

Estrategia para la reducción de la pobreza rural

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Desarrollo Sostenible
División de Medio Ambiente

Estrategia para la reducción de la pobreza rural

Washington, D.C.
Junio 1998 - N° ENV - 122

Documento preparado por Ruben G. Echeverría (SDS/ENV). Se agradece la contribución de Jorge Echenique, los comentarios de S. Ardila, W. Arensberg, F. Brzovic, M. Buvinic, M. Chrisney, H. Cohan, A. Deruyttere, P. Dulin, C. Falconi, Ch. Fortin, L. García, B. Guillamón, J. Hastings, J. Horton, K. Keipi, J. Lange, L. Marcuccio, J.C. Martínez, F. Medina, G. Montes, S. Morley, T. Muñoz, J. Payen, O. Reos, W. Ross, F. B. Souza, G. van Vliet, W. Vaughan, H. Villarroel y W. W. Wirsig; la asistencia técnica de D. Rodríguez y la colaboración de Ligia Espinosa en la edición del documento; así como los valiosos comentarios del Comité de Políticas del Directorio del Banco. Este trabajo está basado en el documento *Elementos estratégicos para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe*. BID. SDS/ENV No. 112. 1998. Washington D.C.

INDICE

INTRODUCCION	1
LA POBREZA RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE	2
El entorno del problema rural	
Lecciones aprendidas	
ORIENTACIONES Y OPCIONES ESTRATEGICAS	7
Orientaciones estratégicas	
Opciones alternativas en base a la heterogeneidad rural	
ACCIONES ESTRATEGICAS DEL BANCO	12
Promoción de políticas favorables	
Fortalecimiento de la institucionalidad local	
Participación de los beneficiarios	
Coordinación entre organismos de desarrollo	
Priorizar inversiones	
PLAN DE ACCION	16
Desarrollar estrategias a nivel nacional	
Conceptualizar programas de mediano plazo de implementación escalonada	
Enfasis en la ejecución en base al análisis de las experiencias	
Recursos para implementar nuevos programas	
REFERENCIAS	19
ANEXOS	
1. Proyectos de desarrollo rural financiados por el BID, 1963-1997	
2. Estimación de proyectos de desarrollo rural en preparación, BID 1998	
3. Estimación de la magnitud de la pobreza e indigencia urbana y rural en América Latina, 1994	
4. Lecciones de los proyectos de desarrollo rural integrado	

¿Qué tiene de nuevo para el Banco esta estrategia?

- C *Enfocar el problema rural de una manera amplia*, abarcando además del sector agropecuario y de manejo de recursos naturales, a los sectores sociales, financieros, y de infraestructura básica, reconociendo la heterogeneidad de los tipos de pobreza rural y promoviendo políticas e instrumentos que en el mediano plazo reduzcan la pobreza rural en la región.

- C *Conceptualizar programas de desarrollo rural a mediano plazo* basados en estrategias nacionales de reducción de pobreza rural, financiando etapas sucesivas de acuerdo a los resultados de las anteriores, asegurándose que existan políticas adecuadas y propiciando en la primera etapa (preinversión) el fortalecimiento institucional.

- C *Reforzar el diseño* de programas de desarrollo rural incluyendo la descentralización de actividades y la activa participación de los beneficiarios; e incluir en los casos que lo ameriten, componentes de acceso a tierras y a crédito, y de mayor promoción de microempresas rurales (agrícolas y no agrícolas).

- C *Estrechar la coordinación* con otras agencias de desarrollo, financieras y de cooperación técnica, y con organizaciones de desarrollo a nivel nacional, subregional y municipal; y también coordinar las diversas acciones internas que el propio Banco desarrolla vinculadas al tema, integrando esfuerzos todavía dispersos.

- C *Continuar prestándole más atención a la ejecución y seguimiento* de las operaciones, fortaleciendo a las Oficinas de País del Banco y a los ejecutores a nivel de municipio y comunidad, con la flexibilidad necesaria como para poder hacer cambios sobre la marcha de los programas, evaluando a su vez los resultados y aplicándolos en etapas siguientes o en nuevos programas.

- C *Continuar el fortalecimiento de los cuadros técnicos* con capacidad de conceptualizar, ejecutar y evaluar programas de reducción de pobreza rural en las Oficinas de País y en la Sede del Banco.

INTRODUCCION

En la mayoría de los países de la región la pobreza es, en términos relativos, un fenómeno rural. Más del 60% de los pobres en México, América Central y los países andinos viven en zonas rurales, y su pobreza es más extrema que en las zonas urbanas. La magnitud y la heterogeneidad de las situaciones de pobreza rural dificultan en muchos casos entender sus causas y las posibles soluciones.

Este documento propone una serie de orientaciones estratégicas para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe, incorporando experiencias propias y de otras organizaciones en la definición de opciones e instrumentos que podrían ser utilizados en programas a implementar con el apoyo del Banco.¹ Las propuestas incluidas en el documento son coherentes con diversos planteamientos estratégicos del Banco (ya elaborados o en preparación), en particular los que se refieren a: reducción de la pobreza (BID 1997); desarrollo de la pequeña empresa (BID 1996a); desarrollo de comunidades indígenas; financiamiento rural (BID 1998a); y desarrollo agroalimentario (BID 1998b). De hecho, algunas de las opciones propuestas ya han sido utilizadas o están siendo aplicadas en actividades del Banco. Dependiendo de las necesidades de cada país, algunas de las orientaciones propuestas podrían utilizarse, con las modificaciones requeridas, en la definición de una agenda de reducción de pobreza rural caso por caso. La flexibilidad de dichas opciones permite su utilización en la solución de problemas específicos a nivel nacional, regional, e incluso municipal.

¹ Algunos elementos incluidos en el documento han sido discutidos a nivel técnico en el Banco en los últimos años, (BID 1994, Aristizabal et al. 1992, Benito 1991). El documento se basa en Echenique (1996) y recoge experiencias del Banco Mundial (Banco Mundial 1997, Binswanger 1995, Binswanger et al. 1993), FIDA (FIDA 1992 y Monares y Parera 1995), IFPRI (Garrett 1996), IICA (IICA 1995 y de Janvry et al. 1989) y USAID (1987, 1994).

Los programas de desarrollo rural pertenecen, por su naturaleza, al tipo de proyectos de reducción de pobreza focalizados tanto por región como por individuos de acuerdo con los objetivos de equidad social y reducción de pobreza objeto de la Octava Reposición de Recursos del Banco. Aunque no existe una estrategia explícita reciente de reducción de pobreza rural en torno a la cual se diseñarán intervenciones del Banco, sí se han financiado proyectos que han estado dirigidos a la población rural de menores ingresos, abordando una o más de sus problemáticas específicas.² El Banco ha financiado aproximadamente 40 proyectos de desarrollo rural por un monto superior a los mil millones de dólares en los últimos 30 años (Figura 1 y Anexo 1), lo que representa un 10% del total financiado a proyectos del sector rural, agropecuario, pesca y forestación.

Además de los programas específicos de desarrollo rural existen proyectos con los mismos objetivos que abarcan varios sectores y aparecen bajo diversas denominaciones; como por ejemplo titulación de tierras, desarrollo regional, desarrollo agrícola, desarrollo sostenible y modernización de servicios. Asimismo se han financiado componentes de desarrollo rural en programas de inversión clasificados en otros sectores (manejo de cuencas, salud, educación, infraestructura) y en otros tipos de proyectos (microempresa, cooperaciones técnicas).

Dada la gran importancia del tema de acuerdo con el mandato de la Octava Reposición, y a pesar de la dificultad de estimar el número total de actividades financiadas por el Banco en el área, llama la atención el escaso número total de proyectos así como la tendencia decreciente en su número desde mediados de la década pasada, y especialmente en los últimos

² La política sectorial operativa de desarrollo rural más reciente aprobada por el Directorio del Banco es la OP-752 (Documento de Referencia GP-108-3 de agosto de 1984).

cinco años.

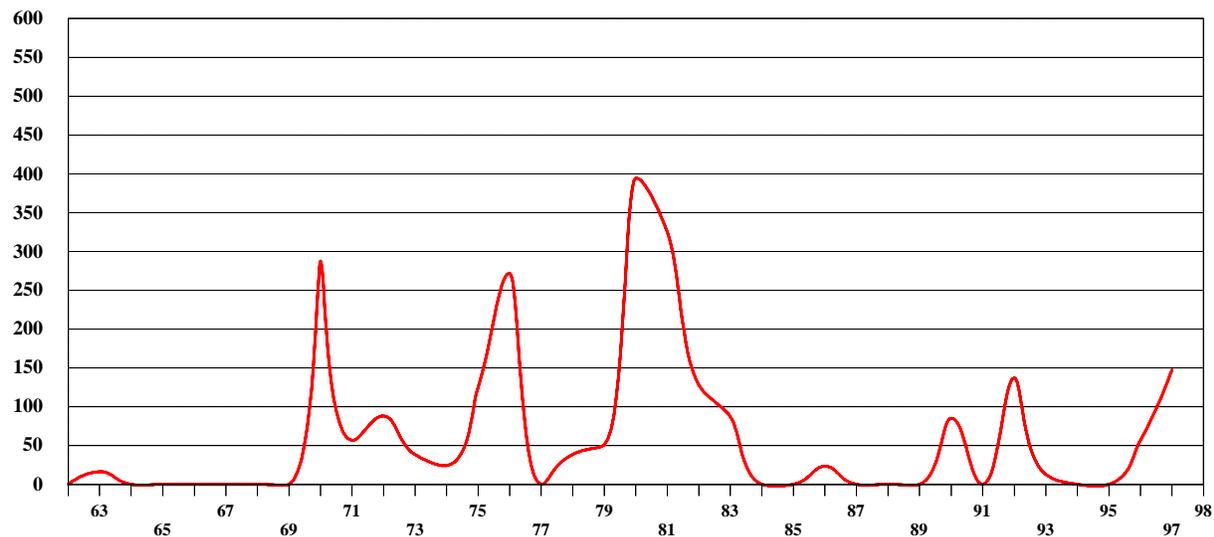


Figura 1: Proyectos de desarrollo rural financiados por el BID, 1963-97 (US\$ M nominales)

Revertiendo la tendencia decreciente mencionada, en 1997 se aprobaron seis proyectos que podrían clasificarse como de desarrollo rural por un monto cercano a los US\$150 millones. Actualmente existen aproximadamente ocho proyectos de desarrollo rural en preparación para la posible financiación del Banco

(Anexo 2). Además del relativamente pequeño número de operaciones en preparación, aparentemente existe escasa correspondencia entre dichos proyectos y las regiones en donde la pobreza rural es más aguda.

