo. En 2013, la PAC fue objeto de otra reforma importante cuyo principal objetivo era responder a los nuevos retos que afrontaba el sector agrícola. La PAC también se adecuó para contribuir mejor a los objetivos de la Estrategia Europa 2020 impulsando un crecimiento sostenible, inteligente e integrador”* (CE, 2015:3).

Al igual que la política agrícola estadounidense, la PAC, es también objeto de críticas relacionadas con su carácter proteccionista pues tiende a *“inducir la superproducción y desestabilizar los precios a nivel internacional. En el interior de la propia UE, las críticas también son levantadas debido al elevado presupuesto previsto para la implementación de ésta, con la existencia de discriminaciones entre los agricultores de los diferentes Estados miembros y las incertidumbres en relación a los beneficiarios del segundo pilar (desarrollo rural) al no existir en dicha política propuestas concretas”* (Maluenda, 2003:44).

La PAC ha protegido a los productores europeos hace más de treinta años, consiguiendo superar su objetivo inicial de tal manera que desde los años 80 la CE es excedentaria en casi todos los alimentos básicos (trigo, productos lácteos, carne de ave, bovina y porcina, huevos, hortalizas), exportando parte de sus excedentes mediante subvenciones. También los EEUU han protegido durante décadas su

agricultura, aunque los mecanismos utilizados difieran bastante de los de la PAC (Sutcliffe, 1996:298).

Estas políticas han tenido un papel determinante en los intercambios agrícolas mundiales, sobre todo en los cereales, y entre estos en los dedicados a la alimentación animal, *“influyendo decisivamente en un sistema alimenticio mundial cada vez más occidentalizado y contribuyendo a crear o incrementar la dependencia alimentaria de muchos países en desarrollo”* (ibíd.).

Algunas distorsiones debidas a estas influencias son enumeradas a continuación: un sistema proteccionista a través de subvenciones y aranceles que genera considerables ganancias para los productores europeos, y enormes cantidades de sobre-oferta que se exportan a los mercados internacionales a través del *dumping* (un producto es exportado a un precio inferior que el cobrado en el mercado interno). De esta manera, los pequeños agricultores en los países pobres sufren las consecuencias de las exportaciones europeas y del acceso limitado a los mercados, manteniéndose su población rural en estado de pobreza a veces extrema.

También se verifica un efecto desmotivador *“al crear dificultades a la producción agrícola local poniendo en peligro la supervivencia de amplios sectores de la población cuyos ingresos provenían de la agricultura. Igualmente aumentó la dependencia de muchos países en desarrollo de las importaciones de productos alimenticios a precios reducidos, a pesar de que esta situación favorece a los consumidores urbanos de estos países. Hubo también un aumento de la dependencia alimentaria al tiempo que se introducía hábitos de consumo occidentales mucho menos sostenibles que los autóctonos”* (Zabalo, 2000:17).

Se puede tomar como ejemplo el continente Africano: el peso de los productos básicos, que, representan cerca de las tres cuartas partes de sus exportaciones ha disminuido notablemente, de 8,6%, entre 1970 y 1972 a 3% entre 1996 y 1997 (en porcentaje de exportaciones mundiales de materias primas). Este descenso ha supuesto para África una pérdida considerable de recursos monetarios en divisas, casi tres veces más que la ayuda oficial al desarrollo recibida por el continente en 1998 (ibíd.).

Cabo Verde, a pesar de no ser un país exportador de alimentos sufre también de esta evolución, como importador neto de alimentos, (aproximadamente 80% de las necesidades alimentares tienen que ser adquiridas en el exterior). Porque la inestabilidad de los precios repercute en el acceso a dichos productos así como agrava el déficit de su balanza de pagos. *“Con la liberalización de los precios de los productos alimenticios, hubo una mejoría en el acceso económico a los productos importados a veces más baratos, pero algunos de ellos competían con la producción nacional, como es el caso de la papa, la cebolla y las aves, con los que el país había alcanzado la autosuficiencia productiva”* (FAO, 2012:13).

Actualmente Cabo Verde negocia un acuerdo económico (APE) con la UE, en el ámbito del Acuerdo Cuadro de Cotonou. Este acuerdo deberá asegurar la exención fiscal de las exportaciones caboverdianas al mercado de la UE salvaguardando la reciprocidad. Algunos comentaristas se preguntan si la eliminación de los aranceles para la mayoría de los productos europeos, no acarreará una reducción de las recetas gubernamentales cuyos efectos se hagan sentir en la prestación de los servicios públicos⁶³.

Otra consecuencia podría ser la inhibición de las perspectivas de desarrollo de actividades agroindustriales del país, lo que perjudicaría sobre todo a las mujeres que trabajan en estos sectores, afectados por la concurrencia de las importaciones (CNUED, 2012:6).

Igualmente un estudio⁶⁴ llevado a cabo por las CNUED en Cabo Verde concluye que *“un aumento de los precios internacionales de los alimentos aumentaría la pobreza en un 2,6%, con repercusiones negativas muy importantes en la cesta familiar de las familias rurales”* (Ibíd.: 7).

⁶³ Zouhon-bi y Nielsen (2007), verificaron que la liberalización tarifaria en el contexto del APE reduciría el total de las recetas finales del país en 78%. Esta contracción correspondería a una disminución del 15,8% en el total de las recetas gubernamentales lo que equivaldría a una caída de 3,6% del PIB (CNUED, 2012:28).

⁶⁴ El estudio simula las consecuencias para la pobreza que una elevación de 10% de los precios de los alimentos a nivel internacional acarrearía.

Entre los aspectos positivos se puede constatar un aumento del empleo informal⁶⁵ a través del aumento de la oferta de productos disponibles provenientes de la importación. Igualmente, el estudio señalado anteriormente, simuló los resultados recurrentes de una completa liberalización arancelaria en el comercio de la agricultura, especialmente en el ámbito de la APE. Así de acuerdo con el referido estudio: *“Los aranceles NMF (Nación Más Favorable)⁶⁶ aplicados alcanzan un promedio del 12% para los productos agrícolas. Así el estudio estimó que una total liberalización de aranceles provocaría una disminución del 10% en los precios de los alimentos. El objetivo de esta segunda simulación consistió en aislar el impacto de las políticas de liberalización del comercio en Cabo Verde sobre el precio de los alimentos, separándolo de otros factores que influyan sobre los precios. La disminución del precio de los alimentos causada por la reducción arancelaria podría reducir el nivel de pobreza. A nivel nacional, la proporción de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza se reduciría un 2,6%”*(CNUED, 2012:7).

El estudio encuentra una posible reducción de la pobreza derivada de la reducción arancelaria, pero no toma en cuenta los efectos sobre la seguridad alimentaria del país. Debido a su situación geográfica y condiciones climáticas el país sufre de una inseguridad alimentaria estructural, por lo que siempre será dependiente de las importaciones de alimentos. Sin embargo, existe interés, como se podrá ver en el análisis de la evolución de la política agrícola caboverdiana más adelante, en mantener cierta capacidad de producción alimentaria nacional a través del desarrollo de la agricultura y la ganadería reduciendo así la exposición del país a los riesgos provocados por la alta volatilidad de los precios internacionales y garantizando el sustento económico de las familias agrícolas. De esta forma, las familias que practican una agricultura de autoconsumo, podrán evitar los efectos de la liberalización del comercio del sector agrícola.

⁶⁵ El sector terciario es el mayor empleador de Cabo Verde al absorber 63% del total de la mano de obra disponible en 2010, siendo 82,2% mujeres y 50,1% de hombres. Las mujeres están empleadas principalmente en el sector de servicios y en el comercio informal (60,6% mujeres contra 39,4 hombres (CNUED, 2012:12).

⁶⁶ Contendida en el artículo 1. Ella impone a las partes contratantes la obligación de acordarse mutua igualdad de tratamiento.

2.2.2.3 El GATT y la OMC

Las confrontaciones de las políticas agrícolas entre los EEUU y la UE han provocado el surgimiento de acuerdos a través del GATT⁶⁷ y de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

A nivel del GATT, la cuestión del comercio de productos agropecuarios quedó excluida de las negociaciones en sus primeros años de vida desde 1948 hasta la Ronda Uruguay, iniciada en 1986. El sentir general era que la agricultura representaba un sector especial de la economía, que por razones de seguridad alimentaria nacional, no podía recibir el mismo trato que los demás sectores (FAO, 1998)⁶⁸.

Fue en la Ronda Uruguay que la agricultura, como sector, entró en la mesa de negociaciones del GATT; aunque anteriormente algunos productos agropecuarios habían sido objeto de negociaciones por separado. Por ejemplo, en la Ronda Dillon (1960-1961) se consiguió reducir a niveles muy bajos los aranceles aplicados a la soja, el algodón, las hortalizas y las frutas en conserva, y el Convenio Internacional del Trigo y el Acuerdo Internacional sobre los Productos Lácteos y la Carne se negociaron bajo los auspicios de la Ronda Kennedy (1962-1967).

La política productivista junto con el limitado interés del GATT por el sector agropecuario, aumentaron de manera creciente los niveles de protección, en particular en los países industrializados. Las tensiones y conflictos internacionales en materia de comercio agrícola se sucedieron cada vez con mayor frecuencia, y a menudo se recurría a los acuerdos del GATT⁶⁹ para la solución de tales controversias. De hecho, entre 1980 y 1990, el 60 por ciento de los conflictos

⁶⁷ El GATT es un convenio contractual internacional por el cual cada país signatario se compromete a tratar a todos los demás en conformidad con el criterio de NMF[□] (Nación Más Favorable). Es un Foro donde los países negocian reducciones arancelarias dentro del marco legal que el Acuerdo proporciona (Tussie D, 1985: 85).

⁶⁸ FAO: El acuerdo de la agricultura sobre la Ronda Uruguay, Repercusiones en los Países en Desarrollo, 1998 consultado en www.fao.org/docrep

⁶⁹ El principal instrumento operativo del GATT era la Ronda de Negociaciones.

comerciales sometidos al arbitrio del GATT se relacionaban con la agricultura. (FAO, 1998)⁷⁰.

Sin embargo, recién en la Ronda Uruguay en 1986, la agricultura se incorporó plenamente al programa de negociaciones. *“El deseo de reducir las constantes fricciones entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea (CE) en materia de comercio internacional fue una de las razones principales que determinaron el consenso alcanzado para integrar la agricultura en el marco normativo del GATT. Sin embargo, todavía se estaba lejos de lograr un consenso respecto de la manera en que se produciría esta integración, y hubo que esperar siete años más de negociaciones para llegar a un acuerdo”* (ibíd.).

Así la Ronda Uruguay (1986-1993) fue lanzada con los siguientes objetivos: *“lograr una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios y someter todas las medidas que afectan el acceso de las importaciones y la competencia de las exportaciones a las normas y disciplinas del GATT con un funcionamiento más eficaz y reforzado”*. La Ronda no sólo se concentraría en las cuestiones del control de las fronteras y las subvenciones a la exportación, sino también en una amplia variedad de aquellas relativas a las políticas agrícolas nacionales. Como conclusión de los acuerdos de la Ronda de Uruguay nace la OMC (FAO, 1998).

Así, las principales economías agrícolas del mundo defienden ahora una liberalización del comercio agrícola. El motivo de fondo parece ser *“el enorme costo presupuestario de un proteccionismo que resulta menos necesario a estas economías, dado el alto nivel de productividad alcanzado por la agricultura, sobre todo la estadounidense, tras décadas de protección. Y en ese sentido, EEUU “ha centrado sus críticas en la política agrícola comunitaria, a fin de obtener apoyos para su postura. La CEE proponía una liberalización muy moderada y progresiva”* (Sutcliffe, 1996:304).

A nivel de los países en desarrollo, existen dos posiciones, la del Grupo CAIRNS que defiende posturas similares a las estadounidenses y la de la mayor parte de los países “del sur” que no ven beneficios apreciables en la liberalización de los

⁷⁰ Ídem

mercados agrícolas. Piensan que la liberalización de la agricultura supondrá una elevación de los precios internacionales que, a corto plazo y dada su condición de “importadores netos” de alimentos, traerá consecuencias desastrosas para su población (ibíd.).

La Organización Mundial del Comercio (OMC) es considerada un marco institucional que substituye el GATT, modificado por las Negociaciones de la Ronda Uruguay, y todos los acuerdos y convenios concluidos en su ámbito. Está presidida por una Conferencia Ministerial que se reúne una vez cada dos años (ibíd.). Desde su creación se han realizado varias Conferencias Ministeriales, muchas de las cuales han fracasado porque los países en desarrollo (sobre todo la mayoría de los países del sur y los más empobrecidos) consideran insuficientes las ofertas en materia agrícola. Por ejemplo en la Conferencia de Cancún, donde estos países consideraban *“excesivas las exigencias en materia industrial y de servicios e insuficientes las ofertas en materia agrícola”*. Además reclamaban *“una mayor reducción de las ayudas agrarias de Estados Unidos y la Unión Europea, un mayor acceso a estos mercados y la eliminación de las subvenciones a la exportación”* (Soler, 2007:39).

Los efectos de estas políticas y acuerdos son claros a nivel de los países en desarrollo. Cabo Verde entró en la OMC en 2008 y en cumplimiento de lo pactado en las negociaciones hechas, el país admitió efectuar una serie de compromisos en materia de liberalización comercial.

En la agricultura, Cabo Verde no tiene programas de subsidios o ayudas internas que sean contrarias a las normas OMC. *“Todas las medidas de ayuda interna son consideradas subvenciones permitidas. Entre otros, se incluyen gastos con la investigación, la difusión de información a través de servicios de extensión y apoyo técnico al desarrollo de la agricultura y la ganadería y los servicios de infraestructura para el sector agrícola y la lucha contra la escasez de recursos acuíferos del país. Cabo Verde no ha presentado ninguna reserva especial de salvaguardia (SSG) en su lista de concesiones agrícolas”* (CNUED, 2012:31).

En síntesis, pensamos que las políticas agrarias de Estados Unidos y Europa fueron creadas pensando en resolver problemas internos más que al ser aplicadas tuvieron efectos a nivel mundial, sobre todo en el proceso de globalización del sector agroalimentario. Estas políticas tienen un carácter proteccionista que con el tiempo no fueron sostenibles y fueron criticadas. Los efectos pueden ser tanto positivos como negativos sobre los individuos y los sectores. Cabo Verde teniendo a Europa como uno de los principales socios comerciales es ejemplo de cómo estas políticas pueden sufrir tanto de los efectos positivos como negativos. Un ejemplo negativo se puede encontrar en el sector productivo agro-ganadero, donde Cabo Verde tiene potencialidades para satisfacer sus necesidades en algunos productos como la papa, la cebolla y las aves y por eso se tiene que confrontar con la fuerte competencia de productos importados que bloquean la iniciativa de la producción nacional.

El ejemplo de efecto positivo se constata por consecuencia de las subvenciones que conllevan a la reducción de los precios en el mercado mundial. Es el caso de alimentos que Cabo Verde no tiene condiciones para producir: trigo y arroz y cuya liberalización de precios impuestos por las políticas, junto con la implementación de medidas nacionales beneficia principalmente a los consumidores.

Por otro lado, la OMC, es una instancia que ha permitido que el comercio agrícola entre en las negociaciones más que alrededor de ella existen muchas contestaciones.

En la siguiente sección se analizará la política Agrícola de los países de la CEDEAO, región a la que Cabo Verde pertenece.

2.2.3 Las Políticas Agrícolas a nivel regional

En esta sub sección se describirá y se analizará la Política Agraria Regional de África Occidental (ECOWAP, por sus siglas en inglés). La ECOWAP fue adoptada tras largas deliberaciones en cada país y en el ámbito regional y constituye una de las primeras políticas sectoriales elaboradas a nivel de la CEDEAO (Estados de la Comunidad Económica de África Occidental). Enmarcase en el ámbito del Programa Integral para el Desarrollo de la Agricultura Africana (CAADP) del Nuevo Marco de

Cooperación para el Desarrollo en África (NEPAD). La ECOWAP comprende una visión, objetivos y el establecimiento del marco para el crecimiento agrícola y la seguridad alimentaria a nivel regional. Preconiza la convergencia de las políticas nacionales en materia agrícola.

El objetivo final de la ECOWAP es alcanzar la soberanía alimentaria⁷¹ del conjunto de los países participantes a través de la integración y la adopción de niveles apropiados de protección de la frontera regional. Los objetivos generales son *“garantizar, de manera sostenible, el desarrollo socioeconómico, la reducción de la pobreza, la creación de empleo, en particular entre la población más joven, la dignidad humana, la paz regional y mundial, los alimentos, la salud y la libertad para todos”*⁷².

Este objetivo principal se encuentra subdividido en siete objetivos específicos: (i) seguridad alimentaria de la población; (ii) reducción de la dependencia de alimentos; (iii) introducción de pequeños productores al mercado; (iv) mejora de las condiciones de vida y de los servicios en las áreas rurales; (v) intensificación sostenible de los sistemas productivos; (vi) reducción de la vulnerabilidad de las economías del Oeste Africano, y; (vii) adopción de mecanismos apropiados de financiamiento.

De esta forma, esta política se convierte en la base para las propuestas de formulación e implementación de programas a nivel nacional y regional que promuevan el desarrollo y crecimiento económico del sector agrario de los países miembro de la CEDEAO.

Para ello, esta política persigue mejorar la eficiencia y eficacia de los cultivos familiares, crear un entorno favorable a la participación e inversión del sector privado en la agricultura y aumentar la productividad, diversificar la base productiva y mejorar la competitividad de los productos africanos en los mercados regionales e internacionales. La ECOWAP constituye un nuevo marco de coordinación y de

⁷¹ La Soberanía Alimentaria se define como la libertad de las regiones, los Estados y la población para aplicar las políticas alimentarias y agrícolas que elijan, siempre que no causen prejuicios a los vecinos

⁷² <http://agric.comm.ecowas.int/spip.php?rubrique66&lang=fr>

coherencia de los principales programas que se encuentran bajo el auspicio de la CEDEAO⁷³.

Como objetivos específicos, la política común de África Occidental busca lograr: i) la seguridad alimentaria de la población, ii) la reducción de la dependencia alimentaria en la perspectiva de la soberanía alimentaria; iii) la integración de los productores en los mercados; iv) la creación de empleos asegurando ingresos que permitan mejorar las condiciones de vida y los servicios en las zonas rurales; v) intensificación sostenible de los sistemas de producción; vi) reducir la vulnerabilidad de las economías de África Occidental, limitando los factores de inestabilidad e inseguridad regional y vii) la adopción de mecanismos de financiación adecuados.

La implementación del ECOWAP se basa en la aplicación de dos instrumentos de planificación: los Programas Nacionales de Inversión Agrícola (PNIA) y el Programa Regional de Inversión Agrícola (PRIA). Los PNIA, son las visiones, las ambiciones y las prioridades de los países. Como tal, constituyen el marco de referencia para la programación de las acciones en el sector agrícola y la coordinación de la asistencia internacional a nivel nacional. A nivel regional, el PRIA complementa las dimensiones regionales de apoyo a los PNIA, gestiona las interdependencias entre los países y organiza la cooperación en temas comunes.

Entre 2009 y 2010 los Estados miembros de la CEDEAO han elaborado de forma concertada programas de inversiones agrícolas a nivel regional (PRIA) y a nivel nacional (PNIA). (PNIA, 2009:6).

Así, con la implementación de estas políticas se pretende conseguir una tasa de crecimiento agrícola superior al 6% anual, considerado el mínimo necesario para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para lo cual se espera que los Estados cumplan con el compromiso de afectar por lo menos 10% del presupuesto nacional al sector agrícola, conforme fue asumido por los líderes políticos en la Declaración de Maputo 2003 (Ibíd.).

⁷³ En el ámbito regional, el sector agrícola del África Occidental cuenta con numerosos actores y un variado abanico de actividades que reflejan el interés por este sector estratégico. A las dos principales organizaciones de integración económica-La UEMOA y la CEDEAO – se suman una multitud de instituciones de cooperación e investigación, como el CILSS, CORAF, IITA, por citar algunas y cada una de ellas con su propia estrategia y programa de acción (OXFAM, 2011:17).

Además, encuadrándolas en la formulación del PRIA, la CEDEAO ha reunido las iniciativas de los diferentes actores del sector agrícola, integrando el espacio sujeto a la seguridad alimentaria, y ha definido tres programas: *“i) la promoción de productos estratégicos para la soberanía alimentaria, ii) la promoción de un entorno mundial favorable al desarrollo agrícola regional y iii) la reducción de la vulnerabilidad alimentaria y la promoción del acceso sostenible a la alimentación. Todos estos programas son calificados de movilizadores e integradores en torno a las prioridades estratégicas que deben complementarse y articularse con los programas de inversión desarrollados por los países de la región”* (OXFAN, 2011:19).

El PRIA propone una revisión del arancel exterior común regional que permitirá proteger los productos regionales, lo que en opinión de algunos autores, contradice las medidas comerciales previstas por los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) entre la Unión Europea y la región de África Occidental (ibíd.: 31).

Desde su adopción en 2005, existen algunos compromisos de financiamiento por parte de los donantes internacionales, sin embargo son pocos los que han concretizado esas promesas, dificultando la implementación efectiva de los PNIA y del PRIA⁷⁴. En 2009, se presentó el Pacto Regional de asociación para la ejecución del ECOWAP en una Conferencia que se realizó en Abuja. El Pacto reflejaba: *“la firme voluntad de la CEDEAO de transformar las modalidades de cooperación entre los actores, reforzando el liderazgo y el respeto de las políticas y estrategias beneficiarias de la ayuda. El pacto compromete a los donantes a establecer un mecanismo de coordinación y gestión de la ayuda, dentro del marco del dispositivo institucional y financiero de ECOWAP-CAADP, así como alinear el conjunto de apoyos regionales con las orientaciones, objetivos, programas y acciones de la ECOWAP”* (OXFAM:2011:21).

Se esperaba que los firmantes del Pacto, adoptaran la política agrícola regional como *“único marco de referencia para la programación de las acciones y la coordinación de la ayuda en el sector agrícola*. Sin embargo, no todos los donantes han firmado el

⁷⁴ La Unión Europea, por ejemplo, se ha comprometido desde mayo de 2010, dentro de su marco estratégico de ayuda a los países de desarrollo para hacer frente a los desafíos asociados a la seguridad alimentaria, a incrementar considerablemente de aquí a 2015 su apoyo al CAADP. Entretanto no ha firmado el pacto de Abuja, al igual que Inglaterra y los Países Bajos, para el financiamiento de la ECOWAP.

pacto” (*Ibíd.*). En 2010, el Gobierno de España en nombre del conjunto de la comunidad de donantes, firmó el Pacto Regional de Partenariado para la implementación de la ECOWAP, asumiendo el liderazgo de la coordinación de todos los socios técnicos y financieros de la política agrícola de la CEDEAO. A nivel nacional, España ha financiado la elaboración de los planes nacionales de inversión agraria (PNIA), de manera bilateral a través de asistencias técnicas, o en el ámbito multilateral a través de sus contribuciones al Programa de Respuesta Rápida de Alimentos del Banco Mundial (GFRP, de sus siglas en inglés) y al Programa Global para la agricultura y la seguridad alimentaria (GAFSP, de sus siglas en inglés) (*Ibíd.*).

En Cabo Verde, el PNIA tiene como objetivo contribuir a la reducción de la pobreza rural. El logro de esta meta será evaluado a través de tres indicadores: i) mejora del ingreso medio en las áreas rurales, ii) mejora de la cobertura de las necesidades alimentarias por la producción doméstica y iii) disminución del índice de la pobreza rural. Este instrumento refleja el fuerte compromiso político del gobierno para lograr importantes inversiones en el sector agrícola, para un crecimiento sostenido que contribuya a una reducción significativa de la pobreza, contribuyendo así a la consecución de los objetivos encuadrados en el Documento de Crecimiento Económico y de Reducción de la Pobreza III (DECRP III) y del Plan Estratégico de la Agricultura (PEDA), que será analizada a continuación.

En síntesis podemos afirmar que La ECOWAP es una política común que busca consensos a nivel de la sub-región de la CEDEAO y sus instrumentos de aplicación son herramientas que reivindican el principio de soberanía alimentaria y de integración de los productores en el mercado. A pesar de esa aspiración, la región no tiene los recursos necesarios para implementar su política por lo que está dependiente de recursos de la ayuda externa. La revisión de la política común africana es importante para entender mejor la importancia de la inserción de la agricultura caboverdiana en la región africana y de ahí tirar provecho para la reducción de la pobreza en el medio rural caboverdiano.

2.2.4 La evolución de las políticas agrícolas en Cabo Verde

En Cabo Verde las políticas agrícolas han variado a lo largo de los años, desde el tiempo en que el país logró la independencia. A pesar de que la agricultura se desarrolla en un contexto poco favorable, que impide la plena explotación de las potencialidades existentes, se puede constatar la existencia de voluntad política para aumentar la productividad agrícola con el fin de aumentar el rendimiento del agro, cuya actividad lidera la oferta de empleo y contribuye a garantizar la seguridad y soberanía alimentaria del país. Esta voluntad política se traduce en las diversas intervenciones llevadas a cabo durante los 40 años de independencia y que son comentadas a continuación:

Desde su independencia, los diferentes gobiernos de Cabo Verde han invertido en el desarrollo del mundo rural a través de la reforestación masiva, lo que ha permitido un aumento de la masa vegetal, de la disponibilidad de leña y la mejoría de las condiciones físicas de la retención de las aguas, con el corolario de una mayor inversión en nuevas tecnologías de producción.

Entre 1975 y 1980, el objetivo de la política agrícola se concentró en la creación de puestos de trabajo productivos, basada, sobre todo, en la reconversión de la actividad laboral a través de proyectos de desarrollo agrícola como la forestación, y la conservación de suelos y agua. De acuerdo con los documentos consultados, 32,4% del total de las inversiones públicas del país fueron canalizadas hacia la agricultura y el desarrollo rural (MADRRM, PNIA, 2009:17).

Durante el primer lustro de los años 80, la política agrícola tuvo como principal objetivo la elevación del nivel de vida a través de proyectos para combatir la desertificación, logrando la preservación y extensión de la agricultura de riego. En este periodo, 21% de las inversiones públicas fueron consagradas al sector. (MADRRM, PNIA, 2009:17)

Entre 1986 y 1990, la política agrícola buscó sustituir la visión puramente sectorial y restrictiva de encarar los problemas por un enfoque global del desarrollo del país.

Aunque la industria, en ese periodo, había sido definida como un sector clave para la economía del país, la agricultura siguió siendo un sector prioritario pues *“permitiría crear las condiciones para el enriquecimiento de la población rural, y de esta forma, detener y revertir el proceso de degradación de la tierra y los activos. Los ejes prioritarios eran la valorización y movilización de los recursos hídricos, el aumento de la producción agrícola-ganadera, la promoción de los circuitos comerciales y la investigación aplicada”* (MADRRM, PNIA, 2009:17).

En la primera década de los años noventa, la estrategia de desarrollo agrícola tenía como objetivo la inserción dinámica de Cabo Verde en la economía mundial. Las piedras angulares de la política agrícola eran *“la gestión sostenible de los recursos naturales, el desarrollo del sector agrario privado, la formación e información de los productores, el impulso a la actividad rural y la divulgación de nuevas tecnologías”* (MADRRM, PNIA, 2009:18).

En el primer quinquenio del 2000, la política agrícola seguía desempeñando un papel primordial en la garantía de la seguridad alimentaria, a través de la introducción de nuevas tecnologías, de la intensificación y diversificación de la economía rural y de la promoción de una *“visión integrada de desarrollo de las comunidades rurales. Las directrices en materia de política agraria apuntaban la remodelación del secano, el fortalecimiento de la capacidad productiva, la diversificación de actividades productivas y la promoción del ecoturismo”* (MADRRM, PNIA, 2009:18).

Para el período 2006/2011, la política agrícola se propone conseguir: *“el desarrollo rural sostenible, basado en la valorización integrada y participativa de los recursos naturales de las zonas agroecológicas, y reforzar el potencial humano y socioeconómico local para la optimización de sus capacidades productivas, con vista a la mejoría de las condiciones de existencia sostenible de la población rural”*. (Plan Estratégico de Desarrollo Agrícola PEDDA, 2004: 186).

Dentro de esta estrategia, se definió el espacio “cuencas hidrográficas” como unidad de gestión para promover el desarrollo sostenible del mundo rural. Así, se partió del supuesto de que *“con la mejoría de la organización del espacio rural y la intervención a nivel de cada cuenca hidrográfica como unidad de base, la expansión y la*

diversificación de la base productiva en el medio rural permitirá una alianza para el desarrollo rural y la modernización del sector”. Siendo así, el desarrollo integrado y multifuncional del sector agrícola, permitirá articular la protección del medio ambiente, el ordenamiento del territorio, la gestión de los recursos naturales, la seguridad alimentaria, la creación y perennización de puestos de trabajo en el campo”(PEDA, 2004: 187).

La estrategia propuesta busca soluciones consensuales, integradas y participativas, de manera que la pobreza, considerada de orden estructural y que afecta el país, se reduzca sobre todo en el medio rural caboverdiano. Así, la política agrícola defiende que: *“Para reducir la pobreza y al mismo tiempo garantizar la seguridad alimentaria, las estrategias de desarrollo económico y humano sostenible deberán orientarse hacia una gestión integrada de los recursos naturales a todos los niveles: explotaciones agrícolas, comunidades de las cuencas hidrográficas, de las municipalidades y finalmente de las islas. De esta forma podrá efectuarse una verdadera reestructuración de las prácticas agrícolas en Cabo Verde, basadas en una explotación sostenible de los recursos, con el objetivo de eliminar por completo el ciclo vicioso degradación-ambiente-pobreza”* (PIDBHIS, 2005:5).

Así a través de la política agrícola el Gobierno pretende continuar invirtiendo en la agricultura como un sector clave y moderno que le permita *“promover la modernización del sector, movilizand o cerca de 75.000.000 m³ de agua hasta 2016 con la construcción de 17 represas y expandiendo el área irrigada para 3.070 hectáreas e implantar nuevas técnicas de producción. Se dará una especial atención a la pecuaria principalmente a través de la diversificación y mejoría de razas. Por último, la política agrícola pretende promover la ampliación de la base productiva mediante mejoras en el sistema de saneamiento y distribución de los productos alimentares que abastezcan la industria hotelera y el refuerzo de las capacidades de investigación y transferencia de conocimientos a los agricultores”* (Programa del Gobierno, 2011-2016:29).

En síntesis, podemos afirmar de la revisión de la política agrícola caboverdiana que los sucesivos gobiernos durante estos años han defendido el sector como uno de los

sectores que deberá contribuir para la reducción de la pobreza por el papel primordial que esta tiene en la manutención del bienestar de las poblaciones rurales.

Por otro lado, también podemos concluir que es evidente que la UE, EEUU, África y Cabo Verde aplican diferentes políticas agrícolas. Unas son altamente proteccionistas y que han afectado la agricultura de Cabo Verde de forma tanto positiva como negativa y otras buscan lograr el consenso y la integración regional con el fin de permitir el crecimiento del sector agrícola y la reducción de la pobreza, que cuanto a nos constituye una ambiciosa respuesta regional a los diversos desafíos de la agricultura africana.

2.3. La estrecha relación entre la agricultura y la pobreza

Esta sección pondrá de relieve la relación existente entre la agricultura y la pobreza, para cual se hará referencia a algunos estudios que muestran serias evidencias empíricas de que el crecimiento agrícola no solo es eficaz que el crecimiento en otros sectores para reducirla

Varios investigadores han estudiado la distribución de los ingresos urbanos y rurales con un fuerte fundamento científico. Entre ellos se puede citar a Ravallion & Gaurav Datt, que analizaron 33 encuestas de hogares en India para el periodo de 1951 y 1991 y llegaron a las siguientes conclusiones:

- 1) *Los pobres tanto urbanos como rurales se beneficiaron del crecimiento rural;*
- 2) *Tanto el crecimiento del sector primario como el del terciario redujeron la pobreza total, en las zonas urbanas y en las zonas rurales;* 3) *Por lo contrario, el crecimiento del sector secundario no tuvo efectos positivos discernibles sobre los pobres, ni en zonas urbanas ni en las rurales” (FAO, 2004:9).*

Los investigadores Ravallion & Gaurav Datt, afirman que el estudio llevado a cabo apunta claramente hacia la importancia cuantitativa de la composición sectorial del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza en la India. Así, éstos investigadores afirman que el fomento de las condiciones positivas para el crecimiento de la economía rural (tanto en actividades primarias como terciarias)

debe ser considerado el aspecto central de la estrategia para reducir la pobreza en la India (ibíd.).

Existen más datos que permiten confirmar la estrecha relación entre el crecimiento agrícola y la reducción de la pobreza. Se pueden citar una serie de datos cronológicos sobre ingresos de hogares en varios países, recopilados para el Banco Mundial por Klaus Deininger y Lyn Squire⁷⁵, lo que permitió analizar la relación entre crecimiento agrícola y reducción de la pobreza.

Peter Timmer⁷⁶ (1997), seleccionó las informaciones de mayor calidad, y reunió series cronológicas de ingresos reales per cápita en varios países, para representar poderes de compra equivalentes, a los efectos de analizar la vinculación agricultura-reducción de pobreza en una muestra de 27 países. Su análisis exploró la relación entre el ingreso por trabajador agrícola y los niveles de pobreza a través de tiempo. Timmer utiliza un modelo que intenta captar las relaciones de largo plazo entre el crecimiento económico y los ingresos de los pobres, en contraste con mediciones de las consecuencias de las fluctuaciones económicas de corto plazo sobre los pobres (FAO, 2006:10).

Así, Timmer encontró resultados diferentes entre los países con distribución del ingreso relativamente uniforme y los países con una distribución inicial del ingreso muy sesgada. Este investigador demuestra que *“en países con distribución del ingreso relativamente uniforme, el incremento del ingreso agrícola por trabajador determina aumentos en los ingresos globales, en todos los estratos de ingresos, y el mayor efecto ocurrió en el estrato más bajo. En cambio, en los países con una distribución inicial del ingreso muy sesgada, los estratos más ricos se benefician considerablemente con las mejoras de la productividad agrícola, mientras los pobres ganan mucho menos, tanto en la agricultura como en otros sectores, de tal manera que la brecha de ingresos continúa ensanchándose independientemente de la composición sectorial del crecimiento”* (ibíd.).

⁷⁵ Deininger K, Squire L. (1996) the new data set measuring income inequality, *The World Bank Economic Review*, volume 10, N° 3, Washington, pp 565-591.

⁷⁶ In “How Well Do the Poor Connect to the Growth Process?” CAER II Discussion Paper No. 17, Harvard Institute for International Development, Cambridge, Massachusetts, EE.UU.

En una muestra más grande, con todo tipo de distribución del ingreso, Timmer encontró que: *“en 35 países en vías de desarrollo, un crecimiento del uno por ciento del PIB per cápita conduce a un incremento del 1,61 por ciento en el ingreso per cápita de los dos primeros quintiles de la población. Un aumento similar del 1 por ciento del PIB industrial incrementa ingresos de los pobres en 1,16 por ciento. Timmer notó que el significado estadístico de estos datos es bajo debido al “ruido” de los datos, pero consideró que, en promedio, la composición sectorial del crecimiento afecta la solidez de la relación entre crecimiento económico y pobreza”* (ibíd., pág. 11).

Timmer sugiere que *“la importancia del crecimiento agrícola puede verificarse si se comparan sus efectos sobre el quintil inferior, con relación a los de la industria. Así, como resultado de un crecimiento industrial de 4% por habitante, en 20 años los ingresos de los más pobres se incrementarían 2,5 veces. En cambio, con el mismo crecimiento de la agricultura, esos ingresos aumentarían 3,5 veces”* (ibíd.).

Otro investigador, Junot Mellor ha resumido el análisis de datos de encuesta hecho por Timmer, Ravallion y Datt y otros estudios y concluye que *“en muchos países de bajos ingresos, el rápido crecimiento del PIB es acompañado por un rápido crecimiento del sector agrícola, porque en esos países los sectores agrícolas comprenden a la mayor parte de la población, pero afirma que a pesar de existir la tendencia generalizada de que el crecimiento económico reduce la pobreza, lo que realmente sucede es que son los efectos directos e indirectos del crecimiento agrícola los responsables de toda la disminución de la pobreza”* (ibíd.).

Al respecto se puede citar igualmente a Thomas Vollrath⁷⁷, quién ha demostrado a través de evidencias empíricas que el crecimiento agrícola aporta más que otros sectores a la economía global y señala que *“Houck en 1986 comprobó que el crecimiento agrícola ejerció un impacto más pronunciado que el sector no agrícola sobre los incrementos del ingreso en los países en desarrollo: el aumento del 10% de la productividad agrícola estuvo asociado a aumentos de 9,0 – 10,2 % del PIB per*

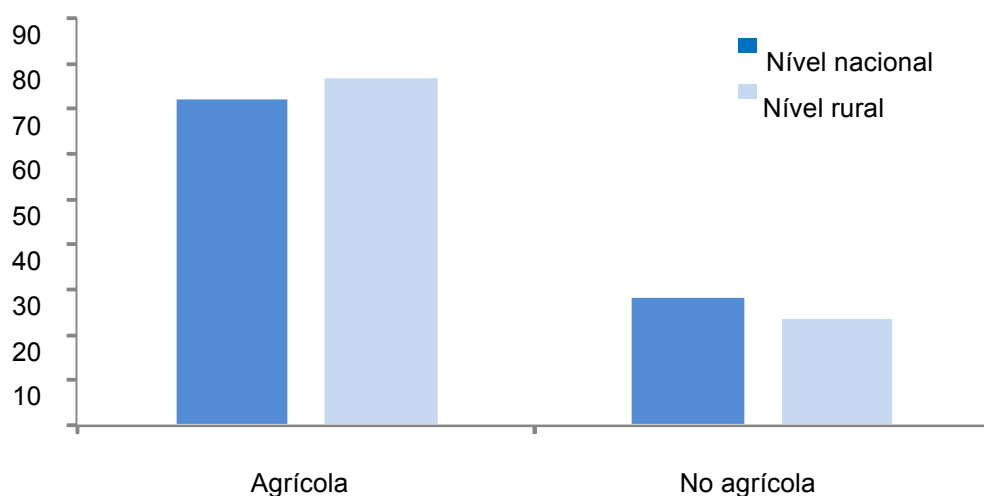
⁷⁷ Thomas L. Vollrath, “The role of agriculture and its prerequisites in economic development”, Food Policy, vol. 19, No. 5, octubre 1994, page. 473.

cápita. En cambio, un incremento de 10% en la productividad de las manufactureras se vinculaba solamente a un incremento de 1,5 – 2,6 % del PIB per cápita en varios países”. (FAO, 2004:10).

En el caso concreto de Cabo Verde, existen también datos empíricos que demuestran que existe una relación entre el crecimiento agrícola y la reducción de la pobreza. Se trata de un estudio realizado por el Instituto Internacional de las Políticas Alimentarias (IFPRI) en 2009, que se basa en la elaboración de una matriz de contabilidad social que representa el esfuerzo de síntesis de las principales estadísticas económicas: de un lado el sistema de cuentas nacionales, de otro las informaciones relativas a las empresas y familias.

Así según los resultados encontrados en el referido estudio, en Cabo Verde la contribución para la reducción de la pobreza resultante del crecimiento agrícola sería mucho más elevada que la contribución debido al crecimiento de sectores no agrícolas. El estudio indica una reducción en la tasa de pobreza de 1%, a nivel rural y nacional que puede ser atribuida en un 75% al progreso del sector agrícola (IFPRI, 2009:3). Ver Gráfico 2.5.

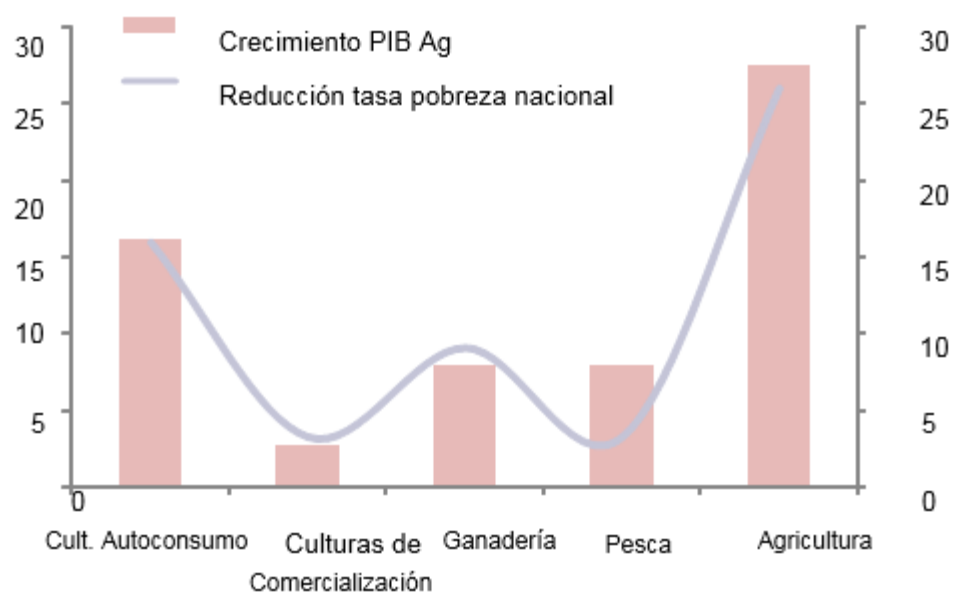
Gráfico 2.5: Contribución del sector agrícola en la reducción de la pobreza a nivel nacional y rural (en %)



Fuente: Fuente: IFPRI, 2009

El gráfico siguiente (2.6) ilustra la contribución en el año 2015, de los diferentes subsectores agrícolas al crecimiento agrícola y a la reducción de la pobreza. En este gráfico, el eje de la izquierda y las barras muestran las contribuciones para el PIB agrícola resultante de un crecimiento anual adicional de 1% en cada sub sector.

