

# **Llegando a los pobres de las zonas rurales**

*Estrategia de Desarrollo Rural  
para América Latina y el Caribe*



Banco Mundial

*Banco Mundial  
Región de América Latina y el Caribe  
Departamento de Desarrollo Ambiental y  
Socialmente Sostenible  
Sector Rural*

Primera impresión: Julio, 2002  
©Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento  
Departamento de Desarrollo Rural  
1818 H Street, N.W.  
Washington, DC 20433

Este documento constituye un aporte a la estrategia de desarrollo rural del Banco Mundial, la cual fue aprobada por su Directorio Ejecutivo el 31 de octubre de 2002. Los resultados, interpretaciones y conclusiones pertenecen a los autores y no deben atribuirse al Banco Mundial, a sus gerentes, al Directorio Ejecutivo o a los países que representan. Algunas cifras citadas son estimaciones o aproximaciones y podrían modificarse en una etapa posterior.

---

*La región de América Latina y el Caribe desea dedicar este informe a la memoria del Sr. Thomas B. Wiens, gerente del Sector Rural del Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible, fallecido el 14 de julio del 2000. Su contribución y compromiso profesional con esta iniciativa, así como su pasión por el desarrollo rural, seguirán presentes entre nosotros durante mucho tiempo.*

---



# Índice

Abreviaturas y acrónimos .....	viii
Reconocimientos .....	ix
Prólogo .....	x
Resumen ejecutivo.....	xi
1. Introducción.....	1
2. ¿Qué sucedió?.....	4
3. ¿Por qué resultados tan mediocres? .....	9
4. Haciendo un recuento – ¿Por qué el desarrollo rural sigue siendo importante? .....	13
5. ¿Qué propone el Banco para mejorar la región? .....	18
6. Procedimientos de ejecución — Cómo lograr la sinergia.....	28
Referencias .....	169

## Apéndices

1 La visión de la familia rural sobre el bienestar rural .....	35
2 Estadísticas básicas sobre pobreza, indicadores sociales, desigualdad, estructura demográfica y económica .....	36
3 La cartera rural en la región de América Latina y el Caribe .....	52
4 El desarrollo rural en acción – Prácticas óptimas y ejemplos concretos.....	59
5 Dimensiones de género en el desarrollo rural: Un diagnóstico.....	76
6 Estudio de sistemas agrícolas en la región de América Latina y el Caribe.....	95
7 La función del financiamiento rural.....	111
8 Manejo de los recursos naturales: Elementos y hallazgos seleccionados .....	132
9 Prácticas y estrategias de intervención óptimas para promover el empleo rural no agrícola en América Latina.....	145

## Cuadros

1.1 Población en ALC: Estimaciones seleccionadas.....	2
1.2 Pobreza en ALC: Estimaciones seleccionadas .....	2
1.3 Medidas seleccionadas de desigualdades en ingresos y activos.....	3
1.4 Indicadores económicos y sociales, rurales y urbanos en ALC: Estimaciones seleccionadas .....	3
6.1 Marco del Plan de Acción Regional para el Desarrollo Rural.....	34
A2.1 Porcentaje de pobres en la población urbana y rural .....	36
A2.2 Pobreza urbana-rural en ALC .....	36
A2.3 Pobreza rural en América Latina y el Caribe 1986-1998 .....	37
A2.4 Pobreza urbana en América Latina y el Caribe 1986-1998.....	37
A2.5 Cantidad de pobres en las zonas rurales y urbanas de América Latina y el Caribe (población en millones) ...	37