LA POBREZA RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Según CEPAL (1997) entre 1990 y 1994 el porcentaje de hogares en situación de pobreza en la región disminuyó de 41% a 39%. Este modesto avance no contrarrestó el aumento de pobreza ocurrido en la década pasada (cuadro 1). Según estas cifras, la pobreza rural disminuyó solamente un punto porcentual, de 56% a 55% desde 1990 a 1994, y la indigencia rural se mantuvo en 33% en ese período.³

Desde principios de los años noventa, por primera vez los pobres urbanos (principalmente mujeres jefas de hogar, padres con poca o nula educación formal y jóvenes sin trabajo) son más numerosos que los rurales en la región (cuadro 2), estimándose que los primeros superaban levemente los 135 millones mientras los segundos se aproximaban a 74 millones de personas. Sin embargo, en términos relativos es más significativa la pobreza en el medio rural y

³ En general, la línea de pobreza rural en la región se ubicaba en 1996 alrededor de US\$ 360 per capita por año, mientras que por

debajo de US\$ 180 se consideraba pobreza extrema.

además en este último se concentra un mayor porcentaje de la extrema pobreza. Asimismo, la disminución del porcentaje de hogares en situación de pobreza e indigencia no logró evitar que siguiera aumentando la población afectada. Además, una

proporción del creciente número de pobres en las ciudades tiene origen rural inmediato o reciente.

Cuadro 1: Magnitud de la pobreza e indigencia en América Latina, en porcentaje, 1980-94

	Pobres			Indigentes		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
1980	35	25	54	15	9	28
1990	41	36	56	18	13	33
1994	39	34	55	17	12	33

Cuadro 2: Magnitud de la pobreza e indigencia en América Latina, en millones, 1980-94

	Pobres			Indigentes		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
1980	135,9	62,9	73	62,4	22,5	39,9
1990	197,2	120,8	76,4	91,9	45,4	46,5
1994	209,3	135,4	73,9	98,3	51,9	46,4

Fuente: CEPAL (1997). Notas: línea de pobreza definida en relación al ingreso inadecuado para alcanzar requisitos diarios nutricionales y otras necesidades básicas (higiene, vestimenta, educación y transporte). Línea de extrema pobreza (indigencia) definida en relación al ingreso inadecuado para satisfacer requisitos nutricionales mínimos diarios. Los indicadores de pobreza incluyen a la población en situación de indigencia. El análisis incluye los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. El Anexo 3 detalla a nivel de país para 1994 la información presentada en los cuadros 1 y 2.

Aunque la evolución de la situación de pobreza varía en cada país, y existen algunas diferencias entre las diversas fuentes de información, datos de CEPAL (1997) para varios países de la región indican que en México la población rural en condiciones de pobreza aumentó del 46% en 1992 al 47% en 1994, mientras que en Perú disminuyó del 65% en 1979 al 64% en 1986 (aunque el porcentaje de indigencia en el sector rural aumentó del 37% al 39% en el mismo período). Finalmente, en Venezuela la población rural en condiciones de pobreza aumentó del 36% en 1992 al

48% en 1994, y la indigencia del 16% al 23% en dicho período. Aunque esta información es parcial, muestra la creciente divergencia entre pobreza urbana en disminución y pobreza rural en algunos casos en aumento, o al menos sin disminución. Los pobres de las zonas rurales se enfrentan a tres problemas fundamentales: (i) pocas oportunidades de empleo productivo tanto en actividades agropecuarias como en las no agropecuarias; (ii) nutrición insuficiente, mala salud y falta de servicios educativos; y (iii) niveles insuficientes de organización

para negociar efectivamente en favor de sus intereses.

Según datos de FAO (1988), los pequeños productores representan la mayor parte de los pobres rurales (66% o 47 millones), mientras que los pobladores rurales sin tierra y los grupos indígenas y otros representan el 30% y el 4% respectivamente (21 y 3 millones).⁴ Según diversas estimaciones, al menos un tercio de los pequeños productores serían minifundistas con limitadas posibilidades de resolver sus condiciones de pobreza a través del desarrollo agropecuario. Esto significa que más del 40% de los pobres rurales tendrían nulo o limitado acceso a recursos productivos para la generación de ingresos suficientes a través de la producción agrícola propia. Esta situación, de la máxima trascendencia para la definición de estrategias, adquiere mayor relevancia si se toma en cuenta que las proyecciones indican que aumentará más el contingente de pobres rurales con escaso potencial agropecuario que aquél con acceso a recursos suficientes.

Aunque el nivel de desarrollo de las zonas rurales de los países de la región es heterogéneo, entre países y al interior de los mismos, es evidente que para la mayoría de ellos es prioritario contar con programas efectivos para reducir la pobreza rural, dada la magnitud e incidencia del problema. En el caso de los países más urbanizados, los procesos migratorios campo-ciudad empiezan a declinar, mientras que en muchos otros países en donde la población rural

alcanza porcentajes superiores a 25% del total existen todavía altas tasas de migración. En el primer caso es imperativo acelerar los procesos de desarrollo rural destinados a crear las condiciones necesarias para que los habitantes rurales puedan gozar de condiciones de vida (económica, política, social y cultural) equiparables a aquellas de que gozan los habitantes urbanos. En el caso de los países con mayor proporción de habitantes rurales es más importante aún buscar soluciones efectivas para reducir la pobreza rural.

El análisis de las tendencias de la situación rural en la región destaca la existencia de una nueva pobreza surgida en las ciudades y un aumento de la pobreza rural en las zonas indígenas y en las familias de mayor edad o donde el hogar está encabezado por una mujer. Paradójicamente, mientras los sectores agropecuarios de muchos países de la región han logrado recientemente un significativo crecimiento y se encuentran en un período de modernización, se observa un incremento de la marginalidad y de la pobreza rural. Se constata asimismo que el crecimiento económico ha sido vital para la reducción de la pobreza rural en la región, principalmente a través de la demanda por mano de obra y la consecuente migración, indicando con ello que buena parte de las soluciones están fuera del sector agropecuario. Sin embargo, el crecimiento económico y sectorial, a pesar de ser una condición esencial de la reducción de la pobreza rural, no ha sido suficiente. Existen en la región condiciones de extrema pobreza rural que serían solamente mejoradas mediante intervenciones específicas.

El entorno del problema rural

Se pueden distinguir cuatro grandes tendencias que afectan las transformaciones de la ruralidad en la región: la integración y la competitividad; el nuevo rol del Estado; la progresiva degradación y consecuente valorización del medio ambiente, y las relaciones entre género, etnia, y pobreza.

Integración y competitividad

⁴ Los grupos indígenas abarcan la totalidad de la población originaria de descendencia amerindia, incluyendo las comunidades indígenas de tradición cazador-recolector (grupos tribales de las zonas de bosque tropical de las cuencas del Amazonas y Orinoco y de Centroamérica y Panamá) y las comunidades indígenas con tradición agropecuaria sedentaria descendientes de civilizaciones precolombinas andinas y mesoamericanas. Pese a que una gran proporción de los pequeños campesinos en América Latina son descendientes de civilizaciones precolombinas, y en ese sentido, la población indígena total podría superar los 30 millones, en este documento sólo se hace referencia a comunidades indígenas en relación al grupo cazador-recolector mencionado en primer término (aproximadamente 3 millones de personas).

La liberalización de las economías ha tomado gran impulso en la región. Los tratados bilaterales, el funcionamiento y ampliación de NAFTA y MERCOSUR, así como los acuerdos con la Comunidad Europea y los países de la APEC, profundizan la apertura de los mercados y la integración de las agriculturas regionales. Las nuevas oportunidades de mercado movilizan la oferta agrícola hacia el exterior, mientras se reducen las barreras proteccionistas y se incrementa la importación de productos agrícolas de la región y de fuera de la misma. Esta progresiva evolución hacia una mayor competitividad se traduce en crecientes esfuerzos para aumentar productividad y calidad, reduciendo simultáneamente costos. La expansión de las escalas de producción (particularmente en cereales, carnes, frutales, oleaginosas y azúcar) y los procesos de mecanización y automatización simultáneos, tienen impactos en la ocupación rural y en los mercados de la tierra, como se aprecia hoy en día en los países del Mercosur y en el norte de México.

Es indudable que el desafío de la modernización y la competencia será enfrentado con desventajas por productores minifundistas de tierras marginales, con limitado acceso a la educación, el progreso técnico, las comunicaciones y la información. La marginación del mercado y la producción para la autosubsistencia como mecanismos extremos de supervivencia para estos sectores proyecta una situación sin movilidad para superar las condiciones de pobreza.

El nuevo rol del Estado

La privatización, los ajustes presupuestarios para reducir el déficit fiscal y el papel más determinante de los mercados, han significado la menor intervención del Estado en el sector rural, y también un desmantelamiento institucional que dificulta las iniciativas de desarrollo rural, en la medida en que aún no surge en su reemplazo una institucionalidad emanada de la sociedad civil especialmente a nivel local. En algunas esferas de la vida rural la disminución o retiro del sector público ha sido particularmente sensible, como en la inversión social (educación, salud), el sistema financiero y la infraestructura. En

estos ámbitos, mientras más acentuada es la demanda rural por inversión en capital humano, créditos y comunicaciones para enfrentar los desafíos de la competitividad, menor ha sido la posibilidad de acceso de la población rural pobre a estos servicios.

Los países que están corrigiendo este déficit e invirtiendo en crecimiento con equidad, encuentran muchas veces serias dificultades para crear programas innovadores eficaces, capaces de superar el centralismo y la intermediación burocrática, estimulando a cambio la incorporación de la base social y del sector privado, e incentivando los mecanismos de mercado en la reducción de la pobreza. A pesar de lo anterior, el mayor protagonismo del mercado, el surgimiento de nuevos actores como las ONG y la búsqueda de nuevos paradigmas sobre el rol de lo público y lo privado en el desarrollo, son una realidad emergente en la región. Sin embargo, el tránsito de un Estado interventor y ejecutivo, a uno regulador y normativo, junto a la participación más activa de la sociedad civil y del sector privado en favor de los intereses de los más pobres, es una tendencia que aún se manifiesta con debilidad.

La valorización del medio ambiente

Una gran mayoría de los pobres rurales vive en áreas de bajo potencial, incluyendo zonas degradadas, erosionadas o semidesérticas, y tierras frágiles y marginales de ladera y humedales. Esta población tiene una gran dependencia en los recursos naturales que son la base de su sustento (agua, alimento, energía e ingreso), pero por las limitantes en cuanto a la calidad y cantidad de estos recursos, cruzan el umbral de sustentabilidad y empiezan, por falta de otra alternativa, a destruir esta base.

La región aún goza de una amplia riqueza de recursos naturales, si se compara con otras regiones del mundo. No obstante, los desafíos de la desertificación, la destrucción de los recursos naturales, los cambios climáticos y la pérdida de la biodiversidad, están cada día más presentes en la búsqueda de instrumentos de desarrollo sustentables. En este sentido, la ruptura del círculo vicioso de la deforesta-

ción, la degradación de los recursos hídricos y suelos, y el incremento de la pobreza rural, es uno de los ejes que orientan las nuevas estrategias rurales. Cabe resaltar que la relación entre pobreza y degradación de los recursos naturales en un sitio determinado depende del nivel, distribución y tipo de pobreza, y del tipo de problema ambiental, por lo que las recomendaciones deben basarse en la especificidad de cada caso particular.

