

# **BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

## **PERFIL DE ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL <sup>1</sup>**

Borrador preliminar para discusión. Noviembre 2003

### **OBJETIVO**

El objetivo de esta estrategia es acelerar el desarrollo económico y reducir la pobreza e inequidad en las áreas rurales de América Latina y el Caribe, estableciendo lineamientos para la acción del Banco en el mediano plazo. El documento enfatiza la naturaleza territorial, multisectorial y heterogénea del desarrollo rural y la necesidad de fortalecer aspectos de competitividad, de desarrollo social, de modernización del estado, de integración regional y de gestión de los recursos naturales en el ámbito rural de la región.

La estrategia se orienta a promover la competitividad rural (agroalimentaria y de actividades productivas extra-agrícolas), reducir pobreza y fortalecer políticas e instituciones. El plan de acción resalta la necesidad de mejorar la calidad de las operaciones del Banco, desde la conceptualización de programas de inversión en el marco de estrategias sectoriales nacionales, hasta la necesidad de fortalecer la capacidad técnica interna y de las alianzas de trabajo con otras agencias de desarrollo.

Esta iniciativa consolida las tres estrategias del Banco vinculadas al ámbito rural (Reducción de Pobreza Rural, GN-1995-5, 1998; Desarrollo Agroalimentario, GN-2069-1, 2000; y Finanzas Rurales, GN-2123-3, 2002) dándole seguimiento a la propuesta de la Estrategia Institucional (GN 2077-15, 2002) de consolidar estrategias sectoriales y guías operativas existentes. Se espera de esta manera cumplir efectivamente con las metas de la Octava Reposición, con los dos objetivos fundamentales de la Estrategia Institucional (Reducción de Pobreza y Promoción de la Equidad Social y Crecimiento Económico Sustentable), las cuatro áreas estratégicas prioritarias del Banco (Modernización del Estado, Competitividad, Desarrollo Social e Integración Regional), la Estrategia de Medio Ambiente y el logro de las metas de desarrollo de la Cumbre del Milenio. El documento incluye sugerencias para actualizar la política agropecuaria (OP-721, 1982), la política de desarrollo rural (OP-752, 1984) y la política de asentamientos del Banco (GN-924, 1972), consolidándolas en una nueva política de desarrollo rural.

### **DIAGNÓSTICO**

La región enfrenta tres grandes desafíos: consolidar el crecimiento económico, lograr una mayor equidad y reducir la pobreza. Los elementos esenciales en dichos desafíos son las transformaciones productivas del sector agroalimentario (para generar crecimiento y lograr una mejor inserción de la región en la economía mundial) y las acciones directas para reducir la pobreza rural. Por su potencialidad, el ámbito rural, como territorio, es estratégico en el desarrollo armónico de los países de la región.

#### **El desarrollo rural es una prioridad estratégica regional**

El concepto de desarrollo rural utilizado en este documento es amplio, abarca tanto los sectores productivos como los aspectos ambientales y sociales. El sector primario continúa siendo uno de los motores fundamentales de la economía rural.<sup>2</sup> Existe consenso en que el desarrollo territorial rural posibilita: (i) satisfacer las crecientes necesidades de alimentación a nivel mundial; (ii) reducir los precios reales de los alimentos (beneficiando especialmente a los consumidores más pobres, urbanos y rurales, los que gastan la mayor parte de su ingreso en alimentación); (iii) generar vínculos económicos relevantes en las cadenas productivas, tanto hacia atrás (industrias productoras de semillas, fertilizantes, maquinaria) como hacia adelante (procesamiento, mercadeo y transporte de productos); (iv) incrementar el empleo y el ingreso (con el consecuente impacto en la disminución de pobreza); y (v) a través de aumentos en productividad (si ocurren de una manera sostenible), disminuir la presión sobre el uso de tierra, especialmente en zonas marginales, con un efecto potencial positivo sobre el medio ambiente.

Asimismo, la creciente importancia del empleo y el ingreso rural no agrícola en la economía rural, así como la necesidad de lograr un manejo sostenible de los recursos naturales y reducir la pobreza le da a la agenda de desarrollo rural un papel crítico en el desarrollo regional.

La incidencia de la pobreza, en términos relativos, es mayor en el medio rural que en el urbano. En el año 2001 el 56% de los hogares rurales se encontraban en condiciones de pobreza, y el 33% en condiciones de extrema pobreza.<sup>3</sup> Esta situación no se ha modificado substantivamente durante las últimas dos décadas, manteniéndose la cifra total de pobres rurales cercana a 80 millones de personas. En el período 70-80, un 74% de la disminución de la pobreza rural relativa a la urbana se explicaba por migración y en el período 80-90, en un 68%.<sup>4</sup> La aparente reducción del número de pobres rurales respecto a los pobres urbanos ha sido en gran medida una reubicación de la pobreza, lo que no resuelve el problema de la pobreza agregada.<sup>5</sup>

La situación dramática de la pobreza rural constituye un enorme reto social y político para los países de la región, incluyendo ramificaciones con fenómenos de violencia rural, producción y comercialización de cultivos ilícitos, e inseguridad en la tenencia de la tierra.<sup>6</sup> Más del 60% de los pobres en México, Centroamérica y los países andinos son rurales.<sup>7</sup> Aproximadamente dos tercios de la población rural en condiciones de pobreza son pequeños agricultores y el resto son trabajadores sin tierra; mientras que la mitad de los pobres rurales tienen limitado acceso a recursos productivos para generar suficientes ingresos agrícolas. Las proyecciones indican que éste grupo crecerá aún más con relación a los pobres rurales que si tienen acceso.

El deterioro de la competitividad de numerosos sistemas agrarios tradicionales (agricultura familiar y pequeñas empresas agropecuarias) explica en parte la incidencia de la pobreza rural de los últimos años. La agricultura del maíz y otros granos básicos de las laderas Mesoamericanas y los sistemas cafetaleros (entre otros sistemas agrarios tradicionales que han constituido la base de la economía y la sociedad regional) han sido muy afectados por la apertura de mercados. La mayoría de los productores tradicionales han tenido dificultades para transformar sus sistemas productivos, hacerlos más competitivos y vincularlos a mercados dinámicos. Las causas de estas dificultades incluyen: (i) factores estructurales como el limitado acceso a tierra y agua y bajos niveles de educación; (ii) la ausencia de políticas efectivas de reconversión y fomento productivo; y (iii) las políticas proteccionistas de los países más desarrollados que restringen el acceso de numerosos productos agropecuarios y agroindustriales a sus mercados, lo que ha debilitado las oportunidades de la liberalización y apertura de las economías de la región.

Como respuesta a estos desafíos, se han generado avances en la definición de nuevos enfoque de desarrollo rural, en la construcción de consensos amplios sobre la cuestión rural y en el retorno del desarrollo rural a la agenda de gobiernos y agencias internacionales. Este movimiento, iniciado a mediados de los 90, se ha consolidado en los primeros años de ésta década en el marco del alivio a la pobreza, objetivo prioritario de las agencias y gobiernos de América Latina y Caribe y tema central en las Metas de Desarrollo del Milenio. El resultado ha sido que el desarrollo rural ha recobrado una prioridad estratégica al mas alto nivel en la Región.<sup>8</sup> Como consecuencia de ello, las agencias técnicas y financieras han elaborado estrategias de desarrollo rural y muchos gobiernos han diseñado y aplicado, o están por hacerlo, estrategias y políticas de desarrollo rural en las que se enfatizan la competitividad rural, la transformación productiva y la reducción de la pobreza.<sup>9</sup>

El ALCA es elemento adicional que explica la prioridad estratégica del desarrollo rural en el marco de la integración regional en curso. Los procesos de apertura comercial agrícola no son neutros sino que generan beneficios y costos. Muchas zonas rurales marginales pueden resultar perdedoras, a menos que la liberalización comercial se acompañe de políticas que promuevan el desarrollo de dichas zonas y ayuden a los pequeños agricultores a adaptarse a los procesos de apertura comercial y promover medidas de apoyo a su modernización, reconversión y diversificación.

## **Condicionantes de una nueva estrategia de desarrollo rural**

El contexto en que se desenvuelven las áreas rurales en la región ha sufrido cambios de importancia, existiendo nuevos condicionantes tanto externos como internos.

### *Cambios positivos en el entorno*

Se han identificado algunos avances que contribuyen a reducir la pobreza rural. Con relación al acceso a los servicios públicos, América Latina registra una reducción de la brecha educacional entre las zonas urbanas y rurales y, en estas, entre hombres y mujeres; una reducción de la deserción escolar, más significativa en las zonas rurales que en las urbanas; progreso en la cantidad y calidad de los caminos rurales, la electrificación y la telefonía; acceso a los medios masivos de comunicación; e inicio de la instalación de telecentros y otras modalidades de acceso a Internet en zonas rurales. Estos logros se explican en buena medida por los incrementos del gasto social, que ha sido altamente redistributivo en todos los países.<sup>10</sup>

Con respecto a la transformación productiva, se observa un aumento notable de las exportaciones agropecuarias no tradicionales<sup>11</sup> tales como frutas, flores y hortalizas, los cuales se caracterizan en general por una intensidad alta de mano de obra; un mayor valor agregado; y una ampliación y diversificación de las actividades económicas rurales no agropecuarias. Asimismo se pueden notar nuevas demandas de los consumidores (a medida que aumenta el ingreso), hacia más proteína animal, frutas, hortalizas, productos orgánicos y en general hacia mayores requisitos de inocuidad de alimentos.

En el ámbito político, los procesos de descentralización y de elección por sufragio universal de las autoridades municipales y provinciales explican las mayores atribuciones de los poderes locales en la asignación de los recursos públicos para el desarrollo. Esto ha estimulado una mayor movilización social donde los sectores rurales pobres y tradicionalmente excluidos han podido expresar sus demandas. Asimismo, los derechos de los pueblos indígenas han sido reconocidos en muchas legislaciones nacionales.

### *Ajuste, globalización y competitividad*

Las reformas estructurales han subordinado las políticas sectoriales a los equilibrios macroeconómicos y a la desaparición de buena parte de los instrumentos de política pública sectorial del pasado, como subsidios, tipos de cambio diferenciados, franquicias, poderes de compra de las empresas estatales, y fijaciones de precios a productos básicos. La apertura comercial y la liberalización de los mercados de capitales en un contexto impulsado por las exportaciones, han acelerado la inserción de las economías nacionales en el proceso de globalización. En consecuencia, la capacidad de los gobiernos nacionales para orientar sus economías se ha visto limitada por factores que escapan a su control incluso en circunstancias de un manejo adecuado de las variables macroeconómicas. Este debilitamiento marca la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos municipales o locales, como se señalará mas adelante.