Gráfico 2.6: Contribuciones sub sectoriales para el crecimiento del PIB Agrícola (en millones de US\$) y para la reducción de la pobreza (%)



La línea curva y el eje de la derecha muestran las contribuciones relativas a la reducción de la pobreza. El subsector de las culturas alimentarias es el factor más importante. Un crecimiento adicional anual de 1% sustentado hasta 2015 en este sub sector resultaría en un ingreso suplementario de 16 millones de dólares americanos. La disminución correspondiente de la tasa de pobreza nacional sería de 15,9%. Las contribuciones equivalentes de los cultivos comerciales, ganadería y pesca serían inferiores (2,6 y 7,8 millones de dólares americanos) implicando una reducción de pobreza de 3,2%, 9% y 9,2% respectivamente. En el horizonte 2015, un crecimiento adicional anual de 1% del conjunto del sector agrícola aumentaría los ingresos agrícolas en 27,5 millones de dólares americanos y reduciría la pobreza en 25,9% (ibíd.)

Las principales conclusiones del referido estudio son: i) la agricultura continuará siendo el principal medio de reducción de la pobreza, tanto al nivel nacional como al nivel rural y durante los próximos 10-15 años. ii) la continuación de las actuales tendencias en el crecimiento del sector agrícola reduciría la tasa de pobreza nacional en 7,7 puntos porcentuales hacia 2015 y en relación a su nivel estimado en 2007 (26,6%); iii) las estrategias de crecimiento aplicadas individualmente a los principales sub sectores agrícolas bajarían la tasa de la pobreza de una forma menos proporcional al esfuerzo que se llevaría a cabo, excepto para los casos de los cultivos alimentarios (de autoconsumo) y la ganadería; iv) el potencial de reducción de la pobreza podría ser mayor si se utilizara una estrategia de crecimiento diversificada, tanto en el sector agrícola como en los sectores no agrícolas.

De todos modos es necesario señalar que cualquiera que sea la estrategia utilizada para reducir la pobreza, esta deberá tener en cuenta las características específicas de los grupos que se dedican a la agricultura. En el caso específico de Cabo Verde hay que recalcar que las mujeres, mayoritarias en el sector agrícola, constituyen también la mayoría de los más pobres y al mismo tiempo son, las que tienen mayores desventajas (son las menos instruidas, tienen menor acceso a las tierras de regadío, etc.). Las estrategias aisladas y muy generales podrán ser las menos eficaces en la reducción de la pobreza. Para reducir la pobreza se tendrá que optar por una estrategia focalizada por grupos y más diversificada.

En conclusión, podemos afirmar que como los estudios de varios contextos lo confirmaron existe sí una estrecha relación entre el crecimiento de la agricultura y la pobreza. Pensamos que esta relación se debe a que la agricultura es la actividad predominante en las zonas rurales. Las experiencias demuestran que la mitigación de la pobreza se relaciona con el desarrollo económico. Esto se puede ilustrar por el hecho de que agricultura emplea un gran porcentaje de mano de obra ayudando así a las familias rurales aumentar sus ingresos

Capítulo III - Marco Teórico de la evaluación

El propósito de este capítulo es hacer una revisión del marco teórico del concepto de evaluación, tanto desde una perspectiva general como desde la de las políticas públicas. En concreto, esta última está vinculada a programas, proyectos o acciones que tienen por objeto mejorar el nivel de vida de las personas a las que están destinados. De acuerdo a ello, este análisis se realizará teniendo en cuenta el objetivo de la presente investigación: evaluación y efectos de la política agrícola caboverdiana, aplicada según el Proyecto de Desarrollo Integrado de las Cuencas Hidrográficas de la Isla de Santiago (PIDBHIS), en los niveles de pobreza de las familias cuya actividad profesional principal es la agricultura.

Para llevar a cabo dicha descripción, este capítulo se ha estructurado en cuatro secciones. En la primera sección se presentarán las principales definiciones de la evaluación, pasando por las aportaciones teóricas realizadas a este concepto en general y al concepto de evaluación en el marco de las políticas públicas. Se enumerarán sus finalidades, sus diferentes tipos y los enfoques institucionales más pertinentes con el tema de la investigación. En la segunda sección, se llevará a cabo una somera revisión del concepto de evaluación desde el punto de vista de su impacto. En la tercera sección, y tomando de referencia la descripción realizada en la segunda sección, se realizará un análisis de las diferentes metodologías de la evaluación de impacto. Por último, en la cuarta sección se efectuará una descripción del proceso metodológico a aplicar para el marco de la investigación.

3.1. Los conceptos de la evaluación

3.1.1 Tendencias teóricas

3.1.1.1 Definiciones

La palabra evaluar viene del latín “*valere*” - *tener valor*-. La Real Academia de la Lengua Española (1992) indica que el término “*Evaluación*” consiste en la acción y

efecto de señalar el valor de una cosa y que “*Evaluar*” significa estimar, apreciar, calcular el valor de algo (Diccionario de La Lengua Española, 2011).

Entre los distintos autores que han realizado aportaciones a la definición de este concepto se distingue:

1. Según Thomas Dye, “evaluación es el análisis objetivo y científico de los efectos a corto y largo plazo de un programa o política, tanto sobre los grupos sociales o situaciones para los cuales se diseñó como sobre la sociedad en general” (IDR,2000:16);
2. Para Ruthman, “la evaluación es medir la ejecución y el resultado de programas para ser utilizada en la toma de decisiones” (Ibíd.).
3. Para Epstein y Tripodi, “la evaluación es el proceso por el cual se analizan la eficacia y la eficiencia de un programa. Esto implica la colecta, análisis e interpretación de la información sobre el logro de los objetivos del programa en relación con las previsiones” (Ibíd.).
4. Para Vedung, “la evaluación consiste en un análisis cuidadoso y retrospectivo del mérito y valor de la administración, productos e impactos de intervenciones gubernamentales que tiene por objeto desempeñar un papel en situaciones futuras de acción práctica” (Mokate, 2003:9).
5. Rossi y Freeman, afirman que “la evaluación es la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social” (1989:25).
6. Carol Weiss define la evaluación como “una tarea racional que se desarrolla en un contexto político con una profunda interrelación entre la política y la evaluación y también entre la ideología, los intereses y la información, sopesando también la influencia institucional, la toma de decisiones, la formulación de políticas y el accionar evaluativo” (Picado, X. 2002:6).
7. Según Wiesner (2000), la evaluación “es un ejercicio para conseguir información y aprender de la experiencia y para verificar hipótesis respecto a cómo funcionan los modelos teóricos en la práctica” (CEPAL, 2005:15).
8. Otra de las definiciones de evaluación, la cual es citada por muchos autores,

es la definición adoptada por Joint Committee on Standards for Educational, que la define como “la investigación sistemática del valor o mérito de un objeto”.

El término *evaluación* ha evolucionado a lo largo del tiempo, distinguiéndose en diferentes etapas, caracterizadas por estar basadas tanto en un enfoque de evaluación concreto como en un enfoque multidimensional. De acuerdo a lo expuesto, se constata que algunas de estas definiciones se centran en la comprobación del cumplimiento de un plan de trabajo, unas rescatan el concepto de valor o mérito, al contemplar no sólo la verificación del cumplimiento de un plan de trabajo sino también el análisis del cumplimiento de los objetivos, mientras otras mantienen el enfoque en el análisis riguroso de la gestión y resultados de una iniciativa, con una finalidad útil para los procesos de gerencia y de toma de decisiones o ponen énfasis en la valoración a posteriori de los resultados de una política o programa.

Analizando ese abanico de definiciones se concluye que la evaluación debe estar vinculada, sobre todo, al hecho de analizar, de medir, de comprobar, de reflexionar sobre el diseño de los sistemas de gestión y el proceso de ejecución de una iniciativa, de un programa o de una política. Desde este punto de vista, estos elementos deberán ser tenidos en cuenta en la definición del término evaluación, al ser condicionantes de los resultados de dicho programa o política.

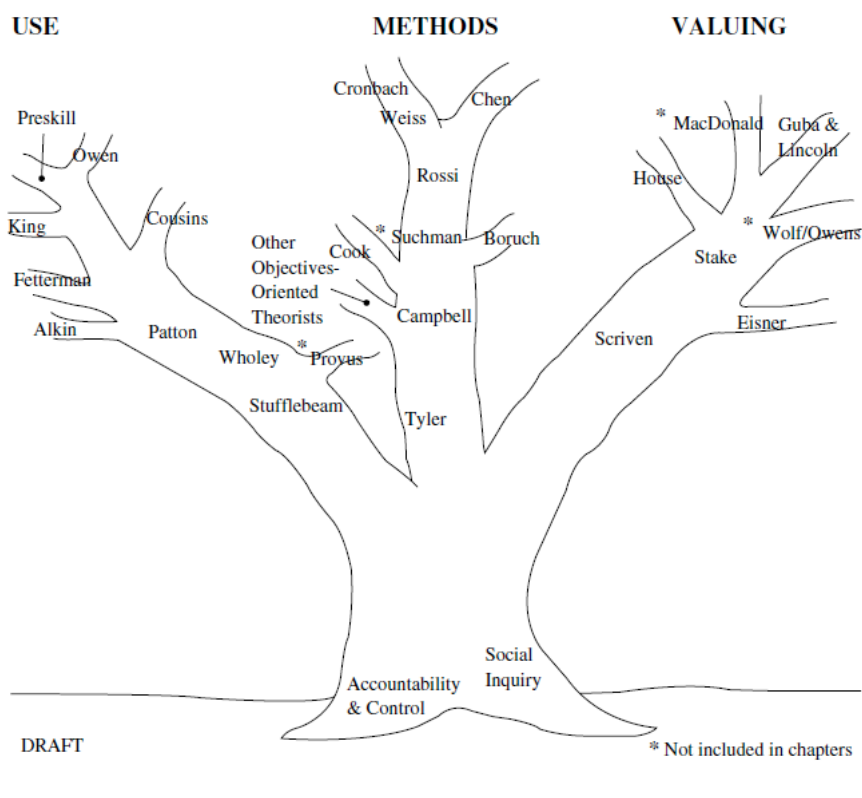
Se ha adoptado la perspectiva de “evaluación global” propuesta por Rossi y Freeman, para el desarrollo de esta investigación, pues tiene una visión multidimensional. Por su carácter holístico, ella puede tener una mejor aplicación en la evaluación de planes, programas y/o políticas.

3.1.1.2 Teorías de la Evaluación

La clasificación de las teorías de la evaluación, que se presenta en este apartado, toma de referencia el estudio⁷⁸ coordinado por Marvin Alkin (2004), cuyo enfoque se divide en tres ramas: Métodos, Valoración y Uso.

Esta clasificación, presentada bajo la forma de un “árbol”, ubica en una de sus raíces el control y la rendición de cuentas y en la otra la investigación, ambas consideradas bases fundamentales de la teoría de la evaluación⁷⁹. (Ver Figura 3.1).

Figura 3.1 El árbol de la evaluación



Fuente: Alkin & Christie, 2004

⁷⁸ Lo que a seguir se escribe es resultado de una traducción libre hecha al estudio en cuestión.

⁷⁹ Journal homepage: www.elsevier.com/stueduc: Evaluation theory re-examined.

La descripción de las tres ramas se presenta a seguir:

A) Rama de los métodos

Esta rama da énfasis a los métodos de evaluación y está vinculada a las aportaciones realizadas por Ralf Tyler cuya teoría se basa en el cumplimiento de objetivos. Para este autor, un programa debe definirlos teniendo en cuenta los siguientes pasos: a) formulación de una serie de objetivos, que se convierten en guía de acción y de metas; b) clasificación de los mismos, atendiendo al estudio de diferentes variables; c) definición y clasificación de cada uno de los objetivos en términos de comportamiento del programa; d) identificación de situaciones relacionadas con cada uno de ellos; e) selección y ejecución de métodos para el logro de los objetivos; f) perfeccionamiento de los métodos para alcanzar mejores resultados (Alkin M & Christie C. 2004:7).

Asimismo, se destaca el trabajo de Campbell y Stanley; *“Experimental and quasi experimental designs for research”*, quienes explican las condiciones necesarias para un verdadero estudio experimental, considerando el factor de la aleatoriedad como el más importante dentro de dicho estudio. Del mismo modo, dichos autores precisan que el experimento no es perfecto y no puede ser usado en todas las situaciones.

Campbell es también reconocido por sus aportes a la evaluación cualitativa, al considerar que el conocimiento cualitativo es tanto la prueba como el componente básico del conocimiento cuantitativo. Asimismo, suscita la cuestión vinculada a si los métodos cualitativos pueden cumplir el mismo objetivo al explorar las causas que los métodos cuantitativos. Según Shaw (2003) *“Campbell emplea la analogía de la investigación experimental para sugerir formas de fortalecer los estudios de caso y construye uno de los argumentos más sólidos hasta la fecha sobre la capacidad de los métodos cualitativos para producir conocimientos causales válidos”* (Shaw, 2003: 42).

Igualmente, se valora la contribución de Edward Suchman, quien reconoció la relevancia de los métodos cuasi-experimentales para la evaluación distinguiendo entre la evaluación con sentido común, como hacer juicios de valor, y la investigación evaluativa, que utiliza métodos y técnicas de investigación científica. Asimismo, este

autor sostiene que el evaluador debe utilizar, además del criterio científico reconocido, el criterio administrativo para determinar la utilidad del estudio. Para ello, Suchman estableció cinco categorías necesarias en un proceso de evaluación: **a) esfuerzos**: referidas a la cantidad y calidad con que se llevan a cabo las actividades de evaluación; **b) ejecución**, vinculadas al momento, la forma y los criterios para realizar y medir los resultados del esfuerzo; **c) adecuación del desempeño**: grado en que el desempeño es adecuado a las necesidades; **d) eficiencia**: el examen de métodos alternativos en costes monetarios y de trabajo; y **e) procesos**: cómo y porqué un programa o política funciona o no (Alkin M & Christie C. 2004: 11).

Con respecto a la aportación de Tomás Cook, su obra hace hincapié en los métodos cuasi-experimentales que tienen en cuenta los factores contextuales de la evaluación y cómo éstos pueden afectar la misma. De esta forma, Cook subrayó la importancia de usar diferentes métodos y diseños que tomen en consideración el contexto de cada evaluación, en lugar de usar el mismo conjunto de métodos y diseños para todas las evaluaciones. Reconoció también *“la necesidad de involucrar a los interesados, en especial a los que toman decisiones en el momento de definir las preguntas que contendrá la evaluación, lo que evita que los resultados sean operacionalmente vagos o de limitada importancia para muchos potenciales usuarios”* (Ibíd. p: 12).

Por parte de Huey Chen, su aportación se relaciona con el desarrollo del concepto y la práctica de la teoría de la evaluación conducida. Según este teórico, *“se deben construir modelos defendibles y plausibles de cómo puede esperarse que los programas/políticas trabajen. Esto permitirá, en la opinión de Chen, encontrar efectos secundarios y consecuencias no esperadas”* (Ibíd. p: 17).

Finalmente, se hace mención también a Carol Weiss para quién la evaluación: *“es una actividad política que afecta y es afectada por el contexto político, debido a que los programas y planes son creados y mantenidos por las fuerzas políticas, las decisiones se toman a nivel político y el ejercicio de evaluación tiene connotaciones políticas”* (Ibíd. p: 18). De este modo, por parte de esta autora, se aprecia la incorporación de la perspectiva política a la evaluación.

B) Rama de la Valoración

Esta rama establece el papel vital del evaluador en valorar el ente evaluado (proyecto, política o programa) y dar valor a los datos. Del tronco de la evaluación sale la segunda gran rama teórica: el papel vital que debe desempeñar el evaluador en el análisis del proceso de implementación de un programa y de sus resultados.

Con respecto a esta rama se destaca Michel Scriven (1967), cuya aportación teórica al campo de la evaluación es calificada, precisamente, de *“la ciencia de la valoración”*. Scriven hace mención a que *“algunos evaluadores fracasan porque se contentan con proveer información a los tomadores de decisiones pasándoles la responsabilidad de juzgar la validez del programa y sostiene que todos los evaluadores deben observar todas las etapas del proceso, poniendo atención especial en el momento de establecer juicios sobre el programa”* (Alkin M & Christie C. 2004: 21).

Al igual que Campbell, Scriven concibe la evaluación como búsqueda de soluciones eficaces a los problemas sociales. Introdujo un lenguaje nuevo en el campo: la evaluación sin metas, la evaluación formativa y sumativa, la meta evaluación y la inferencia probatoria (Shaw, 2003:43).

Por su parte, el teórico Elliot Eisner (1998), desde una perspectiva diferente da importancia a la valoración. Además insiste en la necesidad de que el evaluador debe: *“a) presentar una descripción crítica donde utilice sus sentidos para puntualizar eventos, reacciones, interacciones, y todo lo que alcanza a ver; b) entender y dar sentido a todo lo que ha observado, es decir, realizar una interpretación de la información recogida c) y realizar un juicio final de los datos (u observaciones), en el que incluso pueda evaluar la pertinencia de las preguntas formuladas*. En relación al proceso de evaluación, Eisner utiliza datos cuantitativos y centra la toma de decisiones en la información cuantitativa que se tiene del programa (Alkin & Christie, 2004:24).

Otros autores relevantes en la rama de la valoración son Tomás Owens y Robert Wolf, que de forma separada han desarrollado la *“evaluación de adversarios”*. Para ello, estos teóricos centraron su atención en la manera de juzgar los programas a

través de la evaluación simultánea, en la que dos conjuntos de evaluadores diferentes se ocupan del mismo programa y buscan los mismos datos. (Ibíd. p: 25).

C) Rama de los Usos o Utilización

Esta rama se preocupa por la manera en que los resultados de la evaluación serán utilizados y quienes la usarán. En ella se destaca la contribución de Robert Stake, uno de los firmes defensores de los estudios de caso. Fue quizás el primero en situar la evaluación cualitativa y los métodos participativos como primer plano del modelo de evaluación, cuyas características son: 1) se orienta directamente a las actividades del programa más que a los propósitos del mismo; 2) atiende la demanda de información del interesado local; 3) se hace referencia a los diferentes valores de las personas en el informe sobre el éxito o el fracaso del programa; 4) y es participativo, con lo que se incrementa el control local (Shaw, 2003:48).

Asimismo, Stake introdujo elementos esenciales en los actuales procesos de evaluación, entre los que se destaca: i) *“la afirmación de que no existe un valor verdadero para todo, o sea, la relatividad en el comportamiento de los programas; ii) la necesidad de que la perspectiva de las partes interesadas (“stakeholders”) sean vistas como elementos integrantes en las evaluaciones; iii) la afirmación de que los estudios de caso constituyen el mejor método para representar las creencias y valores de los involucrados y para integrar los resultados de la evaluación. Para este teórico, “el evaluador debe reconocer la multiplicidad de perspectivas de los interesados en un programa o política determinados y presentarlos tomando en cuenta los diferentes contextos en que se desarrollan las evaluaciones”* (Alkin & Christie, 2004:26).

De acuerdo con Shaw (2003), *“la obra de Stake es una aportación importante a la evaluación cualitativa en los siguientes sentidos: a) Stake es el primero de los teóricos que desarrolla un enfoque de la evaluación en el que los profesionales locales son fundamentales; b) sus iniciativas innovadoras sobre la evaluación participativa han tenido diversos sucesores; c) y su metodología del estudio de casos y su defensa de las generalizaciones naturalistas sientan las bases de posteriores avances”* (Shaw, 2003:50).

Con respecto a esta rama, también se destaca el trabajo de Egon Guba e Ivonna Lincoln, por haber desarrollado el modelo de la cuarta generación de la evaluación⁸⁰. Su propuesta, caracterizada por haber tenido una importante repercusión para otros enfoques de tipo participativo, propone una perspectiva alternativa de evaluación desde el punto de vista epistemológico muy diferente a la descrita por los autores de las tres generaciones anteriores.

Para Guba y Lincoln, *“no hay una sola realidad sino realidades múltiples, basadas en las percepciones e interpretaciones de las personas que participan en el programa a evaluar. Más concretamente esta teoría se basa en un paradigma “constructivista”, donde el papel del evaluador es facilitar el proceso de negociación entre individuos que reflejan diferentes realidades”*. (Alkin & Christie, 2004:42).

Asimismo, en este nuevo enfoque distinguen las siguientes características: la evaluación es un proceso político; de enseñanza-aprendizaje; es un proceso continuo, recurrente y divergente; es un proceso que crea realidad; es un proceso emergente; es un proceso con resultados impredecibles y por fin, la evaluación es un proceso de colaboración.

Esta rama de los usos, en la que los teóricos se preocupan por la manera en que los resultados de la evaluación serán utilizados y quienes los utilizaran, algunos de ellos sostienen que las evaluaciones deben ser diseñadas con herramientas para incidir en las tomas de decisión. Por el contrario, autores como Daniel Stufflebean, consideran que las evaluaciones tienen que apoyar a los responsables de programas y a los *“policy markers”*. En este contexto, Stufflebean desarrolló el modelo CIIP⁸¹, centrando la evaluación en la toma de decisiones, utilizando cuatro tipos de evaluación (Ibíd. p: 44):

- 1) Evaluación de contexto:** Cuyo objetivo es identificar el contexto institucional, los destinatarios de un programa o política, y evaluar sus necesidades y

⁸⁰ La denominación de “cuarta generación” se debe a que esos teóricos de la evaluación plantean cuatro generaciones de estudios de evaluación. La primera generación se caracteriza por la medición. Aquí el evaluador es un técnico. La segunda generación, es la generación de la descripción y pretende describir las fortalezas y las debilidades respecto a una serie de objetivos determinados. En la tercera generación, se pretende valorar el programa evaluado. En la cuarta generación, se toma como punto de referencia no los objetivos, las decisiones o los efectos, sino las preocupaciones, quejas y cuestiones de los diferentes agentes críticos en el programa evaluado y, por lo tanto, pueden verse afectados por dicha evaluación.

⁸¹ CIIP: Contexto, Insumos, Proceso y Producto.

problemas. Este tipo de evaluación ayuda a desarrollar objetivos que sean coherentes con las necesidades y ofrece una base para juzgar los resultados.

- 2) **Evaluación de insumo:** Su objetivo es valorar la capacidad del sistema para llevar a cabo las estrategias planteadas con los recursos dados. Ofrece una base **para juzgar la ejecución o implementación del programa.**
- 3) **Evaluación de procesos:** Pretende identificar y pronosticar, durante el proceso, los fallos de la planificación y describir y juzgar todos los aspectos del procedimiento según el cual se está llevando a cabo el programa. Ofrece una base lógica sobre el proceso real y que servirá posteriormente para interpretar los resultados.
- 4) **Evaluación de producto:** Su principal objetivo es evaluar los resultados y relacionarlos con los objetivos y las informaciones sobre el contexto, el input y el proceso, y así interpretar su valor y su mérito. Ayuda a tomar decisiones sobre continuación, terminación o modificación de los programas y a presentar información sobre los efectos de los mismos (Alkin & Christie, 2004:45).

Para Stufflebean, *“la estrategia clave es trabajar con una evaluación cuidadosamente diseñada manteniendo flexibilidad; los evaluadores deben ver el diseño como un proceso no como un producto. Las evaluaciones deben proporcionar un continuo flujo de información a los responsables de las políticas, para asignar recursos a los programas que mejor sirvan a los clientes”*. Asimismo, defiende que los evaluadores deberían conducir su trabajo de acuerdo con las normas siguientes: utilidad, factibilidad, propiedad y precisión: *“Los estándares de utilidad tienen por objeto garantizar que la información obtenida a través de la evaluación sirva para las necesidades de los usuarios previstos. Las normas de factibilidad tienen por finalidad garantizar que la evaluación sea realista, prudente, diplomática y moderada. La propiedad tiene por objeto garantizar que la evaluación se lleve a cabo dentro de la legalidad con ética y con el debido respeto por el bienestar de las personas involucradas en la evaluación. Los estándares de precisión son destinadas a garantizar que la evaluación permita una transmisión técnicamente adecuada de la información”* (Alkin & Christie, 2004:45).

Malcolm Provus, considera la evaluación como proceso continuo y de auxilio de los administradores de un programa. Para este teórico, la evaluación debe desarrollarse en cuatro etapas: *“a) definición de metas, procesos y recursos; b) identificación de discrepancias en la implementación del programa; c) determinación del estado del logro de los resultados a corto plazo y; d) producto, o sea, el grado en que se han alcanzado los objetivos de largo plazo. Una quinta etapa podría ser el análisis de costo y beneficio”* (Ibíd. p: 46).

Por su parte, Joseph Wholey sostiene que al examinar una organización y sus limitaciones, obtener información a partir de las evaluaciones es costoso, por lo que propone un procedimiento de cuatro etapas para *“la compra secuencial de información”*. La primera etapa sería un pre examen de la factibilidad de la evaluación en términos de organización y de los tópicos a ser evaluados. Las otras tres etapas del proceso implicarían: *“a) la adquisición secuencial de la información; b) la retroalimentación, que se focaliza en el examen de la existencia y la facilidad para recolectar la información; c) monitoreo del desempeño, que mide el desempeño del programa/política en comparación con el esperado y d) evaluación intensiva, que utiliza comparación o grupos de control para estimar mejor la capacidad de las actividades del programa de producir los efectos deseados”* (Ibíd.).

Michel Patton tiene una visión más amplia de los usos de la evaluación. Sostiene que ésta no debe solamente estar relacionada con quienes deciden qué políticas implementar, sino que el evaluador debe tratar de encontrar *“usuarios primarios potenciales”*; primer paso de su método, denominado UFE (utilization – focused – evaluation). Las otras cuatro fases implicadas en el proceso de evaluación están relacionadas con la implicación de los usuarios potenciales en la evaluación y en la utilización de la misma; con su participación en los métodos, en el diseño y en la medición; con la participación activa y directa en la interpretación y con la toma de decisiones sobre la difusión adicional. En los últimos años Patton, ha ampliado el alcance de la UFE señalando que *“por medio de la evaluación se moviliza a los actores para la acción, se empodera a los participantes y se apoya la justicia social”* (Alkin M & Christie C. 2004:48).

Marvin Alkin desarrolla un modelo similar al CIPP de Daniel Stufflebeam. La principal distinción entre ambos trabajos (el trabajo de Alkin y Stufflebeam) es que Alkin reconoce que las evaluaciones de proceso y producto tienen las dimensiones sumativa y formativa; un proceso se va reportando mediante la documentación permanente del programa, esto es la dimensión sumativa, mientras que la formativa se refiere al mejoramiento del producto. Asimismo, en su modelo más reciente trabaja el punto de vista de evaluación orientada hacia el usuario (Ibíd. p: 49).

A finales de los años noventa, aparecieron otras teorías sobre el uso de las evaluaciones bajo la denominación de “*evaluaciones participativas*”, destacándose las de Bradley Cousins, Hallie Preskill, Jean King, John Owen y David Fetterman, entre otros.

En relación a la llamada “*Evaluación Práctica Participativa*” de Bradley Cousins, se caracteriza por ser una investigación social aplicada, la cual envuelve a personal entrenado en evaluación y toma de decisiones, que basados en sus respectivas prácticas trabajan en equipo. Así, en este tipo de evaluación las responsabilidades son compartidas entre el evaluador y el personal responsable del programa (Alkin & Christie, 2004: 50).

Hallie Preskill considera preponderantes el aprendizaje y el desarrollo organizacional. Esta autora insiste en que durante el proceso de evaluación sucede un uso substancial de la investigación y en el empleo de un conjunto de herramientas de aprendizaje transformativo (Ibíd. p: 51).

Para Jean King, la evaluación es un método de investigación sistemática que provee información confiable acerca de las características, actividades y resultados de un programa o política. Sostiene que para el éxito de la evaluación participativa será necesario los siguientes puntos: a) una estructura con suficiente poder; b) la existencia de voluntarios y líderes; c) tiempo y recursos suficientes; d) un alto grado de interacción interpersonal y confianza organizacional. De esta forma, argumenta que la construcción de la confianza es fundamental para el éxito de la evaluación participativa (Alkin & Christie, 2004: 53).

John Owen se centra primero en el dominio de la evaluación, el desarrollo y el cambio organizacional. Sostiene que *“los evaluadores deben estar preparados para reconocer el marco de interés de los clientes, lo que debe permitir saber qué decisiones se pueden tomar. Igualmente describe numerosas técnicas, guías y marco de trabajo para un planeamiento y una negociación flexible entre contratantes y evaluadores. Él explica que: “los evaluadores que adoptan una postura más interactiva y flexible durante la evaluación puede contribuir mejor para el uso de los resultados de la evaluación”* (Alkin & Christie, 2004: 55).

David Fetterman es el autor del *“empoderamiento de la evaluación”* que define la evaluación como *“el proceso de estimular la determinación propia entre los que participan en la evaluación de un programa. Esto incluye capacitación, facilitación, apoyo, ilustración y liberación. El evaluador es un entrenador y facilitador que capacita a los participantes para que evalúen sus propios programas; la asesoría en el diseño de la evaluación es una forma efectiva de empoderamiento”*. Para este autor, *“empoderarse de la evaluación implica un proceso continuo que permite el cambio de roles y expectativas tradicionales. Este enfoque tiene el propósito de ayudar a los contratantes de la evaluación a ayudarse a sí mismos y a mejorar sus programas utilizando un formato de autoevaluación y reflexión”* (Ibíd.).

Con esto se finaliza la descripción de las tres ramas del árbol de la evaluación que permitió conocer a los diversos teóricos de la evaluación en Estados Unidos, agrupándolos en las ramas señaladas.

El “árbol de la evaluación” fue objeto de revisión en 2006, al introducir nuevos enfoques en las ramas del uso y la valoración. En la rama del uso se destaca los aportes de Jeniffer Greene y de Donna Menter, quienes hablan de **valor comprometido** (*advocacy evaluation*) cuyo fundamento se encuentra en el inevitable compromiso de la evaluación: *“la evaluación no es totalmente objetiva, pero no implica una visión partidaria con un color político determinado, sino un compromiso de valor concordante con un ideal de pluralismo democrático”*⁸².

⁸² Journal homepage: www.elsevier.com/stueduc: Evaluation theory re-examined.

Esta evaluación está basada en los principios de deliberación y procedimientos democráticos con especial hincapié en la elaboración de la evaluación de las partes interesadas, lo que le asemeja mucho a los enfoques participativos de evaluación. Para ello, Greene utiliza tres criterios: la inclusión, el dialogo y la deliberación, y subraya la utilización de métodos mixtos y el trabajo de campo (Ibíd.).

Donna Mertens (1999) defiende un enfoque inclusivo de la evaluación con énfasis en la diversidad y la inclusión de grupos diversos. Mertens, conocida por su modelo integrador/transformador en el que el papel principal del evaluador es incluir a los grupos marginados, sostiene que los evaluadores que trabajan dentro de un marco inclusivo deben plantearse las siguientes cuestiones en las diferentes fases de la evaluación: *“a) ¿estamos incluyendo a personas de ambos sexos, edades, culturas, etnias, razas? b) ¿Qué barreras se están erigiendo para excluir la diversidad de las personas? c) ¿hemos elegido las mejores estrategias de recopilación de datos apropiados a los diversos grupos? (Ibíd.)*

La rama de la valoración ha recibido una revisión más substancial, debido a que se incluye el trabajo de los que defienden la justicia social de la evaluación, así como aquellos que defienden la filosofía de la subjetividad, es decir de que no hay una realidad objetiva.

En resumen esta subsección ha revisado los fundamentos teóricos del proceso de evaluación. En el caso de los métodos, se han expuesto la evaluación orientada por objetivos, el diseño experimental y cuasi experimental, y la investigación evaluativa. En cuanto a la rama teórica de la valoración, se ha analizado el papel crucial que tiene el evaluador como experto para juzgar el programa, política o proyecto objeto de evaluación. En relación al uso de los resultados de la evaluación, las ramas teóricas defienden que la toma de decisiones, debe ser pensada para todos los que intervienen en la implantación de una política o programa.

En conclusión, la revisión del marco conceptual de la evaluación nos muestra que existe una visión extensa sobre la evaluación, en la que se incluye los diferentes conceptos que puede tomar. Así, la principal idea que podemos extraer es que la evaluación no debe ser vista como un mero ejercicio burocrático enfocado a

contabilizar recursos y productos, sino que debe constituir un proceso de auto reflexión sobre lo que se está haciendo, lo que está funcionando o no para cumplir el objetivo del programa o proyecto/programa, y lo que es necesario cambiar para alcanzar los objetivos propuestos. Además el proceso debe ser un proceso participativo lo que permitirá la apropiación del proceso de auto reflexión.

3.1.1.3. Finalidades

La evaluación tiene diversas finalidades. Según Rossi & Freeman, *“las evaluaciones se pueden emprender por varias razones: con propósitos administrativos, para valorar la efectividad de los cambios de un programa, para identificar los caminos diseñados para realizar intervenciones. Para cualquiera de tales propósitos, la clave es diseñar y poner en marcha una evaluación tan objetiva como sea posible, es decir que ofrezca una valorización firme y que no cambie si la repiten los mismos evaluadores u otros”* (Rossi & Freeman, 1989:25).

Stufflebeam y Shinkfield (1997), por su parte, señalan tres finalidades posibles de la evaluación: 1) perfeccionamiento o mejora (*improvement*), 2) recapitulación, rendimiento de cuentas o responsabilidad (*accountability*) e 3) iluminación para acciones futuras (*enlightenment*) (Stufflebeam y Shinkfield, 1997:23).

La evaluación vista como un instrumento de mejora y perfeccionamiento, es imprescindible como garantía de la calidad de un servicio o programa, lo que implica mayor interés por lo que se está evaluando del contexto del que se está realizando, por las necesidades de las personas destinatarias de dicho servicio y de todos sus actores sociales principalmente el personal y la institución que lo promueve. Con respecto a los programas y políticas públicas, la evaluación adquiere una gran importancia, ya que la obligación de transparencia y de cumplimiento de cuentas es indispensable para reforzar el sistema democrático.

Stufflebeam y Shinkfield (1997) sostienen que *la información sistemática producida por la evaluación es fundamental para la definición de acciones futuras, ya que contribuye para la acumulación de conocimientos científicos no solo de ese programa*

o política, sino también para el análisis general de determinados problemas públicos (Ibíd.).

Chelimsky (1997), opina que *“cualquiera que sea el propósito, las finalidades de la evaluación implican la obtención de una mayor comprensión, ya sea de los problemas públicos, de los programas, o de los procesos por los que se producen. Aquí el evaluador se enfrenta a la compleja cuestión de tratar de conocer y explicar los problemas que enfrentan las políticas públicas”* (Chelimsky, 1997:10).

Al igual que Stufflebeam y Shinkfield, Chelimsky también vincula la diversidad de propósitos de la evaluación al cumplimiento de cuentas, a la mejora de diseños de los proyectos, para medir y recomendar cambios en las actividades de la organización, y a la finalidad de la evaluación para el conocimiento, en cuya opinión destaca que *“la finalidad de la evaluación es generar comprensión y explicación de los factores que subyacen a los problemas públicos y conseguir un mejor conocimiento de alguna área específica o de un campo político concreto”* (Chelimsky E., 1997:12).

De este modo, se puede observar en las aportaciones de Stufflebeam y Shinkfield y de Chelimsky, la coincidencia en las finalidades de la evaluación, relacionadas con el cumplimiento de cuentas, el mejoramiento del diseño de los programas o políticas y la comprensión/explicación de los factores que subyacen a los problemas públicos.

3.1.1.4. Tipos de evaluación

El cambio que ha experimentado el término evaluación ha mostrado, en paralelo, diferentes clasificaciones del tipo de evaluación. De acuerdo a ello, esta subsección analizará las principales tipologías de la evaluación, a fin de contextualizarla desde un punto de vista práctico

Así pues, Carol Weiss (1975), considera que los tipos de evaluación abarcan una gama de campos; que varían *“según sus alcances, dimensiones, duración, claridad y especificidad del programa, complejidad de métodos y grado de innovación. Las diferencias que existen entre los programas acarrearán consecuencias importantes*

para que el tipo de evaluación escogido sea factible y productivo” (Weiss, C. 1975: 8).

Carol Weiss define estos aspectos de la siguiente manera:

- 1) **Alcances:** el programa que está siendo evaluado tal vez abarque toda la nación o una región, un estado, una ciudad, un barrio o se circunscriba a determinado lugar o a lugares dispersos.
- 2) **Dimensión:** *pueden dar servicio a unas cuantas personas o a miles y aun a millones de seres humanos.*
- 3) **Duración:** *un programa puede durar unas cuantas horas, o días o semanas, determinado número de meses o proseguir indefinidamente”.*
- 4) **Claridad y especificidad:** *el programa puede apuntar a algo bien definido y preciso o en un caso extremo muy variable y difícil de describir (por ej.: un programa de interplaneamiento para varias organizaciones oficiales (Ibíd.).*

Así, las características del programa afectarán al tipo de evaluación que puede hacerse y los fines que se intentan alcanzar con ella.

Una segunda clasificación sobre evaluaciones, vinculada a etapas pasadas, destaca las “evaluaciones cuantitativas” y “evaluaciones cualitativas”, las cuales varían según el tipo de técnicas y el tipo de información que se utilicen. Un tercer tipo corresponde a la distinción entre “evaluación formativa” o evaluación de procesos” y la “evaluación de resumen” o evaluación con foco en resultados”, cuyo propósito para esta última es determinar la eficacia de la evaluación.

Otra forma de clasificar las evaluaciones es según quien las realice. Así suelen diferenciarse entre: i) evaluación externa, realizada por evaluadores externos a la organización responsable y a la intervención; ii) evaluación interna, cuando estos pertenecen a la organización responsable pero no se han involucrado en la intervención; iii) autoevaluación, cuando es realizada por los propios involucrados en la intervención; iv) mixta que combina las tres anteriores; v) y evaluación participativa, cuando participan los destinatarios de las intervenciones (Niremburg O., 2010:8).

Scriven distingue la “evaluación endoformativa” de la “evaluación recapitulativa”. Para este investigador, si el propósito de evaluar consiste en “informar a los protagonistas del programa para que puedan modificar sus conductas, mejorar la acción y transformar así su propio objeto”, la evaluación es endoformativa. Si se trata de lograr que personas ajenas al programa -poderes públicos, representantes políticos, ciudadanía en general- se formen una opinión sobre el valor de la acción, la evaluación es recapitulativa” (Bertrana & Tamiko, 2006:5).

Desde el punto de vista de las “generaciones”, la clasificación de la evaluación se realiza según los objetivos a cumplir. En relación a ello, se distingue las tres primeras generaciones de evaluación, de carácter gerencial y técnico, que aún persisten en las administraciones públicas, cuyo fin es garantizar la independencia del evaluador y la calidad de su juicio. De la 4ª a la 5ª, la tendencia es participativa (Ver Tabla 3.1). (Barón & Monier, 2003:1).

Tabla. 3.1 Tipificación de las evaluaciones por generación

Generación	Tipos de evaluación	Quién decide el contenido de la evaluación	Quién dirige los trabajos de evaluación	Quién realiza el juicio final
1ª a 3ª	Gerencial	Administración responsable de la evaluación		El equipo de evaluación
4ª	Coproducida	Autoridades Públicas	Gestores y operadores	El equipo de evaluación
4ª	Pluralista	Autoridades Públicas	Autoridades Públicas y Sociedad Civil	
5ª	Emancipadora	Sociedad Civil		

Fuente: Gaëlle Baron & Eric Monnier

Con respecto a los autores de la 4ª generación, se destaca los procesos de evaluación en los que intervienen los principales implicados en la política evaluada, con el fin ofrecer su juicio sobre la misma: responsables de las decisiones,

operadores externos a la administración y representantes de la sociedad civil, quienes valoran la política a partir de los valores fijados por las autoridades públicas (Ibíd.).