La sociedad y los gobiernos de los países de la región están cada día más preocupados por la calidad de su entorno ambiental. Mientras persiste aún un sesgo urbano en la aplicación de las inversiones ambientales, se están incrementando los programas y proyectos de conservación de los suelos, aguas y bosques. El manejo sustentable de los recursos naturales no sólo es una demanda articulada a la calidad de vida de los ciudadanos, sino que es una posibilidad para el desarrollo de las propias comunidades rurales. Igualmente, el empleo de tecnologías ambientalmente amistosas y de sistemas de utilización sustentables de los recursos naturales, no sólo forman parte de exigencias incorporadas progresivamente a las normativas legales y a los requerimientos de los mercados, sino que también son oportunidades, hasta ahora limitadas, para la generación de nuevos productos (orgánicos o verdes), y la creación de nuevas tecnologías más accesibles a los productores pobres.

Género, etnia y pobreza

La mujer en el medio rural es productora de alimentos y a su vez trabajadora rural. Aunque existen variaciones entre países en la región y aunque el trabajo femenino sea “invisible” en muchas estadísticas, la mujer es responsable de la producción de hasta 50% de los alimentos consumidos. En muchos países la mujer es quien maneja la finca, acarrea leña y agua y cría a los animales; mientras el esposo y niños mayores trabajan en fincas comerciales y centros urbanos. Debido en parte a la ruptura de las estructuras familiares tradicionales y a las mayores tasas de migración masculina, una gran parte de las tareas agrícolas llevadas a cabo por el estrato de pequeños productores en la región se han ido con-

centrando en manos de mujeres.

Pese a la tendencia de reducción de la mano de obra total en los sectores rurales, la proporción femenina ha aumentado recientemente. Se estima que aproximadamente el 40% de los trabajadores agrícolas en la región son mujeres. El progresivo aporte de las mujeres al ingreso familiar permite mantener fuera de la pobreza (o disminuir sus efectos) a un creciente contingente de los hogares rurales de la región. La disminución de la importancia relativa de la actividad agrícola y de la producción para el autoconsumo, la ampliación de los sectores comercial y de servicios, así como la extensión del trabajo asalariado en las zonas rurales, han facilitado la incorporación de la mujer a los mercados laborales y a la vez, han hecho más visible su participación. Las mujeres operan y son dueñas de entre el 30% y 60% de todas las microempresas de la región, uno de los subsectores de mayor crecimiento.

Las comunidades indígenas juegan un papel primordial en la activa conservación de rasgos y valores culturales, mantienen sistemas y conocimiento sobre el uso sustentable de los recursos biológicos, especialmente los usos no maderables del bosque y su biodiversidad. Históricamente, la mujer y el indígena no han tenido acceso equitativo a tierras, crédito, capital y servicios de extensión, aun cuando son ellos los que más se dedican a la utilización de los recursos agua, suelo y bosque tanto para la subsistencia básica de sus familias, como para generar ingresos complementarios en base de los mismos. Con la creciente revisión de los marcos legislativos para corregir estas fallas se ha avanzado pero existe todavía una discriminación residual.

Lecciones aprendidas

De las experiencias del Banco y de otros organismos (Banco Mundial, FIDA) en proyectos de desarrollo rural se desprenden lecciones útiles para el diseño de nuevas políticas y programas (Anexo 4). En general, los proyectos específicos de desarrollo rural han sido mayoritariamente locales y puntuales, discontinuos y desconectados de las estrategias nacionales, o lo que

es aún peor, en muchos casos han asumido finalidades contradictorias con las políticas macroeconómicas y sectoriales impulsadas simultáneamente. Las rigideces en el ciclo de programación de los proyectos y las inflexibilidades de adaptación a los cambios del entorno, las debilidades técnicas y administrativas de las contrapartes, junto a las insuficiencias de participación de las comunidades en el diseño y ejecución de los proyectos, han sido impedimentos graves en sus resultados y en la sustentabilidad de las acciones propuestas.

A pesar de ello, se recogen impactos positivos de muchas iniciativas, en particular de aquellas que abrieron acceso a recursos productivos y servicios esenciales, previamente inexistentes para los pobres rurales, y los ejemplos positivos de la descentraliza-

ción y participación de las comunidades en la conceptualización y ejecución de actividades. Durante la década pasada, muchas organizaciones comunitarias y varios organismos bilaterales y multilaterales apoyaron programas innovadores basados en las experiencias positivas mencionadas, los que proporcionan valiosa información y nuevas perspectivas sobre modalidades más efectivas de reducir la pobreza rural. En general, estos programas tratan de corregir las principales deficiencias de la primera generación de proyectos de desarrollo rural integrado (DRI) de los años setenta. El Banco ha financiado proyectos que toman en cuenta estas experiencias; por ejemplo el Fondo de Desarrollo Campesino en Bolivia y las últimas etapas del Fondo DRI en Colombia.

ORIENTACIONES Y OPCIONES ESTRATEGICAS

Orientaciones estratégicas

Se pueden identificar cinco orientaciones centrales en la definición de una estrategia de reducción de pobreza rural: el contexto político-institucional favorable, la discriminación positiva a los sectores pobres, la sustentabilidad, la inversión en capital humano, y la mayor participación de las comunidades en la definición e implementación de estrategias.⁵

Contexto político-institucional favorable

Dado que el crecimiento económico y sectorial es un elemento vital para reducir la pobreza rural, el requisito indispensable para que los instrumentos del desarrollo rural den frutos es la consistencia con un

⁵ Estas orientaciones y opciones son parte de principios generales de un nuevo consenso para el desarrollo rural. Por ejemplo, de Janvry, Murgai y Sadoulet (1998) resaltan el contexto de políticas favorables, la descentralización, la coordinación entre agencias, la organización y participación de agentes locales, la movilización de recursos y el fortalecimiento institucional como principios básicos de dicho consenso.

contexto macroeconómico y sectorial favorable. El Banco debe insistir en la existencia de este marco positivo, construido sobre la base de la continuidad de políticas estables y del establecimiento de las condiciones político-institucionales mínimas necesarias (*enabling environment*) para permitir la ejecución efectiva y descentralizada de proyectos. El contexto general favorable mencionado incluye la necesidad de contar con programas de protección social (*safety nets*) para aquéllos que no están en condiciones de satisfacer sus necesidades básicas.⁶ Además de políticas macroeconómicas y sectoriales favorables para la superación de la pobreza rural se requiere de estrategias específicas como las que se enuncian a continuación.

Discriminación positiva

La corrección de los sesgos contrarios a los sectores

⁶ En estas situaciones de extrema indigencia son válidas las recomendaciones generales del documento "Estrategia para Reducir la Pobreza" (BID 1997).

rurales (*urban bias*) que han discriminado la distribución de los recursos en favor de los conglomerados urbanos constituye un desafío en la medida que el poder político y económico está centralizado en las ciudades mientras que la población rural es en su mayoría pobre, dispersa y desorganizada y además, cada vez relativamente menos numerosa. La discriminación positiva al problema de pobreza rural no pretende incluir créditos con tasas subsidiadas, precios de garantía preferentes, ni otros mecanismos de distorsión como los aplicados en el pasado. La corrección debe comenzar por la neutralidad de las políticas macroeconómicas que han discriminado contra el sector a través de intervenciones directas e indirectas del Estado en los mercados, mediante las políticas fiscales, en las inversiones públicas y repartición de rentas.

La reversión de la deuda social acumulada en materia de inversión social y en infraestructura en medios rurales se puede lograr mediante un mayor énfasis en los servicios de educación y salud, y en establecer una base de infraestructura rural que incentive las inversiones privadas y posibilite el acceso de los pobres rurales a los servicios y mercados disponibles para la población urbana. En todos los casos la discriminación positiva mencionada debe resultar del esfuerzo transparente y focalizado a los grupos más pobres rurales, y no una transferencia general de recursos al sector.

Sustentabilidad

El desarrollo rural sustentable se define, para los objetivos de este documento, como el mejoramiento permanente en los niveles de vida de la población rural, que no requiere de continuos apoyos financieros externos y que no degrada la base de recursos naturales (BID 1996b). En este sentido, la estrategia consiste en cooperar con los sectores pobres para que ellos encuentren caminos autónomos para salir de la pobreza. También incluye la expansión de las oportunidades de trabajo y de la capacidad de incrementar ingresos de los más desposeídos para reducir la presión en los recursos naturales, eliminando el círculo vicioso pobreza-degradación ambiental. Este

concepto contrasta con el de intentar satisfacer las necesidades básicas, prioritariamente con la ayuda del gobierno, utilizado sin mayores resultados en anteriores oportunidades.

Se estima que entre 1990 y 2020 la población de América Latina se incrementará de 441 a 670 millones de habitantes, mientras que la población rural en términos absolutos se mantendrá en 125 millones de personas. La presión que ejercerán las poblaciones rurales y urbanas sobre los recursos naturales serán progresivas. Los productores pobres en general no tienen los equipos, insumos, ni tecnologías para realizar labores de conservación o recuperación de recursos naturales. Muchos no tienen un acceso seguro a las tierras y recursos que aprovechan, no pueden apropiarse de los beneficios de prácticas conservacionistas y por lo tanto no tienen incentivos para proteger las aguas, el suelo o la flora.

La ruptura del círculo vicioso pobreza-deterioro de los recursos naturales puede transformarse en un círculo virtuoso de recuperación de los recursos naturales-superación de la pobreza, si se diseñan programas de apoyo con esta trayectoria específica. Estas iniciativas, que se han experimentado en el sur de Europa y los Estados Unidos, y que México ha incluido recientemente como parte de su programa de empleo rural, tienen dos elementos: un premio o estímulo a largo plazo a la familia campesina (hasta la recuperación de los recursos naturales) por cada unidad de superficie que se deja de utilizar y se incorpora al programa en áreas de recursos deteriorados; y un financiamiento especial para inversión y reconversión del área no utilizada, en plantaciones forestales, manejo silvopastoral, cubierta vegetal u otras prácticas de recuperación de suelos. Estos programas son de largo plazo y no de emergencia para crear empleos.

Algunos de los elementos en el manejo sustentable de los recursos naturales que se consideran aplicables a los esfuerzos de desarrollo rural incluyen: (i) la intensificación de la producción agropecuaria con prácticas policulturales y conservacionistas que

aumenten los rendimientos sin degradar los recursos suelo y agua, y mantener y generar empleo; (ii) las reformas legales que promuevan el uso racional de los recursos hídricos y la descentralización de su manejo facilitando un acceso equitativo y la aplicación (*enforcement*) de marcos regulatorios; (iii) el manejo de cuencas como estrategia balanceada de desarrollo que considera el uso sustentable de los recursos y la participación de la población rural; (iv) y el fortalecimiento del papel de las áreas protegidas como elemento clave en el desarrollo rural y uso sustentable de los recursos enfocándose en la consolidación de los sistemas nacionales de áreas protegidas, la participación de las comunidades rurales en actividades de manejo y uso racional, y el fomento de usos sustentables de sus recursos biológicos como es el ecoturismo y productos naturales alternativos.