A2.6	Acceso a electricidad, agua y teléfono por país, 1986-1996 .....	40
A2.7	Proyección demográfica para la región de América Latina y el Caribe .....	45
A2.8	Proyección de población total, urbana y rural por subregión .....	46
A2.9	Proyección de población total por región, subregión y país, 2000-2030 .....	46
A2.10	Proyección de población rural por región, subregión y país, 2000-2030 .....	47
A2.11	Proyección de población urbana por región, subregión y país, 2000-2030 .....	47
A2.12	Tasa anual promedio de cambio en la población rural por subregión y país .....	48
A2.13	Valor agrícola agregado como porcentaje del PIB en países seleccionados .....	48
A2.14	Contribución de las exportaciones agrícolas al PIB total de la región de América Latina y el Caribe en 1995 .....	49
A2.15	Contribución de las exportaciones agrícolas a las exportaciones totales .....	49
A2.16	Importancia económica del sector agrícola en la región de América Latina y el Caribe, 1975-1996 .....	50
A2.17	Contribución de la agricultura al PIB en la región de América Latina y el Caribe .....	50
A2.18	Ingreso no agrícola o ingreso rural no agrícola (IRNA) en el ingreso rural total .....	50
A2.19	Tendencias en el empleo rural no agrícola (ERNA) en América Latina y el Caribe.....	51
A3.1	Cartera de desarrollo humano para América Latina y el Caribe en el año fiscal 2001.....	53
A3.2	Actividades financieras, del sector privado y de infraestructura en América Latina y el Caribe para el año fiscal 2001.....	53
A3.3	Proporción del LCSER respecto del compromiso crediticio total para América Latina y el Caribe .....	54
A3.4	Proyectos del LCSER aprobados durante los años fiscales 1995-2000.....	54
A3.5	Proyectos bajo la supervisión del LCSER .....	56
A3.6	Proyectos del LCSER en tramitación, años fiscales 2001-2003.....	57
A5.1	Participación de la mano de obra según el género, en países seleccionados, 1997-1998.....	77
A5.2	Proporción de PEA masculina y femenina en actividades agrícolas y no agrícolas en países seleccionados, 1987-1998 .....	78
A5.3	División del trabajo según el género entre poblaciones indígenas en Guatemala y Panamá.....	79
A5.4	Desempleo rural en países seleccionados, 1987-1998.....	82
A5.5	Porcentaje de miembros de la unidad de producción que trabaja fuera de la finca, por género.....	84
A5.6	Posesión de la tierra y estadísticas de titulación por género, en países seleccionados, 1992-1996.....	87
A5.7	Diferencias en las tasas de fecundidad globales rurales/urbanas .....	90
A5.8	Índices de homicidios por cada 100.000 habitantes en América Latina y el Caribe .....	91
A6.1	Rendimiento e importancia comparativa de la producción de cultivos en ALC .....	96
A6.2	Principales características relacionadas con la pobreza en los sistemas agrícolas de ALC.....	99
A6.3	Principales características y potenciales de los sistemas agrícolas en ALC.....	100
A7.1	Resumen de las acciones que se emprenderán como parte de la estrategia.....	128
A9.1	Características básicas de los estudios sobre intervenciones.....	150
A9.2	Características básicas de los estudios de intervención concursados .....	151
A9.3	Principales acciones en los estudios de intervención comisionados.....	152
A9.4	Principales acciones en los estudios de intervención concursados.....	153
A9.5	Resumen de principios y procesos con ejemplos .....	167

## Recuadros

1.1	A qué nos referimos con el término "rural" en este Plan de Acción .....	2
A4.1	Alianzas público/privadas en proyectos de investigación y extensión .....	60
A4.2	El caso de pequeños agricultores indígenas de Guatemala: integración en el negocio de exportación de arvejas y brócoli .....	61
A4.3	Proyecto del sector de riego y drenaje, México .....	63
A5.1	Toma de decisiones agrícolas en la sierra ecuatoriana .....	80
A5.2	Avances en la igualdad de género en la titulación de tierras en Colombia .....	88
A9.1	Coordinación de los concejos municipales con el gobierno regional para crear condiciones propicias para el ERNA .....	156
A9.2	Desarrollo de organizaciones económicas rurales como elemento esencial del proyecto .....	157
A9.3	Identificación de opciones de mercados meta .....	158
A9.4	Desarrollo de capacidades de producción y comercialización .....	159
A9.5	Combinación entre el sector agrícola y la promoción del ERNA .....	160
A9.6	Intervenciones que ayudan a las organizaciones a tener acceso a equipo y plantas .....	161
A9.7	Ajuste de la producción rural no agrícola a las exigencias del mercado .....	162
A9.8	Ayuda a los productores rurales no agrícolas para que conozcan los mercados: en Brasil y Honduras.....	163
A9.9	Nexos comerciales para promover las empresas rurales no agrícolas .....	163
A9.10	Gastos de intervención por trabajo creado .....	164
A9.11	Innovaciones de intervención para independizar gradualmente a los participantes .....	166