La globalización de los sistemas agroalimentarios es uno de los factores condicionantes de la evolución de las economías rurales. Se trata de un fenómeno inducido por la modernización competitiva de la producción agroalimentaria y la concentración de las industrias agroalimentarias (en muchos casos promovida por una creciente inversión extranjera), al que se agregan los vínculos que dicho proceso tiene con la determinación de las normas y estándares alimenticios.<sup>12</sup>

La innovación tecnológica (en procesos y productos) y una mayor productividad son condiciones esenciales para el incremento de la competitividad y determinantes críticos del mejoramiento de los ingresos de la población rural. La competitividad es un fenómeno sistémico (no necesariamente un atributo de empresas o unidades de producción individuales o aisladas) que depende de las características del entorno, a escala tanto de territorios rurales específicos como de los contextos nacionales. Los vínculos de dichos territorios con mercados dinámicos son necesarios para la expansión de las oportunidades rurales, no siendo suficiente

dependen sólo de la demanda interna, sobre todo cuando los territorios rurales son pobres.

#### *Impacto asimétrico de la apertura*

La alteración de las ventajas relativas entre productos exportables y productos para el mercado interno y entre *commodities* y productos “nicho” o diferenciados, ha dado lugar en varios países a un crecimiento significativo de las exportaciones de rubros no tradicionales. La apertura del sector agropecuario ha sido aprovechada en particular por empresas con mayores recursos y potencial para la producción de productos exportables, con capacidad de acceder al financiamiento, a la tecnología y a la información sobre las condiciones de los mercados interno y externo. En cada país, los beneficios de este proceso han tendido a concentrarse en algunos productos, y en consecuencia en determinadas regiones y en empresas medianas o grandes.

Esta dinámica tiene el riesgo de acentuar el carácter polarizador del proceso de modernización agroalimentaria de la región, ante un Estado con menores márgenes de financiamiento a la agricultura familiar, al desarrollo tecnológico, los sistemas de información y de apoyo a la inserción internacional de las PYMES; y baja capacidad para satisfacer las exigencias de sanidad agropecuaria y de calidad e inocuidad de los alimentos.

#### *Fallas de mercado y costos de transacción*

Las fallas de los mercados rurales de factores, bienes y servicios, constituyen obstáculos a los incrementos en competitividad y afectan las inversiones privadas. Estas fallas muestran sesgos negativos para los pequeños productores y la población en condiciones de pobreza con respecto a mejores condiciones de empleo, productividad, e ingreso.<sup>13</sup> Las iniciativas para perfeccionar estos mercados, en el marco del proceso de apertura y ajuste, no dieron los resultados esperados, siendo notables los casos de tierras y finanzas rurales. Es necesario, por lo tanto, que el estado corrija fallas de mercado promoviendo políticas sin sesgos negativos para la producción primaria y creando condiciones para que los mercados y el sector privado puedan asumir un mayor protagonismo.<sup>14</sup>

Las fallas de mercado y sus implicaciones en los costos de transacción constituyen, por una parte, fenómenos exógenos a la unidad familiar, entendidos como barreras estructurales de acceso a ciertos mercados. Por otra parte, las fallas pasan a ser determinantes endógenos en las decisiones de venta o autoconsumo o de empleo externo o autoempleo, dado que existe una brecha —generada por los costos de transacción— que hace que el precio de compra supere al de venta o que la productividad neta supere al salario más los costos de transacción de acceder al empleo extraparculario.<sup>15</sup>

#### *Mercados financieros rurales poco eficientes*

Existe un vacío en la provisión de servicios financieros rurales al no haber proveedores sostenibles, eficientes, y con escala adecuada. Son varias las razones por las cuales los intermediarios financieros formales tienen una presencia reducida en el ámbito rural y una desventaja competitiva frente a los intermediarios informales, que gracias a su proximidad geográfica y sus relaciones sociales y económicas cruzadas, tienen ventajas en términos de información y costos de transacción.<sup>16</sup> Sin embargo, los intermediarios financieros semi-formales e informales, tales como cooperativas de crédito y ahorros, proveedores, y prestamistas, cuentan con capital limitado y a menudo están restringidos en un área geográfica limitada.<sup>17</sup> En el ámbito rural, los clientes más atractivos son los grandes productores y empresarios que tienen mayores ingresos, los que cuentan con garantías reales e historias crediticias establecidas. Entre los años 50s y 80s, el papel de los bancos agrícolas de propiedad y administración estatal era dominante, pero en los últimos años su papel ha disminuido. Estas instituciones se han justificado históricamente por fallas de mercado es decir, en la incapacidad o falta de voluntad de las entidades financieras privadas para actuar de una manera socialmente deseable. Sin embargo, en general, los bancos no lograron la sostenibilidad institucional y una focalización eficiente, y la combinación de conflictos de interés en gobernabilidad, riesgo moral y operaciones ineficaces ha generado problemas significativos.<sup>18</sup>

### *Concentración de la tierra*

América Latina es el continente que exhibe los índices más altos de concentración de la tierra lo que demuestra la necesidad de replantear este tema en la región. Las expectativas puestas en el desarrollo de los mercados de tierra no parecen haberse confirmado, ya que las transacciones se efectúan básicamente al interior de un mismo estrato de productores, sin alterar la estructura de propiedad. Por otra parte, los mercados más dinámicos son los existentes alrededor de las ciudades y en las zonas de reciente colonización, en donde hay menos incidencia de pobreza. Los cambios en la estructura de la propiedad de la tierra han sido, por ello, menores y por la vía del mercado no se ha logrado extender el acceso a ese recurso a las familias rurales que han estado tradicionalmente marginadas. Complementariamente, es necesario buscar soluciones a la grave situación de minifundio a través de programas que posibiliten la reconversión parcelaria hacia superficies de mayor viabilidad económica.

### *Manejo sostenible de los recursos naturales*

Las actividades productivas agropecuarias, practicadas de manera no sostenible, han deteriorado los recursos naturales lo que hace necesario corregir dichas externalidades ya sea a través de instrumentos de mercado que afectan los precios relativos de los factores, el pago por servicios ambientales o medidas administrativas y de control como la protección de parques nacionales y áreas protegidas.<sup>19</sup> Además de la utilización de técnicas de producción depredadoras desde el punto de vista de su impacto en los recursos naturales renovables, las políticas inadecuadas de uso y acceso a los recursos naturales y los escasos incentivos para conservarlos son grandes desafíos en el ámbito regional. La inseguridad jurídica de tenencia de tierra ha afectado su disponibilidad y calidad.<sup>20</sup>

La preocupación por la sostenibilidad de los recursos naturales adquiere una importancia política creciente a medida que la conciencia social sobre el problema aumenta. Es necesario definir marcos regulatorios para la producción de alimentos que fomenten el uso sostenible de los recursos. Por otra parte, la certeza de que lo ambiental se vincule, a escala internacional, con las negociaciones comerciales le otorgan al tema una gran importancia económica, a aquellos países que basan su economía en exportaciones agrícolas. Articular una estrategia productiva sostenible en el largo plazo, supone importantes requerimientos institucionales del sector público, el desarrollo de un marco regulatorio adecuado y la implementación de programas de inversión pública, en particular el desarrollo tecnológico.

### *Cambios en la estructura de la población y del empleo rural*

La región ha experimentado un proceso muy acelerado de urbanización en la segunda mitad del Siglo XX.<sup>21</sup> La emigración constituye, en primer lugar, una constatación de la incapacidad de las zonas rurales para ofrecer empleo remunerativo a una población creciente.<sup>22</sup> En segundo lugar, existen efectos adversos de la emigración sobre las familias (hogares abandonados, niños que crecen sin figuras paternas o maternas) y las localidades rurales (pérdida de talento, requisitos derivados de cambios bruscos de demografía rural). Por otro lado y en contraste con lo anterior, son evidentes las oportunidades que se derivan de las remesas de los migrantes y de las redes sociales a través de las cuales las localidades rurales pobres pueden acceder a nuevos conocimientos y habilidades.<sup>23</sup>

Cerca de 44 millones de personas conforman la población agrícola económicamente activa de la región, de las cuales el 17% son mujeres. El peso de la PEA agrícola ha disminuido desde un 42% en los años 70, a menos del 24% en el 2000.<sup>24</sup> Los cambios en la estructura del empleo rural y, consecuentemente en las estrategias de generación de ingresos de las familias rurales de la región, son dramáticos. Los residentes rurales con empleo no-agrícola son aproximadamente 20 millones de personas o casi el 40% de la PEA rural total. El peso relativo del empleo rural no agrícola en el empleo de los hogares rurales creció, en las últimas décadas, a más del 4% anual en promedio mientras que el propiamente agrícola, se redujo a un 0.4% por año o, si se incluye el empleo agrícola de los residentes urbanos se mantuvo prácticamente constante.<sup>25</sup> En términos absolutos, el

número de personas de hogares rurales empleadas en los sectores no agrícolas, aumentó en 2.5 millones, en tanto que el número de miembros de hogares rurales empleados en la agricultura, disminuyó en 933 mil. Sin embargo, el número de trabajadores del sector agrícola con residencia urbana, aumentó en 1.1 millones, por lo que el total (habitantes rurales más urbanos) de empleados en la agricultura tuvo un incremento neto de 200 mil personas en la región.

Los ingresos derivados del empleo rural no agrícola en la segunda mitad de los 90, representaban en promedio el 47% del ingreso rural total, con una estructura ocupacional semejante a la de los empleos urbanos, aunque a niveles de productividad más bajos y con un mayor peso relativo de los servicios. Las mayores y mejores oportunidades de empleos rurales no agrícolas se concentran en áreas de mayor dinamismo agrícola, lo que refleja la creciente interdependencia de la agricultura moderna con respecto a los sectores secundarios y terciarios de la economía.<sup>26</sup>

### *El concepto de la ruralidad*

Es necesario reinterpretar el espacio rural ya que las definiciones censales a partir de las cuales se hace la distinción entre lo rural y lo urbano crean una falsa identidad de lo rural con lo agropecuario y profundizan la brecha entre lo rural y lo urbano, cuando el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales es uno de los aspectos más necesarios de cualquier esfuerzo tendiente a la superación de la pobreza rural. Si se toma en cuenta solamente el umbral de densidad demográfica como criterio relevante para delimitar lo urbano hay una clara sobreestimación del grado de urbanización de buena parte de los países de la región

En el contexto latinoamericano ha prevalecido una definición de ruralidad basada en conceptos sectoriales y demográficos que han ocultado en muchos casos una realidad menos urbana que lo que generalmente revelan las estadísticas.<sup>27</sup> En éstas se define a la población rural como aquella que reside en zonas dispersas de baja densidad, poco desarrollo de infraestructura y dedicada primordialmente a actividades primarias de la agricultura. En la práctica este concepto se ha orientado a la aplicación de criterios de concentración poblacional, primando dos definiciones: la que toma en consideración criterios de aglomeración de población, estableciendo cotas de urbanización (ej. entre 2,000 y 2,500 habitantes), y la que toma una definición de orden administrativo, definiendo como urbana cualquier concentración donde tenga sede la administración del gobierno local, independiente del tamaño de población. En ambas definiciones se excluye cualquier referencia a la actividad económica, o a las dinámicas e interrelaciones que los centros urbanos puedan tener con el medio rural circundante. Las definiciones tradicionales desconocen el proceso de concentración poblacional rural como un patrón de características locales, en donde si bien puede existir cierta concentración poblacional eso no significa mayores diferencias en cuanto a los comportamientos económicos, institucionales y sociales con las zonas de patrones de localización más dispersa.<sup>28</sup>

### *Debilidad de la arquitectura institucional rural*

La debilidad de la arquitectura institucional constituye uno de los obstáculos más serios al desarrollo rural. De los cambios en dicha arquitectura dependerán, en gran medida, las tasas de crecimiento de la economía y una mejora de las condiciones de vida de las familias rurales. El desarrollo institucional es indispensable para que los procesos de desarrollo tiendan a superar y no a reproducir, las relaciones de poder que marginan a los sectores pobres de las oportunidades y beneficios del desarrollo. La existencia y funcionamiento de redes y de relaciones sociales de reciprocidad, basadas en la confianza; los elementos culturales y la identidad territorial; y los vínculos con actores externos al territorio, perfeccionan la democracia ampliando los espacios de ciudadanía. Además, estos son factores que facilitan el aprendizaje colectivo, prerequisite para la amplia difusión del progreso técnico y para la competitividad.