Inversión en capital humano

Los avances en términos de cobertura, nivel y calidad de los programas de educación y salud rural en los países de la región son muy desiguales. Para varios países aún es una meta lejana la de generar las condiciones para que todos los niños y niñas del medio rural tengan posibilidades de acceder a la educación básica en un ciclo de seis años. Para otros pocos la meta actual es lograr el acceso pleno a la educación secundaria rural de cuatro años. La calidad de la educación rural en la mayoría de los países es inferior a la urbana, para cursos y ciclos equivalentes, situación provocada por la dispersión, baja matrícula y desestímulos docentes del entorno rural. Asimismo, los currículos en general no contemplan las necesidades específicas del medio rural. Otra meta lejana es reducir la alta mortalidad materna en zonas rurales mediante el aumento de la cobertura y calidad de educación de las niñas, especialmente de las niñas indígenas.

Dado que la marginación progresiva de ciertas regiones, la carencia de opciones de trabajo y el desdoblamiento de las mismas dificultan la solución a las necesidades de servicios básicos para la población restante, debe existir una compatibilidad entre inversión social y fuentes locales de ingreso, lo

que se traduce en muchos casos en programas de inversión social.⁷ La relación entre infraestructura vial y servicios de educación y salud constituye un buen ejemplo; en muchos casos un camino y transporte colectivo son la solución para áreas rurales aisladas; o un internado en un pueblo cercano es mejor respuesta que varias escuelas y maestros dispersos en la ruralidad.

Heterogeneidad y participación

A las diferencias culturales, de paisaje rural y de potencialidades de los recursos naturales, de institucionalidad y ambiente político, que distinguen a los países de la región, se agregan diferencias regionales y microregionales igualmente significativas al interior de cada país. Esta heterogeneidad tiene varias implicancias para las estrategias de desarrollo rural: (i) *a nivel del Banco*, implica la necesidad de continuar un diálogo fluido con cada país para recoger y respetar las especificidades en las orientaciones de los proyectos; (ii) *a nivel de país*, significa una decidida política de descentralización para permitir la expresión de la diversidad y convocar a los diversos actores a expresar sus opiniones; (iii) *a nivel de región* o microregión donde se materialicen las estrategias, se deberá traducir en gran flexibilidad para implementarlas en consonancia con las posibilidades e intereses de la gente; y (iv) *a nivel de la comunidad* deberá manifestarse en una definida estructura de participación de las mujeres, hombres y jóvenes beneficiarios, junto con los agentes colaboradores (organizaciones sociales, agencias gubernamentales, municipales), durante las fases de diseño, ejecución y evaluación de las iniciativas de desarrollo rural.

En base a las orientaciones discutidas anteriormente, existen varias alternativas para abordar los

⁷ Es importante cerciorarse que en los programas de inversión social las mujeres no solo contribuyan con aportes de trabajo sino también se beneficien de los componentes de generación de ingresos.

problemas de la pobreza rural, las que tienen en general un carácter complementario. Las opciones que se proponen a continuación se basan en el potencial agropecuario de pequeños productores en condiciones de pobreza.

Opciones alternativas en base a la heterogeneidad rural

Para los fines de este documento se distinguen dos tipos de habitantes rurales en condiciones de pobreza. El primer grupo está compuesto por pequeños agricultores con potencial agropecuario, mientras que en el segundo se agrupan los pequeños productores con escaso potencial agropecuario y los pobladores rurales sin tierra. El potencial agropecuario está referido al acceso a tierra de calidad y cantidad suficiente como para generar los ingresos (o productos) necesarios para asegurar la supervivencia de la familia y el desarrollo de su unidad productiva. La condición “con escaso potencial” agropecuario es modificable, por ejemplo, ampliando el acceso a tierra para minifundistas o mediante proyectos de riego en tierras de secano. Asimismo, al interior de una región o microregión puede haber presencia de ambos grupos. Aunque la heterogeneidad de situaciones de pobreza es sin duda más compleja, y existen varias tipologías de la población rural, la clasificación mencionada es útil para los propósitos generales de este documento.

Pese a que la pobreza se concentra mayoritariamente en el grupo de pobladores rurales sin tierra y agricultores con menor potencial, en el grupo de pequeños agricultores con potencial rural agropecuario también existen pobres, debido mayoritariamente a: restricciones en el acceso a tecnología y crédito que les impide alcanzar los potenciales disponibles de productividad; a la carencia de algún factor vital de producción como el agua; a la inseguridad en la tenencia de la tierra; o a una débil articulación con los mercados de productos. La diferencia fundamental entre los pobres con potencial y los otros, es que los primeros sí pueden encontrar una salida a la pobreza mediante la superación de las restricciones de mercado, de

recursos financieros, de inversión en riego, y de tecnología. Ha sido común en la región utilizar instrumentos de desarrollo agropecuario para enfrentar la pobreza de la población rural con escaso o nulo potencial, con el consecuente saldo de expectativas frustradas.

La población rural pobre con menor potencial agropecuario y los pobladores rurales sin tierra (grupo que representa aproximadamente el 45% de los pobres rurales), por el contrario, no tienen una solución plena por esa vía. De no existir la posibilidad de acceso a tierras, existen tres alternativas principales:

- C la creación de fuentes de trabajo no agrícola en el medio rural, mediante la inversión pública y los incentivos necesarios para atraer inversión privada dedicada a la explotación de múltiples recursos (turísticos, pesqueros, agroindustrias de transformación) o simplemente aprovechar las ventajas comparativas (bajo precio del terreno, disponibilidad de fuerza de trabajo, agua);
- C el fomento de la pequeña y microempresa no agrícola donde la familia pobre o un miembro de la misma asume la gestión del negocio (comercio, artesanía, pequeña manufactura, talleres de servicio); y
- C la formación laboral, dirigida a preparar a mujeres, hombres o jóvenes, pertenecientes a la ruralidad pobre para que ingresen con un grado mayor de calificación al mercado del trabajo urbano o rural; siendo el acceso a la educación secundaria la mejor garantía de una buena inserción laboral. En este sentido, es necesario el establecimiento de incentivos para asegurarse que la mujer, que predomina entre los pobres rurales con escaso potencial agropecuario, tenga acceso a fuentes de trabajo no agrícola, a fuentes de crédito y al desarrollo de microempresas, y a la formación laboral que conduzca a trabajo remunerado.

La estrategia con base en la producción

agropecuaria, supone nuevas oportunidades de obtener recursos restringidos y la superación de restricciones que obstaculizan la plena expresión de los potenciales productivos de las tierras y aguas controladas por pequeños productores. Entre los instrumentos que se priorizan para incrementar la producción y los ingresos agropecuarios de los más pobres, se incluyen: titulación y registro de tierras, y promoción de arrendamientos y aparcerías, generación y transferencia de tecnología, inversión en microriego y desarrollo de mercados de agua, promoción de sistemas de financiamiento rural y de una articulación eficiente con los mercados. Es importante identificar que no haya sesgos de género en el acceso a estos instrumentos, especialmente en cuanto a tierras y financiamiento.

Cabe resaltar la importancia de promover el desarrollo de mercados de tierras y mercados financieros en el sector rural. La evidencia disponible señala que actualmente los mercados de tierras canalizan solo una limitada demanda y muestran una significativa segmentación por tamaño de predio y clase social debido al carácter informal con que se realizan muchas de las transacciones. Existen varios instrumentos para desarrollar los mercados de tierra, como por ejemplo los programas de asentamientos y colonización, los impuestos a la tierra en base a su producción potencial, y los proyectos de titulación y registro de tierras y desarrollo de catastros; y para facilitar el acceso a tierras a productores de menores recursos recientemente se han comenzado a implementar proyectos de bancos de tierras y de reforma agraria a través del mercado (*market-assisted land reform*). Al trasladar a los potenciales beneficiarios la responsabilidad de selección del predio y negociación del precio, dichos instrumentos pueden eliminar muchas ineficiencias. En general, la efectividad de los mercados de tierras se puede incrementar evitando distorsiones en el uso de tierras mediante un ambiente neutro de políticas macroeconómicas, fiscales y sectoriales; fortaleciendo los derechos de propiedad y disminuyendo los costos de transacción, reformando las políticas que rigen la adjudicación de terrenos

baldíos; y eliminando las regulaciones que limitan la venta y arrendamiento de tierras.⁸

El desarrollo de mercados financieros rurales tiene como objetivo lograr un mayor acceso de los pobladores rurales a los recursos financieros (o hacerlos sujetos de crédito) mediante la promoción y fortalecimiento de instituciones financieras sostenibles, el uso de tecnologías crediticias no tradicionales, el establecimiento de un marco regulatorio eficiente y derechos de propiedad bien definidos, la creación de mecanismos de garantía, y el establecimiento de instrumentos de colaboración entre instituciones financieras formales y no formales. El desarrollo de políticas e instrumentos que reduzcan la falta de información, el alto riesgo de precios y de producción, y la inadecuada aplicación de contratos en el sector rural incrementará las ganancias de la intermediación financiera lo que a su vez asegurará un mayor acceso a servicios financieros en el sector.

Específicamente, los programas de desarrollo de mercados financieros en el sector rural podrían incluir apoyo al fortalecimiento del marco legal y regulatorio; reformas económicas sectoriales y prácticas de gastos públicos que incrementen las oportunidades de inversión en el medio rural; la reducción del riesgo de producción y

⁸ Los conflictos relacionados con la propiedad y utilización de la tierra han causado históricamente tensiones sociales en la región; en muchos casos la desigual distribución de tierras no solo afecta la equidad sino el mal aprovechamiento y sobre-explotación de la tierra. El desarrollo de mercados de tierras rurales más efectivos es solamente una condición necesaria para elevar la eficiencia y la equidad en la asignación del recurso, por lo que sería conveniente ampliar el análisis para poder identificar cuales otros cambios en la estructura y en el funcionamiento de los mercados son necesarios para mejorar el acceso a tierras a productores con suficiente potencial agrícola de manera de aumentar la equidad además de la eficiencia. Ver análisis del funcionamiento de los mercados de tierras en América Latina y elementos para aumentar su efectividad en BID (1998c); y de Janvry, Sadoulet y Wolford (1998) por un estudio más detallado de los roles del estado y de organizaciones comunitarias en programas de reforma agraria en la región.

comercialización y en el proceso de decisión de inversiones financieras mediante seguros, mercados a futuro y mayor diseminación de información; promoción de mercados competitivos, eliminación de distorsiones de mercado y excesiva interferencia estatal en la asignación y costo de bienes financieros; apoyo al desarrollo de nuevos productos financieros con mecanismos apropiados de control de riesgo; desarrollo de intermediarios financieros privados eficientes; y la racionalización del rol y naturaleza de las instituciones financieras del sector público (BID 1998a).

El cuadro 3 resume las posibles opciones e instrumentos discutidos hasta el momento.