Asimismo, este grupo distingue la evaluación coproducida y la pluralista, cuya principal diferencia se observa en quién dirige los trabajos de la evaluación y quién realiza el juicio final de la misma. En el caso de la evaluación coproducida, el proceso está dirigido por operadores independientes de las autoridades públicas, mientras que en el caso de la evaluación pluralista, el proceso lo gestionan las propias autoridades públicas y la sociedad civil.

La evaluación correspondiente a la 5ª generación es la denominada evaluación emancipadora *“que va más allá y propone que la sociedad civil “tome el poder”: dicho de otro modo, que decida el contenido de la evaluación, dirija ella misma los trabajos y emita su juicio sobre las acciones públicas”* (Baron y Monnier, 2003:2).

La *Evaluation Research Society* (ERS) identifica seis enfoques diferentes:

- 1) **Análisis previo:** Equivalente a una evaluación “ex ante”. Se puede hacer antes de la toma de decisiones sobre un nuevo programa o política. Tiene una orientación prospectiva y trata de estimar la viabilidad y los posibles efectos de los programas o políticas a evaluar.
- 2) **Evaluación de la evaluabilidad:** Tiene como finalidad la comprobación de la factibilidad y utilidad de procesos de evaluación posteriores y si las premisas y teoría del programa son congruentes con los objetivos (lo que equivaldría a una evaluación del diseño). De igual modo, este tipo de evaluación tiene como propósito la descripción de las características reales del programa ejecutado y la comparación con los objetivos.
- 3) **Evaluación del proceso:** describe y analiza los procesos y procedimientos inherentes a la ejecución del programa con el objetivo de mejorarlos. Para Chelimsky, esta evaluación responde sobre todo a preguntas sobre la ejecución de la política y a aquellas relacionadas con el rendimiento de cuentas.

- 4) **Evaluación de efectividad o impacto:** Es una evaluación retrospectiva y trata de averiguar si los cambios observados son resultado del programa o de otros factores. Trata cuestiones relacionadas con el cumplimiento de cuentas y la formulación y ejecución de programas.
- 5) **Seguimiento del programa o del problema:** De acuerdo con esta clasificación, se categoriza de igual manera el seguimiento de un programa o intervención y el seguimiento de un problema, que son dos cosas diferentes. De acuerdo con Chelimsky, el primero requiere un seguimiento relacionado con la gestión cotidiana del programa, mientras que el segundo es una recopilación, procesamiento y análisis periódico de información que requiere una infraestructura de investigación. Así, este tipo de evaluación puede responder a cuestiones relacionadas tanto con la formulación como con la ejecución de programas o políticas.
- 6) **Meta evaluación:** Es considerada una forma de evaluación que reanaliza los resultados de una o varias evaluaciones, para determinar qué es lo que se ha aprendido sobre un programa o política.

La ONUWOMEN (*United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women*), adopta la clasificación de la evaluación sintetizada en la tabla 3.2. Esta institución clasifica la evaluación de acuerdo con el alcance, el tiempo o la unidad de análisis. Asimismo, esta definición es complementada con la preocupación por la igualdad de género y los derechos humanos. De este modo, se considera la clasificación más completa, ya que aporta mayor claridad conceptual.

Tabla 3.2: Tipos de Evaluación

ÁMBITO	TIEMPO	UNIDAD DE ANÁLISIS
<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación del producto • Evaluación de resultados • Evaluación de impacto 	<ul style="list-style-type: none"> • Antes del programa Evaluación previa • Durante el programa • Evaluación sumativa • Evaluación formativa • Evaluación intermedia • Después del Programa • Evaluación final • Algún tiempo después • Evaluación Expost 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación institucional • Evaluación de Política, estrategia o plano • Evaluación de Proyecto o programa • Clúster o evaluación temática • Meta evaluación o evaluación de evaluaciones

Fuente: UNWOMEN, 2010

Con respecto a las tres dimensiones que componen este tipo de evaluación se presentan varias características. Según el ámbito, la evaluación puede ser del producto, de los resultados o del impacto. Según el tiempo, se puede distinguir tres momentos: antes, durante o después de la implementación del programa o de la política. Y de acuerdo con el criterio de análisis, se puede evaluar las instituciones, la política, estrategia o plan, el proyecto o programa.

Asimismo, la evaluación puede también ser temática y estar sujeta a la meta evaluación. Chelimsky explica que *“no todos estos tipos de evaluación son utilizados en la misma medida. Los más usados son la evaluación de resultados y la de procesos. Recalca que aunque el análisis previo, la monitorización y la meta evaluación son herramientas potentes, sobre todo para la formulación de políticas, no son muy empleados”* (Chelimsky, 1989:271).

Tomando de referencia lo expuesto, se aprecian diferentes tipologías de la evaluación, cuyas diferencias, en ocasiones, son insignificantes. No obstante, muchos autores, entre los tipos de clasificación realizada, dan mayor importancia a la evaluación “ex ante o previa”, a la evaluación de proceso, a la monitorización y a la meta evaluación, nos concentraremos en la evaluación de impacto que tomaremos como base de esta investigación⁸³.

3.2. La evaluación de políticas públicas

La evaluación de políticas públicas es un área de la investigación aplicada cuya finalidad es valorar la utilidad y la justicia de la intervención pública, mediante la aplicación de un conjunto de técnicas utilizadas en otros campos. El estudio vinculado a esta materia tiene antecedentes, al analizar ser analizadas desde diversas perspectivas, utilizando diferentes metodologías.

El trabajo de Alfred Binet es considerado como pionero en este campo. Binet, para la realización de un estudio encargado en 1904 por el Ministro de la Instrucción Pública Norteamericana, desarrolló el método conocido con el nombre de “test de inteligencia de Binet”, que marcó el comienzo de la psicología experimental, y la introducción del experimentalismo como enfoque científico adaptado para la Administración Pública (Osuna & Márquez, 2000:6).

Sin embargo, otros investigadores sitúan los primeros esfuerzos sobre la evaluación en los años 30. Dichos estudios estaban dirigidos al análisis de programas de educación y formación profesional, así como a iniciativas de salud pública para reducir la mortalidad provocada por enfermedades infecciosas. Desde entonces, los científicos sociales se centraron en la aplicación de métodos rigurosos de la investigación social en la valoración de los programas. Así, durante esta época en Norteamérica, comienza a desarrollarse la noción *evaluación*, en concreto, en el campo del análisis de políticas públicas, como marco teórico de referencia (Rossi & Freeman, 1989:15).

⁸³ El concepto de evaluación de impacto se desarrolla con mayor profundidad en la siguiente subsección de este capítulo.

Desde entonces, y sobre todo, después de la II Guerra Mundial, la aplicación de técnicas de investigación social creció a un ritmo acelerado, ante la demanda de conocimientos sobre la repercusión de los programas de bienestar social (Osuna y Márquez, 2000:18).

A finales de los años 50, la evaluación de programas se encontraba consolidada en EE.UU, y empezaba a surgir aunque con menor intensidad, en Europa y otros países industrializados, e incluso en países menos desarrollados, guiados por los organismos internacionales. Durante las décadas de 60 y 70, la evaluación se asienta como área de investigación y estudio de diversas disciplinas científicas y sociales. La bibliografía vinculada a las prácticas de la investigación evaluativa creció espectacularmente. Así, a finales de la década de los años setenta, la investigación evaluativa se había convertido en una industria floreciente (Rossi & Freeman, 1989:19).

A partir de los años 80, en la mayoría de los países desarrollados, la investigación sobre la evaluación experimenta una aplicación sistemática y generalizada. Actualmente, la investigación evaluativa es considerada algo más que la aplicación de métodos; *“es también una actividad política y de dirección, el umbral que conduce al complejo mosaico del cual emergen las decisiones políticas y el lugar de su aplicación en la planificación, el diseño, la ejecución y la continuidad de los programas para mejorar la condición humana”* (Rossi & Freeman, 1989: 20).

Laswell y Dye (1993), consideran que el diseño de políticas y programas se realiza dentro de un proceso planificador cuya última etapa es la evaluación. Su objetivo es valorar los resultados de la política y servir de base para la planificación de la intervención pública a lo largo plazo. Osuna & Márquez (2000) opinan que *“investigar sobre el origen y desarrollo de la evaluación de políticas públicas y situar su evolución histórica en una correcta dimensión que obliga a tomar como punto de referencia los efectos de los siguientes factores:*

- El cambio ideológico, político y social ocurrido durante el siglo pasado;
- La expansión de programas de bienestar social;

- El perfeccionamiento de las técnicas de investigación social y su empleo en el estudio de los problemas sociales.

Según Rossi y Freeman (1989) *“todos estos factores son los que provocaron e impulsaron la aplicación de los métodos de evaluación en el análisis de las políticas públicas”* (Rossi & Freeman, 1989:4).

Actualmente con el impulso de las reformas a nivel de las administraciones públicas, como proceso de cambio institucional, se ha extendido el uso de la evaluación, favoreciendo el desarrollo de procedimientos, formas organizativas y culturales más flexibles para una acción pública más eficaz y eficiente en procesos con mayor transparencia democrática (Osuna & Márquez, 2000:6).

La evaluación de políticas de desarrollo ha adquirido un papel importante a lo largo del tiempo especialmente en políticas de ámbito rural, debido a la necesidad de hacer un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, propios de los países u otorgados por la cooperación.

Así, de acuerdo con un estudio realizado por la CEPAL/FAO/BM, se constata que a pesar de las grandes inversiones públicas en el agro *“los logros limitados de la acción pública en el medio rural indican que no siempre existe correlación entre gasto público y aumentos de ingresos rurales, productividad y competitividad externa”* (CEPAL/ FAO/ BM, 2009:8).

Por otro lado, *“las expectativas de los ciudadanos de obtener mayores y mejores resultados del gasto, dan lugar a una mayor demanda de evaluaciones de la acción pública en el medio rural. Esto porque se busca dar mayor efectividad a los programas gubernamentales, conocer sus logros y resultados, así como determinar si tienen impacto sobre las poblaciones y las variables de la política rural, ya que a pesar de los esfuerzos realizados el aumento de la producción agropecuaria, la reducción significativa de la pobreza (y desigualdad) y la disminución de las migraciones rurales han sido limitados”* (Ibíd.).

Esta situación requiere evaluaciones de políticas y programas para identificar las restricciones institucionales, organizacionales y técnicas que minimizan la eficiencia de las políticas públicas.

Asimismo, la evaluación es aún más necesaria en la presente coyuntura, ante el surgimiento de nuevos parámetros tales como la igualdad de género, el cambio climático y las tendencias especulativas del mercado mundial, los cuales provocan la subida de los precios de los alimentos a nivel internacional. De acuerdo a ello, surgiría la necesidad de conocer el impacto de las políticas agrícola y rural.

Así, en el caso de la evaluación de políticas públicas, en la que se incluyen las políticas rurales, el desafío es identificar los errores o las omisiones de las intervenciones, y asesorar tomando de referencia los resultados. Con este particular, debería incluirse aspectos como la perspectiva de género y de derechos humanos para garantizar la inclusión y la participación.

La evaluación de políticas públicas es actualmente inevitable. Responde efectivamente a una exigencia de la democracia en la medida en que permite informar a los ciudadanos, además de ofrecerles valoraciones objetivas, en función de las cuales éstos fundamentarán, con un mayor conocimiento de causa, sus juicios sobre el funcionamiento de los servicios públicos.

Llegados a este punto, en esta subsección se han revisado diferentes conceptos de la evaluación. Se constató que a lo largo de los años de desarrollo de dicha disciplina se han dado múltiples definiciones del término, dependiendo del enfoque de cada investigador. Asimismo, se han repasado los diferentes enfoques de la evaluación y sus principales ramas de desarrollo, relacionados con la valoración, los métodos y los usos, para comprender mejor su alcance y su importancia, lo que permitirá en esta investigación valorar con mayor objetividad los efectos de la política agrícola sobre la reducción de la pobreza en las familias que se dedican o tienen como principal actividad económica la agricultura.

También es importante destacar que la evaluación, ya sea en políticas públicas generales o concretas, debe ser capaz de generar una información útil para el

programa o política que se está evaluando o dirigido a mejorar métodos y metas, proponiendo planes de acción futura.

En Cabo Verde, la implantación de este campo de investigación no es reciente, aunque está extendiéndose dentro de la administración pública⁸⁴. A pesar de ello, no se percibe todavía una cultura de evaluación afianzada en el sistema político administrativo, pese a los esfuerzos por conseguir una modernización de la administración pública y la utilización eficaz del presupuesto sea más visible, creándose un consenso en el ámbito de la gestión pública y de la ciudadanía en general, sobre la conveniencia y la necesidad de evaluar la acción de los poderes públicos. Esta necesidad surge de la información que la evaluación puede proporcionar y que resulta primordial para la formulación, ejecución y mejora de las políticas públicas, en este caso, de la política agrícola.

En esta investigación se adoptará la siguiente definición de evaluación de políticas públicas: *“la valoración de las acciones emprendidas por los poderes públicos para abordar un problema”*, que en este caso se refiere *“a la reducción de la pobreza en las familias que tienen como principal fuente de ingreso la agricultura”*.

3.3. La evaluación de impacto

3.3.1 Conceptos

La evaluación de impacto es especialmente importante en los países en desarrollo, donde los recursos son escasos y cada gasto debe maximizar su efecto en la reducción de la pobreza. Su finalidad es *“determinar si un programa produjo los efectos deseados en las personas, hogares e instituciones a los cuales esta se aplica; obtener una estimación cuantitativa de estos beneficios y evaluar si ellos son o no atribuibles a la intervención del programa”* (Aedo, 2005:7).

Como los programas que se evalúan generalmente se destinan a grupos vulnerables, la evaluación es crucial para aproximarse al ideal de una sociedad equitativa. Para Aedo (2005), *“una evaluación de impacto debe identificar si existe o no relaciones de*

⁸⁴ Las evaluaciones son sobre todo realizadas hechas cuando solicitadas por los organismos financiadores y sobre todo son hechas a los proyectos financiados por la cooperación internacional.

causa a efecto entre el programa y los resultados constatados ya que otros factores, independiente del programa, pueden alterar los resultados de manera de no sobreestimar su tasa de retorno” (Aedo, 2005:8).

La evaluación tiene que determinar con precisión qué beneficios atribuir exclusivamente al programa. Para ello, un elemento importante es la definición de un escenario “*contra factual*” utilizando métodos estadísticos, que permite–determinar una situación hipotética en la cual hubiesen estado los beneficiarios si no hubiese existido el programa. A través de la comparación de la realidad con esta situación *contra factual*, se intenta aislar la influencia de factores externos que inciden en los resultados. A partir de esta construcción es factible evaluar si efectivamente existen relaciones de causa a efecto entre el programa y los resultados, procediendo a una cuantificación de los beneficios (Ibíd.).

El interés del análisis de impacto se concentra en los beneficios recaídos a una población a mediano y largo plazo, es decir, aquellos que no desaparecen si se deja de participar en el programa. Para evaluar el impacto de un proyecto o política se utilizan cuatro dimensiones.

La primera dimensión clasifica a las evaluaciones en cuantitativas o cualitativas. Son cuantitativas si utilizan como indicador de impacto la diferencia atribuible al programa en alguna variable susceptible de ser descrita en forma métrica; por ejemplo ingresos laborales, probabilidad de estar ocupado. Son cualitativas cuando utilizan variables que no se pueden medir, por ejemplo: dinámica familiar, estrategia de búsqueda de empleo. El análisis de los elementos cualitativos es importante ya que proporciona informaciones relativas tanto al valor que los beneficiarios asignan a los programas como a los procesos que afectan a los resultados, lo que permite al analista una mejor comprensión (Ibíd.).

La segunda dimensión trata la forma en que se construye la muestra de individuos que se utilizará para la estimación. En este caso todas las estimaciones de impacto utilizan, además de la muestra de participantes sobre los cuales se ha materializado la intervención, otra muestra para efectos de comparación. La composición de ambas

muestras permite clasificar las investigaciones en experimentales y no experimentales⁸⁵.

La tercera dimensión analiza el indicador de impacto, cuya determinación afecta la composición de la muestra de comparación, dando origen a cuatro tipos de estimadores: 1) el estimador “*pre-post*”, que compara la situación de los participantes después del programa con la situación del mismo grupo antes de iniciar su participación en él; 2) el estimador de “*corte transversal*”, que compara de forma análoga a la situación de dos muestras, la primera de participantes, y la segunda la “*muestra de control*”, compuesta por individuos pertenecientes a la población pero que no participaron en el programa; 3) el estimador de “*diferencias en diferencias*”, que compara los estimadores “*pre-post*” de la muestra de participantes con los de la muestra de control; y 4) “*el estimador marginal*”, que compara la situación de participantes que recibieron una determinada “*dosis*” de programa versus la de otros que recibieron “una dosis menor” de programa. En este caso, la muestra de comparación está conformada por individuos que, siendo también participantes del programa, han recibido un grado diferente de intervención.

La cuarta dimensión, que define el método de estimación utilizado para cuantificar los impactos, puede ser paramétrico y no paramétrico. Los métodos paramétricos utilizan modelos probabilistas en los cuales la teoría se usa como una guía para la especificación de los modelos, aplicando posteriormente técnicas estadísticas en la estimación de los parámetros. La estimación no paramétrica es un método estadístico que permite obtener la forma funcional que mejor se ajuste a los datos sin considerar cualquier guía o restricción de la teoría, y no tiene parámetros asociados (Aedo, 2005: 9).

Es importante mencionar que como una evaluación de impacto es en sí costosa, antes de programarla hay que cerciorarse de que existe voluntad política y disponibilidad financiera para su realización, y si estas condiciones no aparecen con certeza hay que proponer otro método más barato asegurando que se evalúe el programa, aunque sea “*ad-mínimum*”.

⁸⁵ Estos métodos serán explicados en la sección de metodologías más adelante.

3.4. Términos relevantes relacionados con el concepto de evaluación

La mayoría de los autores consultados hacen referencia a cuatro criterios relevantes muy utilizados en el ámbito de la gestión y la evaluación de impacto: eficacia, la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad. Estas constituyen un conjunto prioritario de criterios para el análisis y la evaluación de políticas y programas y nos parece pertinente tenerlos en cuenta en esta revisión conceptual, por considerarse criterios que dan fundamento a la evaluación de políticas.

- i) **Eficacia:** la palabra eficacia del latín “*efficere*” significa “*hacer o lograr*”. Algunos autores incluyen en la definición algunas virtudes como por ejemplo la calidad. Así la eficacia de una política o programa podría entenderse como el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos, sin tener en cuenta el nivel de recursos para lograrlo. Cohen y Franco (1993) definen la eficacia como “*el grado en que se alcanzan los objetivos y metas del proyecto en la población beneficiaria, en un periodo determinado, independientemente de los costos que ello implique. Es decir, la relación entre la cantidad de bienes que produce y distribuye el proyecto durante su operación y lo estimado en la programación*” (Cohen & Franco, 1993: 102).

De acuerdo con Cohen (2004): operacionalmente esta definición mide el diferencial de dos dimensiones: tiempo y metas:

$$\text{Grado de cumplimiento} = \frac{\text{tiempo real}}{\text{Tiempo programado}}$$

o

$$GC = \frac{T_r}{T_p}$$

$$\text{Índice Físico} = \frac{\text{Producción Generada}}{\text{Producción Programada}}$$

o

$$IF = \frac{I}{F}$$

A través de ambas relaciones se obtiene la eficacia (A), que compara las metas de productos y actividades programadas con la cantidad efectivamente realizada dentro del tiempo originalmente planificado. Cuando $A = 1$, la cantidad de productos programados es igual a la producida (producción eficaz) (Cohen, 2004:89).

Si $A > 1$; el proyecto es más eficaz que lo programado

Si $A < 1$; el proyecto es menos eficaz que lo programado

- ii) **Eficiencia:** Este concepto implica una relación entre resultados obtenidos y recursos empleados. En economía, eficiencia es un concepto que describe la relación entre insumos y resultados en la producción de bienes y servicios. Esta relación puede medirse en términos físicos (eficiencia técnica) o en términos de costo (eficiencia económica). También se define como el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor coste posible. Un programa es eficiente si cumple los objetivos de una iniciativa, con un uso racional, adecuado u óptimo de los recursos disponibles. En otras palabras se es eficiente, si se logran los objetivos con el mínimo coste o uso de recursos.

Aedo (2005) distingue dos tipos de eficiencia: la eficiencia técnica o productiva y la eficiencia económica o asignativa. La primera se refiere a la relación entre el producto o resultado generado y la cantidad de un determinado insumo utilizado en su producción: unidad de producto por unidad de insumo (por ejemplo niños vacunados por hora-persona). Se logra eficiencia productiva cuando se alcanza el producto deseado con el menor costo en términos del uso de recursos para producirlo (Aedo, 2005:11).

En la noción de eficiencia asignativa ya no sólo se requiere la condición de no realizar un gasto excesivo de los recursos, sino que también se hace importante tener en cuenta las preferencias (para las decisiones de consumo) y el estado de arte o tecnología (para el caso de la producción). Así *“existe eficiencia económica cuando además de existir eficiencia técnica, se toman en cuenta las preferencias y*

tecnología. El criterio de eficiencia económica se puede relacionar con un índice de costo-efectividad. Mide el logro de los objetivos por un lado y el costo de haber producido esos logros” (Aedo, 2005:11).

iii) Equidad: Es un concepto que permite diversas interpretaciones. En el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, equidad tiene los siguientes significados:

- Cualidad que consiste en atribuir a cada uno aquello a lo que tiene derecho;
- Justicia, calidad de ser igual, imparcialidad.

Para Aedo (2005), el concepto de equidad se fundamenta en tres valores sociales: igualdad, respeto de derechos y justicia (Aedo, 2005:13). Otras definiciones más formales, de aplicación económica y social, definen la equidad como *“la reducción de la desigualdad en sus múltiples manifestaciones. Para obtener mayor equidad la sociedad debe desarrollar sistemas de protección y promoción de las oportunidades y de la calidad de vida en aquellos aspectos que las propias sociedades consideran de valor social, y que permiten que todos los ciudadanos sean partícipes de los beneficios y actores de desarrollo”* (Ibíd.).

Para Rawls (1999), la equidad es la base fundamental del concepto de justicia. Para este filósofo la “justicia como equidad” está basada en dos principios: *“primero, cada persona debe tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades compatible con un esquema similar de libertades para otros; segundo, las desigualdades sociales y económicas deben resolverse en beneficio prioritario de los miembros menos aventajados de la sociedad (el principio de la diferencia) y los cargos y puestos deben de estar abiertos para todas las personas bajo condiciones de igualdad de oportunidades - justa igualdad de oportunidades”*- (Rawls,1999:28).

En el contexto de políticas y programas sociales, se ha asociado el concepto de equidad al de igualdad porque la *“aequitas”* vocablo latino significa *“igualdad”*. No obstante, se han propuesto diferentes interpretaciones de la igualdad y la equidad.

La equidad puede ser vertical y horizontal. Equidad vertical implica igual tratamiento para todos los grupos e individuos de la sociedad. Así equidad vertical implica igualdad absoluta. Por su parte la equidad horizontal propone tratamientos diferenciados para corregir o ajustar diferencias ya existentes entre diversos grupos o individuos, sin que esto sea “injusto”. Según Mokate, *“esto nos permitiría considerar que tales tratamientos son intrínsecamente justos”* (Mokate, 2001:28).

El contraste entre la equidad vertical y la equidad horizontal es fundamental en las sociedades actuales, caracterizadas por grandes desigualdades entre diversos individuos y grupos sociales. En este contexto, el “tratamiento igual” de toda la sociedad podría ser “igualitario” sin ser “equitativo”. Es decir sería “igualitario” sin ser “justo”, lo que corroboraría la interpretación de Rawls: en la equidad *“la idea fundamental es el concepto de justicia”*.

La interpretación más frecuente de la equidad se respalda en *“la igualdad de oportunidades”*, que para muchos *“no agrega precisión o claridad al concepto de equidad”*. En el caso de cualquier política o programa que busca equidad de resultados, *“el programa tendría que incorporar acciones que borren las diferencias que diversos usuarios presentan en sectores que resultan determinantes para el logro del efecto o impacto esperado”* (Mokate, 2001:31).

Esta cuestión es de suma importancia en el contexto caboverdiano donde las desigualdades en su sector agrícola colocan a las mujeres en desventaja respecto a los hombres para el acceso y el control de los medios de producción (agua y tierra).

iv) Sostenibilidad: Esta definición tiene múltiples dimensiones y conceptualizaciones que han ido evolucionando en las últimas décadas. Su frecuente utilización, al igual que las anteriores definiciones trae como consecuencia la incorporación a este término conceptos ambiguos.

La palabra sostener significa “sustentar, mantener firme una cosa”. Una iniciativa es sostenible si persiste en el tiempo. En sus aplicaciones a las políticas públicas ha sido definida de manera imprecisa. Mokate (2001) propone una forma útil de clasificar las diversas definiciones de sostenibilidad, es decir *“a través de la unidad de análisis: macro o micro. Esta autora considera que no es conveniente utilizar*

como unidad de análisis el modelo macro o la estrategia generalizada de consumo, crecimiento y desarrollo como unidad de análisis, ya que no garantizan capacidad alguna de sostener condiciones de vida parecidas a las actuales a largo plazo” (Mokate, 2001:24).

Por su parte, John Pezzey (1989) publicó una lista de definiciones que ilustra varias interpretaciones desde la perspectiva “macro”. Esta lista incluye varias definiciones que cuestionan las implicaciones inter-generacionales de los actuales modelos de crecimiento, consumo y desarrollo. Por ejemplo:

- *“el criterio de sostenibilidad sugiere que, hay que asegurar a las generaciones futuras mejores, o como mínimo, iguales condiciones que las de las generaciones actuales” (Tietenberg, 1984);*
- *“la idea central de sostenibilidad es, entonces, el concepto de que las decisiones actuales no deberían impedir las perspectivas o posibilidades de mantener o mejorar los estándares de vida de las futuras generaciones. Esto implica que nuestros sistemas económicos deben manejarse de tal manera que vivamos de los dividendos de nuestros recursos, manteniendo y mejorando la base de activos”.*

Este concepto de sostenibilidad presupone una demanda por cierta equidad y justicia inter-generacional. A través del criterio que representa la voz de las generaciones futuras:

- *“El criterio de sostenibilidad requiere que las condiciones necesarias para acceso igualitario a la base de recursos sean cumplidas para cada generación” (Mokate, 2001:48).*
- *“Existe amplio consenso en que la implantación de políticas que hagan peligrar el bienestar de futuras generaciones que no están representadas en ningún foro político o económico es injusto” (Ibíd.).*

Hay muchas definiciones del desarrollo sostenible, incluida la que se indica a continuación, que es característica y fue formulada por primera vez en 1987: *“progreso que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad*

de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades⁸⁶. Esta definición recoge dos términos importantes, el de largo plazo, donde están representadas las generaciones presentes y las generaciones del futuro, y el del legado que una generación deja a la otra no solo en términos de recursos naturales sino también en términos de bienestar.

Sin embargo, Arias critica esta definición: *“no aclara qué debe entenderse por necesidades, si estas necesidades están asociadas al bienestar desde el punto de vista de la utilidad o a visiones más amplias del bienestar humano, es decir, no es convincentemente clara sobre lo que se debe sostener a través del tiempo. También resulta paradójico que no se mencione explícitamente la oferta de recursos naturales, su utilización o agotamiento”* (Arias, 2006:3).

Mokate (2001:47), considera que si se utiliza una unidad de análisis “micro” (un determinado proceso, programa o proyecto), la sostenibilidad puede definirse como:

- *“la capacidad del programa para llevar a cabo sus actividades y servicios de manera continua, en búsqueda del cumplimiento de sus objetivos”* (Mokate, 2001:44).
- *O también puede entenderse como: “la capacidad de un proyecto para mantener un nivel aceptable de flujos de beneficios durante toda la vida económica* (Banco Mundial, 1986).
- *“El grado de sostenibilidad de un proyecto se mide por el porcentaje de los bienes y servicios que todavía se entregan y se mantienen cinco años después de la terminación del flujo de recursos del donante, la continuación de la acción local estimulada por el proyecto y la generación de servicios e iniciativas como resultado de la capacidad local reforzada por el proyecto”* (Mokate, 2001:44).

La unidad de análisis micro de estas definiciones facilita la reflexión sobre la sostenibilidad de un determinado programa, iniciativa o proceso. No obstante,

⁸⁶ Cita del Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland): *Nuestro Futuro Común* (Oxford: Oxford University Press, 1987)

pueden parecer limitadas a intereses particulares de los actores involucrados en las decisiones sobre la financiación externa.

Mokate (2001) defiende que aun manteniendo la unidad de análisis “micro”, “se podría ampliar la definición de sostenibilidad para contemplar las fuentes de vulnerabilidad de una determinada iniciativa de desarrollo, es decir, los eventos o dinámicas que podrían afectar la continuidad de la capacidad de mantener la oferta de sus beneficios”. Así, Mokate nos presenta una definición alternativa del término sostenibilidad de una determinada iniciativa: “La sostenibilidad se puede definir como la capacidad de un sistema para mantener su productividad a pesar de una conmoción mayor (...)” (Mokate, 2001:50).

Esta definición de la sostenibilidad, que se adapta muy bien al área de la agricultura, reconoce que “iniciativas de alto rendimiento pueden depender de prácticas que resultan insostenibles en el sentido agrícola o ecológico. Esta visión de la sostenibilidad presenta una relación unidireccional de la sostenibilidad, es decir, analiza los impactos del entorno sobre el programa. Así, se visualiza el entorno como la fuente de riesgos y la sostenibilidad resulta de la capacidad de reaccionar y asimilar las conmociones que el entorno genere” (Mokate, 2001:50).

En 1990, el Banco Mundial publicó una nueva interpretación de la sostenibilidad que no incorpora referencias al concepto de riesgos o vulnerabilidades. El BM propuso que sean incorporadas en las iniciativas llevadas a cabo seis tipos de capital: humano, natural, cultural, institucional, físico y financiero. Basándose en un análisis de más de 550 operaciones, esta institución llegó a la siguiente conclusión: “la sostenibilidad depende del logro de un equilibrio apropiado entre los varios tipos de capital. Para ejemplificar plantea: un proyecto que crea nuevo capital físico (tal como obras de riego o infraestructura escolar) tendrá poca probabilidad de sostenerse si no hay suficiente capital social y humano organizado capaz de sacar provecho de la nueva infraestructura” (Mokate, 2001:51).

Esta interpretación de la sostenibilidad reconoce que las vulnerabilidades de una iniciativa no se resumen a la dimensión financiera. Igualmente, permite ver la interrelación del entorno con la iniciativa que se analiza: para que una determinada

iniciativa sea sostenible, el entorno tiene que ser coherente con las necesidades de ella; pero exige que la iniciativa esté en armonía con él.

El Banco Mundial admite que la sostenibilidad depende de un amplio conjunto de factores (económicos, financieros, sociales, técnicos, institucionales, ambientales, de gobernabilidad) lo que permite calificar) la sostenibilidad de sus proyectos en “probable”, “incierto” o “improbable”. Muchos académicos consideran que analizar y ponerse de acuerdo sobre estas definiciones es una necesidad imperiosa, y deben considerarse parte de la columna vertebral de los diálogos y debates sobre la implantación de las políticas y programas previstos, así como de la evaluación de éstas.

En este trabajo tendremos en cuenta la sostenibilidad y la equidad. La primera particularmente aplicable tanto al sector agrícola como a la reducción de la pobreza en Cabo Verde. Y la segunda nos parece esencial porque hay una falta de equidad flagrante en nuestro campo de investigación⁸⁷ Así las definiciones de equidad y sostenibilidad adoptada en esta investigación son las siguientes:

- *Equidad: “acciones que borren las diferencias que diversos usuarios presentan en sectores que resultan determinantes para el logro del efecto o impacto esperado”*
- *Sostenibilidad: “la capacidad de un proyecto para mantener un nivel aceptable de flujos de beneficios durante toda la vida económica”.*

3.5. Las diferentes metodologías de evaluación de impacto

De todo lo que se ha visto hasta ahora, queda claro que evaluar el impacto de cualquier programas es una tarea compleja, en gran parte debido a la presencia de un gran número de factores externos⁸⁸ que influyen en las condiciones de vida de los

⁸⁷ Dos dados sobre as condições de vida das famílias agrícolas sobressai que as chefiadas por mulheres têm piores condições de vidas do que as chefiadas pelos homens em qualquer zona de residência; mais ainda mostram as desigualdades existentes a nível do território tanto para as mulheres como para os homens que vivem no meio rural. As mulheres que vivem no meio rural têm duas vezes mais hipótese de ter piores condições de vida em relação aos homens que vivem na mesma zona e das mulheres que vivem no meio urbano (Perfil de Género Sector Agrário, 2008).

⁸⁸ Los factores externos se clasifican en observables y no observables. Los primeros están relacionados generalmente con las características individuales de los beneficiarios (edad, sexo, etc.), con las características de la familia (número de miembros,

beneficiarios, lo cual hace difícil desvincular aquellos cambios que son exclusivamente generados por la intervención. Las evaluaciones de impacto de los programas que buscan reducir la pobreza presentan mayor complicación, debido a dos factores: las múltiples dimensiones que conforman el concepto de pobreza y el gran número de efectos directos o indirectos de éstas.

En los próximos párrafos se describirán las diversas metodologías de evaluación de impacto, presentando sus ventajas y desventajas. En cada una de ellas se han utilizado diferentes herramientas y métodos de investigación propios de las ciencias sociales que permiten determinar, medir y comprender la causalidad que existe entre una intervención y el cambio en el bienestar de los beneficiarios.

De acuerdo con Navarro (2005), existen dos metodologías de evaluación de impacto: ***anticipando y no anticipando los posibles efectos del programa en el diseño de la evaluación***. La diferencia entre las dos estrategias radica principalmente en el concepto de causalidad adoptado y el tipo de efecto que se analiza (Navarro, 2005:23). En esta sub sección se presentaran los métodos de la evaluación de impacto a partir de estas dos estrategias.

3.5.1 Métodos que anticipan los efectos del programa

Cuando se anticipan los efectos del programa, se utilizan métodos cuantitativos, con diferentes tipos de experimentos o diseños metodológicos a fin de estimar el impacto, el cual varía según los criterios empleados para construir el escenario contrafactual.⁸⁹

De acuerdo con Navarro (2005), existen dos tipos de escenario *contra factual* comúnmente usados: “1) *comparar las condiciones de vida de los individuos que participan en el programa (grupo de tratamiento o beneficiarios) con personas que no*

ingreso per cápita del hogar, etc.) o con el entorno (infraestructuras, crecimiento económico, etc.). Por su parte, los factores no observables se asocian principalmente con los valores morales, las motivaciones, los intereses personales, etc.(Ravallion, 1999:137).

⁸⁹ Mohr (1999) define el método cuantitativo de evaluación de impacto como aquel que determina la causalidad a través de la construcción de un escenario contrafactual. Este enfoque establece que X (el programa) fue la causa de Y (variable de impacto) si y solo si tanto X como Y ocurrieron, y si X no hubiera ocurrido, tampoco lo hubiera hecho Y. La frase “si X no hubiera ocurrido” es lo que se conoce como el “contrafactual”. Así, la pregunta que responde este método de evaluación de impacto es ¿Cuál hubiera sido la situación de los beneficiarios si ellos no hubieran participado en la intervención o no hubieran estado expuestos a la intervención que se evalúa?

acceden a estos beneficios pero tienen características similares a las de los beneficiarios; 2) y comparar la situación de los beneficiarios en diferentes momentos del tiempo (antes y después de la intervención). Así mismo, los diseños se diferencian en el método de selección de estos grupos, que puede ser aleatorio o no aleatorio (Navarro, 2005:27).

Dependiendo de las características anteriormente mencionadas, los métodos se clasifican en experimentales, cuasi-experimentales y no experimentales.

3.5.1.1 Los diseños experimentales

Son consideradas las metodologías de evaluación con mayor aprobación entre los investigadores. Su aplicación requiere que la selección de beneficiarios y no beneficiarios del programa se realice aleatoriamente, para lo cual garantiza que los grupos sean comparables. El procedimiento para la aplicación de esta metodología se basa en formar dos grupos: “un grupo de tratamiento” y un “grupo de control”. El “grupo de tratamiento⁹⁰” se diferencia del “grupo de control” por los componentes (o beneficios) o combinación de componentes que reciben del programa.

La aleatoriedad en la selección de los grupos de tratamiento y control garantiza que, en promedio, las diferencias entre estos grupos se deba sólo al hecho de participar o no en el programa que se evalúa, controlando así la incidencia de otras variables independientes que estén asociadas con la variable de impacto (variable dependiente) y la participación en el programa. De este modo, el grupo de comparación provee información de lo que le hubiera ocurrido a los beneficiarios si no hubieran participado en la intervención (Ibíd.p:28).

No obstante, la aleatoriedad no garantiza que los dos grupos sean exactamente idénticos en la situación sin proyecto, sino asegura que esas diferencias se deban al azar, y así los valores esperados de la variable de impacto (Y) deben ser iguales para ambos grupos (beneficiarios y no beneficiarios) antes de la implantación del programa (Ibíd.).

⁹⁰ Al distribuir aleatoriamente la intervención entre los beneficiarios calificados, el proceso de asignación crea grupos de tratamiento y de control comparables. En general, en una evaluación de impacto se pueden conformar múltiples grupos de tratamiento, los cuales son comparados con el grupo de control que no beneficia de ninguna intervención del programa.

Todos los diseños experimentales deben realizar una medición de la variable de impacto tanto del grupo de tratamiento como de control en la situación con proyecto, es decir, una vez los beneficiarios (grupo de tratamiento) han recibido los beneficios del programa. Además, frecuentemente los diseños experimentales también realizan una medición de la variable de impacto en la situación caracterizada por no llevar a cabo un proyecto, una vez realizado un proceso de aleatoriedad, pero antes de iniciar la operación del programa. Esta medición ex-ante se denomina la línea base de la evaluación.

La principal ventaja de esta técnica es la simplicidad en la interpretación de los resultados, puesto que el efecto del programa sobre el resultado que se evalúa se puede medir a través de la diferencia entre las medias de las muestras del grupo de tratamiento y el grupo de control (Baker, 2000:2).

Sin embargo, los diseños experimentales, método óptimo para estimar el impacto, presentan limitaciones importantes que dificultan su aplicación (Baker, 2000:3):

- a. Restringir la participación de personas que cumplen todas las condiciones de acceso a un programa social genera serias discusiones de ética.
- b. Puede ser políticamente difícil beneficiar a un grupo y no a otro.
- c. Según el alcance del programa puede no haber grupos sin tratamiento, como en el caso de un proyecto o cambio de política general.
- d. Durante el experimento los individuos de los grupos de control podrían cambiar ciertas características que los identifican, lo que podría invalidar o contaminar los resultados.
- e. No es absolutamente seguro que la selección de los miembros de cada grupo responda estrictamente a las reglas del azar.
- f. Su aplicación suele ser costosa y prolongada en ciertas situaciones, particularmente en la recopilación de datos.

A pesar de las desventajas, la evaluación se puede especializar *“con una planificación cuidadosa, se pueden abordar algunos de estos problemas en el momento de implementar los diseños experimentales. Una forma es la selección*

aleatoria de los beneficiarios, que también proporcionaría un mecanismo de distribución políticamente transparente. Una segunda forma es incorporar los grupos de control al programa en una etapa posterior, una vez que se ha diseñado y se ha iniciado la evaluación. Con esta técnica la selección aleatoria determina cuándo el beneficiario calificado recibe el programa y no si lo recibe” (Ibid.).

Sin duda, el modelo experimental constituye la forma más completa de identificar los cambios producidos por una intervención en la realidad. No obstante, plantea condiciones extremadamente exigentes, sobre todo para países como Cabo Verde, con escasos recursos financieros y humanos, y donde la cultura de evaluación es aún limitada.

3.5.1.2 Los diseños cuasi experimentales

Este método es utilizado para realizar una evaluación cuando es imposible crear grupos de tratamiento y de comparación a través de un diseño experimental. Este permite el ingreso al programa a cualquier individuo interesado en participar, que cumpla con los criterios de elegibilidad y focalización del programa. Estas técnicas generan grupos de comparación que se asemejan al grupo de tratamiento, al menos en las características observadas. Para ello, se hace uso de métodos econométricos: método de pareo, métodos de doble diferencia, métodos de variables instrumentales y comparaciones reflexivas. De acuerdo a estas técnicas, en general los grupos de tratamiento y de comparación se seleccionan después de la intervención, usando métodos no aleatorios. (Baker, 2000:3).

La ventaja principal de los diseños cuasi experimentales es que se pueden basar en fuentes de datos existentes y, por lo tanto, su implantación es más rápida y menos costosa. Además se pueden usar una vez que el programa se ha implantado, a condición de que existan suficientes datos.