El desarrollo del ámbito rural depende de las características de la arquitectura institucional<sup>29</sup> y de la flexibilidad con que ésta se adapte a los desafíos mencionados anteriormente. En alguna medida, el subdesarrollo rural es reflejo de una institucionalidad que frena los cambios necesarios para su superación,

por lo que el examen de algunos de sus rasgos principales es un componente clave del diagnóstico. Conviene tener presente las condiciones de una arquitectura favorable es decir, aquella que permita, en el ámbito de la economía, cooperar para competir y, en el ámbito de la vida socio-política, cooperar para convivir.<sup>30</sup>

Una arquitectura institucional que facilite la cooperación para competir, supone que los incentivos generados por los mercados y el gobierno son conducentes a incrementar la calidad y la cantidad de los activos físicos, humanos, naturales, financieros y sociales de la población más pobre. En la medida en que lo anterior supone transferencias temporales o permanentes de derechos de propiedad sobre bienes y servicios entre los distintos actores, los “contratos” o reglas formales o informales que gobiernan dichas transferencias, pasan a ser determinantes de que se cumpla el objetivo indicado.<sup>31</sup>

Las *organizaciones de gobierno* responsables de crear los estímulos para la cooperación, en compensar las asimetrías, en asegurar la efectividad de los contratos y en imponer su cumplimiento, carecen de una estructura que les permita abordar la naturaleza multicausal de la pobreza. Su acción esta fragmentada sectorialmente sin mecanismos efectivos de coordinación y con frecuencia muestran dificultades para superar el *statu quo*, las inercias de prácticas tradicionales y los intereses creados de ciertos agentes y organizaciones. En muchos casos el surgimiento de *organismos públicos no gubernamentales* (gremios, ONG, OSC, Fundaciones), ha tendido a superar algunas de estas limitaciones pero sus ámbitos de acción presentan por lo general un carácter puntual y localizado.

Las *organizaciones privadas* del mundo rural son muy heterogéneas en cuanto a su incidencia en la política económica y social. Las que agrupan al sector empresarial tienen un mayor poder de negociación frente al estado y en muchos casos tienen un liderazgo que trasciende su ámbito sectorial. A pesar de sus limitaciones, si se crean los incentivos adecuados estas organizaciones podrían jugar -y en algunos casos lo han hecho- un papel importante en la articulación de iniciativas importantes para el desarrollo rural. Por su parte, numerosas organizaciones de micro- y pequeños empresarios agropecuarios y rurales han hecho esfuerzos para facilitar la participación de sus asociados en las nuevas exigencias del mercado, la innovación tecnológica y la transformación productiva, y la incursión en nuevas actividades económicas no agropecuarias.<sup>32</sup>

## LECCIONES APRENDIDAS

El Banco ha acumulado una rica experiencia en desarrollo rural a través del financiamiento de programas de inversión y cooperaciones técnicas nacionales y regionales, así como la promoción y el financiamiento de diversas actividades técnicas durante más de 40 años. Es necesario destacar las lecciones más importantes y como resultado de ellas la necesidad de un nuevo enfoque estratégico y de acción:

- No es posible reducir significativamente la pobreza rural sin altas tasas de crecimiento de la economía; por otra parte, la desigualdad en la distribución de los ingresos en áreas rurales disminuye el impacto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza rural.
- Si bien el crecimiento económico es una condición necesaria para reducir la pobreza rural, gran parte de ésta reducción se ha logrado mediante migración (sin un balance general positivo a nivel nacional), por lo tanto se deben considerar opciones de reducción de pobreza basadas en la heterogeneidad (tanto de origen de los ingresos como de potencialidades de salida de pobreza) de la población rural. Estas opciones incluyen la propia migración (mejorando las condiciones de inserción en el medio urbano), el desarrollo agropecuario, las actividades económicas rurales no agrícolas, e intervenciones sociales explícitas.
- Las estrategias y políticas de desarrollo deben ser coherentes con las políticas macroeconómicas y deben incluir la totalidad del ámbito rural y no sólo el desarrollo agropecuario, incorporando el carácter multi-activo de las estrategias de vida de las familias rurales, definiendo opciones para el empleo agrícola y no agrícola, el pluri-empleo y la migración. Por lo tanto, estas estrategias y políticas deben diferenciarse social y territorialmente, considerando desde el inicio las condiciones de su

replicabilidad y amplificación (*upscaling*) de iniciativas exitosas pero de menor escala.<sup>33</sup>

- El concepto de “lo rural” vigente en América Latina y el Caribe es anticuado y afecta severamente la calidad del diseño y de la ejecución de las estrategias y políticas de desarrollo, subestima el peso de lo rural, confunde lo rural con lo agropecuario y oscurece los vínculos urbano-rurales. Estos vínculos son esenciales para el desarrollo de las actividades agrícolas y no agrícolas, por cuanto es a través de ellos que opera la relación con la demanda externa al territorio, pero además porque determinan la viabilidad de ciertos emprendimientos debido a sus condiciones de acceso a insumos, conocimientos, redes y relaciones, que son externos al mundo rural.
- La magnitud y complejidad de los desafíos del desarrollo rural no han sido abordados con enfoques globales, ni con asignaciones de recursos suficientes, sino con proyectos puntuales, discontinuos y con poca articulación a estrategias y políticas nacionales.

### **La necesidad de un nuevo enfoque de desarrollo rural**

El desarrollo rural en América Latina y el Caribe no ha llegado a formar parte de una estrategia nacional y regional de construcción de sociedad y desarrollo y no ha pasado de ser un intento desarticulado de enfrentar la situación de exclusión social y económica de los pobres rurales, con medidas parciales que no se han integrado en políticas estables. Ello explica la aparición y desaparición del desarrollo rural de las agendas de agencias internacionales y gobiernos, según ciclos ideológicos, políticos y económicos, en el marco de una globalización creciente.

Las condicionantes, lecciones y experiencias mencionadas en este diagnóstico demuestran la necesidad de entender el desarrollo como un proceso simultáneo de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado y de enmarcarlo en una estrategia más amplia de desarrollo nacional y regional. El desarrollo rural no puede concebirse como la suma de pequeños proyectos o programas dispersos y desarticulados en el espacio y limitados en el tiempo. La transformación productiva (agroalimentaria y de los demás sectores productivos de la economía rural) tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio a mercados dinámicos.<sup>34</sup> El desarrollo institucional tiene el propósito de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y con los agentes externos relevantes para incrementar las oportunidades de participación de la población pobre en el proceso y en sus beneficios.<sup>35</sup>

La transformación productiva y el desarrollo institucional son objetivos estratégicos del Banco ya que la primera apunta al crecimiento sustentable de la economía, en tanto que el segundo propone una institucionalidad que genere incentivos para patrones de inversión con sesgos favorables a la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad. Ambos objetivos deben impulsarse simultáneamente, pues mientras el primero permite generar los empleos e ingresos requeridos para superar las situaciones de pobreza, es el segundo el que hace que el nuevo enfoque no sea una simple propuesta de “crecimiento con goteo” (*trickle down*) hacia los sectores pobres.

Un nuevo enfoque de desarrollo rural establece también la necesidad de diferencias entre espacio y territorio. Por territorio se entiende un espacio rural con identidad, la que se fortalece o construye socialmente en torno a un proyecto de transformación productiva e institucional.<sup>36</sup> En la configuración de un territorio, los vínculos urbano-rurales son esenciales y es de particular interés aprovechar la potencialidad transformadora de pequeños núcleos urbanos o ciudades intermedias con crecimientos poblacionales mayores que la media nacional, pues pueden constituirse en motores de actividades agrícolas y no agrícolas en el territorio. En estos casos se trata de identificar los factores que explican que dichos pequeños núcleos, lejos de expulsar población hacia las grandes metrópolis, hayan crecido más que éstas y puedan convertirse en los motores de la transformación productiva del espacio rural.

Las posibilidades de impulsar un proceso de desarrollo rural basado en el enfoque mencionado así como el tipo de medidas requeridas para hacerlo, dependerán de las características de cada territorio con respecto a su

potencial productivo y a sus condiciones institucionales. El grado de diferenciación dependerá más de la capacidad de los organismos del Estado para diseñar y gestionar políticas relevantes (y de los agentes privados responsables de su implementación), que del grado de heterogeneidad que exhiban los espacios nacionales y los territorios.

En este sentido existen territorios que han experimentado un proceso dinámico de transformación productiva, un crecimiento competitivo de su oferta y se han volcado a mercados externos al territorio (incluyendo los internacionales); en ellos, las organizaciones y las instituciones facilitan la transformación productiva; los niveles de vida de la mayoría experimentan mejorías y hay reducción de la pobreza aun cuando la distribución del ingreso no logre mejorar.<sup>37</sup> Sin embargo hay territorios que aunque cuenten con procesos de transformación productiva importantes y crecimiento económico han tenido escasa capacidad de incluir a los sectores más pobres y han un impacto débil sobre el desarrollo local.<sup>38</sup> Por otro lado, la región cuenta con territorios con una significativa densidad de actividad de la sociedad civil, que con frecuencia se expresa en una identidad cultural fuerte, pero que carecen de opciones económicas endógenas capaces de sustentar procesos sostenidos de superación de la pobreza rural.<sup>39</sup> Finalmente, existen territorios en un manifiesto proceso de desintegración social y económica.<sup>40</sup>

A las diferencias presentes en las configuraciones territoriales, se agrega la *heterogeneidad social* al interior de cada una tanto en los tipos de hogares rurales como en la diversidad de agentes y su papel en la estructura productiva y social del territorio. La caracterización de esta heterogeneidad constituye la base de la aplicación de las políticas diferenciadas. Esta tipología se puede basar en el peso relativo de las vías de obtención de ingresos o de fuentes generadoras de derechos de acceso a bienes y servicios básicos.