Cuadro 3: Resumen de opciones e instrumentos estratégicos

Opciones	Instrumentos
Generales para reducir pobreza rural	<ul style="list-style-type: none"> -Políticas macroeconómicas y sectoriales propicias -Inversión en capital humano (educación, salud y otros servicios sociales) -Inversión en infraestructura -Recuperación y manejo de recursos naturales y generación de empleos
Específicas para pequeños agricultores con potencial agropecuario	<ul style="list-style-type: none"> -Titulación de tierras -Inversión en riego -Investigación y transferencia tecnológica -Desarrollar mercados financieros rurales -Promoción de nuevas articulaciones con el mercado
Específicas para la generación de empleo e incremento de ingresos para pequeños agricultores con escaso potencial agropecuario y otros pobladores rurales	<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollar mercados de tierras -Desarrollo de la micro y pequeña empresa rural y mercados financieros -Incentivos para atraer inversión privada rural -Capacitación para mejorar inserción laboral

ACCIONES ESTRATEGICAS DEL BANCO

Dependiendo de la problemática específica, las opciones descritas pueden constituir campos de

acción para el Banco, tanto asumidas individualmente o en un conjunto de dos o más líneas estratégicas. El Banco puede contribuir con los países en la definición de políticas macro y sectoriales que propicien el crecimiento económico y una distribución más equitativa de sus beneficios y ello constituirá una contribución a la reducción de la pobreza. Igualmente puede aportar al fortalecimiento de una institucionalidad participativa para el desarrollo rural, promoviendo la descentralización de actividades. Asimismo, el Banco puede movilizar recursos tanto del interior como de fuera de la región para financiar programas de reducción de pobreza rural; puede contribuir a promover y fortalecer instituciones públicas y privadas (incluyendo instituciones financieras) para que participen en estos programas; y también puede apoyar a los gobiernos a fortalecer el marco regulatorio de manera de reducir riesgos financieros, haciendo más atractivo el flujo de capitales nacionales y externos.

Conjuntamente a este nivel global de contribución a la superación de la pobreza rural, se requiere de programas y proyectos focalizados hacia los pobres rurales. En esta dirección el Banco puede implementar programas de alcance nacional, con uno o más componentes articulados entre sí en torno a algunas de las opciones estratégicas descritas, como por ejemplo: elevar la productividad y los ingresos de los pequeños productores con mayor potencial agropecuario mediante desarrollo tecnológico, riego y fortalecimiento del sistema financiero. Asimismo, con el objetivo de lograr un mayor acceso a tierras (y en consecuencia levantar una importante restricción en cuanto a la potencialidad agropecuaria), sería factible financiar proyectos que regularicen la tenencia de la tierra, que promuevan el arrendamiento, y en algunos casos que establezcan bancos de tierra y esquemas de reforma agraria a través del mercado.

También, el Banco podría financiar la implementación de programas multisectoriales con componentes de apoyo a la producción, y de servicios sociales, a nivel de una o más regiones de un país. Ello siempre y cuando se cumplan ciertos

requisitos y se tomen en cuenta las experiencias de los proyectos DRI, por ejemplo financiando programas de 10 a 15 años en etapas de 5 años cada una, con evaluaciones de seguimiento (y reformulación) cada 2-3 años; y con una conducción central única y unidades ejecutoras descentralizadas. Cabe además la posibilidad de seleccionar algunos componentes de carácter complementario en programas de inversión rural de una región marginada; por ejemplo inversiones en infraestructura y servicios sociales (camino y educación).

El rol del Banco será definido principalmente por la interacción con cada país; sin embargo a continuación se mencionan acciones específicas que vinculan los planteamientos estratégicos anteriores con el mandato del Banco. En particular se pretende mejorar los impactos de los esfuerzos de los países de la región y del Banco por superar condiciones de pobreza, de acuerdo a los propósitos centrales de la Octava Reposición.

Promoción de políticas favorables

En el constante diálogo con los países y especialmente en aquellos afectados por alta incidencia de pobreza rural, el Banco puede promover un ambiente favorable a las iniciativas de política y de acción en torno a la pobreza rural, mediante: la realización de estudios y diagnósticos conjuntos con los países; la organización de talleres por país o encuentros subregionales, para relevar opciones de políticas rurales; el intercambio de experiencias entre países y regiones, a partir de iniciativas exitosas en marcha; la identificación de posibles proyectos con instituciones nacionales de gobierno, organizaciones comunitarias y de gobiernos locales, universidades y otros grupos interesados. En este diálogo el Banco puede colaborar en la definición de políticas positivas para los sectores rurales pobres, estimular la asignación de recursos y el diseño de programas en favor de la población en condiciones de pobreza, de la generación de empleos rurales no agrícolas, y de la formación de capital humano (enfazando el acceso a estos recursos de

mujeres e indígenas, quienes han sido tradicionalmente excluidos).

Fortalecimiento de la institucionalidad local

Las intervenciones del Banco pueden incrementar la capacidad negociadora y la capacidad técnica de agencias locales de desarrollo del sector público y privado, contribuir a la descentralización de los órganos de decisión y de asignación de recursos, incentivar la formación de redes y alianzas interinstitucionales. Asimismo, a través de asesorías directas, la capacitación o el prefinanciamiento, se podría colaborar con la formación de capacidades profesionales y al desarrollo de instituciones con acceso a información, gestión moderna y financieramente sustentables.

La descentralización del poder de decisión a unidades territoriales menores dentro del país, es una condición para que los integrantes de dichas unidades participen en las decisiones que los afectan. Un conjunto de acciones diferenciadas capaces de dar respuestas a diferentes tipos de pobladores rurales, en distintas regiones, no pueden ser ejecutadas por un sector público centralizado, con personal de baja calificación y mal remunerado, con procedimientos burocráticos y sin contacto con el medio rural. Por ello deben existir instancias descentralizadas de participación, con conexiones entre sí: municipio o microregión, comunidad y familia; siendo esencial que los encargados de conducir estos programas y proyectos en las regiones tengan una buena formación profesional y remuneraciones competitivas.

Participación de los beneficiarios

La mayoría de las evaluaciones de programas de desarrollo rural señalan la importancia de involucrar a la población local (especialmente la femenina) de forma más directa y continua desde la fase de diseño y durante la ejecución de las actividades. Sin

embargo, son pocos los casos en donde las comunidades son consultadas y participan de forma plena.⁹ La dotación de poder (*empowerment*) a las comunidades a través del mejoramiento de la infraestructura física y social, busca orientar las inversiones en un marco más amplio que el de la finca o el de los proyectos productivos individuales. Este enfoque se basa en la comunidad (microregión) como espacio relativamente autónomo en donde el Estado actúa por medio de políticas destinadas a la creación de bienes públicos relacionados con el mejoramiento de infraestructura de producción y comercialización, con la capacitación de la mano de obra, con el fomento a organizaciones locales, y con el estímulo a las innovaciones tecnológicas, incluyendo la reconversión productiva.

La política de dar acceso a información sobre los programas del Banco en preparación y aprobados es un paso importante en la ampliación de la participación del público. No obstante, en la preparación de proyectos de desarrollo rural en general las consultas se limitan a funcionarios de las instituciones ejecutoras y grupos vinculados al proyecto, pero raras veces con los potenciales beneficiarios. Tampoco existe la tradición de consultar a gobiernos locales y organizaciones comunitarias en la formulación de proyectos aun cuando la razón de ser de estos grupos esté directamente relacionada con las acciones propuestas en proyectos de desarrollo rural. Pese a que la gran mayoría de dichos grupos tiene una débil organización y capacidad técnica, limitando su

⁹ Sí se ha visto un buen nivel de éxito y cumplimiento de los objetivos en los casos en que las comunidades ya tenían cierto grado de organización y/o en donde la estrategia del proyecto contemplaba un porcentaje relativamente alto de recursos para capacitación y fortalecimiento organizacional. Es importante que los recursos externos de financiamiento sean utilizados para fortalecer las capacidades locales, de manera que la asistencia técnica externa no desplace los esfuerzos de la población para generar ingresos, manejar sus recursos naturales, mejorar la calidad de su vida o construir infraestructura.

potencial de participación en actividades de desarrollo rural, los de mayor capacidad técnica, junto con empresas privadas, podrían involucrarse en la preparación y ejecución de los proyectos mencionados. Asimismo, las consultas mencionadas podrían ser útiles para recabar información para la preparación de estrategias de desarrollo rural, estudios sectoriales, y documentos de país; dando pautas para la priorización de acciones en el sector rural.

Finalmente, los proyectos de desarrollo rural podrían incluir actividades de capacitación para los grupos interesados en cada país con el fin de fortalecer sus capacidades técnicas y facilitar su plena participación en las acciones de desarrollo rural. Dicha capacitación podría incluir aspectos sobre el marco legal vigente en el país, organización de grupos y mecanismos de participación, y administración de proyectos. También, podría capacitarse al personal de los organismos gubernamentales responsables de formular y supervisar los programas y proyectos de desarrollo rural para facilitar la participación de los beneficiarios.

Coordinación entre organismos de desarrollo

Son múltiples los organismos que pueden ser movilizados a diferentes niveles en torno a los programas de desarrollo rural. El Banco es uno de ellos, actuando en la generalidad de los casos en alianza, convenio o contrato con otros agentes. Una mayor coordinación entre agencias con el fin de compartir experiencias en la aplicación de mecanismos innovadores de financiamiento de proyectos en el sector rural, así como para programar y cofinanciar actividades implica una mayor eficiencia y efectividad en el uso de los escasos recursos asignados a la reducción de pobreza rural.

En casi todos los países de la región, existen proyectos de desarrollo rural financiados por organismos bilaterales y multilaterales. La falta de capacidad en los países para coordinar la

planificación y ejecución de programas entre estos organismos ha resultado en ineficiencias en el uso de los recursos financieros y poca efectividad en la ejecución de las actividades de desarrollo. El BID y el Banco Mundial concuerdan en muchas de las estrategias de desarrollo en los países, pero no siempre coordinan esfuerzos. La coordinación con otras organizaciones internacionales (FAO, FIDA, IICA, CEPAL) y con importantes instituciones bilaterales de asistencia técnica (USAID, GTZ, JICA, COTEZU) es aún menor. En varios países, esta situación ha resultado en la duplicación de actividades y la posible “venta” de proyectos similares a más de un organismo financiador. Por estas razones, el Banco, a nivel de sus Oficinas de País, podría convocar a reuniones de trabajo periódicas con representantes de los demás organismos involucrados para discutir lineamientos estratégicos en el sector rural y coordinar esfuerzos en la preparación y ejecución de proyectos. Estas reuniones podrían ser parte del procedimiento de programación del Banco en cada país y deberían contar con la presencia de los equipos de país y de los jefes de las divisiones técnicas correspondientes.

Priorizar inversiones

Además de las áreas estratégicas de acción mencionadas, existen cuatro áreas de inversión prioritarias para el Banco por su incidencia en la superación de la pobreza:

- C *Aumento de la productividad y los ingresos de pequeños agricultores con potencial agropecuario.* Esta opción incluye generar un mayor acceso a tecnologías, mercados y recursos financieros; y la provisión de la infraestructura básica (accesos). Asimismo se incluyen acciones de titulación de tierras y, según las condiciones específicas, del financiamiento de programas de compra y distribución de tierras. Estas acciones permitirán que pequeños productores, en la actualidad con escaso potencial agropecuario, se transformen en productores con potencial, por ejemplo mediante el acceso a tierra o invirtiendo en

irrigación.