No obstante, estas técnicas presentan una serie de desventajas: i) con frecuencia se reduce la confiabilidad de los resultados, puesto que la metodología es menos sólida estadísticamente, ii) los métodos pueden ser estadísticamente complejos y iii) conllevan un problema de sesgo de selección. Al generar un grupo de comparación

en lugar de asignarlo aleatoriamente, hay muchos factores que pueden afectar la confiabilidad de los resultados. La complejidad estadística requiere conocimientos especializados en el diseño de la evaluación y el análisis de la interpretación de los resultados. Esto no siempre es posible, especialmente en las condiciones de los países en desarrollo, como puede ser el caso de Cabo Verde (Ibíd.p:4).

3.5.1.3 Los diseños no experimentales

A diferencia de los diseños experimentales y cuasi-experimentales, el diseño no experimental no construye un grupo de control o comparación para contrastar los cambios en el grupo de tratamiento. En estos diseños el grupo de beneficiarios se compara con un grupo de no participantes que pueden cumplir o no los criterios de selección del programa. Es decir, no necesariamente son beneficiarios potenciales del programa o parte de la población objetivo de la intervención (Navarro, 2005:34).

Así, según el Banco Mundial (2003) *“es muy probable que este grupo de no participantes difiera del grupo de tratamiento en aquellas características observables y no observables que determinan la variable de impacto. Para eliminar las diferencias entre estos dos grupos, se utilizan variables instrumentales, técnica econométrica que usa una o más variables pertinentes a la participación pero no a los resultados de la participación”* (Ibíd.).

Cohen & Franco (1993) presentan tres modelos que hacen parte de los diseños no experimentales. El **Modelo “antes-después (sin grupo de comparación)”**, el **“Modelo sólo Después con Grupo de Comparación”** y el **“Modelo sólo “después”**.

- a. El Modelo “antes-después (sin grupo de comparación) se caracteriza, de acuerdo con estos autores, por trabajar con un solo grupo, la población-objetivo del proyecto. No hay posibilidad de comparar con quienes no están expuestos a él, lo que impide controlar la incidencia de variables exógenas. Así, el modelo queda reducido a efectuar la medición “antes” que el proyecto haya producido su impacto, y comparar los valores obtenidos con los

resultados de otras mediciones realizadas “después” de las etapas intermedias o una vez finalizada su ejecución (Cohen & Franco, 1993: 106).

- b. **El “Modelo sólo “después” con grupo de comparación**”, compara los resultados obtenidos en el grupo focal del proyecto con los de un “grupo testigo”. Los resultados obtenidos no tienen la solidez del diseño experimental, pero pueden proporcionar aproximaciones razonables.
- c. **El modelo sólo “después”**, el menos satisfactorio de los diseños presentados. Considera un solo grupo: la población objetivo del proyecto, en el cual la medición sólo se puede realizarse “después”. Efectuada la medida, hay que reconstruir la situación que existía antes de comenzar el proyecto, a base de la información disponible. La comparación entre los datos de la medición con los obtenidos mediante la reconstrucción de la situación inicial, permitirá emitir un juicio sobre el impacto (Ibíd.).

La obtención de la información en la estrategia **“anticipando los efectos del programa”** es considerada compleja cuando se trata de la evaluación de programas relacionados con la pobreza, debido a las características de los beneficiarios⁹¹. Esta estrategia requiere que se recolecte el mismo tipo de información para los beneficiarios y no beneficiarios (grupos de tratamiento y de comparación). Así, se suelen utilizar instrumentos de recolección estandarizados llamados métodos no contextuales de recolección de información, con el propósito de diferenciar entre tipos de datos cuantitativos y cualitativos y métodos de recolección. Se pueden citar los siguientes: entrevistas estructuradas, cuestionarios, registros administrativos.

Estos son los tres tipos de diseños utilizados en el análisis cuantitativo del impacto dentro de la estrategia **“métodos anticipando los efectos del programa”**. Como se dijo anteriormente, el diseño experimental es el más robusto estadísticamente, pero su aplicación requiere condiciones que en la práctica son difíciles de encontrar, sobre todo en un país como Cabo Verde. Por otro lado, en los diseños cuasi-experimentales es más probable la presencia de factores exógenos al programa que

⁹¹ Pueden tener bajo nivel de educación, avanzada edad, enfermedades crónicas, ser indigentes, entre otros (Navarro, 2005: 48).

estén influyendo sobre la estimación del impacto del programa. En el caso de los diseños no experimentales, la selección de grupos de beneficiarios y no beneficiarios es sencilla, pero requiere el uso de sofisticadas técnicas estadísticas para remover el sesgo en las estimaciones de impacto.

3.5.2 Métodos No anticipando los efectos del programa

Esta estrategia incluye una serie de métodos de evaluación, recolección y análisis de la información que buscan valorar tanto los efectos previstos como no previstos de los programas, contrariamente a la estrategia anterior que se aplica para evaluar todos los efectos positivos y negativos previsto en la etapa de pre inversión de los programas. Tiene como principales características las siguientes: a) no requiere una predefinición de las variables de impacto; b) no se imponen controles para aislar la incidencia de factores externos como en el caso de la estrategia “anticipando los efectos del programa”; c) el interés del evaluador se centra en el análisis de los mecanismos que producen los efectos y el contexto en que estos ocurren, más que en la cuantificación del efecto neto de la intervención; y e) la identificación de los efectos no previstos de los programas que pueden ser más importantes que aquellos identificados anticipadamente por los involucrados y evaluadores” (Navarro, 2005:54).

Esta estrategia utiliza métodos de evaluación cualitativos⁹²: *“a) no recurre a variables preestablecidas ni a información sobre individuos que no recibieron los beneficios del programa; b) describe las condiciones iniciales de los beneficiarios, y luego relata una serie de eventos que ocurren en diferentes momentos y que conducen al resultado o impacto. En las últimas décadas ha aumentado el número de autores que exploran el uso de métodos cualitativos en la evaluación de impacto, especialmente en la descripción del mecanismo y contexto que define la relación de causalidad”*⁹³ (Navarro, 2005: 55).

⁹² Un método para evaluar el impacto de un programa es considerado cualitativo cuando la causalidad entre el programa y el cambio experimentado por los beneficiarios no se establece a partir de un escenario contra factual (Navarro, 2005).

⁹³ Mecanismo: es algún proceso que crea la conexión entre la variación de la variable independiente y la variación de la variable dependiente que es hipotéticamente la causa (Schutt, 2009).

Contexto: es el espacio físico, geográfico, temporal, histórico y cultural dentro del cual una acción es desarrollada (Patton, 2002).

Presenta igualmente *“un enfoque inductivo de investigación que no impone controles a la realidad que se estudia, no identifica a priori los posibles efectos del programa, es decir, no formula hipótesis. Así, la evaluación comienza con la recolección de la información, cuyo análisis permite identificar y describir los efectos del programa y el contexto en el cual se produjeron”* (Schutt, 2009: 316).

De acuerdo con Navarro (2005), *“esta característica del método cualitativo de evaluación de impacto implica que los resultados no están limitados por variables preestablecidas, brindando la oportunidad de poner en evidencia aquellos efectos que no pudieron anticiparse al inicio del programa o a la evaluación. Por su parte, la ausencia de controles (grupo contra factual) implica que en lugar de buscar aislar los factores externos al programa, este método los incorpora en el estudio para observar las interacciones que ocurren entre los beneficiarios y el programa, en su contexto geográfico, cultural, organizacional e histórico”* (Navarro, 2005: 56).

Así en lugar de utilizar un experimento (comparación) para determinar la causalidad, *“el método cualitativo emplea la técnica de trabajo de campo que permite al evaluador observar y/o interactuar con los beneficiarios del programa in situ”, lo que permite incorporar procesos previamente no estudiados y fenómenos imprevistos* (Ibíd.).

Estos métodos contemplan la subjetividad humana, el significado que las personas dan a los acontecimientos que viven. Shaw (2003) califica la evaluación cualitativa de interpretativa: *“Una tarea importante es explicar la forma en que las personas de determinados enclaves llegan a comprender, justificar, gestionar de cualquier otro modo sus situaciones cotidianas, y actuar. Utiliza relativamente pocos instrumentos estandarizados, el investigador es el principal instrumento de estudio* (Shaw, 2003:32).

De acuerdo con Baker (2001), *“las ventajas de las evaluaciones cualitativas son su flexibilidad y el uso de técnicas inmediatas, mejorando así los resultados de la evaluación al proporcionar una mayor comprensión de las percepciones y prioridades de las partes interesadas y de las condiciones y procesos que pueden haber afectado el programa. Entre las principales desventajas, se señala la subjetividad*

involucrada en la recopilación de datos, la falta de un grupo de comparación y la falta de solidez estadística debido al tamaño reducido de las muestras, lo que hace difícil generalizar los resultados para una población representativa y más numerosa. La validez y confiabilidad de los datos cualitativos depende en gran medida de la habilidad metodológica, sensibilidad y capacidad intelectual del evaluador: “Si el personal de terreno no es sensible a las normas y prácticas sociales y culturales específicas y a los mensajes no verbales, los datos reunidos pueden ser mal interpretados. Y por último, sin un grupo de comparación, es imposible determinar el escenario contra factual y, por lo tanto, la causalidad del efecto del proyecto o programa” (Baker, 2001:8).

Entre los métodos cualitativos más utilizados, según Cook & Reichardt (2005) figuran la investigación etnográfica, los estudios de caso, las entrevistas en profundidad y la observación participativa (Cook & Reichardt, 2005:134). Otros autores describen otros métodos cualitativos que se han utilizado, principalmente, en la evaluación de proyectos de desarrollo regional en zonas rurales: observación participativa, entrevistas a informadores individuales, entrevistas a la comunidad, grupos de discusión o *focus group*.

La denominada **investigación etnográfica**, se caracteriza porque su actividad descriptiva es trabajo de campo de los antropólogos culturales y de muchos sociólogos. Entre los elementos básicos de la investigación etnográfica figuran a) un acceso exploratorio al problema de la investigación; b) intensa implicación del investigador en el entorno social que está siendo estudiado; c) el empleo de múltiples técnicas de investigación intensiva, insistiendo en la observación del participante y en las entrevistas con informantes clave; d) una tentativa explícita de comprender los acontecimientos en términos del significado que les prestan quienes habitan en el entorno; e) un marco interpretativo que subraye el importante papel del contexto en la determinación de la conducta y las interrelaciones “estructurales” o “ecológicas” entre la conducta y los acontecimientos dentro de un sistema funcional; f) un producto de investigación en forma escrita que interprete los acontecimientos conforme a las líneas anteriormente indicadas (Cook & Reichardt, 2005 p:171).

La **evaluación etnográfica** puede resultar especialmente útil para revelar conexiones plausibles entre ciertas variables políticas o para contribuir al desarrollo de instrumentos sensibles de investigación. Las desventajas de este método son sus costos y el tiempo empleado (Cook & Reichardt, 2005:194).

Otro método cualitativo también muy utilizado en evaluación de proyectos son los **estudios de caso**. Un estudio de caso es un estudio intensivo de un individuo o evento específico. En este caso, la evaluación de impacto corresponde a la ejecución del programa. El propósito de un estudio de caso en evaluación de proyectos es examinar cómo las operaciones del programa (insumos y productos) generan efectos en los beneficiarios. Los estudios de casos describen y definen a los beneficiarios del programa, examinan sus necesidades y determinan hasta qué punto éstas fueron satisfechas efectivamente por la intervención.

La unidad de evaluación del IDRC (International Development Research Center) resalta que *“una verdadera comprensión de un programa requiere de la interacción del evaluador con los involucrados. El evaluador debe saber qué piensan los beneficiarios y cómo perciben sus propias necesidades. En un estudio de caso se utilizan múltiples técnicas de recolección de información que van desde observación hasta análisis de documentos”* (Navarro, 2005:56).

La **entrevista en profundidad** es un método cualitativo que desarrolla una visión global de fondo de las actitudes y acciones de los entrevistados. Si bien tienen en cuenta el contexto social y cultural del terreno no los muestran tan fielmente como lo hace el método de observación participante (Schutt, 2009:343).

La **información participativa** es un método cualitativo que recopila datos cualitativos y requiere la observación directa de una actividad, comportamiento, relación, fenómeno, red o proceso sobre el terreno. El investigador participa en la realidad social de la comunidad o grupo que se observa. Esa información se complementa tanto a través de entrevistas cualitativas con informantes claves, como por medio de datos obtenidos del análisis de documentos, registros y otras fuentes (Schutt, 2009:321).

La observación participativa exige que el investigador esté inmerso en la población estudiada, participe en sus actividades (aunque sea de forma incidental), observe cómo se comporta la gente e interactúe con cada uno de ellos, tratando de ser aceptado como un miembro más del grupo en vez de ser visto como un intruso, sin perder su condición de persona de fuera. Aunque algunos científicos afirman que un observador participante puede recoger información de forma no intrusiva, esto no es siempre así, ya que él puede alterar la conducta que está observando (Viñas, 2004:18).

Con respecto a las ventajas que presenta este método, se observa el fenómeno estudiado en su ambiente real y la profundidad de conocimientos que se obtienen con este método no se consigue con facilidad con la aplicación de otro método. No obstante, la dificultad de este método surge de la exigencia de que el observador posea grandes aptitudes para escuchar e interpretar las reacciones de la sociedad observada, debido a que exige utilizar mucho tiempo, además de que no se puede utilizar para estudiar poblaciones muy heterogéneas (Ibíd.).

Las **entrevistas a informadores individuales o informantes clave**, son entrevistas cualitativas que permiten comprender el entorno ecológico, sociológico, económico, político y cultural en el que el proyecto se desarrolla. Asimismo, proporcionan una comprensión de las perspectivas, actitudes y normas de comportamiento de la población objeto de estudio y son muy utilizadas en proyectos rurales, se llevan a cabo tomando como los temas y los asuntos objeto de investigación.

Son diversas las limitaciones que tienen las entrevistas a informantes claves, tanto las de índole general como las que se realizan a nivel rural: Se señalan las siguientes: *“i) no generan datos cuantitativos para configurar estimaciones globales generalizables; ii) debido a que las respuestas son tan variadas en contenido y contexto (que es en lo que radica la fortaleza del método) es difícil expresar los resultados en porcentajes; iii) la selección de las informaciones puede depender de la subjetividad del entrevistador; iv) los entrevistados tienen tendencia a dar las respuestas que creen que desea el entrevistador; v) y los acontecimientos recientes pueden influir en las opiniones expresadas por el informador”* (Viñas, 2004:22).

En el medio rural es frecuente encontrar sesgos que limitan la validez de este método: “i) algunos encuestados les resulta difícil expresar sus opiniones, juicios y sentimientos a gente desconocida; ii) los entrevistados pueden tener un motivo oculto para proporcionar información inexacta; iii) y la presión social puede también afectar la expresión de ideas y opiniones por parte de los entrevistados” (Casley & Kumar, 1990: 26).

Los **Grupos Focales o Focus Group**, son métodos que consisten en una conversación o intercambio en donde los presentes no sólo pueden hacer preguntas, sino también juzgar si la pregunta es oportuna o no y decirlo públicamente. Un grupo de discusión ideal debe estar compuesto de seis a diez participantes homogéneos, a fin de que compartan características y experiencias. La selección de dichos participantes no se hace por muestreo, sino que se eligen por su disponibilidad y su representatividad en el seno de la comunidad (Viñas, 2004:26).

Para llevar a cabo la aplicación de este método, es necesario confección de una guía que sirva de ayuda durante las dos horas que deberá durar como máximo la reunión. Para algunos investigadores, **los Grupos Focales** son preferibles a las reuniones de la comunidad ya que en éstas la estratificación social puede hacer que los miembros con más poder se opongan a la participación de otros, existan conflictos personales que impidan la cooperación necesaria o la presencia de los técnicos del proyecto en la reunión influya a algunos de los miembros del poblado, por lo que la información recogida será sesgada (Ibíd.).

Los *grupos de discusión* o **Grupos Focales** son consideradas técnicas más rápidas y económicas que las encuestas. La participación en grupo puede en ocasiones disminuir la expresión de opiniones por parte de los participantes. Por otro lado, la información recogida en los grupos de discusión es, a veces, más exacta que la obtenida en entrevistas individuales, ya que los participantes no osan dar información inexacta delante de otras personas que puedan desmentirlos y corregirlos. Y por último, los grupos de discusión permiten una interacción entre los entrevistados y los evaluadores.

Con respecto a las limitaciones de este método se distinguen cuatro: 1) los grupos de discusión no generan directamente información cuantitativa que se pueda extrapolar a toda la población. Esta técnica permite recoger información sobre la insistencia de un fenómeno, de una percepción, de una actitud o de una conducta, pero no su extensión en la población evaluada; 2) Los participantes en los grupos de discusión pueden no querer expresar opiniones personales; 3) los evaluadores pueden incurrir en diversos sesgos que debiliten la validez de sus conclusiones, como tratar de confirmar las hipótesis previas, apartando la información que las impugne e interpretando de forma errónea la discusión del grupo; 4) y los evaluadores pueden buscar relación dentro de cada grupo y entre ellos, simplificando demasiado la realidad. Para minimizar estos sesgos, la mejor recomendación es que los evaluadores tengan un enfoque sistemático y crítico. Para ello, se debe incentivar a los entrevistados a expresar sus opiniones independientemente de que los otros miembros del grupo estén o no en desacuerdo (Viñas, 2004:28)

Los métodos de recolección de la información que se utilizan en la estrategia de evaluación **“no anticipando los efectos del programa”** permiten comprender el comportamiento humano en el entorno social, cultural, económico y político de una localidad. Es decir, son instrumentos capaces de captar el entorno del fenómeno que se analiza. Hentschel (1997) los denomina **“métodos contextuales”** de recolección de información, debido a que buscan capturar las experiencias de los beneficiarios en el programa tal y como ellos las viven, no a través de categorías preestablecidas por el evaluador, por lo tanto, la información proviene del trabajo de campo que realice el evaluador (Navarro, 2005: 57).

Los métodos contextuales usan fundamentalmente tres instrumentos de la recolección de la información: *observación directa, entrevistas y revisión de documentos*, que se pueden combinar dentro de una misma evaluación, utilizando métodos de muestreo no probabilístico. En estos métodos, a diferencia de los probabilísticos **“se selecciona una reducida muestra de individuos que permita un estudio de profundidad de las experiencias y actividades de los beneficiarios del programa”** (Ibíd.).

Así, los métodos cualitativos tratan de comprender los procesos, comportamientos y condiciones según la percepción de los individuos o grupos estudiados y son en general considerados métodos flexibles durante el diseño, recopilación de datos y análisis.

3.6. La metodología utilizada en nuestra investigación

Del análisis presentado anteriormente, se desprende que no existe una única metodología para evaluar un programa, proyecto o política. Como se expuso en el apartado anterior, la evaluación es un proceso de aprendizaje, realizada a través de la recopilación de información que permite entender las reacciones de los involucrados y su grado de adhesión al proyecto de lo que depende su éxito y sostenibilidad.

De acuerdo a lo anterior, el objetivo de la presente investigación es saber si la implantación de la política agrícola a través del PDIBHIS⁹⁴ contribuyó a la reducción de la pobreza de las familias que viven de la agricultura en las tres cuencas hidrográficas de la isla de Santiago. Considerando, no solo la importancia de cuantificar la magnitud del impacto, sino también entender mejor el mecanismo o el proceso de generación de los efectos de la estrategia agrícola en los beneficiarios, se partirá de la premisa de que la metodología utilizada debe ser adaptada al contexto nacional y regional del programa. De este modo, de acuerdo a las fuentes estadísticas disponibles, se ha optado por aplicar para esta investigación ***la estrategia de impacto no anticipando los efectos del programa.***

La razón que ha motivado la selección de esta metodología, frente a otras, ha sido el análisis que se va a realizar de los instrumentos que producen los efectos de esta política y el contexto en el que se desarrollan. Asimismo, la elección de este método se ha realizado ante el significado que tienen para los beneficiarios los efectos del programa. De este modo, se podrán comprender e identificar aquellos factores económicos, políticos, institucionales, organizacionales y culturales que interactúan

⁹⁴ □ Proyecto de Desarrollo Integrado de las Cuencas Hidrográficas de la isla de Santiago

en la intervención, los cuales determinan los cambios en las condiciones de vida de los beneficiarios. Por otro lado, la ausencia de un grupo contra factual implica que en lugar de buscar aislar los factores externos al programa, este método los incorporará en el estudio, lo que podrá enriquecer la evaluación. Dentro de la estrategia escogida se ha optará por un método de evaluación cualitativo: **el estudio de caso**, que incluye la utilización de los siguientes instrumentos de recolección de la información:

- **La revisión de documentos:** consistirá en la recopilación y análisis de material documental generado por el proyecto PDIBHIS.
- **Entrevistas de informantes claves:** implicará hacer preguntas, escuchar y registrar las respuestas de varios informantes, considerados claves, cuya intervención ha sido directa o indirecta en el programa.
- **Grupos Focales y Entrevistas a la comunidad:** que se realizará en las tres cuencas hidrográficas.
- **Observación,** realizada en todas las ocasiones que se saldrá al terreno.

Llegamos a la parte final del encuadramiento teórico de la investigación, cuyo principal objetivo era contextualizar los tres conceptos básicos de esta investigación: pobreza, políticas agrícolas y evaluación. De acuerdo a ello, este marco teórico nos permitirá poner en contexto el componente práctico de este estudio, cuya presentación se realizará en el siguiente apartado.

II PARTE: MARCO PRÁCTICO

Capítulo IV – Definición del Caso de Estudio

En este capítulo se explica, en primer lugar, el significado de las cuencas hidrográficas como unidad de gestión; luego se expone cómo se encuadra el abordaje de la gestión integrada de las cuencas hidrográficas en la política agrícola caboverdiana y, finalmente, se presentan el proyecto y la descripción de las zonas de intervención en términos geográficos, socioeconómicos, culturales y ambientales.

4.1. Las cuencas hidrográficas como unidad de gestión

Esta sección se inicia con la definición de “cuenca hidrográfica”, tal como será utilizada en esta investigación. Existen muchas definiciones pero se optó por la definición que más se adapta a lo que se entiende por cuenca hidrográfica en el contexto del proyecto y de la política agrícola de Cabo Verde. Así, *“las cuencas son espacios socio geográficos donde las personas y sus organizaciones comparten el territorio, sus identidades, tradiciones y culturas; socializan y trabajan en función de la disponibilidad de recursos. Se reconocen como un sistema debido a la existencia de interacciones entre el sistema natural del suelo, el agua y la biodiversidad y el sistema socioeconómico, que depende de la oferta, calidad y disposición de los recursos”* (CATIE, 2006:6).

La gestión de cuencas hidrográficas ha evolucionado pasando por diversas etapas de desarrollo. En las primeras etapas formaba parte de la silvicultura y la hidrología. La participación de la población no se tenía en cuenta. Se trataba de un asunto que competía a las instituciones gubernamentales exclusivamente. En una segunda etapa, se relacionó con la gestión de los recursos naturales. Se incluyeron actividades que contemplaban el beneficio económico. Actualmente se dirige la atención a los beneficiarios, pasando así a una gestión “participativa e integrada” (FAO, 2006:1)

Hoy, las cuestiones ambientales y socioeconómicas son partes constituyentes de la gestión de cuencas⁹⁵. De acuerdo con algunos especialistas *“ambos enfoques comparten una perspectiva sistémica de las interacciones biofísicas y sociales, interés en los efectos del cambio que se producen en el lugar y fuera de éste, a corto y largo plazo, y la convicción fundamental de que una gestión social adecuada puede optimizar el funcionamiento de los ecosistemas humanos. Ambas tienen como objetivo generar beneficios para la población y el medio ambiente”* (Ibíd., p.2).

Diversos son los argumentos que sustentan el por qué la cuenca es una unidad adecuada de gestión y planificación. El principal argumento es que *“la cuenca es una unidad natural a partir de la cual se constata una interacción entre el sistema natural (agua, suelo y vegetación) y el socioeconómico, este último muy dependiente de la oferta, calidad y disposición de los recursos. A su vez, las familias o comunidades interactúan con los recursos naturales, generando efectos positivos (producción de alimentos, bienes y servicios en general) y negativos (contaminación, uso inadecuado de los recursos y degradación)”* (Ibíd., pág. 40).

Los espacios de la cuenca y sus recursos expresan una potencialidad y una vocación y estos elementos son claves para la planificación. Así, *“las cuencas con buena disponibilidad de agua en cantidad y calidad, podrían prestar servicios múltiples (energía hidráulica recreación, piscicultura, agua potable, riego). Las cuencas con buenos suelos y suficiente agua o lluvias, podrían constituir áreas importantes para la producción de alimentos. Otras cuencas podrían tener cobertura natural importante para la biodiversidad y el turismo ecológico”* (Ibíd.).

⁹⁵ La gestión integrada de las cuencas hidrográficas del decenio de 1980 fue precursora del desarrollo rural sostenible, según se impulsó en la Cumbre de Río de 1992(FAO, 2006).

4.2. La gestión de las cuencas hidrográficas parte integrante de la política agrícola caboverdiana

Como se dijo en secciones anteriores, el sector agrícola caboverdiano sufre dificultades naturales resultantes de la aridez de su clima, de la limitación de tierras cultivables y los recursos hídricos. Del mismo modo, los sistemas tradicionales de producción no están adaptados a las condiciones agro-ecológicas y agravan las condiciones frágiles del ecosistema caboverdiano. La falta de tierras cultivables y la presión demográfica favorecen la ocupación de terrenos marginales con consecuencias del proceso erosivo.

A estas dificultades hay que añadir: i) la irregularidad de las lluvias, la erosión eólica e hídrica y la difícil regeneración del manto vegetal, lo que limita fuertemente las posibilidades de los cultivos de secano; ii) la falta de organización de las poblaciones rurales y el débil nivel técnico y profesional de los productores; iii) la inexistencia de integración de los subsectores rurales incluyendo actividades no agrícolas; iv) inexistencia de crédito adaptado a las especificidades del sector v) el escaso uso de las técnicas y factores de producción mejoradas y la ausencia de una política clara de tenencia de la tierra⁹⁶

El Gobierno caboverdiano propone una política de modernización de la agricultura, *“a través de la introducción de nuevas tecnologías para la intensificación y diversificación del sector que deberá garantizar el fortalecimiento del tejido económico local. Para este fin, plantea el crecimiento sostenible de la producción agrícola dependiente principalmente de la racionalización y optimización del uso del agua para el riego. Las directrices se centran en los mecanismos de inversión dirigidos hacia una agricultura especializada, complementada por el sector agro-alimentario, la formación y el desarrollo de otros sectores estratégicos, en particular el turismo”* (PEDA, 2004:25).

Esto presupone *“la reorganización de la producción de secano (vegetal y animal) para mejorar la capacidad productiva y la protección de estas áreas, la diversificación*

⁹⁶ Este facto limita la inversión y el mejoramiento de la tierra de quien la trabaja, igualmente, plantea problemas para las inversiones de interés colectivo.

de las actividades, la prestación de servicios en las zonas rurales y el desarrollo y la promoción del eco turismo” (Ibíd.).

Reconociendo las potencialidades del sector y de esa forma poder aprovecharlas se prevé *“la implementación de una política de protección del medio ambiente y de los recursos naturales y de desarrollo de las zonas rurales, y en especial el de las cuencas hidrográficas, en una perspectiva de gestión integrada⁹⁷ de los recursos (tierra y agua) asociados al desarrollo agrícola, la valorización de la producción y la promoción de actividades generadoras de ingreso. De esta forma, se pretende alcanzar la mejoría sostenible de las condiciones de existencia de la población del medio rural, a nivel físico, humano y económico, la reducción de la pobreza y la disminución de la inseguridad alimentaria y nutricional” (PEDA, 2004:185).*

Es en esta perspectiva que la política agrícola caboverdiana promueve *“la implementación de un programa específico de valorización y gestión integrada de las cuencas hidrográficas donde se enmarca el proyecto de desarrollo integrado PDIBHIS⁹⁸. Así, con el fin de combatir la pobreza y asegurar simultáneamente un nivel indispensable de seguridad alimentaria⁹⁹, las estrategias de desarrollo económico y humano sostenible deberán ser orientadas hacia una gestión integrada y solidaria de los recursos naturales a nivel de las cuencas hidrográficas. Esto deberá constituir una verdadera reestructuración de la agricultura, basada en el uso sostenible de los recursos para eliminar el círculo vicioso degradación medio ambiente pobreza” (PEDA, 2004:185).*

⁹⁷ Para que el proceso de gestión a nivel de cuencas sea integrado los especialistas piensan que deben ejecutarse acciones que permitan obtener beneficios, tanto en el aspecto productivo como en el aspecto ambiental, considerando el comportamiento de la cuenca. Además, es necesario que el sistema de gestión permita que los usuarios participen en las decisiones, con el fin de alcanzar la equidad (CATIE, 2006: 32).

⁹⁸ Del portugués: Proyecto de Desenvolvimento Integrado das Bacias Hidrográficas da Ilha de Santiago”.

⁹⁹ Se adopta en esta investigación el siguiente concepto de seguridad alimentaria: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana (FAO, Cumbre Mundial de la Alimentación, 1996)

4.3. El caso del proyecto de desarrollo integrado de las cuencas hidrográficas en la isla de Santiago (PIDBHIS)

4.3.1 El Proyecto PIDBHIS

El proyecto de desarrollo integrado de las cuencas hidrográficas de la isla de Santiago (PIDBHIS- del acrónimo en portugués) se encuadra dentro de la política de desarrollo del gobierno caboverdiano definido para el sector agrícola. En ese sentido, el proyecto es parte de un programa vasto de la valorización de las cuencas hidrográficas es considerado prioritario para la erradicación de la pobreza y para el crecimiento económico de la región.

Este proyecto también está insertado en una nueva generación de proyectos destinados a la gestión de los recursos naturales basados en la descentralización, la multisectorialidad y de base comunitaria. Este enfoque tiene por objetivo *“garantizar la participación de las comunidades locales en el proceso de identificación, planificación y ejecución de actividades de manejo de los recursos naturales orientada a la mejora de las condiciones de vida sostenibles en las zonas rurales”* (MAAP, 2006:7).

Se trata de un proyecto de desarrollo rural que propone mejorar las condiciones socio-económicas de las comunidades beneficiadas (Ribeira Saltos, Ribeira Grande y Ribeira S. Miguel) a través del desarrollo integrado de las cuencas hidrográficas, mediante la aplicación de una buena gestión de los recursos naturales (agua, suelo, vegetación y ambiente) permitiendo así el aumento de la producción agrícola, la mejoría del ingreso familiar y de las condiciones higiénico sanitarias de las respectivas comunidades y el refuerzo del capital humano y social.

Las localidades objeto de la presente investigación presentan un potencial para el desarrollo agrícola y, por otro lado, el aumento de la producción y productividad agrícolas es una condición esencial para que el país pueda alcanzar los niveles mínimos de autosuficiencia alimenticia y estabilizar la población rural, creando así las condiciones para el bienestar social y económico, condiciones *sine qua non* para reducir la pobreza y contribuir a la disminución de la migración rural.

El objetivo general del proyecto es *“la mejora de la calidad de vida y de la seguridad alimentaria de forma sostenible en sus zonas de intervención a través de la implementación de actividades de apoyo institucional y de infra estructuras, cumpliendo la premisa de protección de los recursos naturales”* (MAAP, 2006:24).

El proyecto propone como objetivos específicos: la gestión sostenible de los recursos naturales disponibles, basada en la producción y protección integrada y el refuerzo de las capacidades organizacionales posibilitando una gestión integrada de las cuencas seleccionadas (Ibíd.).

Los resultados esperados son: *I) crear instituciones y asociaciones más capaces para participar en la gestión integrada de las cuencas hidrográficas; II) establecer un sistema funcional de gestión integrada de los recursos hídricos; III) diversificar y vulgarizar técnicas y tecnologías de producción agropecuarias y fitosanitarias; IV) construir infraestructuras rurales disponibles y gestionadas de forma sostenible; V) asegurar el saneamiento básico mejorado”* (Ibíd.).

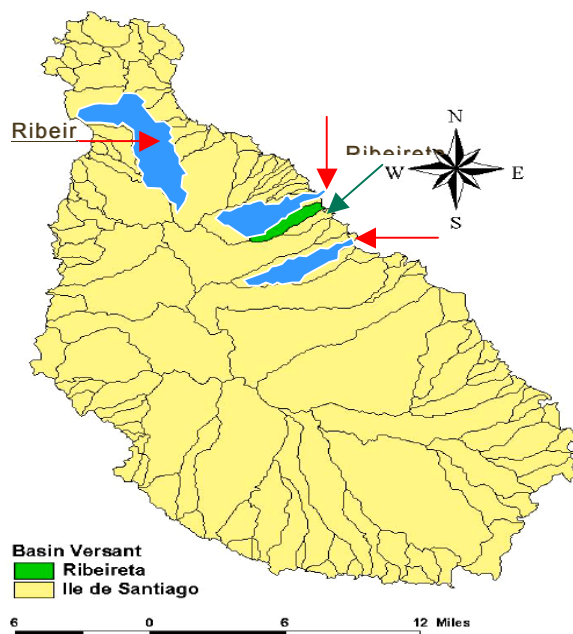
El proyecto fue ejecutado en dos fases: una fase de implantación y otra de consolidación de la primera. El presupuesto previsto para la ejecución del proyecto era aproximadamente de 1.100.000.000 euros. La implantación de ambas fases fue realizada con la participación activa de varios socios: agricultores, asociaciones de base comunitarias, municipios y la organización de asociaciones de agricultores y ganaderos de la isla de Santiago (OASIS).

Con la finalidad de establecer una estrategia apropiada para la implementación del proyecto fueron realizados dos estudios previos: *“uno que definió la “línea de base” que permitió hacer un diagnóstico de la situación socio-económica de las comunidades beneficiarias; y otro hidrológico cuyo objetivo fue hacer el inventario de las infraestructuras de agua existentes y definir las zonas para apertura de nuevos pozos (furos) de abastecimiento de agua para el consumo doméstico y para el riego. Las actividades agropecuarias fueron definidas a través de una recolección de las necesidades expresadas por los miembros de cada comunidad”* (Dreher, 2008:4).

4.3.2 Las zonas de intervención

Las tres cuencas hidrográficas se encuentran localizadas en la isla de Santiago, la mayor del archipiélago (1.007 km²) y la de mayor potencial agrícola (ver Fig. 4.1).

Figura. 4.1: Localización de las zonas de intervención



La isla de Santiago es la más poblada del archipiélago. Tiene cerca de 216.000 habitantes, representando 51,4% de la población total del país. La densidad oscila en los diferentes municipios entre 214 hab/km² y 131 hab/km². Santiago continúa siendo una isla predominantemente rural.

Fuente: Proyecto PIDBHIS, 2006

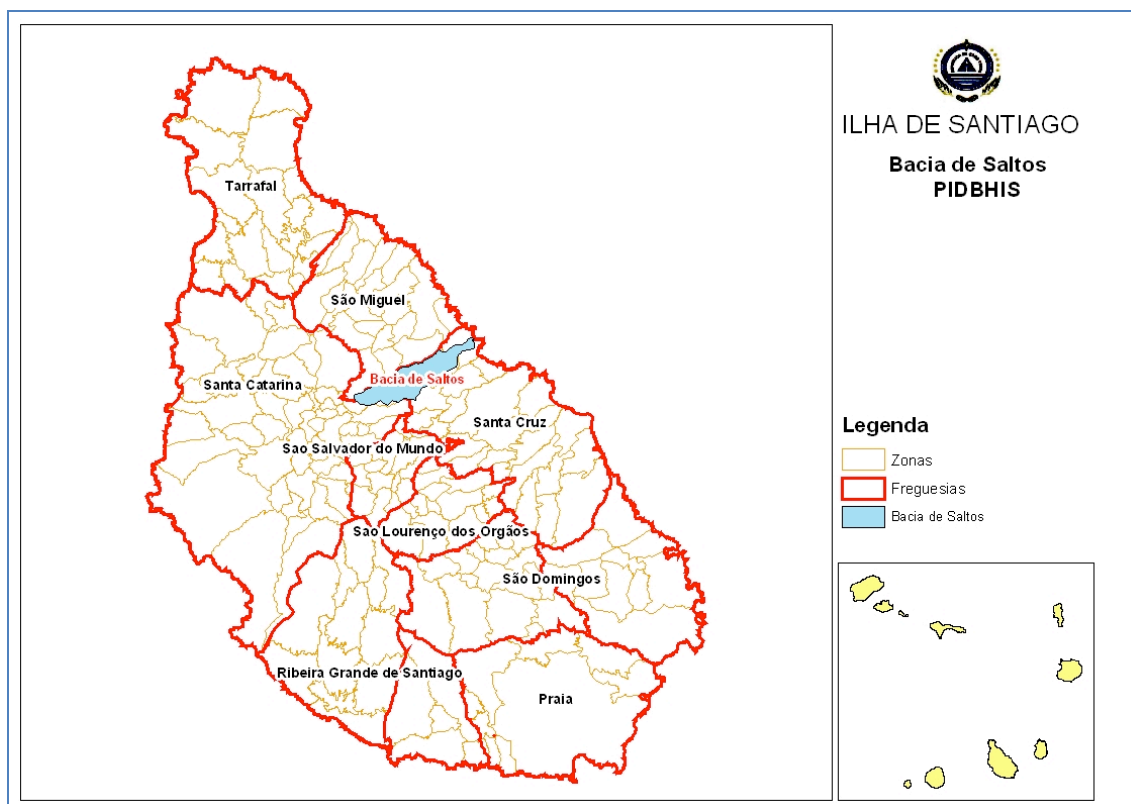
Los municipios de Tarrafal, Santa Cruz y S. Miguel, donde se localizan las cuencas hidrográficas, totalizan 67.034 habitantes (2010). De acuerdo con el censo de 2010, las cuencas objeto de estudio de esta investigación, tenían una población de aproximadamente 12.186 personas repartidas en 2.571 familias. Las tres cuencas ocupan una superficie de aproximadamente 80 km² (INE, 2010)¹⁰⁰

¹⁰⁰ www.ine.cv

4.3.2.1 Cuenca Hidrográfica de Saltos

La cuenca hidrográfica de Saltos, queda localizada en zonas administrativas pertenecientes a los municipios de Santa Catarina y de Santa Cruz. (Ver Fig. 4.2).

Figura 4.2: Cuenca Hidrográfica de Saltos



Fuente: Proyecto PIDBHIS, 2006

Esa cuenca hidrográfica tenía en el año 2000, 2.599 habitantes repartidos en 484 familias. De acuerdo con el Censo de 2010, hubo una reducción de la población: 2.383 habitantes agrupados en 454 familias (INE, 2010).

La cuenca hidrográfica está constituida por 4 zonas: Pingo Chuva, Saltos Acima, Saltos Baixo y Achada Lage. Según el estudio de la pobreza de 2002, las zonas presentan una incidencia de pobreza superior (47%) a la media nacional, o sea 37%, (Martins, S. 2006:21).

Tabla 4.1: Pobreza zonas de Cuenca Hidrográfica Saltos

ZONA	Total Familias	Total población	Incidencia pobreza
<i>PINGO CHUVA (Santa Catarina)</i>	110	554	33%
<i>SALTOS ACIMA (Santa Catarina)</i>	141	766	57%
<i>ACHADA LAGE (Santa Cruz)</i>	96	506	57%
<i>SALTOS ABAIXO (Santa Cruz)</i>	137	773	51%

Fuente: PIDBHIS, 2006

En 2000, 44% de las familias tenían como cabeza de familia (CF) a una mujer. La tasa de analfabetismo de las CF era de 51%. Cuando la CF es mujer, la tasa de analfabetismo es mayor, o sea de 62%. En cuanto al nivel de estudios de los jefes de familia, se constata que 96% de los CF tienen como nivel de instrucción el básico (seis años de escolaridad). La mayoría de los hogares (65%) cuenta cada uno con 5 a 10 miembros (Martins S., 2006:25).

Con relación a la estructura de edad, en 2000, 52% de la población residente en la cuenca era de sexo femenino, y más de 40% de la población se encontraba entre los 16 y 65 años mientras que 43% de la población es considerada activa, de la cual 51% son de sexo femenino (Ibíd.) En 2010, 54% de la población, del municipios donde se localiza la cuenca es considerada activa, de la cual 55% son mujeres (INE, 2010).

En lo concerniente a las condiciones de habitación, en 2006, 81% de las familias tenía habitación propia y, 19% habitaciones prestadas, siendo la proporción de familias que habitan en habitaciones prestadas mayor (23 %) en las familias cuyas cabezas de familia son mujeres (Martins, 2006:26).

En la cuenca hidrográfica de Saltos, 10% de las habitaciones familiares tiene pavimento de tierra apisonada, y 84% de las casas tiene piso de cemento, siendo estas últimas proporcionalmente más frecuentes (98%) en las casa de familias con una mujer a su cabeza que en las de los hombres (78,8%) (Martins, 2006:26).