### **Convergencias de enfoques de los organismos de desarrollo**

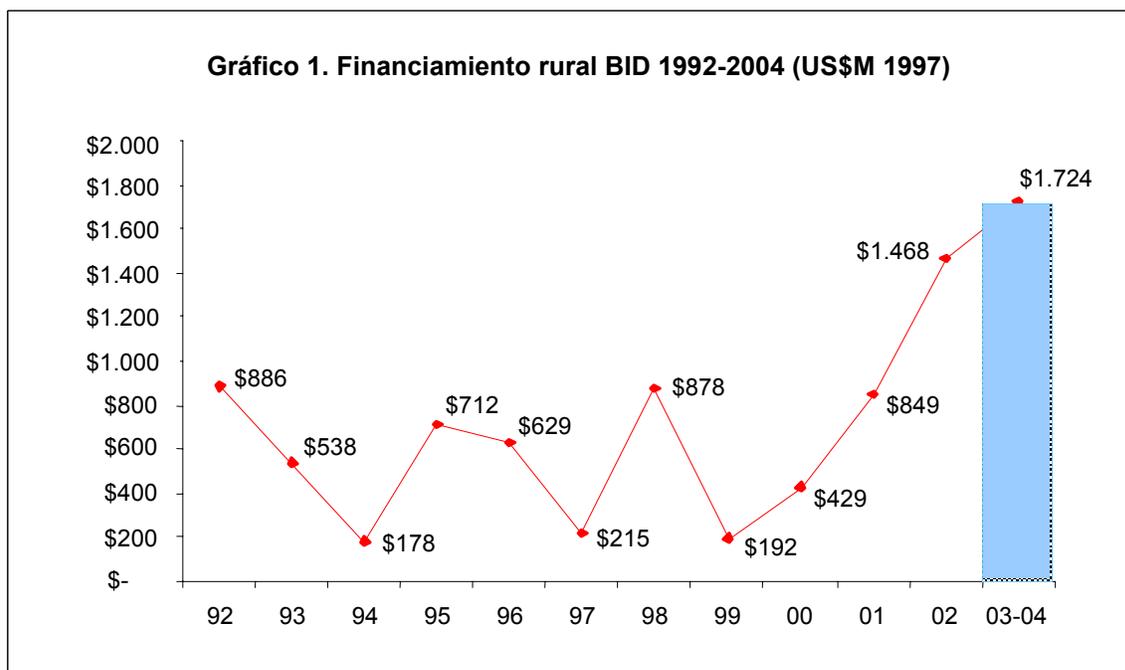
A finales de los 90 las agencias de desarrollo inician la preparación de nuevas estrategias de desarrollo rural, luego de un largo período de vacío institucional y fuerte reducción de la cartera de préstamos rurales. Asimismo, los gobiernos, partidos políticos, ONG, expertos y universidades han contribuido a la recuperación del desarrollo rural como objeto de estudio, investigación, dialogo nacional y de elaboración de estrategias y políticas a escala regional.

Como resultado de una lectura similar de las lecciones aprendidas en desarrollo rural, ha surgido una convergencia de ideas y estrategias en diversos ámbitos,<sup>41</sup> especialmente en las agencias integrantes del Grupo Interagencial de Desarrollo Rural (BID, FIDA, BANCO MUNDIAL, FAO, IICA, CEPAL, GTZ, USAID, AECI) como lo evidencian los documentos estratégicos más recientes de las organizaciones que lo integran.<sup>42</sup> Este consenso es muy significativo, pues implica que existe una posibilidad real de asignar recursos con un propósito común y un enfoque semejante, hecho que puede llegar a tener una influencia decisiva en la región.

Esta situación no solo se traduce en documentos sino que se traduce también en realidades tangibles, como es el aumento de la cartera de préstamos rurales de las agencias financieras de desarrollo, o de los países que elaboran estrategias nacionales de desarrollo rural, como Perú, Ecuador y Costa Rica, o incluso que aprueban leyes de desarrollo rural como México y Brasil.

### **La cartera rural del Banco**

En el período 1990-2001 el Banco aprobó 123 proyectos en el ámbito rural por un monto superior a los seis mil millones de dólares; un 65% de este total se destinó a financiar proyectos sectoriales, de servicios, de administración de tierras, de caminos rurales y aquellos directamente enfocados a reducción de pobreza rural. Esta última modalidad de préstamos y los sectoriales agropecuarios explican más del 40% de los fondos aprobados en la década pasada. En términos históricos, la acción del Banco en la agricultura en los 90s se redujo significativamente, ya que dicha cartera representaba en promedio más del 20% del total de préstamos del Banco en el período 1961-1990, y aproximadamente 4% en promedio durante los 90s.<sup>43</sup>



Hasta fines de la década de los 90, la inversión del BID en el sector rural ha sido fluctuante en el tiempo y relativamente dispersa.<sup>44</sup> Si se compara el volumen de financiamiento rural de las cuatro décadas anteriores con la considerada para el comienzo de la nueva década, se advierte un significativo incremento en el promedio anual (de US \$ 547 millones a US \$ 883 millones, en dólares de 1966), así como cambios sustantivos en la composición de dicha cartera. Se destaca el incremento en programas de desarrollo rural (de un 12% a un 49% del financiamiento rural total del banco), manteniéndose también rubros tradicionalmente importantes, como el de servicios, reconversión y fomento de la agricultura y la agroindustria; mientras que la cartera destinada a actividades rurales no agrícolas se incrementa de un tercio a dos tercios del total.

El Gráfico 1 muestra una fuerte recuperación de la cartera rural del Banco, asumiendo que se concrete la preparación de una gran parte de los proyectos actualmente en fase de formulación (franja azul en el Gráfico) en los próximos años.<sup>45</sup> Aun así, la proporción de préstamos al ámbito rural sobre el total de préstamos sigue siendo baja, especialmente si se la compara con el Banco Mundial (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Comparación de préstamos BM y BID en ALC, 1999-2001**

	Ambito Rural		Agricultura		
	Millones (US\$)	% sobre total	Millones (US\$)	% sobre total	% sobre total
BM	2,815	17	1,104	6	39
BID	1,470	6,5	948	4,2	64,5

Fuente: Estrategia de Desarrollo Rural del BM e Informes Anuales del BID

Nota: Para una correcta interpretación hay que tener en cuenta que el volumen total de préstamos del BID es superior al del BM en ALC, y que los criterios de clasificación de lo rural no son estrictamente similares.

Las tendencias anotadas, unidas a las convergencias conceptuales, estratégicas y operacionales entre los países y entre los diversos organismos multilaterales de asistencia y financiamiento, crean las condiciones para diseñar e implementar nuevos y más efectivos programas de desarrollo rural por parte del Banco. Especialmente teniendo en cuenta las potenciales sinergias entre las diversas acciones del Banco, tal como se manifiesta en las áreas prioritarias que se presentan a continuación.

## AREAS PARA LA ACCION DEL BANCO

Sobre la base del diagnóstico y lecciones aprendidas analizadas anteriormente, esta sección identifica áreas prioritarias de acción del Banco en el ámbito rural a escala regional.<sup>46</sup> Las acciones específicas en el caso de cada país, y de regiones dentro de cada país, se identificarán de acuerdo a sus prioridades y a las ventajas comparativas de la acción del Banco a través de financiamiento de inversiones y diálogo de políticas.

### Modernización del Estado

Esta área de acción se traduce en la progresiva conformación de una arquitectura institucional que contenga entre otros elementos: la modernización de las organizaciones públicas vinculadas al desarrollo rural; el aprovechamiento en la gestión pública del potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información; la revisión de atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas; la coordinación, controles y equilibrios entre los niveles nacional, provincial y local de gobierno; la promoción de redes y otras formas de asociación entre los gobiernos locales, para generar organizaciones de alcance regional capaces de emprender las tareas de la transformación productiva; el fortalecimiento de mecanismos para la concertación público-privada y con organizaciones económicas y representativas de la sociedad civil; y la vigencia de los derechos de ciudadanos de los miembros de los hogares pobres.

El tipo de arquitectura institucional requerida trasciende lo que pueda hacerse desde los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural. Esto no significa que deba crearse una superestructura encargada del desarrollo rural, sino de impulsar la coordinación progresiva que comience desde la base, es decir desde los planes de desarrollo local-regional (como los “Programas socio-territoriales”<sup>47</sup> o los “Contratos Territoriales de Desarrollo”<sup>48</sup>) en los que se definen las responsabilidades y compromisos complementarios de los distintos agentes públicos, no gubernamentales y privados así como los mecanismos para asegurar su cumplimiento (*enforcement*).<sup>49</sup>

La mayoría de los países de la Región han iniciado procesos de descentralización. En general, se trata de iniciativas que son precondiciones del desarrollo de una arquitectura institucional coherente con los requerimientos de la transformación productiva. Para los gobiernos centrales que tienen que enfrentar estas nuevas demandas, el recurso al consenso, a la delegación y a la negociación presenta ventajas pues amplía el círculo de responsables y permite respuestas más precisas a un número importante de demandas o reivindicaciones locales, con lo que se alivia la carga para un gobierno que tiene que enfrentar exigencias cada vez más altas de gestión democrática. No existe una sola vía para descentralizar. Se debe por lo tanto, estar prevenido contra modelos simplistas y respecto a los senderos y efectos de la descentralización como los que lo conciben como un proceso unidireccional de transferencia del poder central al poder local.<sup>50</sup>

### Competitividad

La transformación productiva supone la introducción de innovaciones en procesos, productos o en gestión pues en una economía abierta, las pequeñas y medianas empresas rurales enfrentarán dificultades de mejorar su situación en base a productos indiferenciados (*commodities*). La transformación productiva y los procesos de reconversión deben basarse en mejoras sistemáticas de las competencias y habilidades de la fuerza de trabajo del territorio, generando “conocimiento localizado.” Es la incorporación de conocimiento a los procesos productivos el factor que cada vez con mayor fuerza determina el destino de los bienes y de las empresas en los mercados, en un contexto en que la competitividad basada en la abundancia de recursos naturales o de salarios reducidos, tiende crecientemente a erosionarse.

El éxito de la transformación productiva depende de la capacidad de los territorios rurales para atraer inversiones que permitan expandir la capacidad productiva de las empresas existentes o para crear nuevas

empresas. Se trata de cambiar la estrategia orientada por la oferta característica de muchos proyectos, por otra orientada por la demanda externa al territorio, o, en otras palabras, por una lógica que busca satisfacer los requerimientos de mercados extra-territorio por los bienes y servicios que el territorio puede generar.<sup>51</sup> El desarrollo basado exclusiva o fundamentalmente en el autoconsumo o en la autosuficiencia de los hogares pobres, en el mejor de los casos puede contribuir a estabilizar la pobreza, pero difícilmente a superarla.