## Gráficos

2.1	Pobreza en América Latina y el Caribe .....	4
2.2a	Desigualdad en los ingresos, 1986 y 1996 .....	5
2.2b	Desigualdad en la posesión de la tierra, alrededor de 1980.....	5
2.3	Matriculación rural y urbana en América Latina y el Caribe .....	7
2.4	Eficiencia y población rural .....	8
6.1	Estrategias satisfactorias de ayuda a los países, América Latina y el Caribe en comparación con el promedio del Banco Mundial .....	29
A2.1	La alta incidencia de la pobreza extrema es un fenómeno rural .....	38
A2.2	Incidencia de la pobreza — nacional, rural y urbana .....	38
A2.3	Tendencias de la pobreza extrema en América Latina y el Caribe.....	39
A2.4	Tasa de fecundidad total .....	42
A2.5	Niños entre los 6 y 11 años que trabajaban a la semana pasada .....	42
A2.6	Matriculación entre los 12 y 14 años de edad .....	43
A2.7	Matriculación entre los 15 y 17 años de edad .....	43
A2.8	Desigualdad en los ingresos en 1986 y 1996.....	44
A2.9	Desigualdad en la posesión de la tierra alrededor de 1980.....	44
A2.10	Tendencias en la población y la pobreza en zonas rurales y urbanas .....	45
A6.1	Cambios en la estructura de la producción agrícola de las regiones de América Latina y el Caribe, 1970-1995 .....	102

## Abreviaturas y acrónimos

AAA	Actividades Analíticas y de Asesoría
ALC	Región de América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CBM	Corredor Biológico Mesoamericano
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CDF	Marco de Desarrollo Integral del Banco
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDER	Centro Interamericano de Desarrollo Rural
CRDS	Consejo Regional de Desarrollo Sostenible
EAP	Estrategia de la Ayuda a los Países
ERNA	Empleo rural no agrícola
ESSD	Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible
ESW	Estudios económicos y sectoriales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIL	Préstamos a intermediarios financieros
FSAL	Préstamos de ajuste al sector financiero
FSAP	Documentos de ajuste al sector financiero
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
ICRW	Centro Internacional de Investigaciones sobre la Mujer
IDF	Fondo de Desarrollo Institucional
IFNB	Intermediarios financieros no bancarios
IFPRI	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IRNA	Ingreso rural no agrícola
LCI	Unidad de Gestión de País para Colombia, México, Venezuela
LCSES	Unidad Sectorial de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible en ALC
LCSFP	Departamento de Financiamiento del Sector Privado e Infraestructura
LCSHD	Departamento de Desarrollo Humano en ALC
LIL	Préstamos para aprendizaje e innovación
MRN	Manejo de los recursos naturales
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
ONG	Organización no gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PIB	Producto interno bruto
PREA	Proyectos de extensión agrícola
PREM	Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica
PRSP	Documento de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza
QAG	Grupo de Control de Calidad
RDV	Departamento de Desarrollo Rural
RFTF	Fondo Fiduciario de los Bosques Tropicales
RPAP	Programas de Alivio de la Pobreza Rural
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
SIL	Préstamos para inversiones específicas
TLCNA	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica
UGP	Unidad de Gestión del País

## Reconocimientos

El presente documento forma parte de una serie de estrategias regionales de desarrollo rural cuyo fin es actualizar la Estrategia de Desarrollo Rural del Banco Mundial, *Llegando a los pobres de las zonas rurales*, del año 2002. El informe es el resultado de un trabajo de equipo, el cual se benefició de un cúmulo de valiosas contribuciones. Los autores del mismo son Isabelle Tsakok y Adolfo Brizzi, quienes contaron con la invaluable colaboración de Luis Coirolo. Samuel Taffesse asistió en la labor de investigación y es el responsable del Apéndice 2, que contiene la información estadística medular del informe, y del Apéndice 3, sobre la cartera rural. Dorothy Jenkins estuvo a cargo de procesar el documento. Esta labor fue dirigida por Mark Cackler y por un Grupo Directivo Regional multisectorial.

Deseamos agradecer al Grupo Directivo Regional y en especial a su presidente, Olivier Lafourcade (Director, Unidad de Gestión del País LC1) por la sólida orientación y retroalimentación brindada. El Grupo Directivo Regional está integrado por Ana-Maria Arriagada (Directora del Sector, Desarrollo Humano), Adolfo Brizzi (Líder del Sector Rural en el Departamento de México, LC1), Mark Cackler (Gerente del Sector Rural, ESSD), Luis Coirolo (Especialista en Jefe para el Sector Rural, ESSD), Maria Correia (Gerente del Sector, PREM-Género), Jeffrey Gutman (Gerente del Sector, FPSI-Transporte y Urbano), Norman Hicks (Gerente del Sector, PREM-Pobreza), John Redwood (Director, ESSD) e Isabelle Tsakok (Economista, ESSD).