Solo el 1% de las habitaciones de la cuenca están cubiertas con paja, el resto de las casas tiene techo de hormigón o tejas de fibrocemento y el material predominante de las paredes, según el estudio socio económico llevado a cabo en 2006, es la piedra a la vista (42%) seguida de piedra y argamasa (40%) y de bloques de cemento revocados (12,6%). Las familias que tienen a una mujer a su cabeza viven en casas construidas con material de menor calidad (Ibíd., p.27).

Respecto a la energía para iluminación, se observa, en 2006, que 57% de las familias utilizaba vela, 20% petróleo y apenas 14% electricidad. La mitad de las familias utiliza la leña como principal fuente de energía para cocinar. El uso combinado de leña con otro tipo de combustible es una práctica utilizada por aproximadamente el 30% de los hogares que residen en la cuenca hidrográfica de Saltos. Sólo 3% utiliza exclusivamente el gas para cocinar (ibíd.).

Respecto a la estructura de los ingresos de las familias de Saltos, según el estudio socioeconómico realizado en 2006, *“97% de las familias practican actividades relacionadas directamente con el sector agrícola, o sea, la agricultura o la ganadería. Por otro lado, se verifica que hay un frágil acceso a trabajos retribuidos y la capacidad de las familias para desarrollar actividades generadoras de ingresos es mínima. Se observa igualmente, que 20% de las familias recibe remesas tanto nacionales como del extranjero. Una pequeña proporción (4%) de las familias declaró recurrir a la extracción de materiales pétreos (gravilla y arena) en las orillas del mar. Esta proporción, aunque pequeña en términos numéricos deberá ser considerada perjudicial debido a los daños que produce en el medio ambiente y los efectos directos sobre la salinización de los suelos aptos para la agricultura”* (Martins, 2006:31).

Se constató que las mujeres son las únicas que practican la venta ambulante, las únicas involucradas en la venta de animales y las que se encuentran en mayor proporción en trabajos como los FAIMO¹⁰¹ (trabajos de alta intensidad de mano de obra) (Ibíd.).

¹⁰¹ Del acrónimo en portugués: Frentes de Alta Intensidad de Mão de Obra.

A nivel de la agricultura, y de acuerdo con el Censo agrícola de 2004, las familias que residían en la cuenca hidrográfica de Saltos cultivaban 909 parcelas con 88% en régimen de secano, 12% en régimen de irrigación y menos de 1% en régimen mixto, o sea, secano e irrigación. Según los datos del censo agrícola de 2004, el área cultivable de la cuenca hidrográfica era aproximadamente de 580 ha. El área cultivada de secano representa 97% del área cultivable de la cuenca (Martins, 2006: 32).

En lo tocante a la forma de explotación de la tierra, la mayoría de los terrenos (47,3%) son explotados en sistema de “sociedad¹⁰²”, y 36% “por cuenta propia”. En el régimen de secano, 48,6% de las parcelas son explotadas en “sociedad” mientras que en el régimen de regadío “la cuenta propia” es la forma de explotación mayoritaria (75%) (Ibíd. pág. 33).

La producción es totalmente auto consumida cuando esta proviene del régimen de secano: 98% de las familias declararon no vender su producción. En regadío, la mayor parte de las culturas son vendidas. La ganadería es practicada por 92% de las familias, en asociación con la agricultura, siendo las especies caprinas y porcinas mayoritarias. (Ibíd.).

Respecto al agua potable, se ha constatado que 26% de las familias están abastecidas por tubería conectada a una red y más de 30% a partir de pozos (31.3%) y fuentes (36.5%). El transporte de agua es realizado mayoritariamente por mujeres y niñas, las cuales necesitan, en promedio, por lo menos una hora para realizar esta actividad. Acerca del saneamiento, 78% de las familias de la cuenca hidrográfica no dispone de servicios de eliminación de residuos y aguas negras. No existe recolección de residuos o basura, por lo que estos son arrojados en las proximidades de las habitaciones (Martins, 2006:47).

En cuanto al consumo de alimentos¹⁰³, las familias de la cuenca hidrográfica de Saltos presentan un régimen alimenticio poco diversificado, basado sobre todo en

¹⁰² Parceria en portugués

¹⁰³ El análisis al régimen alimentar de las zonas de intervención del proyecto fue realizado con base en los resultados de las entrevistas hechas y utilizando el método de la frecuencia de alimentos durante 7 días, lo que permitió analizar no sólo la cantidad si no también la calidad del régimen alimentar.

cereales, seis veces a la semana, en promedio dos veces a la semana para frutas y verduras. El análisis muestra que el arroz es el cereal más consumido. En cuanto a los alimentos de origen animal, su consumo no es elevado, siendo la carne de pollo y de cerdo las que se presentan con mayor frecuencia en la dieta de las familias de la cuenca (Ibíd.).

Para finalizar, se presentara la percepción¹⁰⁴ que las familias tienen de los principales problemas de la comunidad. Basado en las respuestas a las encuestas realizadas, la falta de agua es sentido como lo que más afecta a la comunidad. La falta de empleo y la falta de electricidad fueron mencionadas en segundo y tercer lugar respectivamente. (Martins, 2006:53).

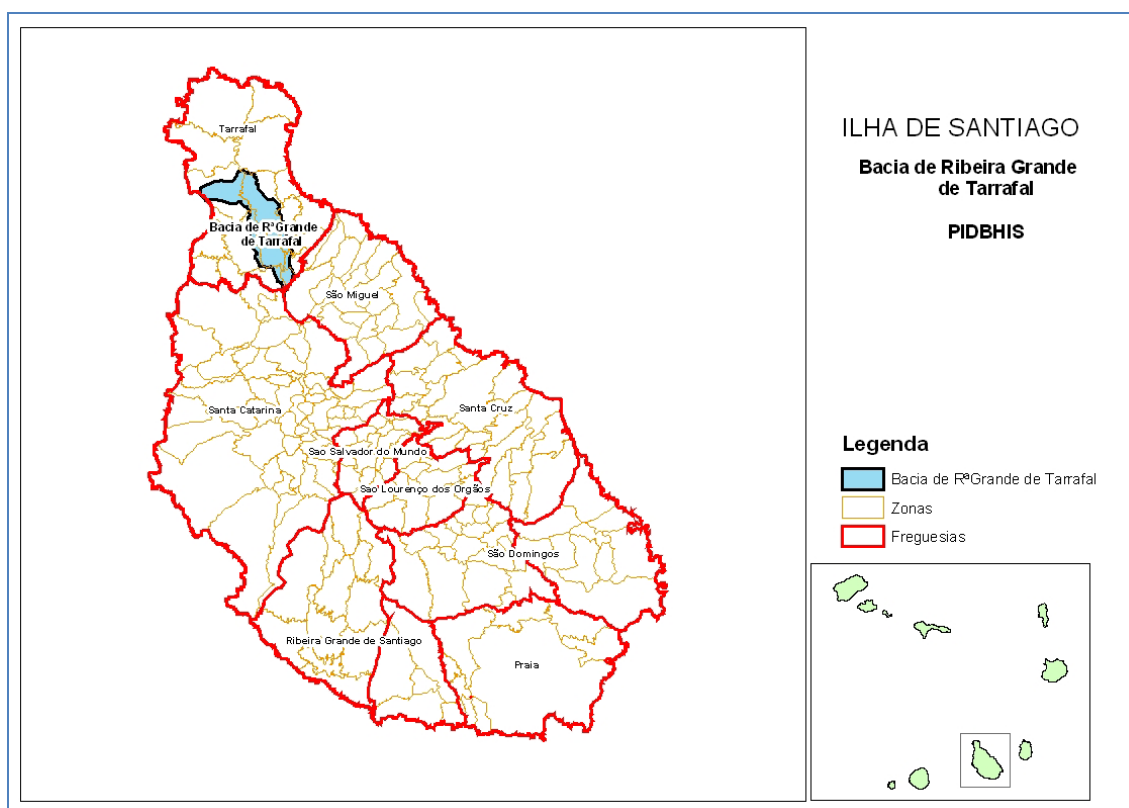
A nivel específico de cada hogar, la falta de agua también aparece como el principal problema, seguido de la falta de dinero y de servicios sanitarios integrados a la casa. Al jerarquizar los problemas, la falta de agua aparece también como el principal seguido de la falta de empleo (Ibíd.).

4.3.2.2 Cuenca Hidrográfica de Ribeira Grande

La cuenca hidrográfica de Ribeira Grande está localizada en el municipio de Tarragal¹⁰⁵, al norte de la isla de Santiago. Esta cuenca, de gran extensión se compone de ocho zonas administrativas.

¹⁰⁴ En este análisis se incluye la percepción de las familias, de las autoridades y de los miembros asociativos de la comunidad.

¹⁰⁵ El municipio de Tarragal de aproximadamente 18000 familias y detiene una tasa de pobreza superior a la media nacional, (53%). Presenta igualmente una tasa de inseguridad alimentaria de 20%.

Figura 4.3: Cuenca Hidrográfica de Ribeira Grande

Fuente: Proyecto PIDBHIS, 2006

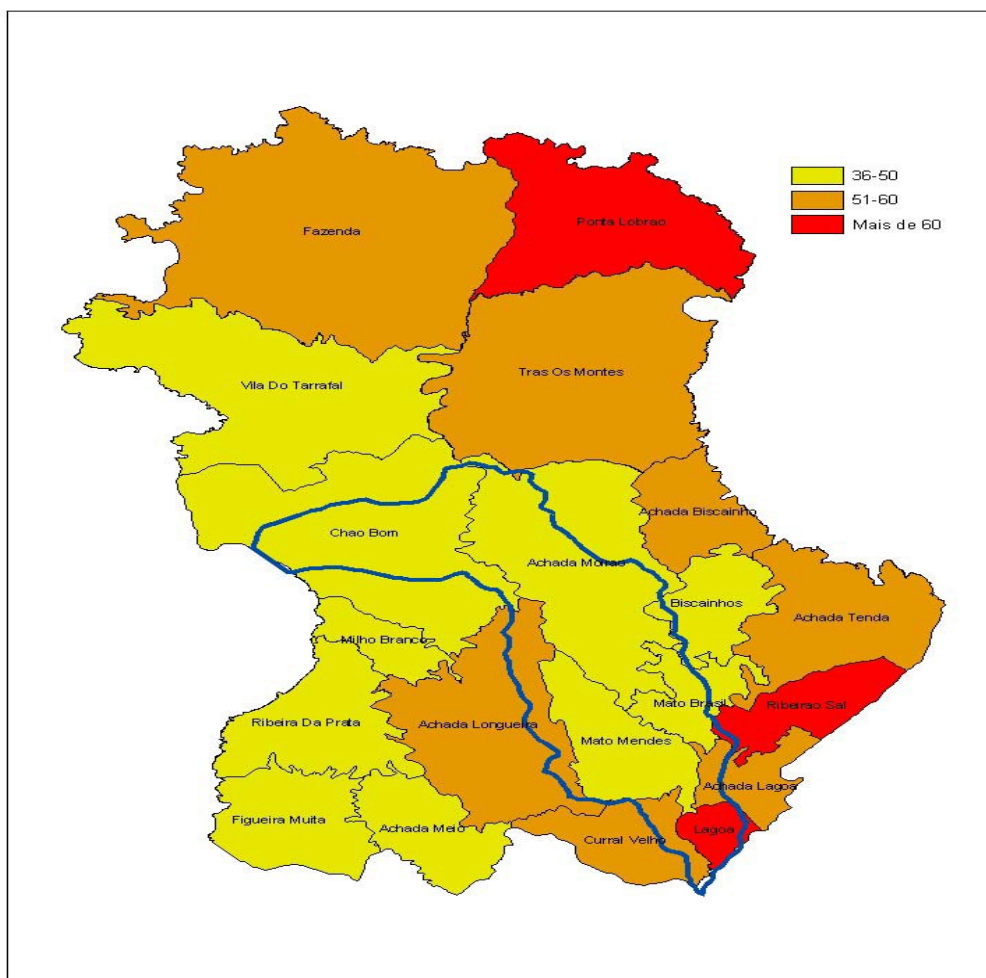
La cuenca hidrográfica de Ribeira Grande se localiza en un municipio donde el peso de la agricultura en el ingreso de las familias es bastante reducido, a pesar de que más del 80% de sus familias practican esta actividad. La ganadería aporta 10% del ingreso familiar. El trabajo retribuido contribuye significativamente (73%) al ingreso familiar, a pesar de tratarse de tareas de baja calificación (Martins, 2006:59).

En 2000, la cuenca de Ribeira Grande tenía aproximadamente 7.159 habitantes, agrupados en 1526 hogares. En 2010, la población era de 7.107 personas y 1.537 hogares respectivamente (INE, Censo 2010)¹⁰⁶.

La incidencia de la pobreza de la cuenca se encuentra en un intervalo de 41% y 63%, siendo las zonas de Achada Lagoa (55%) y Lagoa (63%) las más afectadas.

¹⁰⁶ www.ine.cv

Figura 4.4: Incidencia de la pobreza



Fuente: Proyecto PIDBHIS, 2006

Según el estudio de 2006, 58% de las CF eran del sexo femenino. En cuanto al analfabetismo, 53% de los CF no sabían leer ni escribir y en los hogares cuyos CF son mujeres esa proporción era más elevada (57%). En lo tocante al nivel de instrucción del CF, 70,8% de los CF que saben leer, han cursado el nivel básico (seis años de escolaridad). Una proporción de 17% de los CF frecuentó el nivel secundario (Martins, 2006:63).

En lo que respecta a la estructura de edad, la mayor proporción de CF se encuentra en el grupo de edad de 45 años y más. Hay que destacar el predominio de CF de sexo femenino en el grupo de edad 45 / 65 años, mientras que el de 65 y más muestra el predominio de los hombres. En relación al tamaño de la familia, el estudio

de 2006 revela que los hogares cuyo CF era de sexo masculino tenían mayor número de miembros por hogar (5,3) que los hogares cuya CF era de sexo femenino (4,7) (Ibíd.).

La población es mayoritariamente femenina (56% contra 44% de hombres). También se constata que 48% de la población se encuentra en edad activa, con mayor proporción (48%) entre las mujeres (Ibíd. p.64).

En lo que atañe a las características del hábitat, 81% de los habitantes de la cuenca hidrográfica de Ribeira Grande vive en casa propia, siendo esta proporción menor (79%) cuando las familias tienen un CF del sexo femenino. Es de notar también que en 21% de las familias, más de tres personas comparten la misma habitación (Ibíd.).

En esta cuenca, 1% de las habitaciones tiene piso de tierra. La mayoría de las casas tiene pavimento de cemento 84,5%, 14,4% pavimento de mosaico, siendo este último más común en las viviendas donde la CF es una mujer. Las paredes, del 66% de las habitaciones de la cuenca hidrográfica de Ribeira Grande son de piedra y argamasa revocada, y las del 27% son de ladrillo revocado; en lo que respecta a los techos, 51% de las habitaciones son de tejas, 44% de hormigón y 5,6% de paja (Martins, 2006:65).

En relación a la electricidad, apenas 34% de los hogares tiene acceso a la electricidad, con mayor incidencia en los hogares donde el CF es un hombre. Se verifica una elevada proporción de familias (52%) que usan el petróleo como fuente de iluminación, seguido de la vela en una proporción de 10,3%. En cuanto a la fuente de energía para cocinar, 95% de las familias utilizan la leña para preparar los alimentos, de las cuales 80% en combinación con otro tipo de combustible. 79% de las habitaciones dispone de un espacio para cocinar, entre los cuales, 37% no dispone de ventana para la ventilación (Ibíd. p.66).

Acerca de la forma de suministro de agua, la situación es considerada precaria: apenas 4% de las familias está conectada por tubería a una red. Una mayoría, 55% de las familias, se abastece en fuentes públicas, modalidad que aumenta en épocas de sequía. El traslado de agua hasta la vivienda es tarea reservada al 83% de las

mujeres y niñas de la cuenca, por lo menos en las comunidades en análisis (Martins, 2006:69).

En cuanto al saneamiento del medio, es de notar que 84% de las familias defecan o botan sus excrementos fuera de la casa, al aire libre, y apenas 16% utiliza un sistema de eliminación correcta (fosa séptica). Igualmente, 62% de las familias no dispone de un sistema de eliminación de los residuos y aguas negras, lo que refleja la precariedad de la situación sanitaria de esta cuenca hidrográfica. No todas las familias tienen acceso a un sistema de recolección de basura, 54 por ciento de las familias coloca la basura al lado de la vivienda, apenas 10% utiliza contenedores específicos o carros de recolección, mientras que 15% queman la basura que producen y un 20% utiliza otros métodos (Martins,2006:79).

Como fuente de ingresos, el 97 por ciento de las familias, depende mayoritariamente de la agricultura y ganadería que practica, pero 76% completan con otros tipos de ingresos: pensiones, empleos en la función pública, remesas de familiares radicados en el extranjero. Los hogares cuyo CF es un hombre disponen de un abanico más diversificado de actividades, lo que hace que las estrategias de vida sean más eficaces y consecuentemente el grado de vulnerabilidad sea menor. En cuanto a las pensiones, la proporción de hogares que cobra pensiones es mayor (58%) cuando la CF es una mujer (Ibíd. p 85).

Con relación a la tenencia de la tierra y su explotación, de acuerdo con el Censo agrícola de 2004, las familias que residían en la cuenca eran propietarias de 3.192 parcelas, casi todas (99%) en régimen de secano y las restantes en régimen de regadío, de las cuales 1.347 se encuentran en la zona de la cuenca hidrográfica. El área cultivable de toda la cuenca es de 594.9 ha. La mayor de las parcelas tiene menos de 1 ha. El área cultivada de secano representa 97% del total del área cultivable de la cuenca (Martins, 2006:87).

En cuanto a la forma de tenencia de la tierra, de las 1.719 parcelas de la cuenca, *“77% son explotadas en régimen de cuenta propia y 13% en régimen de aparcería, 5,8% en régimen de “renda” y 3,7% en usufructo. En el régimen de secano prevalece la forma de explotación por “cuenta propia”. La proporción de familias que cultivan*

parcelas por cuenta propia es de 33%. La ganadería es una actividad practicada en asociación con la agricultura por cerca de 97% de las familias de la cuenca. Las aves, las cabras y el ganado porcino son las especies que se encuentran en mayor proporción entre las familias campesinas” (Ibíd.).

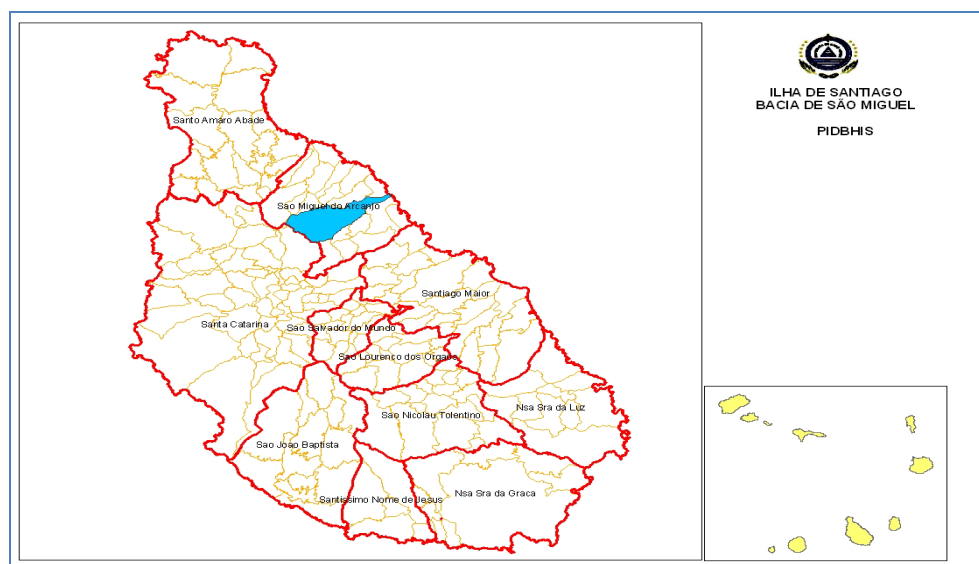
En relación al consumo alimentario, el estudio hecho en 2006 demuestra que las familias tienen una dieta basada sobre todo en cereales y proteínas de origen animal, con un reducido consumo de frutas y verduras, debido en parte a la falta de recursos monetarios de las familias, de la escasa producción y de los hábitos alimenticios. (Martins, 2006:97).

Entre los problemas que más afectan a la comunidad es la falta de agua y la falta de empleo señalados por las familias.

4.2.2.3 Cuenca Hidrográfica de S. Miguel

La cuenca hidrográfica de S. Miguel se encuentra localizada en el municipio del mismo nombre y presenta una incidencia de pobreza (54%) superior al nivel nacional (37%). Esta cuenca hidrográfica comprende seis zonas administrativas.

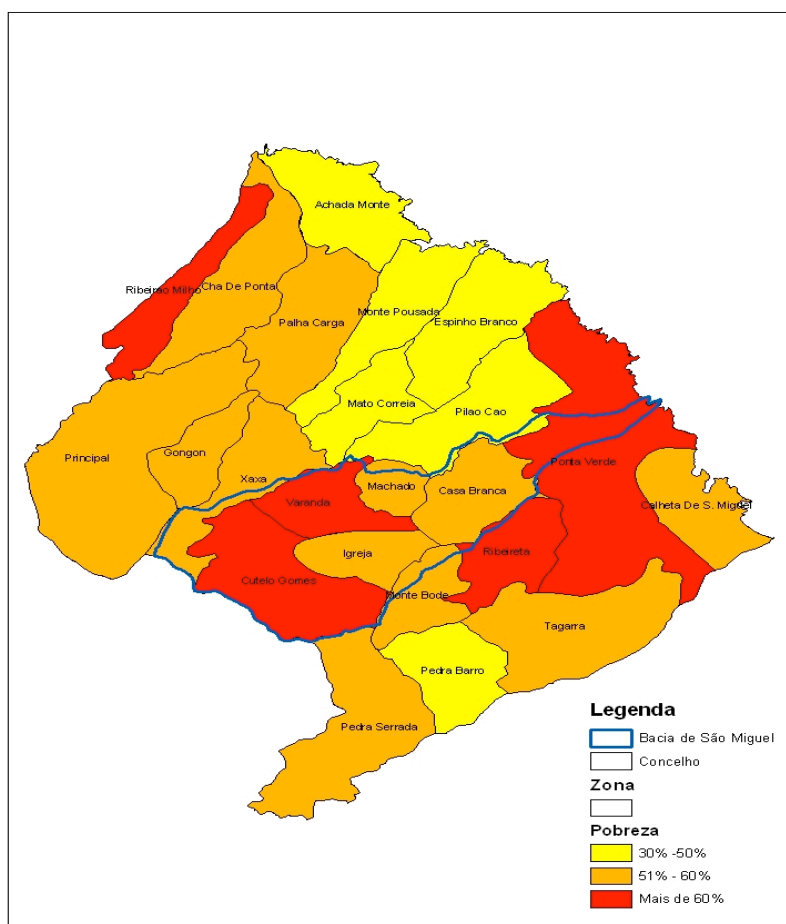
Figura 4.5: Cuenca Hidrográfica de S. Miguel



Fuente: Proyecto PIDHBIS, 2006

En este municipio (según los datos del ISVAF¹⁰⁷), más de 80% de las familias rurales practican la agricultura que contribuye con apenas el 7% de su ingreso potencial¹⁰⁸. La mayor proporción de los ingresos proviene de otras fuentes, en su mayoría de trabajos de baja calificación y, por consiguiente, mal retribuidos. La ganadería tiene un peso superior al de la agricultura (10%) en el cómputo del ingreso total. Según el censo del año 2000, 2.978 personas, que constituían 572 familias habitaban la cuenca.

Figura 4.6: Incidencia de la pobreza en la Cuenca de Ribeira S. Miguel



Fuente: Proyecto PIDBHIS, 2006

La mayoría de las cabezas de familia (CF) de la cuenca hidrográfica de S. Miguel son mujeres. Hay una fuerte prevalencia de analfabetos: 53% de las CF de la cuenca no

¹⁰⁷ Del acrónimo en portugués ISVAF (Inquérito à insegurança Alimentaria e Vulnerabilidades das Famílias, 2005)

¹⁰⁸ Representa los recursos financieros que permiten a las familias adoptar diferentes estrategias de medios de vida. Se compone de dos fuentes importantes: Reservas disponibles (ganado, producción de cultivos, etc.) y flujos de efectivo (salarios, pensiones, remesas, leasing, etc.)

sabe leer ni escribir, y esa proporción es superior cuando la CF es mujer (57%). En lo que respecta al nivel de instrucción del CF, 71% de los CF que saben leer y escribir frecuentaron el nivel básico de escolaridad y 18% frecuentaron el nivel secundario (Martins, 2006:110).

Una proporción de 44% de las CF se encuentra entre los 36 y 65 años. En lo que concierne al número de miembros de la familia, la mayoría de los hogares (61,3%) tiene entre 5 a 10 miembros. La mayoría (47%) de la población es de sexo femenino, que representa 46 por ciento de los 50 por ciento de la población en edad activa (Ibíd.).

En la cuenca, 94% de las familias vive en casa propia en cuanto que el 7% en casa prestada. Una proporción elevada de las habitaciones (85%) tiene pavimento de cemento, de los cuales 91% son hogares con una mujer a la cabeza. En lo que concierne al material de las paredes, predomina la piedra y argamasa (41%) seguido del 33% de ladrillos de cemento y revocado, 18% de cemento rustico y 8% de piedra suelta. Apenas 1% de las casas tienen techo de paja. La mayoría de las habitaciones (64%) tiene techo de hormigón. Las fuentes de energía más utilizadas para la iluminación de las casas, (53% de los hogares) son el petróleo y la vela, en cuanto que 43% utiliza la electricidad. Para cocinar, 44% de los hogares utiliza leña siendo el uso combinado de leña y otro tipo de combustible una práctica utilizada por 45 % de las familias que viven en la cuenca hidrográfica de S. Miguel (Martins, 2006:117).

En cuanto a la higiene y saneamiento, una mínima proporción (3,1%) tiene agua canalizada. En promedio, 54% de las familias se abastece de fuentes públicas, aumentando este porcentaje a 62% en la estación seca. Las mujeres y las jóvenes de la zona en una proporción de 86% aseguran el transporte de agua. En cuanto al saneamiento, 64% de los hogares no disponen de servicios sanitarios y 84% de las familias declararon eliminar los “despojos” en la naturaleza. Por otro lado, 58% de las familias de la cuenca deposita la basura al lado de casa y 22% utiliza el servicio público de eliminación de basura. El hábito y la escasez o inexistencia de contenedores son apuntadas como las principales razones para colocar la basura al lado de la casa (Martins, 2006:126).

En lo que respecta a las fuentes de ingresos de las familias, la agricultura y la ganadería son practicadas por 97% de las familias. Otras fuentes de ingresos, son las pensiones, que representan 33% en el cómputo general de los ingresos familiares, las FAIMO (20,1%), la construcción civil (9%) y la extracción de materiales pétreos (gravilla y arena) en una proporción de 8%. Solamente 1% de las familias declararon recibir remesas del extranjero. Cuando se analiza la fuente de ingreso por el sexo del CF, se verifica que los hogares donde se tiene como CF una mujer se benefician más de los trabajos de las FAIMO, de la construcción civil y de la extracción de inertes (Ibíd. p.131).

Según los datos del Censo Agrícola de 2004, las familias que viven en la cuenca hidrográfica de S. Miguel disponen de 1.642 parcelas agrícolas. La zona con mayor número de parcelas se encuentra en Cutelo Gomes (490) seguida de Ponta Verde (426). La mayoría (88%) corresponde al régimen de secano con solo 12% al de regadío. La zona con mayor proporción de regadío es Varanda. El área cultivable es de 453,57 ha, en total, distribuidas en parcelas de 10 litros¹⁰⁹. El área de secano cultivada representa 94% del área cultivable de la cuenca. En cuanto a la forma de tenencia de la tierra, en secano, 73% de las familias lo hace “por cuenta propia” y 22% en “sociedades” o “aparcería”. En cuanto al régimen por regadío, 74% de las familias lo hace por cuenta propia y 19,4% en “asociación”. La ganadería es practicada en asociación con la agricultura por 94% de las familias de la cuenca, con caprinos y porcinos (73 y 48 % respectivamente) preferentemente. Los bovinos son escasos y en relación a las aves, la mayoría de las familias cría en promedio cinco o seis animales (Martins, 2006:135).

La dieta familiar, según el estudio de 2006, es poco diversificada y basada sobre todo en el consumo de cereales (arroz y maíz), proteína animal (pollo y cerdo), alubias y aceite. En lo que respecta a los problemas identificados por las familias o por las asociaciones, la falta de empleo es el más mencionado seguido de la falta de agua (Ibíd. pág. 137).

¹⁰⁹ Medida nacional

En la tabla siguiente se presenta en resumen la caracterización socio-económica de las cuencas hidrográficas.

Tabla 4.2: Resumen de los datos socioeconómicos de las cuencas

Indicadores	Unidad	Cuenca		
		Saltos	São Miguel	Ribeira Grande
				(no incluye Chão Bom)
Demografía				
Población	Nº	2599	2978	2640
Familias	Nº	484	575	486
CF Mujer	%	44	58	54
CF Hombre	%	54	42	46
Casado	%	55	62	
Soltero	%	33	13	
Nivel de instrucción				
Analfabetismo	%	54	53	50
Mujeres	%	62	57	53
Hombres	%	50	46	47
Nivel Primario	%	96	71	71
Nivel Secundario	%	4	17	17
Pobreza (Municipio)	%	47	54	53
Seg. Alimentaria	%	70	65	67
Desempleo	%	7	2	3
Ingresos				
Agricultura	%	15	7	3

Pecuaría	%	6	10	10
Actividades económicas				
FAIMO	%	13	20	1
Venta animales	%	13	1	
Pensiones	%	39	33	78
Agricultura	%	4	1	1
Parcelas				
Secano	%	88	88	99
Regadío	%	12	12	2
Mixtas	%	1	0	0
Dentro da zona	%	84	64	42
Fuera de la zona	%	16	36	58
Acceso agua				
Rede	%	23	4	4
Cisterna	%	0	14	15
Fuente	%	38	62	63
Pozo	%	31	1	1
Naciente	%	5	10	11
Auto tanque	%	1	3	3
Cantidad	> 5 baldes/día	85	37	85
Saneamiento				
“aire libre”	%	91	84	84
Fosa séptica	%	10		16

Servicios sanitarios	%	0	38	27
Eliminación basura				
Quemado	%	43	4	20
Depositado al lado de casa	%	45	58	54
Consumo Alimentario				
Cereales	%	48	28	31
Leguminosas	%	14	9	9
Tubérculos	%	6	9	8
Proteína animal	%	14	29	29
Grasas	%	16	15	14
Legumbres / verduras	%	3	10	10

Fuente: Dreher, 2008

Como se puede ver en la tabla anterior, una elevada incidencia de la pobreza caracteriza todas las cuencas, la mayoría de los hogares tiene una mujer como cabeza de familia (las mujeres son mayoritarias también en el cómputo general de la población). Son también las que presentan un menor capital humano (menos instruidas, empleos más precarios a pesar de constituir la mayor proporción de la población activa). Asumen la mayor parte de las responsabilidades de los hogares disponiendo de poco tiempo para mejorar su nivel de capital humano.

“Se constató igualmente que en las tres cuencas hidrográficas, la mayor parte de la población activa está empleada en trabajos de baja calificación y, por lo tanto, poco retribuidos; la mayoría (86%) de los habitantes practica la agricultura de secano, poco rentable debido al tipo de especies cultivadas (de auto consumo) y que dependen mucho de la aleatoriedad de las lluvias”. (Dreher, 2008:9).

En conclusión, y después de haber contextualizado las zonas en análisis, se puede afirmar que en todas las cuencas los problemas son parecidos: falta de agua y desempleo.

De acuerdo con los estudios realizados, las soluciones para los problemas de las familias de Saltos, Ribeira Grande y S. Miguel se basan en la creación de alternativas generadoras de ingresos para las familias. Más específicamente, dicen los estudios: *“es en la agricultura y en la ganadería que se encuentra la solución a los problemas: la construcción de granjas porcinas y granjas de aves de corral, la aplicación de riego goteo a goteo y el desarrollo de actividades relacionadas con el comercio de productos agrícolas y ganaderos. Para lo cual, se requiere la construcción de infraestructuras para la movilización de agua para el desarrollo de dichas actividades”* (Dreher, 2008:9). Cuanto de nosotros, se piensa que esto es insuficiente, se necesita junto con la movilización de agua la organización de los agricultores y una visión holística de desarrollo de las zonas rurales.

El refuerzo de la capacidad organizativa de las asociaciones es visto por la política agrícola como una manera de asegurar un sistema de gestión sostenible de los recursos naturales. Esta parece ser una de las mejores maneras de responsabilizar a la comunidad en el manejo de la cuenca. El logro de este objetivo necesariamente prevé la adopción de estrategias de rendición de cuentas por parte de las asociaciones comunitarias para el manejo sostenible de las cuencas hidrográficas (Ibíd.)

Es sobre la base de este diagnóstico y de los objetivos del proyecto PIDBHIS que esta investigación hará la evaluación de la importancia de la política agrícola en la reducción de la pobreza de las comunidades de Saltos, Ribeira Grande y S. Miguel.

En el siguiente capítulo se describirá la metodología que se utilizó para evaluar el impacto de la aplicación de la política agrícola, por intermedio de la implementación del proyecto en cuestión, en la reducción de la pobreza de la población de las tres cuencas hidrográficas.

Capítulo V – Evaluación de la política agrícola mediante la evaluación de impacto del proyecto PIDBHIS

En este capítulo se presentará el trabajo de campo desde su concepción, pasando por la ejecución y finalizando con la presentación e interpretación de los resultados, lo que nos permitirá formular recomendaciones para ajustar las nuevas fases de la política agrícola.

Recordemos que el objetivo principal de esta investigación es evaluar el impacto de la implementación de la política agrícola en la reducción de la pobreza de las familias cuya principal fuente de ingresos es la agricultura, tomando como base el proyecto de desarrollo integrado de las cuencas hidrográficas de la isla de Santiago (PDIBHIS).

En la primera sección de este capítulo se presentará la metodología utilizada. En la segunda se describirá la dinámica del trabajo de campo y algunas consideraciones sobre el tratamiento y análisis de la información. En la última sección se presentarán los resultados y su interpretación.

5.1. Metodología de la investigación

5.1.1 Metodología utilizada

Desarrollamos la evaluación de impacto a partir de un método cualitativo porque de momento interesa más enfocarse en los mecanismos por los cuales se generaron los cambios y también en el contexto en el cual ocurrieron.

Se optó por la ejecución de un estudio de caso, por ser el método cualitativo más utilizado en evaluación de proyectos y cuya metodología facilita la comprensión y la comparación con otros proyectos. El estudio de caso utilizado puede clasificarse como: explicativo y evaluativo¹¹⁰. Explicativo: identifica los factores y los mecanismos que contribuyeron a la reducción o no de la pobreza en las unidades de

¹¹⁰ De acuerdo con Cea D'Ancona, "los estudios de caso pueden ser de hasta seis tipos, definidos según sus dimensiones, en función del número de casos (simples y múltiple) y el propósito del estudio (exploratorio, descriptivo y explicativo)" (D' Ancona A. 1998:96).

investigación. Evaluativo: valora el impacto de la implementación de la política agrícola en la dinámica de la reducción de la pobreza¹¹¹.

Con este propósito, se utilizó una combinación de múltiples técnicas de recolección de información: I) observación personal, II) recopilación y análisis documental, III) entrevista a informantes claves para proporcionar datos actuales e históricos, IV) la realización de un Grupo Focal con los habitantes de las unidades de observación y V) la realización de entrevistas con los participantes de los Grupos Focales. Este método es, en el caso de la presente investigación, teóricamente compatible con las necesidades y recursos de una investigación en pequeña escala. A continuación se explicarán en qué consistieron los instrumentos utilizados.

- **Recopilación y análisis documental**, consistió en la búsqueda y revisión de documentación política y técnica generada por el proyecto PIDBHIS, el Ministerio de Desarrollo Rural y otras instituciones nacionales entre los años 2004 y 2013.
- **Observación personal**, efectuada mediante la observación de la localidad, de la dinámica de las personas y de las infraestructuras construidas durante la implementación del proyecto, efectuada durante las salidas al campo para realizar las entrevistas y los grupos focales.
- **Entrevistas**, ejecutadas a dos niveles: actores considerados claves para la mejor comprensión del estudio, incluidos los miembros de las asociaciones¹¹² existentes en las cuencas y personas que participaron en el Grupo Focal y que representaban la población de las cuencas. Estas entrevistas han permitido un mayor conocimiento de las características de las unidades de evaluación.
- **Grupo Focal**, fueron realizadas tres sesiones de preguntas y respuestas registradas para su posterior análisis. Estas informaciones ayudaron a

¹¹¹ Para los efectos de esta investigación, se considerará que la pobreza es “el resultado de un proceso social y económico – con componentes culturales y políticos- en el cual las personas y los hogares se encuentran privados de activos y oportunidades esenciales por diferentes causas y procesos, tanto de carácter individual como colectivo, lo que le otorga un carácter multidimensional”.

¹¹² La implementación del proyecto se apoyó mucho en las asociaciones existentes en las cuencas hidrográficas. Para lo cual el proyecto apostó en el refuerzo del capital social existente como forma de garantizar la gestión sostenible de los recursos hídricos.

comprender mejor la percepción de los participantes sobre el impacto de las intervenciones en las cuencas hidrográficas en la mejoría del bienestar de sus familias.

El tratamiento de toda esta información cualitativa proveniente tanto de las transcripciones de las entrevistas y las intervenciones en los grupos focales, se ha realizado utilizando el programa EXCELL, lo que permitió la categorización, y posterior análisis de toda la información generada durante el proceso de investigación. La información proveniente del análisis documental y de la observación complementó y reforzó los análisis efectuados.

5.2. Descripción del trabajo de campo

Esta sección tiene por objeto describir el trabajo de campo. Inicialmente presentaremos la preparación del trabajo de campo, luego la aplicación del marco metodológico, y finalizaremos con la presentación de los resultados obtenidos.

5.2.1 La preparación

El trabajo de campo tuvo lugar en la isla de Santiago, donde se localizan las unidades de la investigación. La duración del trabajo en el terreno fue de aproximadamente 2 meses y realizada del 7 de Enero al 4 de Marzo de 2013, época considerada buena desde el punto de vista de la disponibilidad de los agricultores.

Para su realización fueron contactados en primer lugar los responsables políticos y técnicos del Ministerio de Desarrollo Rural de Cabo Verde. El contacto tenía como objetivo informarles de la realización del trabajo en el terreno y obtener el apoyo logístico necesario para su realización. Así se contactó: a la Sra. Ministra del MDR (Ministerio de Desarrollo Rural), al Director General de Planificación y Presupuesto¹¹³, a la Directora General de Agricultura y Desarrollo Rural, al Director de Agricultura, al Director de Extensión Rural, y al Coordinador del Proyecto PIDBHIS. Este último facilitó todo el material y documentación existente, así como indicó las personas que podrían apoyar la realización del trabajo de campo.

¹¹³ Del português DGPOG (Direcção Geral de Planeamento, Orçamento e Gestão).

Se contó con los siguientes recursos:

- Tres extensionistas agrícolas;
- Una asistente;
- Un chófer;
- Un automóvil adecuado para el desplazamiento;
- Material de oficina (papel de fotocopia, impresora, etc.);
- Merienda para los participantes en el grupo focal;
- Un portátil, un data show, una grabadora y una cámara fotográfica.

Las entrevistas y los grupos focales fueron realizados con el apoyo de las tres extensionistas y una asistente, para el registro de las intervenciones. Para lo cual, se tuvo una reunión con estos técnicos, se les explicó el objetivo del trabajo y se solicitó apoyo para facilitar el contacto con los/las agricultores/agricultoras de las cuencas hidrográficas. Ellas propusieron las fechas óptimas y horarios más convenientes para la realización de las entrevistas, y a los actores claves, los miembros de las asociaciones y de los grupos focales. También se aprovechó el conocimiento de la realidad del terreno para considerarlas en la adaptación de los instrumentos de trabajo (preguntas de las entrevistas y preguntas de las sesiones del grupo focal) así como para realizar la traducción de las preguntas en “criollo caboverdiano”.

Una vez tomadas las decisiones en esas reuniones, las extensionistas visitaron las localidades y establecieron contactos con los responsables de las asociaciones y con personas con algún liderazgo dentro de la zona, para establecer, en concertación con la población, la mejor fecha para la aplicación de los instrumentos. Establecida la debida concertación se comenzó la rectificación de los instrumentos, la planificación de las salidas y la obtención del material necesario para la aplicación de los instrumentos.