La transformación productiva destinada a elevar la productividad podría basarse entre otras medidas en las áreas de acción que se describen a continuación.

*Consolidación de los programas de reformas de políticas* públicas asegurando la disminución de distorsiones de mercados, el apoyo temporal a programas de transición con medidas compensatorias para productores y consumidores de bajos ingresos afectados por las reformas de políticas, desarrollo de nuevos instrumentos de mercado y apoyo al sector privado (especialmente el fortalecimiento de la capacidad del sector empresarial pequeño y mediano y de grupos de productores), y la promoción de la reconversión productiva

*Modernización de los servicios básicos* incluyendo el fortalecimiento de los sistemas de información, de estadísticas sectoriales, de información de mercados, de negociaciones de comercio y la promoción de exportaciones, así como el desarrollo tecnológico, el fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual, la sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos.

*Desarrollo de los mercados de tierras* mediante el fortalecimiento de los derechos de propiedad, del registro y catastro de tierras, el ordenamiento jurídico, la regularización de la tenencia, la titulación, la promoción del arrendamiento, con el fin de ampliar el acceso a tierras, especialmente de pobladores rurales sin o con tierra insuficiente.

*Desarrollo de mercados financieros rurales* que faciliten las inversiones a mediano y largo plazo, imprescindibles para la rentabilidad, la diversificación y modernización de la producción. Esta área incluye la ampliación del acceso a los servicios de microfinanciamiento; esfuerzos para crear un entorno de políticas que sea conducente a la intermediación financiera rural y al fortalecimiento de las instituciones formales y semi-formales existentes; así como incentivar la difusión de servicios financieros adicionales al crédito, tales como los depósitos, el seguro agrario, los instrumentos de cobertura, las tarjetas electrónicas y el arrendamiento financiero.

*Infraestructura rural básica* para la producción y el mejoramiento de la calidad de vida rural.

*Desarrollo empresarial* y a mejoras en los sistemas de capacitación y acceso a empleos de los trabajadores de menores ingresos.

## **Desarrollo Social**

Las líneas de acción social tradicionales (salud, educación, nutrición, vivienda, mercado de trabajo) son áreas de suma importancia para la acción del Banco en el medio rural, en dos niveles complementarios: el de las acciones centralizadas y transversales y el de las territoriales de tipo integral. Las acciones de diseño centralizado, cuando benefician a un territorio determinado, actúan como una especie de “economías externas” a las áreas de intervención directa mencionadas en ésta estrategia vinculadas a la transformación productiva o a los arreglos institucionales que aseguran la inclusión de los pobres en dicha transformación. En este sentido, su presencia, además de proveer de bienes y servicios básicos a los hogares rurales, permite que un programa de desarrollo rural determinado pueda concentrar sus acciones en el desarrollo productivo del territorio y de los mecanismos de concertación que permitan a los pobres participar en dicho proceso.

## **Integración Regional**

La consolidación de mercados y la promoción de infraestructura regional en donde el sector primario es de suma importancia económica y social, así como el desarrollo de bienes públicos regionales son aspectos de integración regional de especial importancia en el ámbito rural de América Latina y el Caribe.

El desarrollo rural con un enfoque territorial es una estrategia clave para proyectos de desarrollo en fronteras compartidas. Iniciativas como el Plan Puebla-Panamá o el Programa de Desarrollo Sustentable del Corredor Biológico Mesoamericano pueden generar un gran potencial de desarrollo, considerando su incidencia en áreas con una presencia importante de habitantes rurales pobres y con la existencia de cadenas productivas diversas.

El concepto y la práctica de bienes públicos regionales se convierten en una herramienta esencial en aquellos casos donde un país individual no tiene la capacidad ni los recursos suficientes para lograr un impacto sostenido en la competitividad, la disminución de la pobreza o el manejo óptimo de los recursos naturales. El logro de economías de escala y los efectos de desborde son los objetivos centrales de la generación de estos bienes. El caso del Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria (FONTAGRO) ilustra la capacidad y el potencial de generación conjunto de conocimiento y tecnologías que tendrán un uso y un potencial de impacto en varios países.

## **Medio Ambiente**

El uso sostenible de los recursos naturales (incluyendo el manejo de suelo, agua y del bosque natural y el manejo de cuencas) es uno de los desafíos más importantes que confronta el medio rural en la región. El éxito de esta labor dependerá de acciones tanto dentro del ámbito rural (instituciones, políticas, tecnología) como fuera de él (estabilidad económica y política, educación, transportes, comunicaciones) y tendrá profundas implicaciones para el futuro de la región.

Para lograr un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales el Banco podría apoyar el desarrollo de instituciones e instrumentos que estimulen procesos de gestión de recursos naturales y consideren los beneficios y costos externos en la utilización sostenible de los mismos, promoviendo: la modernización del perfil y diseño de las instituciones vinculadas a la gestión ambiental del sector agropecuario, la modernización de entidades reguladoras, el manejo integrado de micro cuencas, la asignación de un precio al agua acorde con su valor económico, la generación de prácticas agrícolas conducentes a la conservación del suelo y el manejo sostenible de los recursos naturales, el diseño de instrumentos para compensar por los beneficios externos derivados de los mismos, las acciones destinadas a preservar el valor productivo de los recursos naturales, y el desarrollo de mercados de servicios ambientales.

## **OPCIONES DE IMPLEMENTACION**

El Banco dispone de diversos instrumentos financieros (préstamos tradicionales, de innovación, multifase, sectoriales, de emergencia) y no financieros para poder continuar e iniciar la implementación de una serie de experiencias novedosas de desarrollo rural. Asimismo, con recursos de cooperación técnica no reembolsable se puede continuar e iniciar el financiamiento de actividades con características de bienes públicos regionales en el ámbito rural (tecnología, sanidad), resaltar temas emergentes, apoyar estudios y la creación de consenso como parte de la preparación de proyectos, y para brindar asistencia técnica y desarrollar experiencias de implementación. Algunos de estos elementos serían de gran utilidad para desarrollar los instrumentos y métodos que serán necesarios para poner en práctica programas de desarrollo rural en las áreas prioritarias incluídas en esta estrategia, así como para la capacitación en la gestión de proyectos y el relevamiento de buenas prácticas.

Además de los préstamos tradicionales, el Banco ha generado nuevos instrumentos entre los que cabe

mencionar a los proyectos multifase y de innovación, aunque aún no se hayan aplicado de manera extensiva. Estas modalidades de intervención resultan adecuadas para los programas de desarrollo rural pues se adecuan al ritmo de los procesos de cambio y a los plazos de logro de resultados. Son útiles para implementar proyectos piloto y ensayar nuevos mecanismos institucionales, facilitando los procesos de aprendizaje social. Para asegurar su implementación, los **productos financieros** deberán ser no solo apropiados en cuanto a su flexibilidad y basados en innovaciones ensayadas antes de aplicarse a gran escala, sino resistentes a circunstancias políticas y económicas cambiantes.

Además de los instrumentos mencionados, están los del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), que resultan particularmente adecuados para apoyar proyectos piloto de desarrollo rural, dadas sus condiciones de financiar enfoques nuevos y eficaces para promover el desarrollo del sector privado, con altos efectos de demostración y potencial de sostenibilidad financiera una vez desembolsados los recursos del FOMIN.

La ejecución exitosa de un proyecto innovador de desarrollo rural depende en gran medida de la calidad del diagnóstico, la capacidad del equipo de proyecto, la solidez del sistema de información y los mecanismos para el diálogo y la formación de consenso. No es fácil conseguir recursos para cumplir con estos propósitos, por lo es imprescindible contar con mayor acceso a fondos de donación que complementen los de préstamo. La **cooperación técnica** no reembolsable constituye una buena opción para la preparación de proyectos piloto, identificación de buenas prácticas, elaboración de nuevos instrumentos de diagnóstico, monitoreo y evaluación de programas rurales, y apoyar la difusión de información sobre proyectos rurales novedosos para la región.<sup>52</sup>

La **investigación** sobre buenas prácticas de desarrollo rural que tengan elementos rescatables para el diseño de proyectos (implementables y efectivos) es muy escasa. Es necesario sistematizar y difundir entre quienes tienen responsabilidades de implementación nuevas experiencias de desarrollo rural. La estrategia deberá apoyar la investigación aplicada a mejorar el diseño de proyectos y la difusión de los resultados entre los agentes responsables de las políticas de desarrollo rural en la Región.

### **Mejorar el diseño, ejecución y evaluación de futuros programas**

Los lineamientos estratégicos mencionados implican, entre otros, fortalecer las acciones intersectoriales, combinar diversos instrumentos, y establecer plazos coherentes con los tiempos de maduración de los procesos de desarrollo rural. Para apoyar este proceso, se podría fortalecer el documento de estrategia de país del Banco incorporando regularmente los temas de desarrollo rural sobre la base de un mejor diagnóstico de los desafíos en el ámbito rural; y promover investigación, seminarios y diálogos que involucren a los actores sociales relevantes durante las fases de preparación de proyectos de manera de promover la inclusión de temas transversales susceptibles de un abordaje privilegiado en los proyectos de desarrollo rural.

Asimismo, se sugiere aumentar el uso de proyectos multifase y de innovación y desarrollar instrumentos programáticos conforme a los resultados de la implementación de nuevos programas de inversión en el ámbito rural. Uno de los desafíos a considerar en la ejecución de programas es como articular acciones sectoriales en proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial. Dado que los recursos se aplican territorialmente y la escasa posibilidad de éxito de mecanismos de coordinación super estructurales, las operaciones del Banco podrían enfatizar la descentralización del proceso de implementación de proyectos, promoviendo la transferencia de recursos para que los gobiernos y las entidades locales<sup>53</sup> los ejecuten. Dichas entidades deben incluir, entre otros agentes, la participación de los beneficiarios en los procesos de toma de decisiones y de supervisión de proyectos, asegurando que sus operaciones sean coordinadas con los ministerios de línea.<sup>54</sup>

Basándose en lo desarrollado en este documento a continuación se mencionan algunos criterios para el diseño y ejecución de programas de desarrollo rural.