Muchas personas, dentro y fuera del Banco Mundial, ayudaron a elaborar este informe. Un panel, dirigido por Csaba Csaki, (Consultor Principal para la Estrategia y Política de Desarrollo Rural) e integrado por personal del Departamento de Desarrollo Rural y de Economía para el Desarrollo, brindaron valiosos comentarios sobre varias versiones preliminares de la estrategia regional. Quisiéramos agradecer a nuestros colegas del ESSD de la región, en particular a Matthew McMahon, Cora Melania Shaw, Steven Schonberger, Jorge Uquillas, Robert Kirmse, Elsie Garfield, José Simas, Nadim Khouri, Maurizio Guadagni; a los colegas del Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, en especial a Quentin Wodon y Mohamed I. Ajwad (a cargo de las estimaciones sobre la pobreza y de los indicadores sociales y económicos) del Banco Interamericano de Desarrollo, específicamente a Rubén Echeverría (estrategia agrícola para ALC); de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, en particular a Aidan Gulliver y a John Dixon (sistemas de cultivo) y quienes participaron en la consulta regional organizada por el Centro Interamericano de Desarrollo Rural (CIDER, la división rural del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA) en la Ciudad de Panamá, 3-4 de abril, 2001. La región desea agradecer al gobierno de los Países Bajos la asistencia financiera prestada para efectuar los distintos estudios relacionados con la formulación de la estrategia y la realización de la consulta regional.

## Prólogo

El presente informe representa el aporte de la Región de América Latina y el Caribe a la preparación de una nueva estrategia rural y plan de acción del Banco Mundial para el desarrollo rural. El mismo reconoce que las acciones desplegadas en América Latina no lograrán reducir la pobreza a menos que tomen en cuenta la contribución del sector rural. Sin embargo, dicha contribución deberá tener un amplio alcance e involucrar la participación de todos los sectores en un esfuerzo coordinado y dirigido por los países.

En procura de un mayor equilibrio entre los diferentes elementos de un complejo programa, el informe destaca la importancia de tres factores habilitantes fundamentales para el desarrollo del entorno sectorial, a saber, condiciones macroeconómicas y comerciales favorecedoras, una nueva “institucionalidad” y una gobernabilidad adecuada para el sector, y un marco normativo que inspire confianza. A continuación, el documento describe seis líneas de acción: i) competitividad y crecimiento, ii) funcionamiento adecuado de los mercados de bienes y factores, iii) aplicación de un enfoque regional para el desarrollo rural, iv) uso sostenible de los recursos naturales, v) desarrollo del capital humano y social, y vi) fortalecimiento de los mecanismos de gestión de riesgos y de las redes de protección. Todos estos elementos son necesarios para revitalizar el programa rural y ejercer un mayor impacto sobre la reducción de la pobreza.

Afortunadamente, América Latina cuenta con una base sólida que permite ampliar líneas de acción que han dado buenos resultados y desarrollar los vínculos que han faltado para integrar más adecuadamente el sector rural al resto de la economía y brindar más oportunidades a los pobres de este sector.

La región se enorgullece sobremanera de haber preparado el presente documento de la misma forma en que deseamos que sea ejecutado, es decir, mediante un esfuerzo intersectorial bien coordinado, aprovechando las fortalezas particulares de cada sector, pero basado en el contexto específico de cada país. En este sentido, agradecemos de manera especial a los autores y al Grupo Directivo Regional la orientación brindada.