Fueron visitadas las tres cuencas beneficiarias del proyecto. Por falta de recursos solo pudieron ser visitadas ocho de las 16 localidades integrantes de las tres

cuencas. En la siguiente subsección se narrará con mayor detalle el desarrollo del trabajo de campo.

5.2.2 Aplicación de los instrumentos

5.2.2.1 Consulta de documentos

El objetivo del análisis documental es, en primer lugar, reconstruir la historia de la implementación del proyecto, entender el mecanismo de implementación de este, y conocer mejor el contexto geográfico y cultural de las unidades analizadas; en segundo lugar, conocer en profundidad los resultados obtenidos después de la implementación de la política agrícola, a través del proyecto PIDBHIS.

Las principales fuentes examinadas y analizadas fueron: el Plan Estratégico de Desarrollo de la Agricultura (PEDA) para el periodo de 2004-2015 y el Documento de Crecimiento y Reducción de la pobreza I y II (DECRP I, DECRP II y DECRP III), accesibles a través de las páginas webs de los ministerios de agricultura y finanzas de Cabo Verde, y los documentos e informes del proyecto proporcionados por la coordinación del proyecto PIDBHIS. Esto nos permitió establecer la línea de base, o marco de referencia, para evaluar los cambios producidos por las intervenciones. Los resultados obtenidos por medio de este instrumento se presentarán en la sección 5.3.

5.2.2.2 Observación

La observación es una herramienta importante en la investigación social y una técnica científica de recolección de información considerada poderosa, cuando se efectúa orientándola y enfocándola a un objetivo concreto de investigación; planificándola sistemáticamente en fases, aspectos, lugares y personas; controlándola y relacionándola con proposiciones y teorías sociales; y sometiénola a controles de veracidad, objetividad, fiabilidad y precisión.

La técnica utilizada fue la observación participante, pues muestra una estrategia de campo que combina simultáneamente el análisis de documentos y la entrevista a informantes claves. Esta parte del trabajo de campo permitió complementar las

informaciones obtenidas a través de las entrevistas, deslindar la objetividad de las respuestas, y constatar las contradicciones entre la realidad y estas últimas.

La observación fue hecha durante las visitas efectuadas a las localidades, y cuando se recorría la cuenca para llegar al lugar de la realización de los encuentros. El objetivo era verificar la dinámica de las localidades en términos del aumento de las áreas de producción, observar la utilización de las infraestructuras construidas, observar si se notaba la comercialización de productos agrícolas, el aumento de la presencia de agricultores sobre el terreno y su comportamiento laboral¹¹⁴, en suma, se utilizó la observación para confrontar lo que se iría a escuchar en las entrevistas y en las discusiones de los grupos focales.

Las informaciones obtenidas en consulta de los documentos y en las entrevistas sirvieron para compensar las limitaciones de la observación, que además puede inducir a errores colaterales en algunas situaciones: a) cuando el investigador, por razones diversas (tiempo, accesibilidad, etc.), se ve imposibilitado de hacer observaciones directas, estas dependen de los “ojos y oídos” de sus colaboradores, implicando una subjetividad diferente al del investigador; b) cuando el “observado” se siente inhibido o desorientado por la presencia del investigador, sus reacciones pueden no ser sinceras, espontáneas o verídicas, por eso se recomienda registrar toda reacción curiosa; c) cuando las informaciones obtenidas parecen insuficientemente contextualizadas, priorizamos el uso complementario del documento o técnicas de entrevista complementarias.

Teniendo en cuenta los aspectos anteriormente explicados, las observaciones se organizaron teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- Cómo se usa el espacio y cuáles son las actividades de la gente.
- Cómo se organizan los roles de cada uno de los habitantes en las actividades comunitarias.

¹¹⁴ Se afirma que la observación participante resulta apropiada cuando se sabe poco sobre los fenómenos que hay que estudiar, hay grandes diferencias entre los puntos de vista, el fenómeno se oculta a la luz pública (comportamientos al margen de la ley, delincuencia, drogadicción, sectarismo) (in Valle Miguel, 1999:148)

- Cómo se utilizan las infraestructuras construidas y se aprovechan los emprendimientos realizados.

Las notas de campo fueron tomadas durante, o inmediatamente después, de una sesión de trabajo en el campo. Los resultados de la observación son presentados en la subsección 5.3.

5.2.2.3 Entrevistas de informantes claves y miembros de las asociaciones

Utilizamos como guía para las entrevistas dos cuestionarios: Uno para los informantes claves y otro para los miembros de las asociaciones. Dada la dificultad de reunir a todos los participantes del programa optamos por la aplicación del muestreo por conveniencia, técnica no probabilística donde los sujetos son seleccionados según la accesibilidad y proximidad de los entrevistados, y en función de los recursos humanos y económicos disponibles.

Las preguntas claves presentes en las entrevistas se han referido:

- 1) A los problemas existentes en las localidades de las cuencas hidrográficas;
- 2) Al conocimiento o no de la política agrícola y del proyecto PIDBHIS;
- 3) A la apreciación del impacto de las intervenciones en la vida de los habitantes de las unidades de investigación;
- 4) A la percepción que se tiene de los cambios ocurridos en ese período de tiempo;
- 5) A los cambios acontecidos en las unidades de investigación una vez finalizado el proyecto;
- 6) A la existencia o no de otros factores, que hayan podido influenciar/impedir el desarrollo y la mejora de la calidad de vida de los habitantes de las unidades de investigación;
- 7) A la contribución de la política agrícola, a través del proyecto PIDBHIS, en la mejora de las condiciones de vida y en la reducción de la pobreza de la población de las cuencas.

Como marco de referencia temporal para las entrevistas se consideró el período de 2006 a 2013, que coincide con la implementación del proyecto PIDBHIS y la vigencia del Plan Estratégico de Desarrollo de la Agricultura de Cabo Verde (2004-2015).

El cuestionario destinado a las asociaciones, contenía preguntas semejantes al dirigido a los informantes claves, además de otras relacionadas con el funcionamiento de las asociaciones, tales como:

- 1) Informaciones sobre cambios importantes ocurridos en el período en evaluación (no dependientes de la política agrícola ni del proyecto) y que habrían tenido influencia en el cambio de la calidad de vida de la población;
- 2) A qué atribuyeron los cambios percibidos: turismo, otras actividades;
- 3) Si las actividades del proyecto tuvieron impacto en la vida de la población;
- 4) Sobre la percepción de los problemas actuales y cambios ocurridos;
- 5) Percepción sobre la intervención exclusiva del proyecto y su impacto en la mejoría de las condiciones de vida de la población.

No cabe duda de que los informantes clave tienen un papel importantísimo, puesto que sus opiniones y actitudes influirán, sin duda, tanto en el proceso de evaluación como en la percepción que se puede tener del impacto de la política agrícola. En este sentido se decidió entrevistar a los ciudadanos que por su función política, económica y/o social tenían mayor influencia en las zonas de intervención del proyecto. En Anexo se encuentra una lista con las entrevistas realizadas junto con el nombre, cargo y lugar de realización.

Las personas entrevistadas fueron contactadas por correo electrónico, por teléfono o a través de las extensionistas. Fueron entrevistados aquellos que se mostraron disponibles y dispuestos a colaborar. Las entrevistas se llevaron a cabo en las instituciones a las que pertenecían los entrevistados (Ayuntamientos, Delegación del Ministerio de Agricultura, Delegación del Ministerio de Educación, Hospital, etc.). Fue valorada la fiabilidad de los informantes, su conocimiento, credibilidad, imparcialidad y disposición para responder.

Todas las entrevistas fueron grabadas y transcritas. Se registraron las respuestas en el formulario de recopilación de información de la entrevista. En conjunto se han llevado a cabo cerca de 66 entrevistas, de las cuales 13 eran de actores claves, 7 de miembros asociativos y 46 de participantes de los grupos focales. El perfil de los entrevistados, en el caso de los informantes claves, fue diverso: directores, técnicos y jóvenes. Los resultados de las entrevistas son presentados en la subsección 5.3.

5.2.2.4 Grupo Focal

El Grupo Focal es una herramienta muy útil para la planificación y la evaluación de proyectos. Se optó por esta técnica, por ser la que permite a los participantes expresar libremente su opinión sobre diferentes aspectos, en un ambiente abierto al libre intercambio de ideas o posiciones, y donde se ofrece la oportunidad de interactuar con otras personas.

Su organización siguió los mismos pasos que se utilizó para la planificación de las entrevistas. Con la colaboración de las extensionistas, se determinó el propósito de la actividad, se desarrolló un plan, se estableció un calendario, y se estimaron los recursos requeridos y la pertinencia de las preguntas. Después se pasó a la distribución de tareas para contactar a los participantes, solicitar el local y preparar el material necesario. La moderación del grupo estuvo a cargo de la autora, acompañada por una encargada de tomar nota de las discusiones, verificar la grabación, y registrar las intervenciones, en caso de no haber electricidad para utilizar el grabador.

En cada reunión, luego de haber explicado la tarea a realizar, se utilizó un retroproyector para presentar un video sobre las realizaciones del proyecto, y al final se ofreció un pequeño refrigerio a los presentes, mientras se entrevistaba a quien estuviese disponible, para que respondiera a las preguntas sobre la percepción de la situación en las cuencas hidrográficas. La duración de los Grupos Focales era de una hora y media a dos horas.

Con el objetivo de establecer una discusión abierta entre los presentes, utilizamos la siguiente guía:

- 1) ¿Cuál es el estado actual de la cuenca hidrográfica?
- 2) Con la implementación del proyecto ¿Qué funcionó? ¿Qué no funcionó y por qué?
- 3) ¿Qué actividades del proyecto tuvieron mayor impacto?
- 4) ¿Qué esperan del trabajo del Ministerio de Desarrollo Rural? ¿Cómo debería ser?
- 5) Actualmente la cuenca hidrográfica ¿está más pobre o menos pobre?
- 6) ¿Qué factores influenciaron en esa situación?
- 7) ¿Qué se espera de los moradores de la cuenca?

La metodología permitió la creación de un ambiente que propició el intercambio de ideas y la participación de todos, incitándoles a interesarse en las preguntas y a dar respuestas lo más justas posibles. Las extensionistas intervinieron como moderadores, explicando el sentido exacto y las intenciones de las preguntas, dando mayor credibilidad. Con este abordaje los participantes se mostraban más comprometidos y dispuestos a colaborar.

Posteriormente, la transcripción de las grabaciones permitió el análisis de las intervenciones de los participantes. Los resultados así obtenidos se encuentran condensados en las tablas presentadas en la subsección 5.3.

5.2.2.5 Entrevistas individuales con los participantes

Las entrevistas individuales fueron realizadas con los participantes de los grupos focales a fin de complementar los resultados de las diversas fuentes de información.

La segunda fase consistió en entrevistar individualmente a los participantes que voluntariamente querían responder al cuestionario, con el objetivo de completar informaciones sobre la percepción que los moradores de las cuencas hidrográficas tenían sobre la implementación del proyecto, aprovechando el contexto menos formal del refrigerio ofrecido en el mismo local. Fueron entrevistadas 46 personas. El

cuestionario utilizado en la entrevista se encuentra en anexo. Los resultados de las entrevistas son presentados en la subsección 5.3.

5.2.3 Limitaciones de la investigación

Como todo proceso de investigación desarrollado con intereses científicos específicos y en un contexto determinado, esta tesis doctoral se ha enfrentado a diferentes obstáculos y limitaciones. Entre ellos cabe destacar:

- Escasos recursos para la realización de la investigación, lo que ha condicionado el tamaño de la muestra y su pertinencia estadística;
- Los datos obtenidos a través de métodos cualitativos no son representativos lo que no permite hacer generalizaciones cuantificables y aplicables a todos los sectores de las cuencas.

5.3 Resultados del trabajo de campo

5.3.1 Consulta de documentos

El análisis de los documentos producidos por el proyecto nos permitió comparar las realizaciones obtenidas y sus repercusiones en la vida cotidiana de la población. Constatamos la coherencia de los resultados obtenidos con los objetivos e intenciones del proyecto

5.3.2 Observaciones

La siguiente tabla nos permite resumir y organizar la información obtenida a través de las observaciones:

Tabla 5.1: Resumen de las Observaciones

Observaciones	Cuencas		
	Ribeira Grande	S. Miguel	Salto
Actividades	<ul style="list-style-type: none"> Algunas actividades promovidas por el proyecto estaban paralizadas. Las actividades de ganadería paralizadas (conejos) 	<ul style="list-style-type: none"> Algunas actividades promovidas por el proyecto estaban paralizadas. Algunos pozos sin funcionamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> Mayor dinamismo que en las otras cuencas.
Usos de espacio	<ul style="list-style-type: none"> Aumento del número de parcelas cultivadas; Laderas con aloe vera 	<ul style="list-style-type: none"> Aumento del N° de parcelas cultivadas Aloe vera y fruteras plantadas 	<ul style="list-style-type: none"> Aumento del n° de parcelas cultivadas Aloe vera plantadas
Infraestructuras construidas	<ul style="list-style-type: none"> Electrificación de la zona Pozos abiertos Algunos pozos funcionaban deficientemente; 	<ul style="list-style-type: none"> Electrificación de la zona Carreteras 	<ul style="list-style-type: none"> Electrificación de la zona Pozos: algunos poco explotados por falta de equipamientos complementarios (bombas, baterías, etc.) corrales y jaulas vacíos por muerte de animales;
Cría de animales	<ul style="list-style-type: none"> pocos animales, 		<ul style="list-style-type: none"> pocos animales

Fuente: Elaboración propia

Se puede ver en la tabla anterior, que para cada uno de los aspectos que se tuvieron en cuenta para analizar las observaciones en las tres cuencas se verifica la misma situación. Para las actividades, se constata que en la cuenca hidrográfica de Salto se constató mayor dinamismo en las actividades agrícolas. Para el uso del espacio, en todas las zonas observadas se verifica un mayor número de parcelas cultivadas que podrá ser efecto de las intervenciones llevadas a cabo. Finalmente, se observa

que hubo la construcción de muchas infra estructuras pero casi todas estaban paralizadas por alguna deficiencia o falta de equipamientos complementares.

Se observó los esfuerzos realizados para aumentar la disponibilidad de agua por la abertura de pozos, construcción/repación de cisternas de agua, etc.) y la protección y conservación de las laderas con material vegetal (aloe vera).

Se observa falta de continuidad de muchas de las actividades emprendidas durante la ejecución del proyecto, sobre todo en la ganadería, por falta de seguimiento adecuado por parte de los servicios técnicos del MDR.

Muchas de las infraestructuras construidas o reparadas durante el proyecto no son utilizadas por ser defectuosas, por conflictos comunitarios (fue evidente en Ponta Verde, zona de la cuenca de S. Miguel), mala gestión o incumplimiento del contrato por parte de los beneficiarios o por falta de apropiación colectiva de los habitantes.

Las observaciones confirman que fueron parcialmente alcanzados los objetivos del proyecto: *“el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la gestión integrada de las cuencas hidrográficas”*. Pensamos que esto ocurre porque los trabajos fueron efectuados con apoyo de las asociaciones, y éstas son vistas por la población como simples identidades de oferta de empleo, de manera que las obras no son asumidas como propiedad de la comunidad.

Hay más mujeres que hombres que realizan los trabajos agrícolas y que aseguran la comercialización de la producción. Se constató un aumento de árboles frutales, distribuidos por el proyecto.

Por el hecho de que muchas infraestructuras estaban paralizadas se concluye hubo una falta de apropiación de las infraestructuras. Dado que las infraestructuras no son percibidas, ni asumidas, como bienes propios de la comunidad, los beneficiarios se comportan como “simples utilizadores” a título gratuito, sin responsabilidad en la conservación ni el mantenimiento de pozos, bombas, corrales, etc.

5.3.3 Entrevistas a informantes claves

Las preguntas dirigidas en las entrevistas a los informantes claves y sus respectivas respuestas son reflejadas en la siguiente tabla:

Tabla 5.2: Entrevistas informantes claves

Cuestiones	Respuestas
¿Conoce las cuencas?	Todos conocían las cuencas.
¿Cuál es su percepción sobre si la situación mejoró o no? A su parecer, ¿la situación mejoró o no?	<p>No se sintió el impacto esperado del proyecto en S. Miguel. Lo más apreciado fue la exigencia de participación en el proyecto.</p> <p>Muchas infraestructuras no funcionan. Algunos pozos y canalizaciones domiciliarias de agua no funcionan. La gestión del agua de los pozos debe ser mejorada (S.Miguel).</p> <p>La situación en la cuenca de S. Miguel está estancada. De las tres cuencas la situación de Ribeira Grande es la mejor, sobre todo en la localidad de Mato Mendes.</p> <p>Todavía hay proyectos que no se han completado (Saltos e S. Miguel). El agua de la localidad de “Igreja” no llega a la localidad de “Varanda”.</p>
¿Cuáles son los problemas más graves que existen? ¿Son los mismos que en 2006?	<p>Conflictos a causa de la gestión del agua y la forma como se enfrenta esta cuestión.</p> <p>Falta de una institución para gestionar o clarificar el problema de la gestión del agua.</p>
¿Cuál es el problema más grave? ¿Continúa siendo el mismo que en 2006 (falta de agua)?	<p>El desempleo y la falta de agua. Actualmente el robo de los cables de teléfono para recuperar el cobre interrumpen las comunicaciones.</p> <p>La red de desagües es incompleta en los poblados de S. Miguel. No hay colecta de basura de modo que cada casa deja sus desechos en los alrededores.</p> <p>Prevalencia de enfermedades atribuidas a la falta de saneamiento.</p>
¿Qué soluciones sugiere?	Hay necesidad de continuar con un trabajo capaz de producir “modelos” para que los proyectos tengan mejores resultados.

¿Qué cambios hubo en el país (isla, zona) que hayan podido influenciar los cambios en la calidad de vida de la población de las cuencas?	Construcción de infraestructuras, sobre todo las rutas, electrificación de las zonas rurales, la mejoría del sistema de salud, (visitas médicas y el aumento de médicos en el municipio) (S.Miguel).
¿Conoce otras intervenciones o fenómenos ocurridos (realizadas entre 2006 y 2013) que hayan mejorado el nivel de vida de las personas en las cuencas?	La intervención de otras instituciones fue insignificante en las cuencas. La lluvia ha sido más frecuente y eso ha mejorado los rendimientos agrícolas; La situación nutricional también ha mejorado. La extracción de arena en las playas ha contribuido mucho al aumento de ingresos de muchas familias a pesar de que los agricultores lo ocultan por ser una actividad ilegal.
¿Puede citar algunos aspectos que dificultan el desarrollo de las cuencas?	Existe mucha politización de las actividades. Los grupos se forman en función de la afiliación de uno u otro partido. Las asociaciones son vistas como entidades “empleadoras”
¿Conoce el PEDA?, ¿El programa de Gestión Integrada de las Cuencas Hidrográficas? ¿Conoce el proyecto PIDBHIS?	Aproximadamente 30% de los entrevistados conocían los documentos citados, 40% no los conocían y 30% no respondieron.
¿Considera importante la contribución del proyecto PIDIBHIS en la mejoría de las condiciones de vida de la población de las cuencas hidrográficas?	Hubo un aumento evidente de la producción, debido a la optimización de los recursos. Hubo mejoras pero estas no pueden ser cuantificables por falta de estadísticas agrícolas.
En una escala de 5 a 10, ¿Cuál sería la nota que le da al Proyecto?	Promedio de las respuestas: 7
¿Cómo le gustaría que fuese la intervención del Ministerio de Agricultura?	Existe una fuerte inversión en infraestructura y no en capital humano a nivel de los agricultores. El ministerio no está siendo capaz de crear un equipo fuerte para hacer extensión rural. Hay mucho desperdicio de los recursos. No existe apropiación de los proyectos ni por parte de los técnicos ni de los agricultores. No existe monitoreo de los proyectos. El ministerio (MDR) no está organizado para responder a los desafíos actuales del sector. En S. Miguel, la falta de una delegación del MDR se siente mucho.

Fuente: Elaboración propia

5.3.4 Entrevistas a miembros de las Asociaciones

Los resultados de las entrevistas realizadas a los miembros de las asociaciones se presentan en la tabla 5.3:

Tabla 5.3: Entrevistas asociaciones

1. ¿Conoce el Plan Estratégico de Agricultura?
La mayoría de los entrevistados conoce el Plan.
2. ¿Considera que la agricultura es esencial para el desarrollo de la cuenca hidrográfica?
<p>Cuenca Saltos: Es esencial porque beneficia a agricultores y a la población en general. Sí, porque la agricultura es la principal actividad de la cuenca. Es fundamental porque se vive de ella.</p> <p>S. Miguel: Es esencial y la población vive de ese sector.</p> <p>Cuenca Ribeira Grande: Sí, porque la población vive de ese sector.</p>
3. ¿Qué otras actividades son esenciales?
<p>Cuenca Saltos: Ganadería.</p> <p>Cuenca S. Miguel: Ganadería, industria de queso.</p> <p>Cuenca Ribeira Grande: Ganadería y pesca. Esta cuenca vende su producción a los hoteles y restaurantes, y nadie es consciente de la influencia del turismo.</p>
4. ¿Cómo estaba la situación y las condiciones de vida antes de 2006 y cómo está ahora?
<p>Cuenca Saltos: La situación está peor: falta transporte; no hay dinero para poner a los hijos en la escuela. Estaba mejor porque existía trabajo asalariado provisto por la asociación. Está mejor porque hay dos pozos más y mejor aprovechamiento del agua para la agricultura. Hubo apoyo a la práctica del riego por goteo por parte del proyecto PIDBHIS y otras financiaciones.</p> <p>Cuenca S. Miguel: Está mejor, hay más agua. El transporte mejoró. Hubo aumento de producción de hortalizas. Está peor en términos de habitación. Falta dinero para apoyar a los hijos en la escuela. Está mejor. Mucho mejor que en 2006 debido a energía eléctrica.</p> <p>Cuenca Ribeira Grande: Hubo aumento de agua para la agricultura.</p>
5. ¿Considera que hubo cambios importantes en el país (isla, municipalidad) que habrían influenciado la calidad de vida de la población?

Cuenca Saltos: No muchas. Pequeñas intervenciones.

Cuenca S. Miguel: No.

Cuenca Ribeira Grande: No sabe.

6. ¿Cuál es su percepción en relación a los cambios ocurridos? ¿Son debidos al turismo?

Cuenca Saltos: Hubo cambios debido al riego por goteo y a la entrega de animales que mejoraron las condiciones de vida. Los efectos del turismo pasan desapercibidos.

Cuenca S. Miguel: Desconoce, pero los cambios los atribuye a la educación de los jóvenes, infra-estructuración y al aumento de la cobertura sanitaria.

Cuenca Ribeira Grande: No al turismo, sino a la construcción de infraestructuras.

7. ¿Considera que las actividades realizadas por el PIDBHIS, tuvieron impacto en la mejora de las condiciones de vida de su comunidad?

Cuenca Saltos: Sí, pozos, animales y agricultura.

Cuenca S. Miguel: Sí, todo fue importante. El objetivo fundamental de aprovisionamiento de agua para consumo humano y agrícola fue conseguido, infelizmente robaron la batería, no instalaron el tubo y ahora el pozo no funciona.

Cuenca Ribeira Grande: Sí.

8. Sobre una escala de 5 (menor impacto) a 10 (mayor impacto), ¿cómo clasificaría el impacto de las componentes del proyecto PIDBHIS, en la mejoría de las condiciones de vida de la población de su cuenca?

Cuenca Saltos: Capacitación: 7,5. Higiene y saneamiento: 8,6 Movilización de agua, aumento de la producción, infraestructuras rurales, refuerzo del capital social: 7,5.

Cuenca S. Miguel: Componente menos calificado: movilización de agua e higiene y saneamiento (5). Capacitación (10). Higiene y saneamiento (6). Actividades productivas (8) e infra estructuración (9).

Cuenca Ribeira Grande: Todos los componentes (8).

9. ¿Qué otros componentes considera importantes, que podrían haber contribuido a mejorar la calidad de vida de los agricultores, pero no fueron contempladas en el proyecto?

<p>Cuenca Saltos: Microcrédito, infra estructuración de mayor porte: mini represa.</p> <p>Cuenca S. Miguel: Formación en electricidad, estilos de vida saludables, prevención del alcoholismo.</p> <p>Cuenca Ribeira Grande: NR.</p>
<p>10. ¿Actualmente, cuáles son los principales problemas que afectan su zona/localidad/cuenca?</p>
<p>Cuenca Saltos: Falta de agua, falta de lluvias y como no todos trabajan en la agricultura, la falta de empleo asalariado es el principal problema (2). Falta de capacitación, falta de microcrédito.</p> <p>Cuenca S. Miguel: Falta de formación para jóvenes, algunos pozos no funcionan y hay falta de agua. Desempleo, falta de caminos de acceso. Falta de habitación social, vías de acceso, apoyo escolar.</p> <p>Cuenca Ribeira Grande: Elevado coste del agua.</p>
<p>11. ¿De los problemas mencionados cuál es que más afecta la zona/localidad/cuenca?</p>
<p>Cuenca Saltos: Falta de empleo.</p> <p>Cuenca S. Miguel: Habitación social.</p> <p>Cuenca Ribeira Grande: Falta de empleo.</p>
<p>12. Entre 2006 y 2013, ¿hubo algún cambio en la calidad de vida de la población agrícola? ¿Puede citar algunas?</p>
<p>Cuenca Saltos: Electrificación, agua para uso doméstico, mayor apoyo de la municipalidad para ir a la escuela.</p> <p>Cuenca S. Miguel: Transporte, agua, agricultura, electrificación.</p> <p>Cuenca Ribeira Grande: Electrificación.</p>
<p>13. ¿Las mejoras se deben exclusivamente a la intervención del proyecto PIDBHIS? ¿De la implementación de la Política Agrícola? ¿O fueron debido a otras intervenciones?</p>
<p>Cuenca Saltos: A la construcción de caminos.</p> <p>Cuenca S. Miguel: Al PIDBHIS. Electrificación y a causas naturales (más lluvia).</p> <p>Cuenca Ribeira Grande: Infraestructuras.</p>
<p>14. ¿Considera que las actividades del proyecto PIDBHIS contribuyeron a la disminución de la pobreza en la cuenca hidrográfica?</p>

Cuenca Saltos: Sí, estamos menos pobres. Las familias tienen más animales, hay más pozos gestionados por la asociación.

Cuenca S. Miguel: Está menos pobre. El PIDBHIS contribuyó.

Cuenca Ribeira Grande: Está menos pobre.

15. Tres cosas que no dejan desarrollar la cuenca

Cuenca Saltos: Delincuencia, droga.

Cuenca S. Miguel: Delincuencia, ignorancia, partidización de todo.

Cuenca Ribeira Grande: Droga, delincuencia, alcoholismo.

Fuente: Elaboración propia

Las principales conclusiones a partir de las entrevistas realizadas a los dirigentes de las asociaciones son las siguientes:

1. Se han producido cambios importantes que han tenido mucha influencia en la evolución de la calidad de vida de las poblaciones: la implementación del riego gota a gota, la introducción de razas mejoradas y la electrificación. A la par, el aumento de las lluvias también ha contribuido a la mejoría.
2. Hay un mejor aprovechamiento del agua para la agricultura desde la abertura de nuevos pozos; el componente de higiene y saneamiento tuvo menor impacto, debido a la insuficiente sensibilización de la población;
3. El microcrédito no fue contemplado en el proyecto. Ésta cuestión está a cargo del Ministerio de Desarrollo Rural, que tiene algunos proyectos.
4. Muchas reuniones de sensibilización se llevaron a cabo, pero se deberían haber promovido muchas más sobre delincuencia juvenil, estilos de vida saludable, y prevención del alcoholismo;
5. La falta de empleo asalariado es considerada como el principal problema de las comunidades, seguida por la falta de capacitación, articulada a la oferta laboral formal;

6. El aumento de la productividad agropecuaria fue esencial en la mejora de las condiciones de vida y el proyecto PIDBHIS ha contribuido bastante a que la cuenca esté menos pobre;
7. La construcción de caminos hechos por el Gobierno, permitió disminuir el aislamiento de muchas aldeas.
8. El turismo es considerado un sector que poco o nada ha contribuido al desarrollo de las cuencas.
9. Las condiciones de vida han mejorado también por el aumento de la cobertura sanitaria y la educación de los jóvenes.

5.3.5 Grupo Focal

Los resultados del trabajo en los grupos focales se presentan en la tabla siguiente:

Tabla 5.4: Resultados Grupo Focal

1. ¿Cuál es el estado actual de la cuenca?
<p>Cuenca de Saltos: Los agricultores manifestaron que el proyecto ha permitido el desarrollo de las cuencas. Pero todavía pasan dificultades porque algunas infraestructuras construidas en el ámbito del proyecto no funcionan.</p> <p>Cuenca de S. Miguel: Idem</p> <p>Cuenca de Ribeira Grande: Idem</p>
2. Con la implementación del proyecto ¿Qué funcionó? ¿Qué no funcionó y por qué?
<p>Cuenca de Saltos: Algunas cisternas o reservorios no funcionan. Los agricultores colocaron su preocupación en relación a la cuenca que se encuentra en Santa Cruz, por ser el municipio que tiene la mayor área agrícola irrigada del país y sentirse la falta de agua y el aumento de la salinización de los suelos, que pone en riesgo la práctica de la agricultura.</p> <p>Cuenca de S. Miguel: El motor para bombeo de agua no funciona. La población no consigue organizarse para resolver los problemas ocasionados por la forma como se</p>

gestiona y se distribuye el agua. Hay muchas pérdidas de este recurso.

Cuenca de Ribeira Grande: El tanque en Mato Mendes presenta grietas. Hubo una elevada tasa de mortalidad de conejos y de cabras. Otros ganaderos tuvieron mayor éxito y pudieron entregar las crías, de acuerdo con el contrato hecho. Los entrevistados manifestaron que existen mayores problemas en la gestión del agua, en la distribución del agua para riego y en los costes elevados de este recurso (Belén, Tamareira, Achada Grande).

3. ¿Qué actividades del proyecto tuvieron mayor impacto? ¿Cuáles tuvieron menor impacto?

Cuenca de Saltos: Construcción de reservorios. Las formaciones fueron evaluadas positivamente a pesar de que algunas no garantizan la integración en el mercado laboral. La falta de certificados dificulta la inserción laboral.

Cuenca de S. Miguel: Menor impacto en el equipamiento de los pozos y los conflictos de la gestión del agua.

Cuenca de Ribeira Grande: Abastecimiento de agua. Varios agricultores /ganaderos que recibieron animales declaran haber tenido dificultades con la alimentación de los mismos. A pesar de haber recibido un apoyo inicial por parte del proyecto. Muchos de esos animales murieron por falta de alimento, vacunas, y algunas veces por la demora de la llegada de los técnicos del MDR. En Mato Mendes declararon la existencia de conflictos entre el agua para agricultura y el agua para consumo doméstico.

4. ¿Qué esperan del trabajo del Ministerio de Desarrollo Rural? ¿Cómo deberían proceder los funcionarios?

Cuenca de Saltos: El MDR necesita trabajar más con las asociaciones y mejorar el diálogo institucional con las comunidades.

Cuenca de S. Miguel: Se necesita un mejor monitoreo de las actividades por parte del MDR. Los agricultores ven sus esfuerzos comprometidos por falta de servicios de extensión rural del ministerio. Reclaman mayor proximidad de las delegaciones del Ministerio a los agricultores.

Cuenca de Ribeira Grande: Los agricultores piensan que el MDR debe garantizar la sostenibilidad de las actividades llevadas a cabo.

5. Actualmente la cuenca hidrográfica ¿es más pobre o menos pobre?
<p>Cuenca de Saltos: Es menos pobre.</p> <p>Cuenca de S. Miguel: Más pobre.</p> <p>Cuenca de Ribeira Grande: Se encuentra menos pobre. Se constata un aumento del número de personas que está trabajando en la agricultura sobre todo en Mato Brasil-Achada Moirão.</p>
6. ¿Qué factores influenciaron esa situación?
<p>Cuenca de Saltos: El proyecto PDIBHIS. A pesar de que muchos proyectos fracasan por la falta de monitoreo durante y después de las intervenciones.</p> <p>Cuenca de S. Miguel: Las Asociaciones son vistas como instituciones que deben emplear a las personas e inclusive dar agua gratis para la agricultura. (Agricultores de Ponta Verde).</p> <p>Cuenca de Ribeira Grande: El proyecto PDIBHIS.</p>
7. ¿Qué se espera de los moradores de la cuenca?
<p>Cuenca de Saltos: Mayor participación.</p> <p>Cuenca de S. Miguel: Apropiación de los proyectos.</p> <p>Cuenca de Ribeira Grande: Menos delincuencia.</p>

Fuente: Elaboración propia

Al analizar los resultados de las entrevistas encontrados en los tres últimos cuadros se puede concluir que:

- El sector agrícola es considerado un sector importante de la actividad económica y social de las localidades estudiadas;
- Las acciones institucionales están orientadas hacia la mejora de las condiciones de vida y hacia la promoción de un desarrollo integrado, lo que está muy bien valorado por los entrevistados;

- Los beneficiarios y actores implicados consideran que hay cambios, y que éstos se deben a la intervención de la política agrícola implantada a través del proyecto;
- Respecto al estado de las infraestructuras, la mayor parte se encontraba paralizada, y muchos pozos no estaban equipados suficientemente, lo que llevó a que no se resolviera uno de los principales problemas identificados en 2006: la falta de agua.
- Muchas personas refirieron problemas de gestión de los sistemas creados (red de distribución de riego, fortalecimiento localizado de riego, terrenos recuperados) lo que podría revelar falta de apropiación local y alguna falta de sostenibilidad en las intervenciones;
- Los beneficiarios/as consideran que se han fortalecido sus capacidades técnicas, gracias al apoyo técnico y a la capacitación incluidas en el proyecto, a pesar que no les garantiza una inserción laboral;
- Las actuaciones se enmarcan dentro de la política estatal y local que toma como unidad de gestión las cuencas y sub-cuencas;
- Hubo un esfuerzo, pero no se consiguió tener una gestión sostenible de los recursos, a causa de los conflictos en la gestión del agua;
- A pesar de los problemas, los habitantes de las zonas se consideran menos pobres;
- Las personas beneficiarias valoran positivamente las intervenciones, pero todavía no se ha resuelto el problema de la falta de agua y de empleo.

5.3.6 Entrevistas participantes Grupo Focal

El objetivo del cuestionario era conocer la percepción de los habitantes de las cuencas, sobre la mejoría o no, de las condiciones de vida de las familias después de la intervención de la política agrícola. El análisis de los datos fue global, debido al tamaño de la muestra y al hecho de que ya se percibía que la situación era similar

entre las cuencas. Por eso la presentación de los resultados difiere un poco de las informaciones presentadas en las secciones anteriores.

El cuestionario se presenta en anexo. Las principales preguntas están relacionadas con las características y condiciones de la habitación, características socioeconómicas y educativas de la familia, el acceso al agua, los principales problemas de la comunidad y de la familia, fuentes de los ingresos económicos, la mejoría de las condiciones de vida, y cuáles son los principales aspectos que no dejan desarrollar su cuenca.

Los resultados de las entrevistas a los participantes del Grupo Focal se presentan a continuación:

- 1) Las mujeres continúan siendo la mayor parte de las cabezas de familia.
- 2) El 87% de los entrevistados refieren que no han cambiado de casa en los últimos seis años.
- 3) Además, el 63% de los agricultores dicen haber hecho mejorías en sus casas.
- 4) La totalidad de los entrevistados refirieron que todavía cocinan con leña, en comparación con la situación encontrada en 2006.
- 5) El 52% de los entrevistados refirieron que en los últimos seis años cambiaron de fuente de energía para iluminación: de vela y/o petróleo a electricidad;
- 6) El 59% de los agricultores entrevistados refirieron no haber aumentado el número de personas en sus hogares¹¹⁵;
- 7) Para el 67% de los agricultores no aumentó el número de personas trabajadoras en sus hogares;
- 8) El 60% de los agricultores entrevistados refirieron que tienen hijos jóvenes que trabajan en la agricultura;
- 9) Respecto al éxodo rural, el 50% de los entrevistados refirieron no tener ningún familiar que haya emigrado en los últimos seis años;

¹¹⁵ La pobreza incide más en las familias más numerosas. El 43,5% de los hogares con más de 7 individuos viven bajo el límite de la pobreza, solamente el 4,3% de la población de los hogares con 1-2 individuos es pobre.

- 10) En relación al acceso al agua, el 70% de los agricultores constataron una mejora en el suministro de agua de sus casas, lo que permitió que el 78% de ellos disminuyeran el tiempo que gastaban en buscar agua fuera del domicilio.
- 11) El 54% de ellos refirieron una mejoría en la calidad del agua y el 39% manifestó una mejoría en el tipo de almacenamiento.
- 12) El 72% de los agricultores entrevistados confirmaron tener más agua para la agricultura a través de las lluvias, o porque hubo mayor movilización de agua para riego (abertura y equipamiento de pozos, construcción de diques, reservorios de agua);
- 13) Para el 40% de los agricultores, los problemas de la comunidad continúan iguales a los verificados en 2006. (Falta de empleo seguido de la falta de agua). Para el 24% la situación mejoró, en relación a los problemas encontrados en 2006;
- 14) De los entrevistados, el 44% señalaron la falta de empleo como el principal problema, seguido de la falta de caminos (26%);
- 15) En cuanto a los problemas del hogar, la falta de trabajo también aparece como el más citado (37%);
- 16) Para el 61% de los entrevistados, la agricultura y la ganadería son las principales fuentes de ingresos de las familias;
- 17) Del total de los entrevistados, el 43% respondieron que sus ingresos aumentaron los últimos cinco años, el 37% indicaron que sus ingresos siguen igual comparados con 2006;
- 18) De las personas entrevistadas, el 54% señalaron que si las condiciones de vida mejoraron fue debido, en primer lugar, a la intervención de la política agrícola, y en segundo, a la mejoría en el suministro de agua. La infraestructura es apuntada como el tercer motivo.
- 19) En relación a cómo debería trabajar el MDR, cerca del 28% de los entrevistados respondieron que les gustaría tener el ministerio más cerca de la comunidad. Una quinta parte de los entrevistados, respondieron que les

gustaría tener más apoyo del ministerio en la infra-estructuración de su localidad.

20) En relación a los motivos que no dejan desarrollar su cuenca, la mayoría de los entrevistados respondieron que es la droga, en primer lugar, y la delincuencia juvenil, en segundo.

Se concluye por las respuestas obtenidas que, en el período estudiado, el proyecto ha contribuido en parte a la resolución de algunos problemas indicados en 2006. Sin embargo, se mantiene “la falta de agua” como un problema para la población de esas comunidades. El agua es el motor de la agricultura, y muchas de las acciones llevadas a cabo contribuyeron al desarrollo económico social de las zonas, aumentando la capacitación técnica de los agricultores y criadores, y mejorando el rendimiento de los cultivos agrícolas. Pero esto es un problema estructural y difícil de resolver, sobre todo cuando se confrontan situaciones de sequía.

5.4. Interpretación de los resultados

Para poder entender mejor los resultados encontrados en la sección anterior se van a estudiar, en primer lugar, las diferencias existentes entre la situación encontrada antes de la implementación de la política agrícola, en 2006, y la encontrada después de su implementación, en 2013. En el siguiente capítulo se presentarán las principales conclusiones, y las propuestas para mejorar la política agrícola, con la intención de conciliar los objetivos de crecimiento y los de buen manejo de los recursos naturales, y así lograr la reducción de la pobreza de las familias, que tienen como principal fuente de ingreso la agricultura.

5.4.1 Las diferencias entre 2006 y 2013

Para conocer las diferencias en la situación de las cuencas hidrográficas, vamos a recurrir a los resultados encontrados en las entrevistas a los actores sociales, durante las discusiones con los participantes de los Grupos Focales, complementándolas con las informaciones encontradas en otros estudios realizados entre 2006 y 2013, como el Estudio Socioeconómico realizado en las Cuencas

Hidrográficas, el Cuestionario Unificado de Bien Estar de 2006 (QUIBB- 2006), el Censo de la Habitación y Población de 2010, el Cuestionario Múltiple-objetivo Continuo de 2012¹¹⁶ y otras informaciones encontradas en la literatura consultada.

Los resultados serán presentados por cuenca y en tablas, donde las informaciones serán agregadas de acuerdo a los siguientes parámetros: datos demográficos, datos de las condiciones de vida, estructura de los ingresos, acceso al agua para uso doméstico y para la agricultura, percepción de la pobreza, mejoría del saneamiento, y percepción de los principales problemas de las comunidades estudiadas.