- *Utilizar un enfoque ampliado de lo rural*, incluyendo acciones para desarrollar actividades agrícolas y no agrícolas, apoyar la diversidad de estrategias de generación de ingresos de los hogares rurales, fortalecer los vínculos con núcleos urbanos de crecimiento dinámico y promover la formación de *clusters* y de cadenas de valor que integren la agricultura a la industria, a los servicios y a los consumidores. La amplitud del enfoque incluye el reconocimiento a la heterogeneidad de cada realidad rural concreta lo que implica la no-utilización de fórmulas genéricas pre-establecidas aplicables a lo largo y ancho de toda una realidad rural nacional; y la importancia de diseñar y ejecutar programas partiendo de procesos participativos de concertación social.
- *Articular la transformación productiva y el desarrollo institucional*. Sin perjuicio de su complementariedad, el énfasis dependerá del grado de desarrollo que uno u otro hayan alcanzado en un lugar determinado. En algunos casos la debilidad de la arquitectura institucional tendrá mayor relevancia y la estrategia se orientará a fortalecer las instituciones para asegurar las oportunidades y beneficios de la transformación productiva. En otros casos el énfasis estará puesto en la búsqueda de “motores” de cambio del patrón de producción y de empleo.
- *Promover mayor concertación público-privada-sociedad civil*, para la coordinación entre organismos del sector público, privado y entidades de la sociedad civil con incidencia en el medio rural. El énfasis en un enfoque ascendente de la base local al centro nacional es esencial, por lo que los equilibrios entre los niveles local, regional y nacional deben sujetarse a este criterio, poniendo especial cuidado en no aumentar su complejidad con diseños excesivamente complejos.
- *Los programas enfocados en reducir pobreza deben considerar todas las posibilidades de superación de la pobreza*. La vía agropecuaria, la del empleo rural no agrícola, la de la migración y la del pluri-empleo. Los mecanismos específicos de protección social (transferencias, seguro social, fondos solidarios, programas de educación, salud, alimentación a familias vulnerables) son transversales a todos los territorios, en la medida en que en todos hay bolsones mayores o menores de familias rurales vulnerables, abarcan ámbitos tanto urbanos como rurales y con frecuencia funcionan mejor si se diseñan e implementan de manera centralizada y focalizados en las personas que los requieren. Son medidas que suponen arquitecturas institucionales distintas a las del desarrollo rural salvo algunas tradiciones de ayuda mutua con base comunitaria.
- *Formular programas de mediano plazo*, contemplando múltiples etapas eslabonadas en un horizonte de largo plazo. En la medida en que la población del territorio logra estructurar una identidad y dar partida a un proceso de transformación productiva y de desarrollo institucional, la misma fuerza de dichos cambios puede ser un factor que imponga límites a las fluctuaciones derivadas de los cambios de objetivos políticos.
- *Mejorar la evaluación de los impactos* de programas que tienen períodos relativamente largos de maduración y que incluyen componentes de fortalecimiento institucional, es otro de los desafíos por delante; sumado al de mejorar su evaluabilidad.<sup>55</sup> En este sentido se propone: (i) incrementar la recolección de datos antes de comenzar las intervenciones incluyendo el uso de metodologías rigurosas de línea de base, evaluación económica y social; (ii) definir indicadores de impacto, resultado y productos durante la preparación del proyecto; (iii) fortalecer la capacidad local de seguimiento y evaluación; (iv) promover la recolección y análisis de datos con suficiente desagregación para apoyar políticas diferenciadas. (iv) promover una cultura de evaluación a través de actividades de capacitación patrocinadas por unidades especializadas del Banco (como por ejemplo INDES y la Oficina de Aprendizaje) y de otras agencias de desarrollo.

### **Actualizar las políticas del Banco**

La política operativa vigente del Banco en el sector agropecuario fue aprobada por el Directorio Ejecutivo en 1982 (OP-721, Doc. GP-106-3). Asimismo, y con el objetivo de mejorar la producción, el empleo y los ingresos de la población rural, el Directorio Ejecutivo aprobó en 1984 la política de desarrollo rural (OP-752, Doc. GP-108-3) priorizando el financiamiento de estrategias productivas basadas en proyectos de desarrollo rural integrado. Si bien algunos de los objetivos de las políticas mencionadas no han cambiado en las últimas dos décadas, su conceptualización a fines de los años setenta no refleja adecuadamente las necesidades del ámbito rural en el nuevo siglo, lo que amerita una revisión de las políticas mencionadas para conciliarlas con los mandatos de la Octava Reposición de Recursos y con los documentos de estrategia recientes, incluyendo el presente trabajo. El **Anexo 3** sugiere una actualización y consolidación de dichas políticas en una sola.<sup>56</sup>

### **ANEXOS**

1. Experiencias de otras agencias de desarrollo (BM, FIDA, FAO, UE, GTZ, IICA, CEPAL)
2. Elementos subregionales, cartera de proyectos y ejemplos de programas novedosos (RE1, RE2, RE3)
3. Sugerencias para la actualización de políticas del Banco

## **ENDNOTES**

<sup>1</sup> DOCUMENTO NO OFICIAL DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Borrador preparado por un grupo de trabajo (integrado por SDS, RE1, RE2, RE3, INT) sobre la base de documentos de estrategia vigentes; informes técnicos del Banco, informes de preparación de documentos de proyectos, informes de evaluación (especialmente la reciente evaluación del programa agropecuario del Banco 1990-2002 realizada por OVE); documentos técnicos de los seminarios de desarrollo rural realizados en las Asambleas de Gobernadores del Banco en Nueva Orleans (2000), Fortaleza (2002) y Milán (2003); y al trabajo preparado por la red regional de investigación RIMISP (Bases para una estrategia de desarrollo rural del BID, 2003). Se agradecen los comentarios de Lucio Reca, José M. Sumpsi y Nicolás Mateo a una versión preliminar de este documento. El proceso de preparación de esta estrategia incluye la discusión interna de este perfil, la presentación de un borrador a consulta abierta internacional mediante una conferencia electrónica a la que se invitará a participar a representantes de gobiernos de la Región, de las organizaciones gremiales y empresariales, de ONGs y de la sociedad civil, y organismos internacionales. Con base en las sugerencias de dicha consulta se redactará la tercera versión del documento para su análisis final y procesamiento en el Banco.

<sup>2</sup> En este documento se define como sector de agricultura primaria al que incluye la producción agrícola, pecuaria, silvícola y pesquera y por sector agroalimentario aquel que incluye al sector primario más alimentos procesados y agroindustria. El sector agroalimentario ha tenido una extraordinaria importancia en el desarrollo económico de América Latina. La riqueza de los recursos naturales y, en algunos países, la ausencia de otras fuentes de riqueza explican que el sector jugara un papel central en los procesos de desarrollo de la región. Aún en la actualidad, la producción agroalimentaria representa más del 25% del producto bruto regional, más del 40% de las exportaciones, y una fracción significativa del empleo en la región. Solamente el sector primario creció al 3% anual en la década pasada y representa en promedio regional un 8% del producto bruto. La importancia económica del sector aumenta a 30% del total regional si se toma en cuenta el conjunto del sector agroalimentario (IICA. 2003. Más que alimentos en la mesa: la real contribución de la agricultura a la economía).

<sup>3</sup> CEPAL 2002. Panorama Social de América Latina y el Caribe 2001.

<sup>4</sup> A. de Janvry y E. Sadoulet. 2001. La inversión en desarrollo rural es un buen negocio. En: Desarrollo de las Economías Rurales, (ed.) R. Echeverría, BID, Washington DC.

<sup>5</sup> El carácter estructural de la pobreza rural y su persistencia se asocia a una pluralidad de factores, entre los que se destacan: el bajo acceso a tierras productivas y a mercados financieros formales (crédito, ahorro, seguros), la poca disponibilidad de tecnologías apropiadas a la escala y capacidad de inversión, el deterioro de la base de recursos naturales y la alta vulnerabilidad frente a shocks climáticos o económicos, la feminización de hogares con una sola persona generadora de ingresos y el carácter selectivo de los procesos migratorios en lo que a género y nivel educativo se refiere, los bajos niveles y baja calidad de educación, el aislamiento geográfico y falta de acceso a comunicaciones y a servicios básicos, la discriminación racial cuando se trata de poblaciones indígenas o afro-americanas y la discriminación a la mujer, que es particularmente aguda en muchas zonas rurales.

<sup>6</sup> Amplias zonas rurales de la región se caracterizan por conflictos persistentes, que con frecuencia tienen en la pobreza una de sus causas más directas. De particular intensidad han sido los conflictos planteados por comunidades étnicas y los vinculados a cultivos ilícitos. Sin enfrentar la pobreza rural será difícil encontrar soluciones duraderas a dichos conflictos, los que a su vez impactan en las inversiones clave de las economías (minería, energía eléctrica, industria forestal, pesca y ganadería).

<sup>7</sup> En numerosos países de la región, la pobreza es sinónimo de ruralidad (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú), mientras que en otros casos, como Colombia, México y República Dominicana, cerca del 45% del total de pobres residen actualmente en zonas rurales. En Brasil, Colombia, México y Venezuela, cerca de la mitad de la población rural vive en condiciones de pobreza, mientras que en Honduras casi un 80% de la población rural está por debajo la línea de la pobreza. La pobreza domina la vida de la gran mayoría de las poblaciones indígenas y afroamericanas, así como la de la mayoría de los hogares rurales encabezados por mujeres (J. Berdegú et al. 2003).

<sup>8</sup> Cabe citar dos declaraciones recientes a nivel presidencial vinculadas a la situación rural realizadas en la III Cumbre de las Américas (Québec 2001): “...No escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros ciudadanos de las condiciones inhumanas de la pobreza extrema. Nos comprometemos a realizar esfuerzos adicionales para alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo, especialmente la reducción en un 50% para el año 2015 de la proporción de las personas que viven en condiciones de pobreza extrema.” “Nos comprometemos a impulsar programas para mejorar la agricultura y la vida rural y promover la agro-industria como contribución esencial a la reducción de la pobreza y el fomento del desarrollo integral”. Asimismo, la Junta Interamericana de Agricultura (máximo nivel sectorial encabezada por Ministros de Estados) aprobó (X Reunión ordinaria, 1999, Resolución 349 Artículo 2) “Encargar al IICA y solicitar el apoyo del BID, FIDA, CEPAL, GTZ, FAO y Banco Mundial, para conjuntamente y en consulta con los Gobiernos preparen una propuesta de Agenda Interamericana de financiamiento a la economía rural y combate a la pobreza que establezca las áreas prioritarias de gasto e inversión, y un plan de acción que involucre la acción conjunta de los Organismos de Cooperación en apoyo al

*cumplimiento de dicha agenda”.*

<sup>9</sup> En México, se aprueba recientemente la Ley de Desarrollo Rural que impulsa el desarrollo rural con visión de integralidad; prevé la coordinación y la concurrencia de las diferentes dependencias y autoridades federales, estatales y municipales; crea instancias que permiten la participación de la sociedad en el diseño de las políticas para el campo (Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural; los Consejos Estatales, Distritales y Municipales de Desarrollo Rural). En Brasil, en la última década se han diseñado programas para atacar la pobreza rural en áreas de mayor concentración como el Nordeste. Hoy los proyectos que conforman el Programa de Alivio de la Pobreza Rural cubren como mínimo ocho estados del noreste de Brasil y son financiados por inversiones multimillonarias. En 1996 se creó el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), con cobertura nacional, como apoyo al desarrollo rural a partir del fortalecimiento de ese importante segmento generador de empleo e ingresos mediante líneas de crédito para producción e inversión, capacitación, apoyo a la infraestructura municipal y para la asistencia técnica.