David de Ferranti  
Vicepresidente  
América Latina y el Caribe

Kevin Cleaver  
Director  
Departamento de Desarrollo Rural  
Red para el Desarrollo Ambiental y  
Socialmente Sostenible

# Resumen ejecutivo

## Contexto regional y aspectos relevantes

*América Latina y el Caribe, una región de ingresos medios bien dotada de recursos naturales.* América Latina y el Caribe (ALC) es la región con mayor riqueza del mundo en desarrollo, con un PIB promedio equivalente a US\$3.940 per cápita en 1998. Es también la región menos dependiente de la agricultura –que en 1998 constituía apenas un promedio del 8 por ciento del PIB. Sin embargo, esta relación promedio esconde una gran variación que oscila entre el 5 por ciento en México, el 8 por ciento en Brasil, el 15 por ciento en Colombia y el 24 por ciento en Nicaragua. La región posee abundantes recursos naturales. Tiene grandes extensiones de bosques naturales tropicales y de clima templado, incluyendo más de la mitad de los bosques tropicales del mundo, importantes reservas de biodiversidad y cerca de una tercera parte de las existencias mundiales de agua dulce.

*Una región urbanizada con profundas desigualdades y pobreza.* América Latina y el Caribe es una región sumamente urbanizada. Del total de la población, estimada en 519 millones para el año 2000, 391 millones pertenecen a zonas urbanas y 128 residen en las áreas rurales. Asimismo, aproximadamente un tercio de la población es pobre y cerca de una sexta parte es extremadamente pobre. La incidencia de la pobreza en 1998 fue inferior a la de 1992, pero tan sólo ha vuelto al nivel alcanzado en 1986.<sup>1</sup> Las proyecciones para el año 2020 indican que, si bien la tendencia urbanizadora seguirá avanzando y la proporción de población rural disminuirá, la cantidad absoluta de personas que vivirán en las zonas rurales permanecerá casi igual. Asimismo, se observan serios problemas de desigualdad, lo cual es particularmente evidente en la distribución de la tierra. ALC posee los coeficientes de Gini más altos (desigualdad). Por ejemplo, en Perú, Paraguay y Venezuela es superior al 0,9, nivel cercano al alcanzado en Colombia y Brasil.<sup>2</sup>

*La región se caracteriza por las reformas de liberalización de mercados.* Durante los años noventa, la mayoría de los países en la región se distanció radicalmente de los modelos de fuerte intervención estatal en los precios y en los mercados, para acercarse más a aquellos modelos de desarrollo dirigidos por el sector privado, que reducen las barreras a la competencia en los mercados internos y aceleran el proceso de integración del comercio a la economía mundial. Sin embargo, muchos países quedaron a la zaga en estos procesos reformistas, por ejemplo, Venezuela, Ecuador, Haití y Jamaica. La región en su conjunto se benefició, como lo evidencia el regreso a la estabilidad macroeconómica y la reducción de los déficits promedio del sector público. El crecimiento se reanudó, pero para muchos países en forma lenta, no sostenida y con crisis recurrentes (Argentina, Brasil, México). Por otro lado, en el mismo decenio, el crecimiento del PIB per cápita no llegó al 1,5 por ciento anual y estuvo acompañado de una creciente desigualdad.<sup>3</sup> La elasticidad de la reducción de la pobreza con respecto al crecimiento en ALC es del 1 por ciento y en el mundo en desarrollo, del 2 por ciento.

*La agricultura y el sector rural mantendrán su importancia por razones económicas, sociales y políticas.* Pese al elevado ritmo de urbanización persiste la importancia estratégica del sector agrícola y rural. Lo anterior obedece a cuatro razones principales:

- Contribución al empleo y al PIB. A pesar de su modesta contribución al PIB, la agricultura primaria absorbe una gran proporción del mercado laboral: 20 por ciento en México y 57 por ciento en Centroamérica. Ahora bien, cuando la agricultura se define de manera más amplia, de manera que incluya la agroindustria, su participación en el PIB es mayor. Por ejemplo, en Argentina, Chile, Brasil y México (países que en conjunto producen más del 70

---

<sup>1</sup> Poverty in Latin America: Trends (1986-1998) and Determinants, Quentin Wodon, Rodrigo Castro-Fernández, Kihoon Lee, Gladys López-Acevedo, Corinne Siaens, Carlos Sobrado, Jean-Philippe Tre. Banco Mundial, abril 2001.

<sup>2</sup> Datos no publicados preparados por Klaus Deininger, Banco Mundial. La información varía de la década de 1960 a 1990.

<sup>3</sup> Fuente: Poverty and Policy in Latin America and the Caribbean, por Quentin Wodon, con contribuciones de Robert Ayres, Matias Barenstein, Norman Hicks, Kiboon Lee, William Maloney, Pia Peeters, Corinne Siaens, y Schlomo Yitzhaki, Documento Técnico del Banco Mundial No. 467, Banco Mundial, Washington, D.C., 2000; Cuadros 2.1-2.4.

por ciento del PIB promedio de ALC), la agricultura así definida representa cerca del 40 por ciento del PIB (1996). Este sector todavía ofrece grandes oportunidades que aún no han sido aprovechadas.