C *Creación de empleos rurales no agrícolas.*

Las inversiones públicas y el fomento de la inversión privada, orientadas al mejoramiento de la infraestructura rural y a la generación de actividades productivas no agrícolas o de servicios en el medio rural (agroindustrias, turismo, pesca, forestales), capaces de proveer de empleos a mujeres, hombres y jóvenes de sectores pobres, representan una alternativa de alta prioridad. En esta misma dirección, la cooperación con la pequeña y mediana empresa rural, tanto en términos del fomento a la creación de nuevas empresas como la promoción de las existentes, facilitará la creación de empleos no agrícolas. En este sentido y contribuyendo también a la opción anterior, la creación y fortalecimiento de un sistema financiero rural pasa a ser un poderoso instrumento que alimenta ambos propósitos.

C *Formación de capital humano.* La inversión en la propia población rural es sin duda la primera prioridad para reducir de manera definitiva la pobreza rural así como para abordar carencias que la población prioriza en sus demandas. La corrección de desigualdades urbano-rurales en servicios básicos y la inversión en capital humano, particularmente en el mejoramiento de la cobertura y de la calidad de la educación y la salud (especialmente enfocada a las niñas), son acciones que deberían tener alta prioridad en los programas financiados por el

Banco, incluyendo inversiones en desarrollo comunitario.

C *Conservación del patrimonio natural.* En los términos planteados anteriormente, el grave deterioro que han experimentado y continúan aceleradamente experimentando los recursos naturales en la región, es no solamente un desafío sino que constituye una real oportunidad para que los países, con el apoyo del Banco, desarrollen una doble respuesta a la pobreza rural y a la recuperación de la calidad de los suelos, las aguas, la flora y fauna, y el paisaje en destrucción.

Con el fin de diseñar y ejecutar programas de reducción de pobreza rural técnicamente fundamentados, el financiamiento por parte del Banco debería estar estrechamente vinculado a las orientaciones y opciones estratégicas enunciadas anteriormente, o a las que se desarrollen durante la implementación de esta estrategia. Dada la complejidad del tema, se sugiere utilizar fondos de preinversión para el diseño de los programas mencionados; condicionar los desembolsos a una programación revisable (evaluación sobre la marcha) en el transcurso de la ejecución; y asegurar mecanismos de garantía para el cumplimiento del calendario de aportes de la contraparte nacional. Una vez más debe enfatizarse la selección cuidadosa de las agencias ejecutoras y del personal involucrado, incorporando suficiente apoyo financiero y técnico a la gestión administrativa y la formación de los equipos humanos.

PLAN DE ACCION

Para facilitar la implementación de las alternativas propuestas y para dar respuesta a las demandas de los países de la región, el Banco junto con los Gobiernos deberán priorizar las áreas donde podrían aplicarse los instrumentos mencionados en este documento. Por la heterogeneidad agroecológica, sociocultural, económica y política de los países, las

acciones del Banco deben necesariamente enfocarse específicamente a cada uno. Es más, dentro de cada país deberían conceptualizarse opciones de aplicación a nivel regional, departamental y municipal.

Poniendo en práctica algunas de las acciones

estratégicas propuestas, y dado el bajo nivel de actividad actual del Banco en el tema, se estima que en los próximos años el número y la calidad de los préstamos dedicados específicamente a reducir la pobreza rural podría aumentar. De acuerdo con la evolución de la cartera de proyectos de desarrollo rural y las condiciones de pobreza en la región se sugiere la revisión periódica (3-5 años) de las opciones propuestas en este documento. Asimismo, se sugiere realizar una evaluación de la cartera de proyectos en el sector rural en ejecución durante el período 1995-2000 en 2001. A continuación se resumen varias acciones que el Banco podría llevar adelante para implementar las diversas opciones mencionadas.

Desarrollar estrategias a nivel nacional

En la mayoría de los países de la región, no se sigue un patrón estratégico de reducción de pobreza rural, sino que se implementan proyectos de inversión de forma segregada y sesgada hacia los objetivos de las acciones propuestas sin analizar el contexto sectorial y las ramificaciones con políticas nacionales. La preparación de estrategias de desarrollo rural a nivel nacional y en regiones específicas en algunos países sería un insumo clave para la conceptualización e implementación de nuevos programas. Dichas estrategias podrían ser parte del Documento de País preparado por el Banco y los países.

Conceptualizar programas de mediano plazo de implementación escalonada

Los períodos reales de ejecución de proyectos financiados por el Banco en el sector han sido consistentemente mayores que los plazos originales. En este sentido se sugiere continuar la práctica ya común en el Banco de conceptualizar programas de mediano plazo, en etapas, basadas en las características particulares en cada país y en cada proyecto, y las instituciones y comunidades involucradas. Una primera etapa (de 5-6 años) se concentraría en el establecimiento de las condiciones mínimas, político-institucionales y de la capacidad de recursos humanos, necesarias para implementar las

actividades plenas del programa en sus etapas subsecuentes.

Los obstáculos más importantes que limitan a los proyectos de desarrollo rural a alcanzar sus metas físicas y lograr sus objetivos finales han sido los problemas institucionales y la falta de participación de la población meta en el diseño y ejecución de los proyectos. Por lo tanto, es importante incluir en el diseño de proyectos una fase piloto de adaptación de estrategias e instrumentos. Aunque los pequeños proyectos (financiados por el Banco y por otras organizaciones de asistencia al desarrollo) han tenido poca cobertura, son éstas en general las iniciativas de desarrollo rural con más éxito, debido fundamentalmente al alto grado de participación de los beneficiarios, tanto en el desarrollo de innovaciones técnicas como en sus arreglos institucionales eficientes. En este sentido se podría enfatizar una etapa de fortalecimiento institucional que preceda a las actividades de préstamo. Una vez que las técnicas y modalidades de ejecución y mecanismos de participación pública hayan sido adaptadas a las condiciones específicas del lugar se las aplicarían a una escala mayor a nivel de programas de inversión de mayor envergadura. Para facilitar la ejecución de dichos “pre-proyectos” se podrían utilizar más frecuentemente recursos de cooperación técnica y/o directamente de los gobiernos vía préstamos de preinversión.

Enfasis en la ejecución en base al análisis de las experiencias

Por las razones expuestas anteriormente, las acciones de seguimiento técnico de la ejecución de proyectos de desarrollo rural es de suma importancia. Aunque todavía existe más énfasis en las etapas de preparación que en las de ejecución, con el consecuente impacto en la calidad y tiempo de ejecución, existe consenso en el Banco en revertir la situación. En este sentido los especialistas de las Oficinas de País encargados de la supervisión de la ejecución de proyectos podrían programar más tiempo a sus contrapartes nacionales para facilitar el inicio de las actividades, y más visitas de campo para

anticipar y resolver problemas de ejecución y calidad técnica. Estas actividades deberían ser promovidas en la preparación y evaluación de planes individuales de desempeño del personal.

Una opción adicional es el establecimiento a nivel local (en los casos que se justifique por la complejidad de los proyectos) de grupos técnicos consultivos en preparación y ejecución de programas de reducción de pobreza rural que podría asesorar a las instituciones ejecutoras, ayudando en la resolución de conflictos entre dichas instituciones y los beneficiarios de los proyectos. Dichos grupos podrían integrarse con representantes de gobiernos locales, organizaciones comunitarias de base, universidades, empresas privadas y/u otros actores relevantes a las acciones de los proyectos y las zonas en donde se los ejecutan, así como de las agencias financiadoras y de cooperación técnica.

El establecimiento de adecuados indicadores de seguimiento (*benchmarks*) para poder evaluar la eficacia de los procedimientos empleados en la ejecución de los proyectos, y el avance hacia el logro de los objetivos debe comenzar con la incorporación temprana de una base de información a ser desarrollada en la preparación de la operación; incluyendo por ejemplo indicadores de carácter agroecológico, socioeconómico y político-institucional de fácil obtención y actualización. Las tareas de seguimiento podrían ser realizadas por empresas privadas, universidades u ONG, con la colaboración de los ejecutores.

Además de los documentos formales de evaluación ex-post de proyectos financiados por el Banco, la experiencia ganada con la ejecución de los programas de desarrollo rural debe ser utilizada a través de los mecanismos de seguimiento y evaluación, y documentos no formales de actualización de buenas prácticas y procedimientos. La preparación de guías debe realizarse de manera sistemática por medio de la revisión de la literatura, entrevistas con especialistas en los subsectores (por país y región) y por medio de visitas a zonas en donde se haya adoptado o comprobado las prácticas

y procedimientos. Dichos documentos deberían discutirse en seminarios en las Oficinas de País y en la Sede del Banco (y publicarse como manuales de consulta) para que los resultados sean tomados en cuenta en la preparación y ejecución de nuevos proyectos. Complementando las actividades vinculadas a préstamos, el Banco también puede colaborar con los países de la región a través de la preparación de estudios cuyos resultados permitan alcanzar los objetivos planteados en esta estrategia de una manera más efectiva y/o más eficiente. Se sugiere iniciar una serie de documentos de prácticas en desarrollo rural incluyendo el siguiente temario en los próximos tres años: desarrollo de microempresas y finanzas rurales, estrategias y mecanismos institucionales eficaces para la gestión de programas de reducción de pobreza rural, y mecanismos participativos de formulación e implementación de proyectos.

Recursos para implementar nuevos programas

La implementación de las orientaciones propuestas podría representar nuevas necesidades de personal del Banco, tanto en la Sede como en las Oficinas de País; fundamentalmente se requeriría de un número mínimo de especialistas en desarrollo rural para responder a los nuevos desafíos en el sector. Además de conocer el sector rural, dichos profesionales deberían tener amplios conocimientos en desarrollo social, especialmente los que trabajen en las Oficinas de País. Se sugiere que los Departamentos Regionales y el Departamento de Desarrollo Sostenible asignen un mayor número de personal (de planta o contratado) a la conceptualización, ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo rural. Lo anterior no implica crear nuevas posiciones, sino la posible reasignación de recursos existentes de acuerdo a la demanda en cada Departamento y la substitución de plazas que podrían quedar vacantes en el sector y en otros sectores y/o funciones.

Además de la asignación del personal más idóneo a proyectos de naturaleza compleja como los de pobreza rural, podría contemplarse la capacitación

especializada al personal actual, la contratación de profesionales locales de corto plazo, y los acuerdos con universidades, centros de investigación y/o ONG de la región y de países no regionales para utilizar sus capacidades cuando se necesiten. Complementando una mayor masa crítica del Banco en el tema, es necesario reforzar los vínculos con agencias especializadas multi y bilaterales (FAO, FIDA, IICA, GTZ, COTEZU), así como establecer acuerdos de trabajo y financiamiento conjunto y de tipo “*retainer*” con organizaciones especializadas en la preparación, seguimiento y ejecución de programas de reducción de pobreza rural con los enfoques anotados anteriormente. Para facilitar la financiación de dichos programas el Banco puede aprovechar al máximo el uso de diversos fondos de cooperación técnica (nacional, bilateral, regional, así como el cofinanciamiento por parte de otras agencias) en la preparación de los documentos de proyecto; así como de los documentos de país,

estudios y estrategias sectoriales, análisis de capacidad y fortalecimiento institucional a nivel central y local, documentos de buenas prácticas, y guías de procedimientos.