<sup>10</sup> También hay cambios demográficos y de empleo que contribuyen a la reducción de pobreza rural: la reducción del tamaño medio de los hogares; el incremento del aporte económico de las mujeres; y la incorporación masiva de la mujer rural al mercado de trabajo formal, en especial en la industria y los servicios rurales.

<sup>11</sup> La composición de las exportaciones agrícolas de la región sufrieron cambios importantes durante la última década, alcanzando las frutas y hortalizas (30% del total) valores superiores al café (26%) y a los oleaginosos (20%) (L. Reza y R. Echeverría 1998. Agricultura, Medio Ambiente y Pobreza Rural en América Latina. IFPRI-BID).

<sup>12</sup> Un papel central en este proceso en América Latina le cupo al acelerado crecimiento de los supermercados en los años 90, impulsado por la liberalización de la inversión extranjera directa, la urbanización y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Sus manifestaciones son la rápida consolidación del comercio de alimentos, que llevó a que los supermercados pasaran a dominar aproximadamente el 60% del mercado minorista de alimentos en la región (T. Reardon y J. Berdegú, 2003. La rápida expansión de los supermercados en América Latina: desafíos y oportunidades para el desarrollo. Informe de Trabajo RUR 03-101, Depto. de Desarrollo Sostenible. BID).

<sup>13</sup> Perfeccionar el funcionamiento de los mercados rurales tiene una alta prioridad, pues las opciones de empleo rural en general y las actividades de los pequeños productores, en particular, ocurren en un ámbito en que el comportamiento de los mercados de crédito y seguro, tecnología, información, trabajo, tierras, están lejos de la teoría en donde los precios de equilibrio se aplican por igual a todos los participantes.

<sup>14</sup> Una de esas condiciones es que la apertura comercial debe estar acompañada de un proceso de inversión, desarrollo de infraestructura, tecnología y crédito que asegure una mayor eficiencia económica y bienestar de la población rural. Aunque la apertura de la economía cree condiciones potenciales para estimular el desarrollo rural, una mayor liberalización de los sectores agropecuarios latinoamericanos en presencia de la actual estructura de subsidios y medidas proteccionistas del resto del mundo, podría contribuir a un desarrollo rural desequilibrado y generador de estancamiento económico, pobreza y tensión social y política. Sin tomar en cuenta los actuales perjuicios causados por el apoyo agrícola en los países de la OECD, estimados en US\$850 millones diarios (X. Diao, E. Diaz-Bonilla y S. Robinson 2003. How much does it hurt? The impact of agricultural trade policies on developing countries. IFPRI, Washington DC).

<sup>15</sup> De Janvry, A. y E. Sadoulet. 1995. Poverty, equity and social welfare in Latin America: determinants of change over growth spells. OIT, Genova. De igual modo, puede entenderse la opción por crédito informal respecto al bancario, aún cuando éste sea accesible a tasas de interés menores que la del informal, si los costos de transacción para adquirirlo sumados a la tasa, superan al costo del crédito informal. La reducción de la brecha de precios se logra disminuyendo los costos específicos de transacción que enfrenta la unidad. Si esto es así, debemos reconocer que se sabe poco acerca de la estructura de los costos de transacción y que el enfoque convencional que postula una estructura de tasas de interés efectivas, tasas de arrendamiento de tierras y salarios que varían solamente en función del tamaño de la finca, son en el mejor de los casos sólo aproximaciones. En la medida en que las manifestaciones concretas de los costos de transacción son local-específicas, su detección y eventual superación deben plantearse a dicha escala. Las formulaciones generales son sólo guías orientadoras para focalizar los ámbitos de observación, pero sólo el análisis a escala local, de la naturaleza y magnitud específica de sus implicaciones, puede constituir una guía para la acción.

<sup>16</sup> La primera causa es la combinación de alto niveles de riesgo en la producción, y riesgos relacionados con los precios, los márgenes de rentabilidad reducidos o nulos para muchas actividades agropecuarias, y técnicas de mitigación limitadas. La segunda causa es la información imperfecta o asimétrica. La adquisición y transmisión de información es costosa, a pesar de que es vital para evaluar y manejar los riesgos. La buena información puede servir como sustituto parcial de la falta de un bien real objeto de prenda y como medio para prevenir riesgos morales. La tercera causa es el alto costo de transacción que deriva de los altos niveles de pobreza, la dispersión espacial, marcos jurídicos débiles y falta de mecanismos adecuados para hacer cumplir los contratos, infraestructuras físicas pobres y bajos niveles de escolaridad. Estos rasgos aumentan los costos de transacción tanto a los intermediarios como a los clientes. Una vez que traspasan cierto umbral, los costos de transacción sofocan la intermediación.

<sup>17</sup> La política de intermediación financiera del Banco aprobada a principios de 2003 establece los lineamientos para operaciones en esta área.

<sup>18</sup> Los más comunes son la tolerancia de altas tasa de mora, estructuras de altos costos administrativos, rotación frecuente en el liderazgo, interferencia política en el proceso de aprobación de préstamos, políticas de crédito que contribuyen a la descapitalización, procedimientos de operación engorrosos que incrementan los costos de transacción a los prestatarios y concentración desproporcionada de los beneficios en las unidades familiares de altos ingresos.

<sup>19</sup> Agua, suelos y bosques, debido a los efectos contaminantes de producciones pecuarias intensivas, el uso intensivo de agroquímicos, los procesos de salinización y erosión, tanto hídrica como eólica, provocadas por malas prácticas agrícolas y el efecto devastador de la agricultura de quema y otras actividades agropecuarias en la pérdida de biodiversidad y de bosques tropicales.

<sup>20</sup> La región tiene, en comparación con otras regiones del mundo, una extraordinaria dotación de recursos naturales de uso agrícola, lo que explican las ventajas comparativas en la producción agropecuaria y la importancia histórica de la producción primaria en la composición del producto bruto total y en las exportaciones de la mayoría de los países de la región. América Latina tiene el 23% de la tierra cultivable, el 46% de los bosques tropicales y el 31% del agua dulce disponible en el mundo, con menos del 10 de la población mundial (Piñeiro M. y E.Trigo 1996. Hacia un sistema regional de innovación tecnológica para el sector agroalimentario, BID).

<sup>21</sup> Sin embargo, la visión convencional de un despoblamiento rural no parece corroborarse, pues en cifras absolutas la población rural de la región ha estado estancada desde 1970, como resultado combinado de su reducción en los países de transición demográfica avanzada y de su crecimiento en los de transición incipiente. A su vez, el índice de 73% de población urbana en la región guarda poca relación con su nivel de desarrollo económico y social, ya que en el 2000 la tasa de urbanización de la región era semejante a la de Europa (74,8%), en contraste, por ejemplo, con la tasa de Asia de 36.7%. Hasta 1950, en 16 países de la región más del 60% de la población era rural, en tanto que a fines del siglo sólo Haití mantenía esta condición. Entre 1950 y 2000 el número de habitantes urbanos aumentó de 69 a 391 millones. En cambio, la población rural sólo pasó de 98 a 128 millones. La acelerada urbanización condujo a que las localidades con mas de 1 millón de habitantes pasaran de 5 a 36 entre 1950 y 1990 y a que en América del Sur la población en dichas ciudades pasara de menos de un 13% a casi un 33%, y en Mesoamérica de un 7% a un 23%. Procesos semejantes experimentaron las ciudades de mas de 100 mil habitantes, mientras que la participación de las de menos de 20 mil se reducía, en Sudamérica, de un 60% al 37% y en Mesoamérica, de un 74% a un 49%. Vignoli, J.R. 2002. Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe, tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas. Serie población y desarrollo No.22. CELADE. Las cifras corresponden a las definiciones estrictamente censales de lo rural y urbano.

<sup>22</sup> Los desequilibrios territoriales también implican un desperdicio del potencial de desarrollo endógeno y son fuente de tensiones sociales y políticas (J. Llisteri 2000. Competitividad y desarrollo económico local. Documento de discusión. BID).

<sup>23</sup> En los últimos años la migración internacional ha sido otro factor relevante en la redistribución espacial de la población, sobre todo en Mesoamérica. La Encuesta Continua de Población de los Estados Unidos estimó, en el año 2000, en 14,5 millones al número de inmigrantes latinoamericanos y caribeños. Los flujos de migración desde la región se incrementaron en un 57% entre 1990 y 1997 y en un 15% adicional entre 1997 y el 2000. Al nivel de toda la región, el BID estima que los flujos de recursos financieros hacia la América Latina y el Caribe sobrepasan los de la inversión extranjera, alcanzando cifras anuales de 40 mil millones de dólares.

<sup>24</sup> CEPAL 2002. Panorama Social de América Latina y el Caribe 2001.

<sup>25</sup> Berdegú, J. et al. 2001. Opciones para el desarrollo del empleo rural no agrícola en América Latina y el Caribe. Informe Técnico del Depto. de Desarrollo Sostenible. BID.

<sup>26</sup> Los hogares rurales no pobres accedían a opciones de empleo no agrícola mejor remuneradas, aunque tal empleo aportaba un complemento importante al ingreso de los hogares más pobres, siendo especialmente importante para las mujeres rurales que participan en el mercado laboral extra-parcelario.

<sup>27</sup> Un trabajo reciente en Brasil (J.Eli da Veiga. 2002. Cidades Imaginarias, o Brasil e menos urbano do que se calcula. Editora Autores Associados, Sao Paulo) muestra que en lugar de contar una población urbana superior al 80% como indican las estadísticas, más del 30% de la población es rural y la tendencia es que este segmento crezca más rápido que el urbano.

<sup>28</sup> R.Hertford y R.Echeverri. 2003. Pobreza rural en Centroamérica. Documento de trabajo. Depto. de Desarrollo Sostenible. BID.

<sup>29</sup> Se entiende por arquitectura institucional la estructura de regulación de las decisiones y del comportamiento de las personas, conformada por la interacción de organizaciones e instituciones (RIMISP 2003).

<sup>30</sup> Berdegú, J. 2001. Cooperating to Compete. Associative Peasant Business Firms in Chile. Wageningen University and Research Centre. Social Science Department, Innovation and Communication Group. The Netherlands.

<sup>31</sup> Los contratos son mecanismos institucionales orientados a enfrentar las fallas de mercado y los costos de transacción ya mencionados. Para que dichos contratos operen en la dirección esperada, se requiere el afianzamiento de los derechos de propiedad de los hogares pobres, una mayor simetría en el poder de negociación, en el acceso a la información y en la distribución de los riesgos, la existencia de un sistema legal no discriminatorio y la presencia de mecanismos de arbitraje confiables y accesibles para los pobres. Junto con la debilidad de los sistemas de contratos cabe destacar la creciente importancia de las *normas y estándares privados* que hoy regulan de manera determinante el funcionamiento de los sistemas agroalimentarios. Estas instituciones en la mayoría de los casos son establecidas a escala global por empresas transnacionales. Los estándares privados de las empresas detallistas europeas por ejemplo, podrían tener hoy más importancia en las decisiones de los principales agentes económicos de la región, que normas públicas dictadas de conformidad con las leyes de cada país.