- Impacto sobre el ambiente. Cualquier crecimiento que tenga lugar a costa de la degradación de los recursos naturales, constituye una victoria de corta duración. Para comenzar, la degradación debilita la base de recursos, exacerba el efecto destructivo de los desastres naturales y aumenta la vulnerabilidad de los pobres. La agricultura es uno de los sectores que más pone de manifiesto la importancia de integrar las políticas ambientales y económicas.
- El sector rural contribuye al desarrollo de los otros sectores de la economía. La transformación agrícola dirigida a actividades de alta productividad ha impulsado el crecimiento de la mayoría de los países industrializados con altos ingresos. La demanda urbana de alimentos procesados está en aumento y lo mismo sucede con la demanda de bienes procesados de mayor calidad. Asimismo, la calidad del desarrollo urbano será determinada por el grado de éxito que tenga la transformación del sector rural.
- *Mayor incidencia de pobreza en las zonas rurales de ALC.* Las zonas rurales tienen la mayor incidencia de pobreza (63 por ciento). En estas zonas, los indicadores sociales y económicos son bajos y descienden aún más cuando se los compara con las áreas urbanas. Asimismo, la pobreza rural afecta de manera desproporcionada a algunos grupos. En áreas de intensa migración rural-urbana, los ancianos, las mujeres y los niños quedan atrás. Además, existe una estrecha relación entre la pobreza rural y la identidad étnica. La mayoría de los pueblos indígenas (el 80 por ciento de unos 19-34 millones), radicados principalmente en las zonas rurales de México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Guatemala, vive en condiciones de pobreza.<sup>4</sup> Los factores desestabilizadores (violencia, drogadicción, disturbios sociales) a menudo se originan en las zonas rurales y esta situación corre el riesgo de volverse insostenible en términos sociales y políticos.

## Lecciones aprendidas

*Las reformas macroeconómicas fueron necesarias pero no suficientes para eliminar los obstáculos estructurales que limitan a los pobres de las zonas rurales.* Si bien estas reformas ayudaron a establecer un marco de políticas más propicio para el crecimiento y la participación del sector privado, no fueron complementadas con reformas de “segunda generación”. Nos referimos a medidas que mejoran el funcionamiento competitivo de los mercados de factores y de bienes, y a aquellas que reducen las profundas desigualdades y los muy arraigados problemas estructurales que limitan seriamente el acceso de los pobres rurales a los bienes económicos, a los mercados, servicios, tecnología e infraestructura. Las reformas macro no revirtieron la larga historia de desarrollo desigual.<sup>5</sup> El sector rural se mantuvo relativamente desvinculado del resto de la economía y muchas distorsiones estructurales y desigualdades regionales permanecieron inalteradas ya que se dejó de lado la agenda microeconómica. En términos de su contribución a la pobreza rural, la estructura del crecimiento es tan importante como las cifras del crecimiento en sí. En muchos casos el desarrollo agrícola se concentró en el sector comercial y no se filtró hacia abajo.

*Las políticas y los programas sectoriales pueden limitar los incentivos al sector rural.* Algunos países pusieron en práctica políticas fiscales explícitas o implícitas que se dirigían al sector mediante regímenes cambiarios sobrevaluados, protección industrial o establecimiento de aranceles sobre los bienes de exportación (con una sólida ventaja comparativa) y la protección de aquellos alimentos que sustituían importaciones (con poca ventaja comparativa). Estos patrones de protección y la aplicación de impuestos eran muy ineficientes. En varios países el marco de incentivos para el sector agrícola se mantuvo relativamente hostil, con tasas de protección negativas y precios reales negativos para los productores en la mayoría de los cultivos, como fue el caso de México. El uso de subsidios para abordar el problema de la pobreza también ha tenido efectos nocivos. El crédito subsidiado canalizado mediante entidades paraestatales era sumamente ineficiente en términos de su costo fiscal, los índices de morosidad y su alcance. También desplazó e inhibió el desarrollo local de iniciativas autosostenidas de ahorro y

---

<sup>4</sup> Fuente: Rural Poverty in Latin America and the Caribbean, por Alberto Valdes y Tom Wiens, 30 de mayo, 1996, documento presentado ante la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe, p. 7.