5.4.1.1 Cuenca Hidrográfica de Saltos

La situación de la cuenca de Saltos es resumida en la siguiente tabla:

Tabla 5.5: Situaciones encontradas en 2006 y 2013

Sectores	2006	2013 ¹¹⁷
Población	2599 Habitantes	2383 Habitantes ¹¹⁸
Incidencia de pobreza ¹¹⁹	49,5%	No existen datos
Cabeza de familia	44% CF sexo femenino	<i>Las mujeres continúan siendo la mayoría de las CF. El 57% de los hogares tenían una mujer como CF¹²⁰.</i>
Habitación propia	El 81% tenían habitación propia	<i>El 87% continua en la misma casa. El 63 % refirieron que entre 2006 y 2013 han hecho mejorías en sus casas.</i>
Energía para iluminación	El 57% utilizaba vela, el 20% combustible y el 14% electricidad ¹²¹	<i>El 52% de los entrevistados indicó que pasó a usar electricidad. De acuerdo con el cuestionario¹²² multicriterio</i>

¹¹⁶ El cuestionario se llevó a cabo en Octubre y Diciembre de 2012.

¹¹⁷ Las respuestas de las entrevistas a los participantes de los Grupos Focales están en itálico. Dónde se verifica cambio la célula está sombreada en azul.

¹¹⁸ Censo de la Población, Año 2010

¹¹⁹ Tasa de la población que vive bajo el límite de la pobreza que en CV es de 448 euros

¹²⁰ Inquérito Multiobjetivo Continuo IMC, 2012

¹²¹ Martins (2006), Estudio Socio-Económico de las cuencas hidrográfica

¹²² Inquérito Multiobjetivo Continuo (IMC): Estadísticas das familias e condições de vida de 2012, INE

		<i>de 2012, el 41% usa vela, el 52,9% usa electricidad, y el 5.9% combustible</i>
Energía para cocinar	El 50% usaba leña, el 30% usaba una combinación de leña con otro tipo de energía y el 3% usaba gas	<i>La mayoría de los entrevistados cocina todavía con leña (87%). De acuerdo con el cuestionario de criterio múltiple, el 91% usa leña y el 3,9% gas.</i>
Acceso a agua potable	El 26% tiene acceso al agua canalizada, el 30% utiliza el pozo.	<i>El 70% de los agricultores refirieron una mejoría en el suministro de agua de sus casas. El 33% tiene acceso agua canalizada. En el municipio de S. Cruz donde se localiza la cuenca, el 69% tienen acceso a agua¹²³</i>
Transporte de agua	Asegurado por niñas y mujeres	<i>El 78% de ellos disminuyeron el tiempo que gastaban en buscar agua fuera del domicilio. El 54% de ellas refirieron una mejoría en la calidad del agua¹²⁴</i>
Saneamiento	El 78% de las familias no dispone de servicios de eliminación de residuos y aguas negras	<i>Constituye todavía un problema (respuestas de los cuestionarios)</i>
Estructura de ingresos	El 97% de las familias practican actividades ligadas con la agricultura ¹²⁵ . El 20% recibe remesas de	<i>La agricultura continúa siendo la principal actividad económica (respuesta a las entrevistas Grupos</i>

¹²³ INE, Inquérito Multi-objetivo Continuo, 2012

¹²⁴ A pesar de alguna mejoría en el acceso al agua, a nivel nacional todavía existe alguna inequidad, y los que tienen menos continúan dependiendo de soluciones más caras, como fuentes públicas que son más costosas y que implican mayor gasto de tiempo para recoger agua, tarea cuya responsabilidad cae en mujeres y niñas, con el debido impacto en la inequidad de género (DECRP III: 2012:19).

¹²⁵ A pesar de que más del 80% de la población practica la agricultura, el peso en el ingreso potencial es bajo. El ingreso potencial es entendido en el estudio de ISVAF- 2005 como los recursos financieros que permiten a las personas adoptar diversas estrategias de vida, y es compuesto por dos fuentes importantes: las reservas disponibles (nº de cabezas de animales y producción agrícola) y el dinero disponible (proveniente de los salarios, pensiones, remesas de emigrantes, etc.).

	emigrantes. El 4% extrae gravilla y arena.	<i>Focales).</i>
Disponibilidad de agua para agricultura	La construcción y la modernización de las infraestructuras de abastecimiento de agua potable, por varios intervinientes y varios programas, han permitido movilizar más agua, incluyendo agua para riego y uso doméstico. ¹²⁶	<i>El 72% de los agricultores confirmaron tener más agua para la agricultura a través de las lluvias, o porque hubo mayor movilización de agua para riego¹²⁷.</i>
Percepción de la pobreza	El 78% se considera pobre a nivel nacional, en el medio rural, el 68%. ¹²⁸	<i>Se consideran menos pobres por el apoyo recibido por el proyecto PDIBHIS¹²⁹</i>
Percepción de los principales problemas	La falta de agua en primer lugar, la falta de empleo y la falta de electricidad, en segundo y tercer lugar respectivamente.	<i>El desempleo y la falta de agua.</i>

Fuente: Elaboración propia

¹²⁶ Las ligaciones, particularmente en el medio rural, han tenido mucho impacto sobre el ingreso y bienestar de muchas familias pobres, una vez que muchas tienen pequeñas exploraciones alrededor de sus casas.

¹²⁷ Entrevistas a los participantes Grupos Focales, 2013

¹²⁸ O QUIBB-2006, abordó la percepción subjetiva de la pobreza desde la óptica de la población. Los resultados de esta operación permiten concluir que los caboverdianos se sienten más pobres de lo que son efectivamente. De cada 100 hogares, 78 se consideran pobres, sin embargo, la tasa de la incidencia de la pobreza monetaria es de 28%. La proporción de familias que se considera pobre es mayor en el medio urbano que en el medio rural (QUIBB – 2006:3).

¹²⁹ Entrevistas a los participantes de los Grupos Focales, 2013.

5.4.1.2 Cuenca Hidrográfica de S. Miguel

La situación en S. Miguel se presenta en el cuadro siguiente:

Tabla 5.6: Situación encontrada en 2006 y 2013

Sectores	2006	2013
Población	2.978 ¹³⁰	2696 ¹³¹
Incidencia de pobreza ¹³²	60,3 En promedio	No existen datos
Cabeza de familia	64% Mujeres	<i>La mayoría de los agregados continúa con una mujer como CF, el 58% en 2012</i>
Habitación propia	97% ¹³³	<i>83% propietario</i> ¹³⁴
Energía para iluminación	En la cuenca, el 75% en promedio tiene electricidad. A nivel municipal, el 39%	<i>Entre 2006 y 2013, muchas familias cambiaron el tipo de energía para la iluminación. Los datos globales del municipio apuntan a que el 74,3%¹³⁵ cambiaron al uso de electricidad.</i>
Energía para cocinar	El 44% usa apenas leña, el 44% combina leña y gas, el 8% de las familias usa solo gas. A nivel de municipio, media de 73% ¹³⁶ . En 2010, el 90% usaba leña.	<i>En 2012, el 28,1% de las familias a nivel municipal usaba gas.</i>
Acceso a agua potable	En promedio, el 30% de las familias tiene acceso	<i>La mayoría de las personas dicen que</i>

¹³⁰ Datos de 2000, Censo Población

¹³¹ Censo Población, 2010

¹³² Tasa de la población que vive bajo el límite de la pobreza que en CV es de 448 EU

¹³³ Año 2000, Censo Población

¹³⁴ INE, ICM 2012

¹³⁵ IMC, 2012

¹³⁶ QUIBB 2006

	al agua canalizada. El 50% ¹³⁷ en promedio tiene que buscar en una fuente pública. A nivel del municipio, el 50% de las familias tienen agua canalizada.	<i>aumentó el acceso al agua.</i> El 62% tiene acceso a la red pública de agua a nivel municipal
Transporte de agua	El 86% por mujeres y jovencitas y el 1% por niñas.	<i>Según los entrevistados, el tiempo para buscar agua disminuyó.</i>
Saneamiento	El 62% sin cuarto de baño ¹³⁸ . El sistema de evacuación de aguas residuales todavía es precario. El 58% de las familias todavía deposita la basura alrededor de la casa. El 38% tienen sistema de evacuación de aguas residuales.	<i>El problema de saneamiento constituye un grave problema de acuerdo con los entrevistados. A nivel municipal, el 46,4% no dispone de cuarto de baño según el IMC de 2012. El 46,6% tiene acceso a fosa séptica.</i>
Disponibilidad de agua para agricultura	El agua para agricultura constituía un problema.	<i>Hubo mayor movilización de agua y las precipitaciones fueron abundantes en los últimos años.</i>
Estructura de ingresos	El 73% tiene otras fuentes de ingreso (trabajos de baja calificación), el 7% vive únicamente de la agricultura.	<i>La agricultura y la ganadería son las principales fuentes de ingresos de las familias (61%)¹³⁹. La extracción de arena en las playas ha contribuido mucho al aumento de los ingresos de muchas familias.</i>
Percepción de la pobreza	En 2006, el 78% de la población del municipio de	<i>“Somos menos pobres”.</i>

¹³⁷ QUIBB 2006¹³⁸ Martins S. (2006) Estudio Socio-Económico de base, 2006¹³⁹ De acuerdo con las entrevistas en los Grupos Focales y a los actores de las cuencas.

	S. Miguel, se consideraba pobre ¹⁴⁰ .	
Percepción de los principales problemas	Falta de empleo y falta de agua (a nivel comunitario) calidad de la habitación (a nivel familiar).	<i>Falta de agua. Desempleo, falta de caminos de acceso. Falta de habitación social.</i>

Fuente: Elaboración propia

5.4.1.3 Cuenca Hidrográfica de Ribeira Grande

Las diferencias encontradas en la cuenca de Ribeira Grande se presentan en la tabla siguiente.

Tabla 5.7: Situación encontrada en 2006 y 2013

Sectores	2006	2013
Población	2.640	2.240 ¹⁴¹
Incidencia de pobreza ¹⁴²	51,5	No hay datos
Cabeza de familia	58% CF de sexo femenino	54,7% CF mujeres.
Habitación propia	81% de las familias. 84,5 tiene pavimento de cemento y 1% con pavimento de tierra ¹⁴³ .	<i>Los entrevistados refirieron que habían hecho mejoras en sus casas. En el municipio, en 2012, el 73% era propietario¹⁴⁴</i>
Energía para iluminación	66% de las familias usan vela. 34% de las familias tienen acceso a electricidad.	65% tiene electricidad ¹⁴⁵ , de los cuales el 98% de la red pública.
Energía para cocinar	95% de las familias usa leña, de éstas, el 80% la combina con otras fuentes de energía	<i>50,7 % usa leña como principal fuente de energía y 46% usa gas.</i>

¹⁴⁰ QUIBB 2006: Ser pobre era no tener dinero

¹⁴¹ Censo Población 2010.

¹⁴² Tasa de la población que vive bajo el límite de la pobreza que en CV es de 448 euros

¹⁴³ El piso de tierra es uno de los indicadores que permite inferir sobre el nivel de pobreza

¹⁴⁴ IMC, INE, 2012

¹⁴⁵ Ídem.

Acceso a agua potable	4% tiene agua canalizada,	76,7% agua canalizada
Transporte de agua	83% es transportado por las mujeres o adolescentes mujeres	<i>El agua está más cerca de casa.</i>
Saneamiento	73% de casas no tienen acceso a cuarto de baño. 62% de las familias no tienen un sistema de eliminación de residuos y aguas negras. 54% de las familias colocan la basura a la vuelta de la casa.	60,5% tiene cuarto de baño. 60,3% tiene acceso a un sistema de evacuación de aguas negras, de los cuales 10,5% de desagüe público ¹⁴⁶
Disponibilidad de agua para la agricultura		<i>Se constata a través de las observaciones un aumento considerable de las áreas agrícolas debido a la mayor movilización de agua y mayores precipitaciones</i>
Estructura de ingresos	64% trabajos de baja calificación. ¹⁴⁷	La mayoría de la población tiene como principal fuente de ingreso el trabajo (37%) ¹⁴⁸
Percepción de la pobreza	De acuerdo con el QUIBB de 2007, 78% de los caboverdianos se sienten pobres, sobre todo los del medio rural.	<i>Estamos menos pobres y el Proyecto PDIBHIS contribuyó a ello.</i>
Percepción de los principales problemas	Falta de agua y falta de empleo.	Paro y falta de agua.

Fuente: elaboración propia

Al analizar los resultados obtenidos a través de los diferentes instrumentos y plasmados en las tablas presentadas anteriormente, se constata que en el período analizado hubo cambios, sobretodo de mejoría de las condiciones de vida de las

¹⁴⁶ Censo Población, 2010.

¹⁴⁷ Censo Población, 2000. El peso del rendimiento potencial de la agricultura en el presupuesto familiar es del 3%. A pesar de que más del 80% de las familias están implicadas en el sector agrícola. La ganadería contribuye en mayor proporción (10%). El peso de los trabajos asalariados contribuye un 73%.

¹⁴⁸ Censo Población 2010.

comunidades donde se aplicó la política agrícola. Los principales cambios se constatan en los siguientes aspectos:

A nivel demográfico

Se destaca en las cuencas de Saltos, Ribeira Principal e Ribeira Grande una ligera disminución de la población, cuando se comparan las poblaciones que existían en 2000 y 2010. Esto podría ser atribuido al aumento de la tasa de urbanización de la población verificada en los últimos años¹⁴⁹. Respecto a la proporción de cabezas de familia del sexo femenino, ésta continúa siendo mayoritaria a pesar de que entre 2006 y 2013 haya habido una ligera reducción de la población en las tres cuencas hidrográficas. Esta situación es corroborada en el informe del cumplimiento de los ODM, realizado por la CEA, que indica una fuerte feminización de la pobreza rural en Cabo Verde. Este es un aspecto que preocupa porque *“cuando el jefe del hogar es hombre, la incidencia de la pobreza es inferior a las situaciones en que el jefe del hogar es mujer”*¹⁵⁰.

La situación de tener principalmente a mujeres al frente de los hogares constituye una preocupación, pues hay más pobres en el mundo rural que además son, en su mayoría, mujeres, lo que podrá comprometer cualquier iniciativa de mejora en el sector agrícola, si no se tienen en cuenta los perfiles de pobreza y género al mismo tiempo.

El número de miembros de las familias tampoco ha aumentado, de acuerdo con las respuestas de los entrevistados. En todas las cuencas, el número de personas que componen el hogar se mantiene igual cuando se hace la comparación con el número encontrado en 2006. Aquí posiblemente la política de planeamiento familiar y la adhesión de familias, sobre todo por parte de las mujeres a los medios contraceptivos estarán dando resultados.

¹⁴⁹ Entre 2000 y 2010 Hay un ablandamiento del crecimiento de la población. La urbanización ha sido creciente a lo largo de las últimas décadas. En 1990, la población rural era de un 55,9% y en 2010 de un 39,4%. Se estima que en 2020, la población de Cabo Verde será de 570 mil habitantes, con 67% viviendo en los centros urbanos (Censo de la Población 1990,2000 y 2010).

¹⁵⁰ IDRF, 2001/02.

Condiciones de vida

Se constata en cualquiera de las tres cuencas la mejora de las condiciones de vida, sobre todo en el aumento del acceso a la electrificación, acceso al agua (sea para uso doméstico y/o para la agricultura), y un ligero aumento en la utilización del gas para la confección de los alimentos. Estos son factores importantes de la reducción de la pobreza que han permitido sobre todo a muchas mujeres y jovencitas diversificar su rutina diaria. Estas mejorías tienen un impacto en la reducción de la pobreza desde el punto de vista no monetario, como la mejoría de la calidad de vida, y que incluyen desde las cuestiones de la salud, mortalidad, y seguridad al acceso a servicios básicos tales como agua, saneamiento y electricidad, y la mejora de la infraestructura del país¹⁵¹.

A pesar de esas mejorías, todavía se constata una reducción muy tímida del uso de la leña para la confección de alimentos. Esto está relacionado con la política de precios practicada por el gas butano, pues este bien es caro para muchas familias. En lo que respecta al saneamiento, cabe señalar que la situación de saneamiento básico es bastante precaria, ya que no existe un sistema de recogida y tratamiento de las aguas residuales ni tampoco de los residuos sólidos. Las condiciones en las principales ciudades son algo mejores que en las zonas periféricas o rurales, donde se sitúan las cuencas hidrográficas. En 2007 *“el 73,6% de los hogares afirmaban utilizar los alrededores de la vivienda para deshacerse de las aguas residuales”* (QUIBB-2007).

Se constata una mejora en la infraestructura (agua y electricidad) lo que deberá ser aprovechado para mejorar la capacidad de conservación y el circuito de distribución y comercialización de los productos agrícolas, con repercusiones en relación al aumento de los ingresos económicos de las familias. También se observa un gran trabajo de movilización de agua, de promoción del riego goteo a goteo, y del refuerzo de las capacidades de los agricultores, con un impacto importante en la reducción la pobreza y en el aumento de los ingresos de muchas familias que se dedican a la agricultura.

¹⁵¹ Cabo Verde registró un buen desempeño en diversas medidas de pobreza no asociada al ingreso incluyendo el fortalecimiento de capacidades y consolidación de libertades (DECRP III 2012-2016, 2012).

Igualmente se verifica que hubo mejorías de las viviendas. La mayoría de los entrevistados de las cuencas ha referido que han hecho mejorías en sus casas, lo que podría estar relacionado con un aumento de los ingresos económicos. Para muchos, el hecho de contar con casa propia disminuye la probabilidad de permanecer en la pobreza.

Los entrevistados de las tres cuencas confirman que hubo mejorías entre el periodo de 2006 y 2013, y que esta mejoría se debió a la implementación de la política agrícola a través del proyecto PDIBHIS.¹⁵² La lluvia también ha sido más frecuente en ese período, lo que ha mejorado la productividad de las actividades agrícolas.

Todo esto se relaciona con los esfuerzos visibles que el país viene ejecutando a través de diversas políticas, con el propósito de mejorar las condiciones de vida y erradicar la pobreza, sobretodo la extrema pobreza de las familias más pobres¹⁵³. Dentro de estas políticas destaca la política agrícola de Cabo Verde, que tiene como principal objetivo contribuir a la reducción de la pobreza de las personas que trabajan en el sector agrícola, o en el mundo rural, lo que va en consonancia con la visión de desarrollo rural: *“la mejoría de las condiciones de existencia sostenible de las poblaciones rurales, con el fin de permitir la reducción de la pobreza rural y la disminución, al mismo tiempo, de la inseguridad alimentaria y nutricional, tanto la de carácter estructural como la temporal”*(PEDA, 2004:186).

Percepción subjetiva de la pobreza

Es importante señalar que los entrevistados por la presente investigación indicaron que se sentían menos pobres que en 2006 y que la implementación del proyecto PDIBHIS les había ayudado a mejorar sus ingresos. Afirmaciones que pueden ser corroboradas con un estudio efectuado en 2009, en el que se afirma que, entre todas las políticas, la política agrícola es la que tiene mayores potencialidades para

¹⁵² En la isla de Santiago, la producción agrícola creció y los precios de algunos alimentos producidos localmente bajaron. La construcción de puentes y carreteras facilitó el transporte de productos agrícolas para los mercados. Estas medidas contribuirán conjuntamente al beneficio de las zonas rurales y a la reducción de la pobreza (DECRP III, 2012:25).

¹⁵³ El Gobierno Caboverdiano actualmente sostiene que *“el crecimiento económico es crucial y necesario pero no suficiente para reducir sustancialmente la pobreza. Se reconoce que hay un elevado porcentaje de la población que, sin intervenciones adicionales, en muchos casos es incapaz de aprovechar las oportunidades ofrecidas por el crecimiento”* (DECRP III, 2012:10).

aumentar los ingresos, y está en vía de reducir la pobreza de las familias en las zonas agrícolas.¹⁵⁴

En efecto, un ejercicio llevado a cabo en 2009, en el ámbito de la elaboración del Programa Nacional de Inversiones Agrícolas (PNIA) de Cabo Verde, concluye que: *“de darse la efectiva implementación del programa y la promoción del crecimiento del sector de la agricultura, el país estaría en condiciones de reducir la pobreza y de alcanzar los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) relativos a la reducción de la pobreza”* (IFPRI/CEDEAO, 2009: 2).

Por otro lado, Amartya Sen, defiende que: *“El desarrollo no termina en el aumento de la producción económica nacional, y que por eso su estimación mediante la renta disponible es insuficiente. El desarrollo tiene que ver, más bien, con las cosas que las personas pueden realmente hacer o ser (los llamados funcionamientos) con las capacidades de que disponen, entendidas como las oportunidades para elegir y llevar una u otra clase de vida. Es éste el sentido en que una sociedad desarrollada es una sociedad más libre, y en el que el desarrollo es el camino hacia una libertad mayor”* (RIS, 2007:17).

De los dos últimos párrafos se concluye que no solamente el crecimiento económico es condición necesaria para la reducción de la pobreza, de manera que el refuerzo del capital humano y del capital social son condiciones indispensables, junto con los cambios culturales y organizacionales, para conseguir que un sector contribuya sustancialmente a la reducción de la pobreza.

Específicamente, el Plan Estratégico de Agricultura 2004-2015, prevé que, a través de la implantación de un conjunto de estrategias, se debería lograr *“una mejor resistencia de los sistemas de producción agrícolas a los choques externos, la valorización de los productos agrícolas y una diversificación de las fuentes de ingresos, sobre todo en el sector de servicios”*. Este abordaje debería permitir una

¹⁵⁴ En relación a la percepción de la pobreza, en 2013, los entrevistados de los grupos focales refieren que se sienten menos pobres que en 2006

reducción de la pobreza rural de la “mitad en una generación, al mismo tiempo que la población aumenta en valor absoluto”¹⁵⁵ (PEDA: 2004:186).

Justamente, es esa diversificación de las fuentes de ingresos que está siendo difícil de promover de forma sostenible hasta el momento, razón por la cual las tasas de pobreza en general continúan siendo altas en el medio rural.

Un estudio realizado en 2012, utilizando los datos del Censo de 2010 y el Cuestionario Unificado del Bienestar de 2007, demostró que la pobreza continúa siendo un fenómeno rural. Un problema persistente es la ausencia de oportunidades y/u oportunidades limitadas para el empleo formal en sectores no agrícolas en las zonas rurales. *“Existe una fuerte dependencia de la agricultura de subsistencia y de la pesca artesanal en las zonas rurales. Y la agricultura de subsistencia es un desafío para los pobres, conociendo las vulnerabilidades ambientales, geográficas y naturales del país”* (DECRP III, 2012:16).

Principales Problemas

Tal y como fue constatado en 2006, los entrevistados de las tres cuencas estudiadas refieren la falta de empleo y la falta de agua como los principales problemas que afectan a las poblaciones, a pesar de algunas mejoras detectadas en algunos aspectos.

No existen datos sobre la situación de desempleo por zonas. Se sabe que hay variaciones entre las islas, con respecto a la población rural, al enfrentar niveles más altos de desempleo: *“En Cabo Verde el nivel de desempleo ha oscilado considerablemente. Así, en los últimos 16 años, el país conoció períodos de reducción sensible y de aumento considerable. Por ejemplo, en 2000, la tasa de desempleo era del 17%, cerca de ocho puntos porcentuales por debajo del nivel de 1990. Empeoró en el primer quinquenio de 2000, alcanzando un valor del 24% en 2005. En 2006, conoció una disminución acentuada (18%)”* (GESE, 2008:11).

La reducción del desempleo en 2006 afectó tanto a hombres como a mujeres. “El empleo líquido generado (76%) ocurrió en el sector agrícola y en la industria

¹⁵⁵ Traducción libre del francés: “cette approche devrait permettre de réduire la pauvreté rurale de moitié sur une génération, bien que la population rurale augmenterait en valeur absolue de 27 entre 200 et 2015”.

extractiva, y cerca del 47% del mismo es autoempleo, particularmente en el sector primario. La creación del empleo ocurrió en trabajos agrícolas, absorbiendo trabajadores no cualificados. La agricultura continúa siendo el mayor empleador, con un 30% del empleo, seguida del comercio y de la construcción (9%)” (Ibíd.).

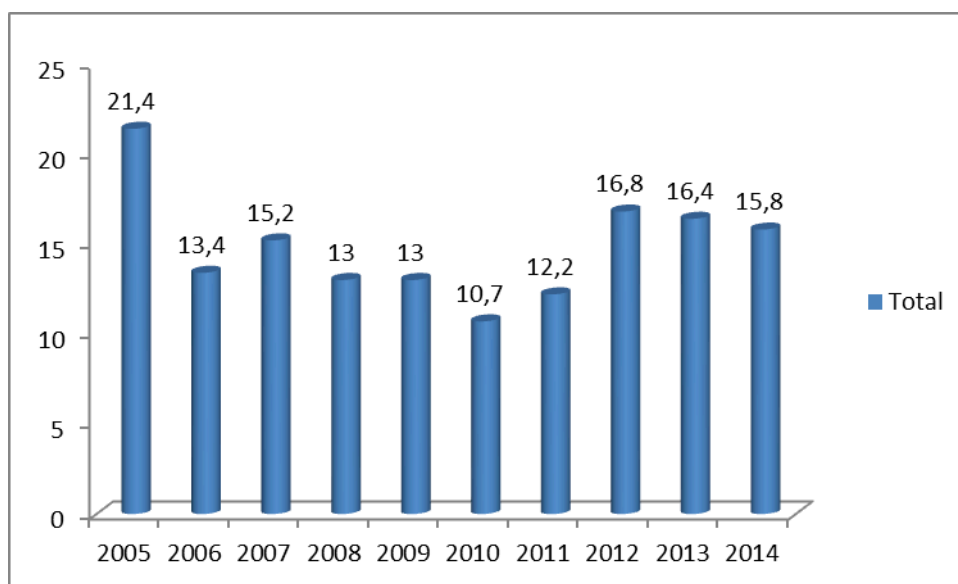
Cabe destacar, que la mayor parte de la población activa combina trabajos agrícolas y agropecuarios de subsistencia con su actividad económica principal. Estos datos no contemplan el trabajo informal. Se estima que el grupo de “rabidantes¹⁵⁶” de animales y productos agrícolas es elevado, y se desconoce el porcentaje de población que practica actividades de extracción de inertes, siendo esta última una fuente principal de ingresos. La extracción de arena en las playas ha contribuido mucho al aumento de los ingresos de muchas familias a pesar de que los agricultores no la indican como una actividad económica.

De acuerdo con la CNUED: *“La actividad económica determina de forma sustancial la propensión a ser pobre. Efectivamente, entre los trabajadores del sector agrícola, existe mayor probabilidad de ser pobre. Cerca de 1/3 de los pobres que trabaja en ese sector viven bajo el límite de la pobreza. En 2010, el empleo creado en el sector primario fue de un 13,4%, porcentaje considerado menor que el encontrado en 2007. Los sectores de agricultura y pesca son los responsables de aproximadamente un 12% de ese total”* (CNUED.2012:12)¹⁵⁷.

La tasa de desempleo entre 2005 y 2014 ha tenido una ligera disminución, pasando de un 21,4% a casi la mitad (10,7%) en 2010 y a un 15,8% en 2014.

¹⁵⁶ “Rabidantes” en criollo caboverdiano significa ambulantes.

¹⁵⁷ De acuerdo con algunos estudios, el empleo caboverdiano se caracteriza por desajustes acentuados, que se tradujeron, a lo largo del tiempo, en una creación insuficiente de empleos.

Tabla 5.8: Evolución de la tasa del paro en %, 2005 a 2014

Fuente: INE

Hasta 2006, la participación de la población empleada en el sector primario presentó una tendencia descendente. *“Debido a la construcción de la represa de Poilón y nuevas actividades en el sector pesquero, se verifica recientemente un aumento del número de empleados en el sector primario. Es decir, Cabo Verde realizó progresos sustanciales en la reducción del desempleo en la última década, pero todavía constituye un problema. Varios factores contribuyen a la persistencia del desempleo. Por un lado, las condiciones macroeconómicas desempeñan un papel importante y, al mismo tiempo, la legislación laboral es considerada rígida e inhibidora de inversiones y empleo”* (DECRP III, 2012:47)¹⁵⁸.

En cuanto a la falta de agua, este problema fue referido por todos los entrevistados en todas las cuencas hidrográficas tanto en 2006 como en 2013, siendo uno de los principales problemas que afecta las zonas de estudio. Así, a pesar de los esfuerzos, la situación está lejos de conseguir alguna mejora sustancial a corto plazo, pues la insuficiencia del precioso líquido en Cabo Verde es una cuestión estructural. La sequía es una constante en todas las islas, debido a la escasez de precipitaciones,

¹⁵⁸ De acuerdo con un estudio del Banco Mundial, Cabo Verde tiene un mercado formal de empleo con características alternadas, la legislación laboral es rígida e inhibidora de inversiones y consecuentemente de empleo. Este estudio afirma que Cabo Verde todavía registra un mal desempeño en el índice de eficiencia del mercado laboral, que mide la capacidad de las empresas de flexibilizar y gestionar la fuerza de trabajo (DECRP III).

así como el carácter torrencial de las mismas¹⁵⁹. A la par de la falta de agua, surge también otro problema derivado de los conflictos de la gestión de este recurso. Durante las entrevistas a las asociaciones y a actores claves en los Grupos Focales, varios agricultores refirieron que existen conflictos con la gestión de agua. *“A pesar de haber aumentado la movilización del agua, persisten los problemas porque no está clara quién debe y cómo se debe gestionar el agua”* (respuesta en una de las entrevistas realizadas).

Otros problemas

Durante la realización de las entrevistas, otros problemas fueron citados por los entrevistados en las cuencas. Éstos, están relacionados sobre todo con la manera en que la política agrícola está siendo implementada, lo que podrá tener repercusiones en relación al alcance del principal objetivo, que es la reducción de la pobreza. En este sentido hubo muchas referencias a la cuestión organizacional. Para muchos, *“el Ministerio no está suficientemente organizado para responder a los desafíos actuales del sector”* (respuesta a una de las entrevistas realizadas).

Se destacan las siguientes respuestas:

- Se pudo verificar que hubo una fuerte inversión en infraestructura y no lo suficiente en capital humano y capital social. En el momento de las visitas se constató que muchas de las infraestructuras no funcionaban, lo que remite a una ausencia de sostenibilidad de los emprendimientos y a una falta de apropiación de los proyectos por parte de los técnicos y de los agricultores;
- El MDR tiene que cambiar su manera de trabajar sobre todo en lo que respecta a la parte organizativa, y dejar de trabajar en base a la “filosofía del proyecto”;
- Falta de un equipo fuerte para hacer extensión rural;
- Falta de estadísticas agrícolas;

¹⁵⁹ La FAO (2010), estima que el 13% de las lluvias que caen sobre el archipiélago alimentan los acuíferos, mientras que un 87% de las aguas de las lluvias se pierden, por un lado en forma de escorrentía superficial (20%) y por otro mediante evapotranspiración (67%).

- Las asociaciones son vistas por los agricultores como “entidades empleadoras” y no como un modelo de organización, constituyendo un obstáculo a la inclusión de trabajadores de baja renta en el tejido productivo;
- No existe suficiente monitoreo de los proyectos. Hay necesidad de realizar un trabajo continuo, produciendo modelos para que los proyectos tengan mejores resultados;
- Se constata un grave problema de división de la tierra y se verifica el aumento de la producción en pequeñas parcelas, sin que los productores se organicen a lo largo de la cadena de producción.

En conclusión, somos de opinión que Cabo Verde ha experimentado mejoras notables respecto al aumento de las inversiones en la agricultura y consecuente aumento de la producción agrícola con el objetivo de contribuir para la disminución de la pobreza. A pesar de ello, esa mejoría no se puede imputar únicamente a la intervención de la política agrícola, aunque este sector haya tenido una contribución importante¹⁶⁰.

De una manera general, se puede afirmar que a pesar de la reducción del peso del sector agrícola en la estructura del PIB, este sector desempeña un papel decisivo en el sistema productivo. La agricultura caboverdiana juega un papel preponderante en el equilibrio socioeconómico del país, mediante el autoabastecimiento alimentario de las familias rurales y el empleo de muchas personas, pues este sector aglomera fuertes contingentes de mano de obra, contribuyendo de esta forma a aliviar la pobreza de muchas familias.

¹⁶⁰ De acuerdo con el DECRP III, los ingredientes para el progreso en la lucha contra la pobreza han sido el crecimiento económico robusto, la gran inversión en la agricultura, e inversiones importantes en programas sociales y formación” (DECRPIII, 2012:12).

III PARTE: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Capítulo VI – Conclusiones y Reflexiones del Marco Practico

En este capítulo se presentan las principales conclusiones de la investigación, así como dos líneas de trabajo para el futuro, que surgen como otro resultado de la investigación realizada.

6.1. Conclusiones

Las principales conclusiones de la investigación realizada son las siguientes:

1. Entre 2006 y 2013 hubo una mejoría considerable en las condiciones de vida de los habitantes de las cuencas hidrográficas estudiadas, lo que coincide con las metas a alcanzar en el PEDDA: *“la mejoría de las condiciones de existencia sostenibles de las poblaciones, en términos de lucha contra la pobreza, y seguridad alimentaria”* (PEDDA, 2004:251).
2. Esa mejora se debió tanto a las intervenciones de la política agrícola como a otros factores (relacionados con el refuerzo del capital humano, social y físico), que generaron diversos impactos positivos en las zonas de intervención.
3. Más concretamente, la mejora de las condiciones de vida de la mayor parte de la población de las zonas estudiadas se debió a factores indirectos de la aplicación de la política agrícola, relacionados con la construcción de infraestructuras del país, que promovió la construcción de pistas, puertos, aeropuertos y mejoras en el acceso a la electricidad, agua y saneamiento.
4. También se debe considerar que hubo mejoras debidas al refuerzo en capital humano (educación, salud, formación profesional). El sector de salud ha contribuido a la mejora de las condiciones de la población de las zonas estudiadas: hubo un aumento de médicos en la zona, mejoras en la situación nutricional, y aumento de las tasas de vacunación, como fue señalado por los entrevistados de las cuencas.

5. Además, se verificó un aumento significativo de la electrificación rural, con un impacto positivo en varios aspectos: en la salud, gracias a la mejora de la calidad del aire dentro del hogar, en la situación laboral, sobre todo de las mujeres, pues posiblemente les permitió realizar otras actividades generadoras de ingreso, en los jóvenes, pues tuvieron más horas de estudio, entre otros ejemplos.
6. El mejor acceso al agua, tanto la que se destina para el consumo de las familias como la que se utiliza en la producción agrícola, tuvo un impacto importante en la elevación de la calidad de vida de la población. Las mejoras en la provisión de agua para la agricultura fueron debidas a la política agrícola.
7. Igualmente, se constató que la construcción de infraestructuras de captación, almacenamiento y distribución del agua, el fortalecimiento del riego localizado, junto con la formación técnica que han recibido los agricultores, han permitido un mayor rendimiento de las explotaciones agrícolas, principalmente debido a una mayor accesibilidad al abastecimiento de agua, y a una mejor capacitación para enfrentar los desafíos de la conversión de la agricultura de secano a una agricultura de riego, es decir, a una agricultura más moderna.
8. Los esfuerzos de la modernización de la agricultura como resultado de la adopción de nuevas tecnologías de producción (sistemas de micro irrigación) permitieron un aumento evidente de la producción y posiblemente de los ingresos agrícolas. Desafortunadamente, esto último no pudo ser medido (y tampoco se puede en el presente) debido a la falta de un sistema de estadísticas agrícolas, lo que ha impedido conocer la contribución real del sector a la formación de la riqueza nacional.
9. Tanto las mejoras en la provisión y el acceso al agua como la adopción de nuevas tecnologías permitieron la diversificación de la producción agrícola y ganadera (distribución de conejos, cabras, vacas). No obstante, fueron insuficientes la asistencia técnica y la apropiación de los beneficiarios de las intervenciones del proyecto, lo que impidió que hubiese una mayor continuidad de las acciones y, por tanto, el logro de mejores resultados.

10. Se observó un aumento del número de explotaciones agrícolas familiares que diversificaron sus cultivos, lo que contribuyó a la ampliación del conjunto de productos hortícolas que se ofrecían en el mercado y en los que se disponían autoconsumo. Esto contribuyó al aumento de la seguridad alimentaria de las familias y posiblemente al aumento de la renta familiar.
11. Se constató un efecto socioeconómico de las actuaciones del proyecto, relacionado con los ingresos directos temporales de las familias que ejecutaron las obras (generación de empleo). Sin embargo, este empleo no es considerado sostenible en el tiempo, lo que no ha permitido la resolución del problema del desempleo.
12. El impacto de las intervenciones del proyecto, encuadradas en la política agrícola, ha promovido el regreso de algunas familias a las localidades abandonadas, como es el caso de Achada Grande, Tarrafal.
13. La población de las cuencas tiene la percepción de que en 2013 eran menos pobres que en 2006. Esta percepción pudo ser constatada en el campo, al verificar en las comunidades estudiadas que ellas percibían una mejora de sus condiciones de existencia. A pesar de que la población investigada se sintiera menos pobre, y de que indicaran que la política agrícola había contribuido a ello, las conquistas en este ámbito no fueron acompañadas de un sistema efectivo de seguimiento (y producción de estadísticas) que permita verificar esta mejora.
14. El contexto nacional desde 2001 hasta 2008 también ha sido propicio para el refuerzo de los logros alcanzados por la población, pues hubo mayores inversiones en la construcción de infraestructuras y en los sectores sociales... Ayudó también la mayor pluviometría de las zonas agrícolas.
15. A pesar de estas mejoras, se constató alguna debilidad en cuanto al fortalecimiento del capital social, sobre todo en la construcción de una figura cooperativa que congregue a los productores en la producción, comercialización, y distribución de la producción agrícola, con ventajas en la escala del mercado y la calidad de los productos.

16. Este aspecto es importante porque existe una clara oportunidad, para las personas que se dedican a la agricultura, de entrar en la comercialización de productos agrícolas con los niveles requeridos de calidad, para poder abastecer a los mercados hoteleros y a otros mercados institucionales como hospitales, escuelas, etc. Es necesario promover mecanismos comerciales para asegurar el abastecimiento local, con la calidad exigida para esos mercados, lo que requiere que los productores estén organizados.
17. Sobre la sostenibilidad de las acciones, quedó comprobado por las observaciones hechas en el terreno, y por los resultados de las entrevistas y discusiones en los Grupos Focales, que la sostenibilidad de las intervenciones es baja. Muchos de los emprendimientos (pozos, jaulas con animales) dejaron de funcionar cuando la intervención del proyecto terminó. Esto tiene su origen en la baja apropiación de las intervenciones por parte de los agricultores beneficiarios de las mismas¹⁶¹.
18. Por otro lado, un proyecto que crea nuevo capital físico (tal como obras de riego o infraestructuras) tendrá poca probabilidad de sostenerse si no hay suficiente capital social y humano organizado capaz de sacar provecho de la nueva infraestructura. Eso es lo que nos parece que ha pasado con la mayor parte de las intervenciones en las cuencas.
19. En relación a la equidad, cabe señalar que hubo una preocupación de integrar a las/los agricultores con mayor dificultad, dándoles así la oportunidad de mejorar su condición de vida. Esta cuestión es de suma importancia en Cabo Verde, pues en el sector agrícola sobre todo las mujeres tienen fuertes desventajas respecto de los hombres en el acceso y control de los medios de producción (agua y tierra). No se percibió el impacto, pues éste es de largo plazo.

¹⁶¹ El grado de sostenibilidad de un proyecto se mide por el porcentaje de los bienes y servicios que todavía se entregan y se mantienen cinco años después de la terminación del flujo de recursos del donante, la continuación de la acción local estimulada por el proyecto, y la generación de servicios e iniciativas, como resultado de la capacidad local reforzada por el proyecto (Mokate, 2001:44).

20. En relación a la vulnerabilidad, Cabo Verde en general, y las zonas estudiadas en particular, se ven afectadas por la vulnerabilidad económica (el país es extremadamente dependiente del exterior. La dependencia externa influye sobre la disponibilidad de los factores de producción, sobre la concurrencia con productos importados, por ejemplo) y ambiental. Esta última está íntimamente ligada a la pobreza y a la falta de herramientas, tales como los seguros agrícolas o el seguro de desempleo, que mitigarían el impacto de ciertos eventos (sequía, inundaciones, etc.)
21. A pesar de las mejoras en la reducción de la pobreza, debe señalarse que la geografía, y la vulnerabilidad ambiental del país, presentan limitaciones para la reducción de la pobreza: tierras limitadas para la práctica agrícola, falta de recursos naturales, mercados dispersos lo que aumenta los costes de producción y comercialización. Esos factores estarán siempre presentes, por lo que para superarlos será necesaria la incorporación de innovaciones en el sector agrícola.
22. Algunos aspectos, como el de saneamiento, requieren una mejora, pues todavía constituyen un problema, debido a sus implicaciones en la salud (pobreza) y en el turismo.
23. Al haberse constatado una mejora en estos sectores esenciales, que forman parte de la dimensión múltiple de la pobreza, la población estudiada afirma que *“se siente menos pobre”*, a pesar de continuar indicando que todavía padece algunos problemas, tales como el paro o la falta de agua. El paro es un problema estructural, relacionado con la estructura económica del país. Todavía, gran parte de las familias vive de la agricultura de secano, lo que les impide obtener los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas en plenitud. Al mismo tiempo, se constata una falta de adecuación de la formación al mercado laboral.
24. La falta de agua continúa siendo un problema para las poblaciones estudiadas. Su gestión, y uso racional, constituyen todavía desafíos a resolver a nivel

nacional y a nivel local en las zonas de estudio. Desafíos que la implementación de la política agrícola todavía no ha conseguido resolver.