Dadas las características particulares del sector rural (dispersión geográfica, heterogeneidad de actores, y complejidad de las causas de pobreza) los costos de preparación de proyectos rurales podrían ser algo mayores que el costo promedio de preparación de proyectos en el Banco. A medida que la disminución de préstamos orientados a reducir la pobreza rural sea revertida, y que la calidad de acciones que complementan dichos préstamos se incremente, sería conveniente analizar los costos asociados a dichas actividades, y por lo tanto la evaluación de la cartera 1995-2000 sugerida anteriormente podría incluir este aspecto, relacionandolo con los potenciales beneficios derivados de una significativa disminución de la pobreza rural en la región.

REFERENCIAS

- Aristizabal, G., J. Echenique, y R. de Villalobos, con la colaboración de W. Fischer 1992. *Combatiendo la Pobreza Rural en América Latina y El Caribe: Una Nueva Estrategia de Desarrollo Rural*. Informe de consultoría. Departamento de Análisis de Proyectos. División de Agricultura. Washington D.C.
- Banco Mundial. 1997. *Rural Development. From Vision to Action. A Sector Strategy. Environmentally and Socially Sustainable Development*. Washington D.C.
- Banco Mundial. 1988. *Rural Development: World Bank Experience, 1965-1986. Operation Evaluation Department*. Washington, D.C.
- Benito, C.A. 1991. *Proyectos para reducir pobreza rural en América Latina y el Caribe: orientando la agroindustria y la comercialización hacia las poblaciones campesinas*. Informe de Consultoría al BID. Departamento de Análisis de Proyectos. División de Agricultura. Washington D.C.
- BID 1998a. *Rural Finance Strategy. Borrador de Perfil (enero)*. Departamento de Desarrollo Sostenible. Unidad de Microempresa. Washington D.C.
- BID 1998b. *Estrategia de Desarrollo Agroalimentario. Borrador (Febrero)*. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Medio Ambiente. Washington D.C.
- BID. 1998b. *Perspectivas sobre mercados de tierras en América Latina*. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Medio Ambiente. Washington D.C.
- BID. 1998d. *IDB Projects. Vol. V. Issue 1*. Washington D.C. (January-February).
- BID. 1997. *A Strategy for Poverty Reduction*. Departamento de Desarrollo Sostenible. Unidad de Pobreza. Washington D.C.
- BID. 1996a. *Microenterprise Development Strategy*. Departamento de Desarrollo Sostenible. Unidad de Microempresa. Washington D.C.
- BID. 1996b. *Elements of a Sustainable Rural Development Strategy. Perfil*. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Medio Ambiente. Washington D.C.
- BID. 1994. *La pobreza rural en América Latina y el Caribe: un nuevo enfoque para el desarrollo rural*. Departamento de Análisis de Proyectos. División de Agricultura. Washington D.C.
- Binswanger, H.P. 1995. *Agricultural and Rural Development: Painful Lessons*. *Agrekon* 33 (4): 158-66.
- Binswanger, H.P., Deininger, K. y Feder, G. 1993. *Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations*. Policy Research Working Paper No.1164. World Bank. Washington D.C.

- CEPAL. 1997 Panorama Social de América Latina 1996. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- de Janvry, A., E. Sadoulet, y W. Wolford. 1998. From State-led to Grassroots-led Land Reform in Latin America. Borrador. Universidad de California, Berkeley.
- de Janvry, A., R. Murgai, y E. Sadoulet. 1998. Rural Development and Rural Policy. *Handbook of Agricultural Economics*.
- de Janvry, A., R. Marsh, D. Runsten, E. Sadoulet, y C. Zabin. 1989. Rural Development in Latin America. An Evaluation and a Proposal. Programa IICA Serie de Estudios No.12. San José, Costa Rica.
- Echenique, J. 1996. Opciones estratégicas de desarrollo rural en América Latina. Informe de consultoría para la División de Medio Ambiente del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington D.C.
- FAO. 1988. Potencialidades de desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe. Roma.
- FIDA. 1992. The State of World Rural Poverty. An inquiry into its causes and consequences. New York University Press.
- Garret, J.L. 1996. A 2020 Vision for Food, Agriculture, and the Environment in Latin America. Estudio IFPRI para Discusión. Washington D.C.
- IICA. 1995. Problemas e implicaciones de nuevos modelos de desarrollo económico para la agricultura, la alimentación, el medio ambiente y la pobreza rural. San José, Costa Rica.
- Monares, A., y P. Parera. 1995. IFAD Policy in Support of Rural Micro and Small Enterprises: Experiences from Latin America and the Caribbean. IFAD, Roma.
- USAID. 1994. Making Markets Work for the Rural Poor. Bureau for Latin America and the Caribbean. Washington D.C.
- USAID. 1987. AID's Experience with Integrated Rural Development Projects. Washington D.C.

ANEXO 1

PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL FINANCIADOS POR EL BID, 1963-97

País	Proyecto	Año	Monto (US\$m)
Argentina	Desarrollo agrícola riego y colonización (AR0002)	1973	11,5
Bolivia	Programa de desarrollo rural (BO0064 y BO0078)	1963	1,5
	Programa de inversiones para el desarrollo campesino (BO0093)	1993	12,5
	Programa nacional de riego (964/SF-BO)	1995	25,6
			39,6
Brasil	Des. rural integrado Paraíba (BR0152)	1980	40,0
	Des. rural integrado Minas Gerais (BR0160)	1980	60,0
	Des. rural integrado Parana (BR0059)	1980	80,0
	Des. rural integrado Irecé-Bahia (BR0158)	1982	36,8
			216,8
Paraguay	Desarrollo agropecuario integrado (PR0009 y PR0012)	1971	15,4
	Desarrollo rural integrado Dept. Paraguari (PR0079)	1981	31,0
	Consolidación de colonias rurales (PR0083)	1992	55,6
			102,0
Uruguay	Infraestructura empresas lecheras (UR0062)	1996	40,0
	Reconversión y desarrollo de la granja (UR0072)	1997	32,0
			72,0
	Subtotal Región 1		441,9
Belice	Modernización servicios agropecuarios (BL0003)	1997	4,0
	Administración de tierras (BL0007)	1997	0,8
			4,8
Guatemala	Desarrollo Sustentable Petén (GU0081)	1996	16,9
Haití	Desarrollo rural Península del Sur, L'Asile (HA0023)	1980	3,3
Honduras	Desarrollo agrícola integrado: II etapa-INA (HO0017)	1976	40,0
	Desarrollo rural región de occidente (HO0036)	1979	13,7
	Desarrollo rural La Paz-Intibuca (HO0042)	1986	17,3
			71,0
México	Progr. inversión pública des. rural PIDER (ME0009 - ME0040)	1975	40,0
Nicaragua	Programa nacional de desarrollo rural (NI0042)	1994	30,0
	Reactivación productiva agroalimentaria (NI0014)	1997	40,0
			70,0
Panamá	Crédito agropecuario peq/med productores (PN0001)	1974	8,0
Rep. Dom.	Des. agropecuario integrado: I etapa (DR0009)	1972	24,8
	Modernización zonificación de tierras (DR-0018)	1997	32,0
			56,8
	Subtotal Región 2		270,8

Bahamas	Programa de desarrollo rural (BH0023)	1979	4,1
Colombia	Desarrollo rural integrado Boyaca y Santander (CO0030)	1976	64,0
	Desarrollo rural "Arauca II" Colombia (CO0137)	1981	22,8
	Desarrollo rural integrado II zona norte Colombia (CO0173)	1981	64,6
	Programa inversiones de desarrollo rural (CO0186)	1990	75,0
	Titulación de tierras y registro (CO0157)	1997	38,5
			264,9
Ecuador	Desarrollo peq. agricultura: I etapa (EC0070)	1963	1,8
	Desarrollo rural integrado Zamora/Nangaritza (EC0082)	1978	16,9
	Desarrollo rural integrado Pichincha (EC0117)	1980	35,2
	DRI-sur de Loja (EC0045)	1983	15,5
	Desarrollo regional Pichincha II (EC0098)	1992	73,8
			143,2
Jamaica	Rural Parish Market Pogramme (JA0036)	1979	7,0
Perú	Desarrollo rural integrado (PE0117)	1982	46,0
	Desarrollo regional Jaen-Bagua-San Ignacio (PE0042)	1983	42,8
			88,8
Venezuela	Desarrollo rural integrado (VE0001/04/05)	1970	75,0
	Subtotal Región 3		583,0
TOTAL			1295,7

Fuente: Base de datos SDS/ENV.

Notas: Los años se refieren al año de aprobación. Los montos corresponden a la fracción del costo total del programa financiada por el BID, en valor nominal. Se incluyen préstamos clasificados como de "Desarrollo Rural", sin embargo dado que el Banco ha financiado componentes o subcomponentes de desarrollo rural vinculados a proyectos agrícolas, de microempresas, de reducción de pobreza, de salud, educación, etc; así como cooperaciones técnicas nacionales y regionales cuyos objetivos han sido el desarrollo rural, se estima que el monto total de financiamiento BID a actividades de desarrollo rural es superior al registrado en el cuadro. Región 1,2,3 se refiere a la organización geográfica actual de los Departamentos Regionales del Banco.

ANEXO 2

ESTIMACION DE PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL EN PREPARACIÓN, BID 1998

País	Proyecto	Monto (US\$m)
Brasil	Programa zona da mata Pernambucana (BR-0246)	120,0
	Preparación y desarrollo de programas ecoturísticos (BR-0208)	10,0
	Apoyo al manejo de pesca artesanal en Alagoas (TC-9611098)	0,8
	Consolidación asentamientos rurales (BR-0274)	75,0
Paraguay	Tecnificación y diversificación de la producción campesina (PR-0084)	13,0
Haití	Modernización sector agrícola (HA-0016)	30,0
México	Agua y saneamiento rural (ME-0150)	200,0
Colombia	Desarrollo rural integrado IV (CO-0192)	100,0
Ecuador	Proyecto de irrigación CALPI (TC-9309297)	1,0
Jamaica	Programa manejo de cuencas (JA0039)	14,0

Fuente: BID (1998d)

ANEXO 4

LECCIONES DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO

Es complejo realizar un análisis riguroso de las experiencias recogidas de casi dos décadas de programas de desarrollo rural integrado (DRI) en América Latina dado que el tema ha sido objeto de polémicas, inevitablemente, con contenidos ideológicos. En efecto, las políticas de intervención focalizadas en grupos sociales desfavorecidos (urbanos o rurales) han sido objeto de críticas tales como: (i) ante escasez de recursos, es necesario asignar fondos a los sectores más productivos (“primero hay que crecer y luego distribuir”) y (ii) las políticas de desarrollo rural son políticas “sociales”, distribucionistas y no eficientes. Frente a estos argumentos, la estrategia DRI sostuvo que “invertir en los pobres rurales” era, además de una política que reconocía objetivos de equidad, también una asignación eficiente de recursos pues la potencialidad productiva de los pequeños productores aseguraría retornos financieros y económicos satisfactorios, una vez que se solucionaran los principales obstáculos para su desarrollo. La crisis económica que caracterizó a la década de los años 1980 brindó las condiciones para que esta polémica se agotara sin resolverse.