<sup>32</sup> La movilización social de diversos sectores (pequeños y medianos productores, asalariados rurales, pobladores sin tierra) constituye un fenómeno importante del desarrollo rural contemporáneo en la región, en ámbitos como el de los derechos de los pueblos indígenas, la concentración del acceso a la tierra, o las capacidades y atribuciones de los gobiernos locales, en aquellas situaciones en que las demandas pudieron institucionalizarse. Dichos movimientos constituyen potenciales recursos de transformación social y de profundización democrática (Gordillo, G. 2001. La movilización social como medio de producción. FAO, Santiago de Chile).

<sup>33</sup> Las políticas ‘no discriminatorias’ de desarrollo rural, en los hechos están sesgadas a favor de las regiones, empresas y hogares con mayores potencialidades.

<sup>34</sup> En este nuevo enfoque surge con claridad el papel central que el sector agroalimentario ha desempeñado en el crecimiento económico, la pertinencia de políticas económicas sin sesgos negativos para la producción primaria, la importancia de la inversión pública y privada en infraestructura, desarrollo tecnológico y crédito como elementos imprescindibles en la modernización de la producción y el aumento de la competitividad, y el creciente papel del sector privado en el desempeño del sector, en la provisión de servicios y en la articulación con el resto de la economía.

<sup>35</sup> Schejtman A. y J. Berdegúe, 2003. Desarrollo territorial rural. En: Desarrollo territorial rural, manejo de recursos naturales, acceso a tierra y a financiamiento rural. BID, Washington DC.

<sup>36</sup> En determinados espacios dicha identidad puede estar presente antes de las iniciativas de transformación productiva, como resultado de elementos étnicos o tradiciones culturales o por características geográficas muy definidas (islas, valles cerrados); se trata de “territorios preexistentes”. En otros casos, los territorios surgen como una *potencialidad* que un proyecto de desarrollo puede contribuir a materializar, como cuando se instala una agroindustria que cambia la estructura productiva de un área, cuando la construcción de un camino de cierta importancia redefine los vínculos e intercambios de determinadas poblaciones, o cuando una demanda social identifica a una comunidad con un determinado espacio. Hablamos aquí de “territorios producidos” o “por construir”, en el sentido de que es a partir de ese hecho exógeno que es posible que los actores del proceso de desarrollo construyan una identidad territorial. En ambos casos, lo que permite el paso de la condición de ‘espacio’ a la de ‘territorio’, es la existencia de esta identidad socialmente construida.

<sup>37</sup> Ejemplos: El Bajío o el Noroeste mexicanos y la región Central de Chile, contruidos en torno a la agricultura y a la agroindustria; la península de Guanacaste, Costa Rica, en torno al turismo; la zona de San Pedro Sula en Honduras, con su manufactura; o los municipios rurales que rodean a Sao Paulo, con su agricultura, agroindustria, comercio y servicios de recreación.

<sup>38</sup> Ejemplos: algunas zonas del Sur de Chile, en que co-habitan grandes empresas forestales con indígenas mapuches; o las zonas de la Amazonía brasilera o de partes de Chiapas, en México, en que grandes empresas ganaderas y forestales co-habitan (muchas veces en conflicto) con la población local que se caracteriza por bajos índices de desarrollo social.

<sup>39</sup> Ejemplos: comunidades de pueblos indígenas en los Altos Andes, en el Sur de México, en América Central y el Noreste de Brasil.

<sup>40</sup> Con débil presencia del estado nacional, que van desde aquellos sometidos a las reglas impuestas por facciones en pugna entre si o con el estado, hasta otros en que la degradación severa de sus ecosistemas ha dado lugar al éxodo o el abandono. Ejemplos: muchos municipios de Colombia, en la costa del Sureste mexicano, en el Norte Chico de Chile y hasta hace no mucho, en las regiones azotadas por los conflictos bélicos en Centroamérica.

<sup>41</sup> En el caso de la Unión Europea ver Sumpsi 2002. La política agraria y rural de la Unión Europea, EN: Políticas, Instrumentos y Experiencias de Desarrollo Rural en América Latina y Europa, (eds.) Edelmira Pérez y J.M.Sumpsi, MAPA, Madrid.

<sup>42</sup> Banco Mundial 2003 (Llegando a los pobres de las zonas rurales, estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe); FIDA 2002 (Estrategia para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe); FAO 2002 (G. Gordillo 2002. El rol de la agricultura en los países de América Latina en el combate al hambre, a la pobreza y a la desigualdad); IICA 2002 (Echeverri y Ribero 2002. Nueva ruralidad, visión del territorio en América latina y el Caribe); USAID 2002 (Rethinking the rural economy in LAC); CIDA 2002 (Sustainable Rural Development: The Role of Agriculture in

Canada's International Assistance Program). Ver **Anexo 1** con más detalles sobre las similitudes entre estrategias de desarrollo rural de varias agencias.

<sup>43</sup> Informe Rural 2003. Banco Interamericano de Desarrollo; y base de datos de la Unidad Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible.

<sup>44</sup> Un grupo de proyectos rurales analizados recientemente por el Banco muestra un relativo bajo impacto y problemas en la calidad de su diseño (OVE, Octubre 2003. Evaluación del Programa del BID en el Sector Agropecuario 1990-2001).

<sup>45</sup> Ver **Anexo 2** con un resumen de la cartera reciente de préstamos al ámbito rural del Banco, así como programas novedosos en dicho ámbito y elementos estratégicos subregionales (Regiones de Operaciones del Banco) específicos.

<sup>46</sup> Estas áreas se especifican de acuerdo a las áreas prioritarias para la acción del Banco en la región definidas en el marco de los siguientes documentos de estrategia (BID 2003): Crecimiento Económico Sustentable, Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social, Competitividad, Desarrollo Social, Modernización del Estado, Integración Regional y Medio Ambiente.

<sup>47</sup> Piñeiro, M. et al. 1999. La Institucionalidad en el Sector Agropecuario de América Latina. BID.

<sup>48</sup> Plan Nacional de Desarrollo Rural Sustentable de Brasil 2002.

<sup>49</sup> Estos planes o contratos pueden constituir instrumentos operativos de los diversos mecanismos de concertación que han implementado algunos países (Consejos de Desarrollo Rural, comités locales, mesas de concertación, u otros); sin embargo no pueden reducirse a un mero ejercicio de técnicos o consultores para cumplir con las formalidades de la obtención de recursos del presupuesto nacional, ni pretender incluir todos los aspectos posibles del desarrollo rural. Deben surgir de procesos de consulta y participación de los diversos sectores de la comunidad local, constituyéndose en instrumentos que permitirían tanto la movilización de los recursos locales, como la transparencia en el uso de los fondos y el rendimiento de cuentas sobre bases informadas. Por otra parte, las instancias o plataformas de concertación público-privadas, cualquiera sea la forma que asuman, corren el riesgo de burocratizarse y frustrar las expectativas puestas en su creación si en su operatoria no se contemplan decisiones sobre asignación de recursos contemplados en presupuestos establecidos en los programas de desarrollo rural.

<sup>50</sup> Para que la descentralización satisfaga los requisitos de la arquitectura institucional requerida es necesario superar una serie de limitaciones características de algunos de los procesos en curso, entre ellos: la ausencia o insuficiencia de mecanismos que permitan integrar las demandas locales en el marco de los objetivos y estrategias nacionales; la insuficiencia de recursos locales (financieros, humanos y materiales) coherentes con la delegación de responsabilidades; la ausencia de mecanismos de generación de recursos propios para la implementación de programas de cofinanciamiento; la presencia a nivel local de paralelismos funcionarios del gobierno local y la administración la central con tareas semejantes; la persistencia de relaciones paternalistas hacia los sectores más vulnerables; la apropiación por elites locales de la definición de los objetivos y los recursos destinados al desarrollo local y la reproducción a escala local de la compartimentación de las funciones públicas propia de los órganos de nivel central.

<sup>51</sup> La ventaja de este enfoque radica en que las necesidades de capacitación, asistencia técnica u otros, surgen de los problemas y oportunidades específicos encontrados en la tarea de satisfacer los “contratos,” en términos de volúmenes, calidad, oportunidad y precio. Además, el enfoque sugerido ayudaría a develar las limitaciones imputables a los proveedores de servicios técnicos y financieros, toda vez que su *performance* afecta los resultados en igual o mayor medida que el desempeño de los productores rurales, agropecuarios y no agropecuarios.

<sup>52</sup> A futuro, sería conveniente explorar la posibilidad de establecer un Fondo Rural que atraiga recursos adicionales y armonice la utilización de varias fuentes de cooperación técnica destinadas al ámbito rural, con el fin de dar respuestas a las crecientes necesidades de estudios, diagnósticos territoriales, formación de consenso y diseño de instrumentos de evaluación de proyectos.

<sup>53</sup> Entidades con poder real (como los Grupos de Acción Local del Programa Europeo LEADER) y no solamente mesas de concertación formales.

<sup>54</sup> Asimismo, dada la flexibilidad requerida para adaptarse a la variedad y complejidad de las condiciones del ámbito rural y trabajar en forma efectiva con la diversidad de los agentes o agencias que ejecutan proyectos en el área ya sea en el ámbito público o privado, se requiere explorar como adaptar las reglamentaciones vigentes de las agencias financiadoras para flexibilizar la ejecución de proyectos, sin debilitar por ello la rendición de cuentas.

<sup>55</sup> Una evaluación reciente del programa del Banco en el sector agropecuario en la década pasada resalta la necesidad de mejorar el grado de evaluabilidad de los programas de préstamos (OVE, Octubre 2003. Evaluación del Programa del BID en el Sector Agropecuario 1990-2001).

<sup>56</sup> La diferencia conceptual señalada resalta lo acontecido en la región en las últimas dos décadas, comenzando con la crisis de 1982 (año de aprobación de la política agropecuaria en el Banco) el ajuste y recesión de las décadas de los años ochenta y noventa y el surgimiento de un pensamiento económico alternativo basado en el crecimiento, la reducción de pobreza, la equidad y la importancia del desarrollo institucional. Por ejemplo, si bien la política agropecuaria le asignaba

---

atención a temas actualmente prioritarios como los aumentos de la productividad y la promoción del uso racional de la tierra y el agua, el documento recoge la situación de la agricultura regional a fines de la década del setenta y articula una estrategia de financiamiento cuyos objetivos corresponden en general a problemas de una agricultura estancada, en donde se priorizan cultivos alimentarios orientados a satisfacer la demanda interna, a sustituir importaciones, dándole al sector un papel subsidiario, supeditando su reactivación a los intereses de otros sectores de la economía.