25. La agricultura es la actividad económica dominante en las zonas estudiadas, de ahí que la falta de agua ha sido, es, y será siempre una reivindicación de las personas que dependen de este recurso, tan escaso en Cabo Verde. Es preciso promover medidas para conseguir la gestión sostenible de este recurso por parte de los usuarios.

26. El sector turístico no es visto por la población de las cuencas como un sector que haya contribuido a la mejora de las condiciones de vida o a la reducción de la pobreza. De hecho, el tipo de turismo que se está implementando en el país es el turismo de playa. Por tanto, sería conveniente investigar si el turismo rural y su conexión con el sector agrícola podría ser una apuesta para mejorar la contribución de este sector a la reducción de la pobreza en el mundo rural y, consecuentemente, de las familias que viven de la agricultura.

27. Finalmente, se hará un balance entre lo se esperaba lograr según el PEDÁ y lo que efectivamente se logró; y se presentarán recomendaciones que se deducen de nuestra investigación. Se exponen esos tres temas a continuación.

a. Propuestas del PEDÁ:

i. Tenía la intención de contribuir a la disminución de la pobreza mediante *“una gestión integrada y solidaria de los recursos naturales a una escala familiar de las comunidades, de las cuencas hidrográficas, de los municipios y de las islas. Así una verdadera reestructuración de las prácticas agrícolas (basada en la explotación sostenible de los recursos) podrá ser operada con vista a salir, de forma sostenible, del círculo vicioso de degradación del medio ambiente/pobreza”* (PEDÁ, 2004:181).

ii. La estrategia de desarrollo rural se focalizaba en que *“la mejoría de las condiciones de existencia sostenible (humana, social, económica) de la población rural, con éxito, engendraría la reducción de la pobreza rural en un 50%, y una disminución*

simultánea de la inseguridad alimentaria y nutricional". Todo esto debería permitir, en el período 2005-2015, *"reorientar y consolidar una nueva agricultura, capaz de asegurar simultáneamente: I) la gestión sostenible de los recursos naturales; II) la intensificación, diversificación y valorización de la producción agrícola; III) la promoción de actividades rurales generadoras de ingresos y el desarrollo del turismo rural"* (PEDA, 2004:183)

- iii. Además, *"la reducción de la pobreza pasa por la promoción de actividades económicamente rentables, tanto en el sector agrícola como en otros sectores generadores de ingresos (incluido el turismo rural)": en resumen (...) "se deberá concentrar en los productos de alto valor, y la producción para autoconsumo será relegada a un segundo plano de prioridades"* (PEDA, 2004:153).
- iv. *En relación con el turismo rural, el PEDA prevé que la promoción de este sector "podrá garantizar las condiciones de existencia de una parte creciente de la población rural en términos de empleo, y creación de pequeñas y medianas empresas (...). Esto requiere "la organización de las comunidades locales, inversiones en infraestructuras (alojamiento, transporte, etc.) y la promoción de las capacidades humanas en gestión"* (PEDA, 2004:185).

b. Nuestras conclusiones en relación con el logro de los objetivos del PEDA son las siguientes:

- i. Hubo un esfuerzo en la construcción de infraestructuras agrarias (movilización del agua de hasta 7 millones de m³ para regar cerca de 700 ha de tierras), con algún impacto en la mejora del nivel de vida de las familias agrícolas. Para un mayor impacto es necesario inducir en mayores reformas y mejoras en la organización de la producción y de los sistemas de distribución de los productos agrícolas. Todavía no se ha logrado una organización capaz de contribuir al aumento de los ingresos de los agricultores. Además,

se han constatado problemas de gestión de los recursos naturales (agua), y escaso interés activo, o desconocimiento, de los principios y valores del cooperativismo, el cual no es visto como un modelo alternativo de organización empresarial del tejido productivo.

- ii. Aunque se constata un aumento de la producción, persisten serias dificultades que limitan el desarrollo armonioso del sector agrícola en Cabo Verde: la pequeñez de los lotes de cultivo y la fragmentación de la tierra (que tiende a aumentar debido a facilidades legales y a factores culturales relacionados con la herencia) que llevan a ineficiencias globales del sector y tienden a provocar la reducción de la productividad por ha. A estas dificultades se le deben sumar los problemas relacionados con el transporte inter-islas, que impactan fuertemente en la distribución y comercialización de los productos agrícolas entre las islas productoras y las consumidoras.
- iii. Además, la deficiente organización de la producción y la distribución impide la realización de economías de escala, y aumenta las pérdidas globales de competencia, dificultando, el acceso a los mercados ligados con el turismo en expansión, que tienden a ser más organizados y exigentes en términos de calidad, precio, logística y estabilidad en el suministro.
- iv. En este punto, podemos confirmar que la implementación de la política agrícola ayudó a alcanzar el objetivo referente a la intensificación, diversificación y valorización de la producción agrícola. Todavía existen problemas para lograr una gestión sostenible de los recursos naturales, sobre todo del agua, a pesar de la utilización de técnicas mejoradas de producción. Además, se constató, mediante las entrevistas y los trabajos con los grupos focales, que la promoción de actividades del turismo rural fue insuficiente o casi nula.

- v. Por falta de datos estadísticos, no se pudo confirmar que se produjera una reducción de la pobreza rural del 50%. Según los datos actuales hubo una reducción del 22,4% entre 1990 y 2007. No existen datos para el período 2010-2013 que permitan una evaluación completa. La pobreza se concentra en el medio rural y que en él es sumamente importante la producción agrícola para lograr reducirla (por cada 1% de disminución de la pobreza, el 75% de las causas se deben a la inversión en el sector agrícola).
 - vi. La evaluación de las políticas públicas en general, y de la agrícola en particular, no constituyen todavía un ejercicio articulado en la cultura administrativa caboverdiana. Se está llegando al período de finalización de la implementación del PEDDA, y no se ha realizado una evaluación, adecuada, independiente y cabal de ese instrumento.
 - vii. Después de todo lo analizado se puede concluir que se confirma la siguiente hipótesis de la tesis: “la reducción de la pobreza en las cuencas hidrográficas de la Isla de Santiago se debe a la combinación de la política agrícola y a otros factores”. Éstos, que ya se comentaron en otra parte de la tesis, son los que se refieren a la aplicación de otras políticas de desarrollo, como son las inversiones en infraestructuras, educación y salud, que tuvieron influencia en la mejora de las condiciones de vida de las familias agrícolas de las cuencas.
- c. Recomendaciones
- i. Si realmente queremos que la política agrícola contribuya a la reducción de la pobreza, se tendrá que trabajar en conjunto con otros sectores: turismo, economía solidaria, industria, etc. Puesto que el sector rural no agrícola es el eslabón que une a la agricultura, el desarrollo rural, y la mitigación de la pobreza rural. El ministerio responsable del desarrollo rural deberá ser el integrador

de todas las políticas públicas sectoriales que inciden en el mundo rural, potenciando las articulaciones y la interacción entre los actores.

- ii. La política agrícola actual ha orientado su estrategia hacia la modernización de la agricultura, lo que puede acarrear una discriminación de una gran parte de los agricultores/agricultoras caboverdianos, que constituyen 99% de las explotaciones agrícolas. Así, cualquier re-direccionamiento de la política agrícola tendrá que tener en cuenta este dato. La nueva política agrícola deberá favorecer el acceso de las unidades familiares y de las medias y grandes empresas a las nuevas tecnologías y estimularlas para que sean innovadoras, a fin de lograr que la agricultura sea una actividad moderna y generadora de empleo e ingreso. El acceso de los agricultores familiares a las tecnologías e innovación permitirá la interacción de los agricultores familiares con las medias y grandes empresas. Estas últimas constituirán factores de mejora y desarrollo de la agricultura asociativa (basada en las explotaciones familiares).
- iii. Los cambios de la política agrícola que son necesarios impulsar para garantizar el desarrollo de la agricultura familiar, deberán contener elementos que se complementen con las nuevas tecnologías, y con las técnicas de comercialización y gestión, revalorizando los conocimientos y prácticas locales tradicionales. Se deberá apostar por la innovación, que permita el aumento de la productividad de la mano de obra de las familias dedicadas a la agricultura, para mejorar sus ingresos y reducir la pobreza rural; y además, buscar fuentes complementarias de ingresos y empleos para los hogares agrícolas. Sacar de la pobreza a la mayoría de los agricultores en Cabo Verde requiere esfuerzos más allá de la agricultura y la innovación agrícola, que comprendan políticas generales de desarrollo rural.

- iv. Por lo tanto, nuestra percepción es que todavía existe la necesidad de impulsar medidas para una mejor promoción del sector agrícola y de las áreas rurales, y de mejorar las condiciones de vida de la población que tiene a la agricultura como su principal fuente de ingreso. Se trata de establecer las condiciones para una profunda transformación en las formas de explotación de la tierra, de adoptar medidas para impedir el fraccionamiento de las parcelas agrícolas, de implementar una política de acceso al crédito agrícola, de poner en marcha un programa sólido y durable de asistencia a la organización de los productores rurales, de dotar al medio rural de infraestructuras económicas adecuadas para atraer la inversión privada, entre otros.
- v. Se requieren cambios más profundos en el paradigma que aborda a las cuencas como unidad de gestión agrícola por otro que las considere como unidades de gestión del territorio. Este nuevo paradigma permitirá tener una visión holística del desarrollo de la agricultura y de las zonas rurales.
- vi. Finalmente, es de señalar que la política pública deberá ser evaluada periódicamente para poder re-direccionarla, orientar la organización campesina, y mejorar el abordaje en relación con las cuencas hidrográficas como unidad de gestión del territorio.

6.2. Futuras líneas de investigación

El trabajo desarrollado en esta Tesis y los resultados obtenidos, dan pie a un amplio abanico de posibles trabajos con distintas líneas de investigación. A continuación se destacan dos, que se consideran esenciales para que el desempeño de la política agrícola sea más eficaz en su contribución a la reducción de la pobreza.

Se trata de la revisión de dos perspectivas de abordaje: gestión de la cuenca hidrográfica como territorio y la organización de los productores para una inclusión socio-económica de las familias agrícolas.

1. Gestión de la cuenca como territorio: Se trataría de investigar el tipo de abordaje necesario para hacer converger, en un proceso continuo e interactivo de transformación social, las dinámicas de innovación técnica y tecnológica (infraestructura agrícola e hidráulica, técnicas de cultivo) y las de innovación social (organización social y de mercado). Esto tendría que ser la condición necesaria para la apropiación social de nuevas tecnologías, lo que dará lugar a una garantía de perennización y sostenibilidad del proceso de desarrollo.
2. Organización de los productores: El cooperativismo o asociativismo es un modelo de organización empresarial que puede ser (re)aplicado a Cabo Verde, especialmente por su potencialidad de inclusión de los grupos de menor ingreso en el mercado productivo formal. Cabo Verde ya tuvo una buena experiencia de asociativismo/cooperativismo en la primera década del período post-independencia pero, en la década de los 90, el movimiento sufrió una caída debido no solamente al medio envolvente de la época, sino también, según algunos estudiosos, a factores internos derivados de la discrepancia entre los valores y los principios cooperativos, y la gestión de las cooperativas y del movimiento en general. Conociendo esta situación, se debe investigar cuál será el mejor tipo de abordaje para la promoción del cooperativismo, que permita un modelo de agricultura que lleve las tecnologías tanto a las unidades familiares, como a las empresas agrícolas, permitiendo así un desarrollo económico, inclusivo y sostenible, basado en la

lógica de la acción colectiva como elemento clave de las dinámicas territoriales.

Referencias Bibliográficas

- Aedo C. (2005) *Evaluación del Impacto*, elaborado para la CEPAL y la GTZ, Santiago de Chile, Chile.
- Alkin M., Christie C. (2008) *Evaluation theory tree re-examined* in [http: journal homepage: www.elsevier.com/stueduc](http://journal.homepage: www.elsevier.com/stueduc)
- Alkin M. & Cristie C. (2004) *An evaluation theory tree*.
- Arias Arbeláez, F. A. (2006) *Desarrollo sostenible y sus indicadores*, elaborado para CIDSE (Centro de Investigación y Documentación Socioeconómica, Universidad del Valle, Colombia.
- Álvarez Leguizamón, S. (2008) *Pobreza y desarrollo en América Latina*, Argentina.
- Arnalte E., Baptista F., Garrabou R. (2012) *Viejas y nuevas dimensiones de la cuestión de la tierra*. Revista Española de Estudios Agro sociales y Pesqueros, n. ° 231, pp-11-35, España.
- Arriagada, I. (2004) *Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género*, Quito, Ecuador.
- Baron, G. y Monnier, E. “Une approche pluraliste et participative: Coproduire l'évaluation avec la société civile”. *Informations sociales, número 110 de septiembre de 2003*.
- Baker, J. (2000) *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza*, Manual para profesionales, Washington.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997) *Evaluación, una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*, Santiago de Chile.
- BAD (2005) *Rapport sur l'indépendance du département de l'évaluation des opérations (OPEV) de la Banque Africaine de développement* in <http://www.afdb.org/fr/documents/evaluation-reports/corporate-evaluations/>
- BCV (2011), *Relatório Anual*, Praia, 2012.
- BCV (2014), *Relatório Anual 2013*, Praia.

- Banco Mundial (2000), *“Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001, Panorama General”*, Washington.
- Banco Mundial (2000), *“Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001, Panorama General”*, Washington.
- Banco Mundial (2003) *Enhancing development effectiveness through excellence and independence in evaluation in the firsts 30 years in* <http://www.worldbank.org/oed>.
- Banco Mundial (2008) *Informe sobre el desarrollo Mundial: Agricultura para el desarrollo*, Bogotá
- Banco Mundial (2015), *Informe sobre el desarrollo mundial 2015: Mente, sociedad y conducta*, Washington.
- Batthyany K., Cabrera M., Macadar, D. (2004) *La pobreza y la desigualdad en América Latina*, Montevideo.
- Bernstein H. (2008) *“Tierra Rural y conflictos agrarios en el África subsahariana”* En publicación *Recuperando la tierra, Resurgimiento de los movimientos rurales en África, Asia y América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.
- Bertrana J. & Isa T. (2006) *Los retos de la evaluación de políticas públicas: entre la participación y la responsabilidad*, Barcelona.
- Boltvinik J., Hernández E., (1999) 1. *Conceptos y Medidas de Pobreza*, en *“Pobreza y Distribución del Ingreso en México”* – Siglo XXI Editores México – pp. 30-80.
- Boltvinick J., (2007), *“Peter Townsend y el rumbo de la investigación de la pobreza en Gran Bretaña”*, México.
- Borlaug N., Dowswell C. (2002) *Perspectivas de la Agricultura Mundial para el siglo XXI*, “Conferencias Científicas Interamericanas Henry A. Wallace”, CATIE, Costa Rica, 25-27 febrero.
- Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza – CATIE, (2006) *Gestión Integral de Cuencas Hidrográficas*, Costa Rica.

-
- CEA D'ANCONA, M^a Ángeles (1998) *La organización de la investigación” en Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social*, Madrid.
 - CEA (2014) *Rapport sur les Progrès accomplis dans la réalisation des OMD*, Addis Abeba, Ethiopie
 - CEA (2011) *Rapport Économique sur l’Afrique*, chapitre 2, Addis Abeba, Ethiopie.
 - Cejudo, R. (2007) Capacidad y Libertad, Una aproximación a la teoría de Amartya Sen. *Revista Internacional de Sociología*, Vol. LXV, N° 47, Mayo Agostos, pp. 9-22, 2007, Córdoba
 - CEPAL, UNIFEM (2004) *Entender la pobreza desde la perspectiva de género*, Santiago de Chile.
 - CEPAL, (2004) *Cuadernos ocasionales: La pobreza y la desigualdad en América Latina*, Santiago de Chile.
 - CEPAL, (2008) *Pobreza Rural y Políticas de Desarrollo*, Santiago de Chile.
 - CEPAL, FAO. (2009). *Evaluación de políticas Rurales, tendencias teóricas y lecciones de la experiencia*, Santiago de Chile.
 - CEPAL, ILPES (2005) *Manual para la evaluación de impacto de programas y proyectos de lucha contra la pobreza*, Santiago de Chile.
 - CEPAL, FAO, IICA Banco Mundial (Grupo Interagencial de Desarrollo Rural) (2009) *Evaluación de políticas rurales. Tendencias teóricas y lecciones de la experiencia*. México.
 - Chelimsky E., Shadish W.R. (1997) *Evaluation for the 21 st Century, A handbook*, London.
 - Chelimsky, E. (1989). “Evaluating Public Programs” *Handbook of Public Administration*, San Francisco.
 - Cohen E., Franco R. (1993) *Evaluación de proyectos sociales*. México.

- Cohen E., Martínez, R. (2004) *Formulación, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales*, elaborado para la CEPAL, Chile.
- Cook T. D., Reichardt Ch.S. (1982) *Métodos Cualitativos y Cuantitativos en investigación evaluativa*. Madrid.
- Cortina A., Pereira G., (2009) *Pobreza y Libertad, erradicar la pobreza desde el enfoque de Amartya Sen*, Madrid
- DGASP (2010) Relatório PIDBHIS, Consolidação 1ª Fase. Praia
- Delgado F. (1992) Transformaciones del mundo rural y políticas agrarias, *Revista de Estudios Agro sociales*, nº 162 Octubre-Diciembre.
- Deininger K., Squire L. (1996) The new data set measuring income inequality, *The World Bank Economic Review*, volume 10, Nº 3, Washington, pp 565-591.
- Delorme Hélène (2001) El agro en Europa: Evolución y Perspectivas, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol.63, Nº 4 (Octubre- Diciembre), México, pp. 57-79
- Dreher, J. (2008) “23ª missão da Poyry /Ecotec/ H3000 da Revisão do Projecto e Monitorização das actividades do Projecto PIDBHIS, Missão de Jorge E. Dreher”, Viena Áustria
- Diccionario de la Lengua Española/ Real Academia Española (2011), Madrid.
- ECLAC, Groupe Rio. (2006). *Compendium of best practices in poverty measurement*, Rio de Janeiro.
- Ecocri, (2008) *Políticas de Combate a pobreza: ¿solución, alivio o regulación del fenómeno?* “XI Jornadas de Economía Crítica”, Bilbao, 27,28 y 29 de Marzo
- FAO (2004). *Los enfoques basados en los modos de vida sostenibles tienen una repercusión positiva en la población rural pobre – Análisis de doce estudios de casos*, Roma.
- FAO, (2004a) “*Política de Desarrollo Agrícola – Conceptos y principios*” Roma

- FAO (2006) *La nueva generación de programas y proyectos de gestión de cuencas hidrográficas*, Roma.
- FAO (2006) *Estudo da correlação entre a segurança alimentar e as questões de natureza fundiária*. Praia
- FAO (2010) *Carta de Evaluación de la FAO*, Roma in <http://www.fao.org>.
- FAO (2012) *Quadro Programático ao nível do país 2012-2016*, Praia.
- FAO (2012) *Quadro Programático ao nível do país 2012-2016*, Praia.
- FAO (2015), *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2014*, Roma.
- FENALCE (2006) *Políticas Agrícolas de Subsidios y Ayudas Internas en Estados Unidos, México y Brasil*.
- Fernández, A. (2006) *“Guía de negocios del Banco Africano de Desarrollo”*, Túnez.
- Fures JC, Mancero X. (2001) *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos No. 4.*, CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas; Santiago de Chile
- Goprello E., Comineti R. (1998) *La descentralización de la educación en la educación y la salud*. Chile.
- Groppa O., (2004) *Las necesidades humanas y su determinación*, Argentina.
- Gouvernement du Cap Vert (2010) *Programme National d' Investissement Agricole - Processus de la mise en œuvre de l'ECOWAPP/PDDAA*
- Governo de Cabo Verde (2011) *Programa do Governo 2011- 2016*, Praia.
- Hentschel J. (1997) *Distinguishing between types of data and methods of collecting them*. Banco Mundial, Washington.

- Hopenhayn, M. (2001) *La pobreza en conceptos, realidades y políticas: una perspectiva regional con énfasis en minorías étnicas*, estudio elaborado para el CEPAL, Santiago de Chile.
- IEG / The World Bank (2011) *“Impact evaluation in agriculture, an assessment of the evidence”*, Washington.
- IEG (2010) *Impact Evaluation The Experience of the independent Evaluation Group in the World Bank*. In www.worldbank.org.
- IFAD (2011) *Evaluation Police*, Roma.
- IFM (2010) *Plano Estratégico de Redução da Pobreza – Relatório de Seguimento*, Washington D.C.
- INE (2004) *“O perfil da Pobreza em Cabo Verde, IDRF 2001/2002”* Praia.
- INE (2006) *“Questionário Unificado dos Indicadores Básicos de Bem-Estar de Cabo Verde”* Praia.
- INE (2007) *Questionário Unificado de Indicadores de Bem-estar (QUIBB)*, Praia, 2007.
- INE, (2007) *QUIBB 2007,-dinamica da pobreza*, Praia.
- INE (2010), *Resultados Preliminares do Recenseamento Geral da População e Habitação*, Praia.
- INE, (2012) *Inquérito multiobjectivo continuo - Estatísticas das Famílias e Condições de Vida*, Praia
- Independent Evaluation Group (2011) *Impact evaluation in agriculture. An assessment of the evidence*. Washington.
- IFPRI (2009) *Cambio climático, el impacto en la agricultura y costes de adaptación*, Washington.
- IFPRI (2009) *Crescimento Agrícola, Redução da Pobreza e Segurança Alimentar, Desempenho actual e perspectivas*. Praia

- Jouvin, J.J. (1966) La agricultura en el reciente desarrollo de América Latina. *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 5, Nº 20, Enero –Marzo, pp. 449-492
- Korch, K. (1998) Questions and answers, interview with Carol Weiss, *Harvard family research project*. Volume IV, number 2 1998, pp-5-6, London.
- Legna C. (2009). *La evolución de las ideas sobre desarrollo: desde su identificación con el crecimiento del PIB hasta la libertad como fin y medio*. “XXV Encuentro ARETHUSE”, Málaga, España, 18-19 Septiembre.
- Lok-Dessallien, R. (1999) *Review of Poverty Concepts and Indicator*,
- Maluenda G.M.J. (2003) Las Leyes Agrarias en Estados Unidos y Europa. *Boletín Económico de ICE*, Nº 2760, 24 de Febrero - 27 de Marzo, pp-39-44.
- Martins S. (2006) *Estudo Socioeconómico das Zonas de Intervenção do Projecto PIDBHIS*, Praia.
- Ministério de Agricultura, Ambiente e Pesca (MAAP) (2006) *Projecto Integrado de Desenvolvimento Integrado das Bacias Hidrográficas, documento básico*. Praia.
- Ministério do Ambiente e Agricultura (2004) *Recenseamento Geral da Agricultura- Dados Gerais*, Praia.
- Ministério de Agricultura, Ambiente e Pesca (MAAP) (2006) *Projecto Integrado de Desenvolvimento Integrado das Bacias Hidrográficas, documento básico*. Praia.
- Ministério de Desenvolvimento Rural - MDR (2005), *Inquérito de Seguimento da Vulnerabilidade Alimentar das Famílias (ISVAF) 2005*, Praia.
- Ministerio de Desarrollo Rural (2012), *Informe de elaboración del DECRP III (2012-2016)*, Praia.
- Ministério das Finanças e o Planeamento (2012), *Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza III, 2012 – 2016*, Praia.

- Ministério das Finanças e Administração Pública. (2008). *Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza II*. Praia.
- Ministério das Finanças e Administração Pública. (2012). *Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza III (DECRP III)*. Praia.
- Ministère de l'environnement, de l'agriculture et la pêche. (2004). *Stratégie de développement a l'horizon 2015 et plan d'action 2005-2008*.
- Ministério das Finanças e Administração Pública de Cabo Verde (2008). *Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza II*. Praia.
- Ministério das Finanças de Cabo Verde (2010). *Constrangimentos ao Crescimento, à Transformação e à Redução da Pobreza*, Praia
- Ministério das Finanças de Cabo Verde (2014) *Relatório de Progresso de Execução dos OMD*, Praia
- Mokaté K.M. (2001) *Eficacia, Eficiencia, Equidad y Sostenibilidad, ¿qué queremos decir?*, elaborado para el BID. Washington.
- Mokaté K. (2003) "Convirtiendo el monstruo en aliado: La evaluación como herramienta de la gerencia social" BID, Washington.
- Moser, C.O.N., (1996). *Situaciones críticas, reacción de los hogares pobres ante la vulnerabilidad y la pobreza*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Narayan, D. (2000) La pobreza es impotencia y falta de representación. *Finanzas y Desarrollo*, Volumen 37, número 4, Diciembre.
- Narayan, D. (2002) *La voz de los Pobres, ¿Hay alguien que los escuche?* Madrid
- Navarro H. (2005) *Manual para la evaluación de Impacto de Proyectos y de Programas de Lucha contra la pobreza*, elaborado para el ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile.

- OECD (2010) *Glossary of key Terms in evaluation and results based management*. France.
- ONU (2011). *Informe de los Objetivos del Desarrollo del Milenio*, Nueva York.
- ONU (2015) *Informe de los Objetivos del Desarrollo del Milenio*, Nueva York.
- ONU (2015) *Millennium Development Goals, targets and indicators 2015, Annex*, New York.
- ONUWOMEN (2010) *Guide to gender equality and human rights responsive evaluation*. New York.
- Osuna, J.L. y Márquez, C. (2000) *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria.
- OXFAM (2011) *Coordinación y Alineación de la Ayuda ¿Mito o realidad?*
- Oya C., Santamaría A (2007) *Economía Política del Desarrollo en África*, Madrid.
- Øyen E. (2005) *State of the art" in International Poverty Research*, Norway.
- Pardo Beltrán E. (2000). La pobreza en Smith y Ricardo. *Revista de Economía Institucional*, Vol. 2, número 002, primer semestre, pp-111-130, Bogotá, Colombia
- Patton M.Q. (2002) *Two decades of developments in qualitative inquiry: A personal experiential perspective* in <https://qsw.sagepub.com>
- Pereira e Silva, J. (1997) *As secas do Arquipélago de Cabo Verde, seus efeitos sociais e perspectivas*, CILSS, Praia.
- PNUD. (1990). *Informe de Desarrollo Humano*, elaborado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (1995). *Informe de Desarrollo Humano*, elaborado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Madrid.

- PNUD. (1997). *Relatório do Desenvolvimento Humano*, elaborado para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Trinova Editora, Lisboa.
- PNUD (2005) Informe de Desarrollo Humano: La Cooperación Internacional ante una encrucijada
- PNUD. (2010). *Informe de Desarrollo Humano*, elaborado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Madrid.
- PNUD. (2011) *Informe de Desarrollo Humano*, elaborado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Madrid.
- PNUD. (2014) *Informe Objetivos del Desarrollo del Milenio*, Naciones Unidas, Madrid.
- PNUD. (2014a) Informe sobre el Desarrollo Humano 2014, Madrid.
- REIMAR (2010) *Guía Práctica de la Unión Europea*, Madrid.
- Ravallion M. (1999) The mystery of the vanishing benefits: an introduction to impact evaluation. *The World Bank Economic Review*, Vol. 15, Number 1, pp-115-140.
- Rawls J. (1999) Justicia como equidad. *Revista Española de Control Externo*. Volumen XX, Numero X, Julio, pp-129-158, España.
- Rossi P. H., Freeman H. E. (1989) *Un enfoque sistemático para programas sociales*. México.
- Sanahuja, J.A. (2007) *Más y mejor ayuda*. pp. 71-101. DIALNET, Roma.
- Shaw I.F. (2003) *La evaluación cualitativa, Introducción a los métodos cualitativos*. Barcelona
- Sen, A. (1999) *Desarrollo y Libertad*, Barcelona.
- Sen, A. (2006). Capability sets as the basis of a new measure of human development. *Journal of Human Development*, Vol.7, Nº 3, November.

- Sen, A. (1981) Concepts of Poverty “*Poverty and Famines, an Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford University Press, United States, pp 9-23
- Schutt R. K., (2009) *Investigating the social world, the process and practice of research*. University of Massachusetts, Boston.
- Spicker P., Álvarez S., Gordon D. (2009), *Pobreza un Glosario Internacional*, Buenos Aires.
- Soler M.M (2007) OMC, PAC y globalización agroalimentaria. *Viento Sur* N° 94, Noviembre, pp. 37-45.
- Spielman D. Pandva R. (2009) *Éxitos demostrados en Desarrollo Agrícola*, IFPRI, Washington.
- Sunderg M, Gelb, A. (2006) *Finanzas y Desarrollo* Diciembre, pp. 14-17
- Sutcliffe B. (1996) *El incendio frío, hambre alimentación y desarrollo* ICARIA, Barcelona.
- Tourte, R. (2005) « *Aux sources de l’agriculture africaine de la préhistoire au moyen âge* », *FAO, Rome*
- Townsend P., (2006) Introduction. *Compendium of best practices in poverty measurement*, ECLAC, Rio de Janeiro, pp.15-34.
- Viñas V. (2004) Evaluación cualitativa de programas de desarrollo regional en zonas rurales. *Revista de Estudios Regionales*. Vol. N° 071, pp 13-36.
- Villarespe, V.; (2000), Los Economistas Políticos Clásicos: Pobreza y Población: Algunos de sus teóricos relevantes. *Problemas del desarrollo*, Vol. 31, Octubre-Diciembre, núm. 123, México.
- Weiss C. (1998) *Evaluation: Methods for studying Programs and Polices*, 2ª Edition, Prentice Hall.
- Weiss C. (1975) Investigación evaluativa, métodos para determinar la *eficiencia de los programas de acción*, Editorial Trillas, México.

- Zabalo P. (2000) La Organización Mundial del Comercio, paradigma de la globalización neoliberal *Cuadernos de Trabajo de Hegoa* N° 28m Junio de 2000.
- http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture
- www.OCDE.org
- <http://www.iadb.org/ove/spbook/evobook.htm>
- www.aelv.es

ANEXOS

Anexo 1: Lista de Actores Claves Contactados

Nombre	Cargo	Lugar de realización
José Cardoso	Regidor	Pedra Badejo Santa Cruz
Orlando Cruz	Presidente Municipio Santa Cruz	Pedra Badejo Santa Cruz
Elsa Simões	Presidente do Conselho Directivo de la Escuela Superior Agrarias y Ambientales	Praia
Cândida Cardoso	Delegada MDR Santa Cruz	Pedra Badejo Santa Cruz
Alerito Silva	Pastor Igreja Nazarena	
José Belmiro	Delegado Ministerio de Educación	Pedra Badejo Santa Cruz
Carlos Alberto Gomes da Graça	Enfermero S. Miguel	Calheta de S. Miguel
Adilson Zego	Regidor para área social	Calheta de S. Miguel
Humberto Lopes	Presidente OASIS	Calheta S. Miguel
João Gomes Duarte	Presidente de Câmara S. Miguel	Calheta S. Miguel
Anildo Tavares	Regidor área social	Calheta S. Miguel
Pedro Claver Veiga	Profesor Escuela	Tarrafal
Moisés Tavares	Delegado MDR Tarrafal	Tarrafal
Celestino Tavares	Coordinador Proyecto PDBHIS	Praia
Jacinta Tavares	Extensionista	Tarrafal
Tereza Lopes	Extensionista	Santa Cruz
Maria Alves	Extensionista	S. Miguel

Anexo 2: Cuestionario Asociaciones

QUESTIONARIO ASSOCIAÇÕES	
Data de Recolha:	
Zona/Localidade..... Bacia...	
Nome do entrevistado:	
Pertence a zona?	
<u>I. IDENTIFICACAO DA ASSOCIACAO</u>	
Nome da Associação:	
Encontra-se em funcionamento: Sim [] Não []	
Com quantas pessoas funciona a Associação:	
Quantos membros tem a associação:	
Número de mulheres nos órgãos diretivos da Associação:	
2. Conhece o Plano Estrategico de Desenvolvimento Agricola? 1=Sim 2=Não	
3. Considera que o desenvolvimento da agricultura é essencial para o desenvolvimento da bacia hidrográfica 1=Sim 2=Não Porquê? Que outras actividades são essenciais?	
4. Como estava a situação de vida da população antes de 2006 e como está agora?	
5. Considera que houve mudanças importantes no país (ilha, município) e que terão influido na mudança da qualidade de vida da população da bacia?	
6. Qual é a sua percepção nas mudanças ocorridas? São devido ao turismo? (Venda de produtos hortícolas aos turistas outras actividades ligadas com o turismo?) Qual é a incidência dessas mudanças no litoral? Qual é a incidencia no montante da bacia?	
7. Considera que as actividades realizadas pelo projecto PIDBHIS, tiveram impacto na melhoria da condições de vida da população da sua comunidade? 1=Sim 2=Não.	
8. Quais foram essencias para que isso acontecesse?	
9. Numa escala de 5 (menor impacto) a 10 (maior impacto), cómo classifica o impacto das componentes do Projecto PIDBHIS, na melhoria das condições de vida da população da sua zona/bacia hidrográfica	
1. Capacitação	5 6 7 8 9 10
2. Mobilização de água	5 6 7 8 9 10
3. Reforço capital social	5 6 7 8 9 10
4. Aumento da produção e produtividade	5 6 7 8 9 10
5. Higiene saneamento de base	5 6 7 8 9 10
6. Infraestruturas rurais	5 6 7 8 9 10

10. Que outras componentes considera importantes e que não foram contempladas no Projecto e que poderiam ter contribuído para a melhoria da qualidade de vida dos agricultores?

.....

Percepção dos problemas e das mudanças ocorridas

11. Actualmente, quais são os principais problemas que afectam a zona/localidade/bacia? (a violência, delinquência, a falta de seguridade, o tráfico de droga não são problemas?)

Na vida das Mulheres:

.....
.....
.....

Na vida dos Homens:

.....
.....
.....

12. Dos problemas mencionados qual o que mais afecta a zona/localidade/bacia?

Mulheres:

.....
.....
.....

Homens:

.....
.....
.....

13. Entre 2007 a 2012, perceberam que houve alguma mudança na qualidade de vida da população agrícola da zona/localidade/bacia? Pode citar algumas melhorias?

Na vida das Mulheres:

Na vida dos Homens:

.....
.....
.....

14. Na sua percepção isto deve-se exclusivamente à intervenção do Projecto PIDBHIS? Da implementação da Política Agrícola? Ou é devido a outras intervenções? (Turismo, infraestructuración, outros?)

15. Consideram que as actividades do projecto PIDBHIS contribuíram para a diminuição da pobreza na bacia hidrográfica?

.....
.....

Anexo 3: Cuestionarios Agricultores

B. Características e condições de habitação:

1. Vive na mesma casa de sempre Sim Não
2. Fez melhorias na sua casa nos últimos seis anos? Sim Não
3. Continua cocinando com lenha? Sim Não ou lenha e gás Sim Não
4. Mudou a fonte de energia para a iluminação? Sim Não Atualmente qual é a sua fonte de iluminação?

C. Características sociodemográficas e de escolarização

5. O seu agregado familiar aumentou Sim Não
6. Tem filhos na escola? Sim Não
7. No seu agregado familiar o número de pessoas que trabalham aumentou? Sim Não
8. Tem filhos jovens que trabalham consigo na agricultura? Sim Não
9. Algum elemento do agregado familiar emigrou entre 2007 e 2012? Sim Não
10. Algum elemento do agregado familiar regressou do meio urbano/estrangeiro? Sim Não Se sim, porque _____

D. Acesso à água:

11. De 2007 a esta parte, melhorou o abastecimento de água na sua casa? Sim Não piorou
12. Diminuiu o tempo que gastava no seu transporte? Sim Não piorou
13. Em comparação com 2006, a qualidade da água melhorou? Sim Piorou manteve-se igual
14. O tipo de armazenamento da água melhorou piorou está igual
15. Tem mais água para a agricultura? Sim Não ?

E. Problemas na Comunidade:

15. Os problemas da sua comunidade continuam iguais aos que se tinham verificado em 2006? Sim Não a situação piorou

16. Atualmente quais são os problemas mais graves na comunidade? Organize os problemas numa escala de 1 a 7 (1- é o mais grave, 7- problema menos grave):

- Outros : _____
- Falta de eletricidade
- Falta de trabalho
- Falta de água
- Alimentação
- Falta de Estradas

E. Problemas na sua casa

17. Qual é a sua percepção em relação aos problemas no seu lar? Os problemas continuam iguais aos que tinha verificado em 2006? Sim Não a situação piorou

18. Ordene os problemas de acordo com a escala de 1 a 8 (1- o que mais afeta, 8- o que menos afeta):

- Comercialização/escoamento dos seus produtos
- Falta de água
- Falta de eletricidade
- Educação dos filhos
- Habitação
- Saúde
- Falta de Emprego
- Falta de equipamentos agrícolas
- Falta de animadores /técnicos agrícolas
- Outros _____

F. Fontes de Rendimento:

19. Atualmente quais são as suas principais fontes de rendimento? Classifique-as por ordem de importância (De 1 a 5, sendo que o 1 é o que mais contribui para a sua subsistência e o 5 o que menos contribui). Quem o ajuda?

PESCA pessoas implicadas: filho esposo esposa sogro outro _____

PECUARIA pessoas implicadas: filho esposo esposa sogro outro _____

AGRICULTURA pessoas implicadas: filho esposo esposa sogro outro _____

EXTRACÇÃO DE INERTES pessoas implicadas: filho esposo esposa sogro outro _____

OUTROS especifique:..... Pessoas implicadas: filho esposo esposa sogro outro _____

20. Os rendimentos da sua principal fonte de trabalho em relação aos últimos cinco anos (2007-2012)?

Têm aumentado Têm diminuído mantiveram-se iguais

21. As fontes de rendimento citadas anteriormente são as mesmas as que tinha antes de 2007?

Sim Não

G. Conhecimento e Impacto dos projetos, programas e da política agrícola?

22. Conhece o PEDA? Sim Não

23. Conhece o projeto PIDBHIS? Sim Não

24. Qual é o conhecimento de outros projetos, programas e políticas implementadas na sua zona e que tenham contribuído para a melhoria do seu bem-estar? Indique-os:

- 1.....
- 2.....
- 3.....

4.....
5.....

25. Como aprecia o impacto dessas intervenções? 1=Nenhum; 2=Fraco;3=Médio; 4=Importante

1.

2.
.....

3.

4.
.....

26. Se as condições de vida da sua família melhoraram isso deve-se a: (marque uma X)

Projeto PIDBHIS Política Agrícola implementada na zona

Infraestruturação da zona Turismo construção de escolas

Melhoria no abastecimento de água criação de emprego

Outros _____ (especifique)

27. Quais são as suas aspirações? Que gostaria de ter?? Que gostaria cambiar na sua vida?

.....criação de animal, ter trabalho para ganhar
dinheiro.....
.....
.....

28. E em relação à agricultura como pensa que deveria ser o trabalho do MDR?

.....manutenção das infraestruturas, estar mais perto dos agricultores
.....
.....

29. Enumere três coisas que não deixam desenvolver a sua bacia (zona)?

.....
.....
.....

Anexo 4: Cuestionarios Informantes Clave

Entrevista Actores Chaves

1. INFORMAÇÃO GERAL

	Bacia Hidrográfica:	
	Zona :	
	Lugar:	
	Nome do Entrevistado	
	Cargo:	
	E originario da zona? Há quanto tempo trabalha na zona?	

Data da recolha de dados

2. CONHECE AS ZONAS OBJETO DE ESTUDO? COMO SE ENCONTRA ESSA BACIA (ZONA)? QUAL É A SUA PERCEPÇÃO EM RELAÇÃO A SITUAÇÃO, TEM MELHORADO OU PIORADO NOS ÚLTIMOS SEIS ANOS?

.....

.....

.....

3. PROBLEMAS /AVANCES NA BACIA

3.1. QUAIS SÃO OS PROBLEMAS MAIS GRAVES EXISTENTES ACTUALMENTE NA BACIA? SÃO OS MESMOS QUE EXISTIAM ANTES DE 2007? (FALTA DE AGUA, FALTA DE ELECTRICIDADE, FALTA DE EMPREGO)

.....

.....

.....

3.2. DOS PROBLEMAS MENCIONADOS QUAL É O MAIS GRAVE? CONTINUA SENDO O MESMO QUE EM 2006? (FALTA DE ÁGUA)

.....

.....

.....

3.3. QUE SUGESTÕES PODEM DAR PARA RESOLVER ESSE PROBLEMA?

Na vida das mulheres

.....

.....

.....

Na vida dos homens

.....

.....

.....