Hacia fines de dicha década se elaboraron dos importantes estudios de evaluación sobre las experiencias de desarrollo rural: USAID (1987) y Banco Mundial (1988). Ambos estudios, así como otros trabajos producidos por distintas fuentes incluido el BID (Ariztizabal et al. 1992), la GTZ, y otras agencias de desarrollo, identificaron una lista de problemas que afectaron la ejecución y la obtención de los objetivos de los programas DRI. Este anexo resume ocho lecciones aprendidas de dichas experiencias, vinculándolas a las opciones estratégicas propuestas en el documento principal.

El alcance de la estrategia de desarrollo rural, hacia una perspectiva global

Se ha cuestionado que, pese a la importante magnitud de recursos dirigidos al desarrollo rural, los resultados obtenidos han solo beneficiado a porciones muy pequeñas de la población rural pobre y, en varios casos, no se ha llegado a estos estratos, habiéndose desviado estos recursos hacia otros sectores de la población rural. Esta proposición general debe ser considerada cuidadosamente. En efecto, en muchos casos han ocurrido estos fenómenos pero, al mismo tiempo, pueden también identificarse numerosos casos en los cuales los recursos asignados beneficiaron en forma significativa a los grupos objetivo seleccionados.

La principal lección aprendida en este sentido es que las estrategias y políticas de desarrollo rural deben ser concebidas a nivel nacional con una perspectiva global, aun si las acciones concretas (p. ej. proyectos, actividades, etc.) con que se comiencen a implementar tales políticas sean de carácter puntual y de reducida dimensión. La falta de tal enfoque global y dirección política centralizada ha sido la principal causa de la falta de control, el desvío de los recursos y el agotamiento de numerosas iniciativas puntuales en muchos países de la región. Asimismo, pese a los esfuerzos realizados, no se habría alcanzado un umbral o masa crítica de recursos necesarios para contrarrestar la magnitud del problema, e incluso en las regiones en donde hubo significativa inversión no hubo continuidad en la asignación de los flujos de recursos requeridos. Se podría concluir en este sentido que la experiencia DRI, constituyó un esfuerzo inconcluso pero no necesariamente un fracaso.

La influencia del contexto económico y político en el desarrollo rural

Las evaluaciones realizadas han reiterado que los objetivos de las políticas de desarrollo rural, coexistían con objetivos contradictorios de políticas sectoriales o macroeconómicas aplicadas simultáneamente. Típicos ejemplos han sido las políticas de importación de alimentos, de tipo de cambio y de control de precios de los productos básicos.

Otra importante lección es la que surge de reconocer que, ante cambios contextuales imprevisibles (p.ej. modificaciones de precios internacionales; cambios en la política monetaria; macrodevaluaciones, etc.), aquellos programas y proyectos de desarrollo rural con amplios grados de flexibilidad en la ejecución de sus diversos componentes pudieron adaptarse mejor a las nuevas condiciones y alcanzar los objetivos prefijados, pese a las condiciones adversas.

El rol de los financiadores externos, en estas circunstancias, es de crucial importancia para permitir rápidos cambios en la ejecución de los distintos componentes de estos programas y proyectos. Asimismo, de estas experiencias se extraen lecciones útiles para la futura formulación de programas y proyectos de desarrollo rural: por un lado, durante todo el ciclo de preparación de estas iniciativas es importante incorporar análisis de consistencia de las políticas sectoriales y macroeconómicas a fin de evitar contradicciones importantes o al menos asegurar que no se desarrollen mecanismos de discriminación negativa hacia los grupos de beneficiarios; por otra parte, la formulación de los distintos componentes de estos programas debe incorporar la dimensión de “flexibilidad”, que asegure la posibilidad de introducir cambios oportunos durante la implementación, si se produjeran modificaciones de contexto negativas para la obtención de los objetivos de la política de desarrollo rural.

La identificación de “grupos objetivo” y la formulación de políticas pertinentes

En los estudios de evaluación se ha señalado que la ineficacia identificada en muchos de los programas y proyectos de desarrollo rural se relacionaba con fallas fundamentales de diseño: los componentes propuestos tendrían poco que ver con las necesidades reales de los grupos objetivo seleccionados. En rigor, la principal lección que se extrae de la experiencia tiene que ver con la necesaria diferenciación de los grupos de pobres rurales y de su dinámica de reproducción. Sin adecuados diagnósticos es sumamente difícil formular políticas pertinentes. Por lo tanto, es necesario incluir estudios socioeconómicos adecuados para identificar a los diversos grupos de pobres rurales, prestando especial atención a los grupos más vulnerables como mujeres e indígenas.

También se extraen otras lecciones correspondientes a este tema cuando se analizan algunos "dilemas" planteados frecuentemente: beneficiar sólo a los pequeños productores rentables versus beneficiar a otros grupos de pobres rurales; incorporar solamente componentes productivos versus enfatizar componentes de infraestructura básica y social, etc. Estos dilemas pierden importancia cuando se incorpora la noción de diferenciación pues, por ejemplo, es posible identificar necesidades de infraestructura en comunidades de pequeños productores agrícolas, así como la incorporación de componentes productivos no agrícolas para incrementar los ingresos de la población rural pobre sin tierra.

El proceso de formulación y los componentes de los programas

Las evaluaciones elaboradas han señalado varios problemas relacionados con el diseño de los proyectos y programas de desarrollo rural. Por un lado, se identifican una serie de problemas derivados de formulaciones

con sesgo tecnocráticos (v.g. “de arriba hacia abajo”), que no habrían tomado en cuenta suficientemente las reales necesidades y problemas que afectaban a los grupos objetivo. Además, se identifican un grupo de modalidades de ejecución, impuestas generalmente por los financiadores externos, que objetivamente habrían operado contra la correcta implementación de los proyectos.

La participación de los futuros beneficiarios en las primeras etapas de identificación de los proyectos pasaría a ser un requisito indispensable; la adecuación del número y tipo de componentes a los ritmos de absorción, interés y participación de los beneficiarios deberían prevalecer sobre los calendarios formulados con lógica exclusivamente técnica; los tiempos de “compromiso” y desembolso de los recursos, deberían adecuarse a la compleja dinámica de implementación participativa.

La participación de los beneficiarios

Todas las evaluaciones realizadas coinciden en afirmar que cuando la participación de los beneficiarios no ha sido activa, los proyectos y programas de desarrollo rural no han alcanzado los objetivos prefijados. Lo anterior es condición necesaria pero no suficiente, pues la inexistencia de mecanismos adecuados para canalizar los deseos y potencialidades de los pobres rurales constituye un importante obstáculo para asegurar una eficaz participación de estos grupos.

De las experiencias surge la recomendación de asegurar la participación de los grupos objetivo no sólo en el diagnóstico y la programación inicial, sino que en todas las fases de ejecución, control y evaluación. Igualmente substantiva es la participación diferenciada, mediante mecanismos que aseguren la integración de mujeres, jóvenes y otros grupos específicos. En este sentido merece destacarse que el fomento de la participación de la mujer a través de componentes específicos “para el desarrollo de la mujer”, aumentó su aislamiento y marginalidad, contribuyendo a que las mujeres no participaran en la globalidad de los proyectos. En vez de crear un componente aislado, el esfuerzo debe concentrarse en abrir el acceso de la mujer a la decisión sobre el conjunto de los programas.

Los impactos obtenidos y la sustentabilidad de los programas

Algunas evaluaciones elaboradas indican que la rentabilidad esperada de los programas y proyectos de desarrollo rural (medida con indicadores sintéticos como la TIR) no habría sido alcanzada. Otros indican que los impactos esperados sobre la producción y los ingresos reales de los beneficiarios habrían sido insuficientes. Muchas evaluaciones ex-post coinciden en señalar que buena parte de los servicios de apoyo y la infraestructura habrían dejado de operar o mantenerse en forma adecuada una vez que finalizaron los desembolsos de los préstamos externos.

En todo caso, dada la discontinuidad en el tiempo de las estrategias de desarrollo rural es también muy difícil arriesgar conclusiones sobre los impactos en los ingresos reales de los beneficiarios de estos programas y proyectos y sobre la verdadera causalidad entre proyectos de este tipo y falta de sustentabilidad.

El marco institucional y la organización para la ejecución de programas

Al respecto, la evaluación de las experiencias de desarrollo rural en ALC señala dos grandes temas/problemas: por un lado, la cuestión del marco institucional centralizado o descentralizado y el tamaño “óptimo” de las intervenciones; y por otra parte, la importante cuestión de la coordinación interinstitucional. En general, se

coincide en que estos problemas no fueron adecuadamente resueltos, creando obstáculos importantes a la eficacia de la política de desarrollo rural.

En relación a la primera cuestión, la experiencia indica que es necesario contar con una autoridad rectora y central de la política de desarrollo rural, pero al mismo tiempo fomentar la multiplicidad y autonomía relativa de iniciativas locales y microregionales de desarrollo rural como elementos cruciales para el éxito de tal estrategia. En efecto, cuando los programas se formularon y ejecutaron centralizadamente la respuesta de los beneficiarios fue escasa y su participación casi nula; cuando se desarrollaron múltiples y pequeñas iniciativas de desarrollo rural a nivel local sin un apoyo y coordinación central, las mismas duraron poco, tuvieron muy escaso impacto y la posibilidad de que fueran duplicadas fue nula. La discusión sobre el “tamaño óptimo” de los programas y proyectos, pasa a ser una cuestión secundaria cuando se la considera desde esta perspectiva de combinación de centralización de la política y descentralización de la ejecución.

En relación a la coordinación interinstitucional se sugiere: (i) revisar el papel casi exclusivo que se asignó al sector público en la ejecución de programas, proyectos y componentes multisectoriales; (ii) reestudiar los mecanismos de asignación y gestión presupuestaria y de caja para la ejecución de los programas y proyectos de las actividades de ejecución; y (iii) respetar los ritmos de absorción y modalidades de participación directa de los beneficiarios en la programación.

El rol de los agentes de financiamiento externo

La evaluación elaborada por el Banco Mundial incluye una larga serie de críticas al rol desempeñado por el Banco como financiador y supervisor de los programas y proyectos de desarrollo rural. En buena medida, las conclusiones obtenidas por este estudio se aplican a los demás agentes de financiamiento externo. En particular merecen citarse las siguientes:

- C la injustificada presión del Banco (motivada por metas presupuestarias internas) sobre varios países para ejecutar programas y proyectos de desarrollo rural en tiempos y modalidades no necesariamente compatibles con las capacidades y necesidades nacionales;
- C la ausencia de suficiente personal capacitado y comprometido con la estrategia de desarrollo rural en el Banco, que motivó que buena parte de personal asignado a estas tareas no las desarrollase con capacidad suficiente, tanto en las fases de formulación como, en especial, en las etapas de implementación de los proyectos;
- C la incapacidad de buena parte de los supervisores de proyectos de desarrollo rural, para advertir la importancia de variables contextuales y/o cambios en dichas variables, tenían sobre la adecuada implementación de los programas y proyectos;
- C la insuficiente atención demostrada por el personal del Banco sobre los aspectos de seguimiento y evaluación; y
- C muchas prácticas y procedimientos del Banco aplicadas globalmente a todos los sectores de actividad, se revelaron incompatibles con la implementación adecuada de los programas y proyectos de desarrollo rural.