<sup>5</sup> Fuentes: Rural Poverty in Latin America, editado por Ramón López, profesor del Departamento de Economía Agrícola y de Recursos, Universidad de Maryland, y Alberto Valdés, Consultor Agrícola del Banco Mundial, Washington DC, Macmillan Press Ltd, Gran Bretaña, 2000, St. Martin's Press, LLC, Estados Unidos, 2000, p. 2. Beyond Trade-offs: Market reform and equitable growth in Latin America, Nancy Birdsall, Carol Graham, Richard H. Sabot, editores, Banco Interamericano de Desarrollo, Brookings Institution Press, 1998, p. 3.

préstamo. De igual manera, los subsidios a la inversión y la adquisición de equipos son difíciles de dirigir y corren el peligro de concentrarse en los agricultores comerciales medianos y grandes. Lo anterior también eleva los precios de la tierra, promueve su concentración y dificulta más el acceso de los pobres a este recurso. Finalmente, toda mejora en la productividad se debe asociar más estrechamente con la competitividad, en vista de que los subsidios pueden distorsionar la estructura de incentivos de los diversos cultivos.

*Necesidad de encontrar un equilibrio adecuado.* El presente Plan de Acción rural sostiene que ALC no puede triunfar en sus esfuerzos por aliviar la pobreza sin la contribución del sector rural. Aún así, encontrar el equilibrio adecuado continúa siendo un desafío. La comunidad que fomenta las actividades de desarrollo ha pasado de un extremo al otro, en procura de instrumentos y enfoques apropiados que le permitan convertir una visión integral en acciones concretas. Muy a menudo, la capacidad de ejecución ha fallado a pesar de la sofisticación conceptual o bien, políticas mediocres han truncado el éxito de buenos proyectos.

*Integración mediante un enfoque territorial descentralizado.* Aun cuando en los años setenta los proyectos de desarrollo rural integrado tenían un concepto acertado de la integración, éstos fueron ejecutados de manera errónea. Dichos proyectos se ejecutaron de arriba hacia abajo, sin ninguna participación, sin ninguna descentralización y en un entorno de políticas adverso. Sin embargo, es posible rescatar mucho del concepto de desarrollo rural integrado a la luz del nuevo contexto de descentralización, diferenciación, democratización y mejor estructura política que caracteriza actualmente a la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Por otro lado, existe una apremiante necesidad de abordar los problemas de desigualdad mediante una estrategia de desarrollo rural repositionada en el marco de su “espacio rural”. Como parte de este enfoque, la agricultura, las actividades no agrícolas, las oportunidades laborales, la cohesión social, el desarrollo municipal y el acceso a los mercados y servicios, se consideran elementos igualmente importantes de una estrategia que apunta a diluir las divisiones tradicionales entre los sectores y entre los enfoques rurales y urbanos.

*Necesidad de tender puentes más allá del ámbito de las comunidades rurales.* Los enfoques que promueven la participación de la comunidad ayudaron a generar capital social y resultaron ser un mecanismo efectivo para llevar adelante microproyectos e inversiones productivas. No obstante, para garantizar la sostenibilidad institucional, es necesario vincular a los gobiernos locales estos proyectos dirigidos por la comunidad. Un enfoque de esta naturaleza también debe establecer nexos con el resto de la economía, promoviendo las organizaciones de productores y proporcionando el vínculo esencial con cadenas de oferta integradas, en donde el sector privado jugaría un papel cada vez más importante en el desarrollo del sector de unidades agrícolas familiares.

*Necesidad de un enfoque sensible a la cultura y al género.* A todas luces, la ubicuidad de los índices de pobreza entre las minorías étnicas y el creciente papel de las mujeres en la sociedad rural plantean el tema de la inclusión social y el acceso a los factores y bienes productivos. En este sentido, los programas gubernamentales deben diseñar enfoques mejor adaptados a las preferencias culturales y a las necesidades de cada género.

## **Objetivos y estrategias**

*Objetivo principal.* El objetivo global del plan de acción propuesto en este documento es la reducción de la pobreza rural y la promoción de un crecimiento de amplio alcance en el contexto del manejo sostenible de los recursos naturales.

*Énfasis de la estrategia.* La estrategia hace énfasis en la naturaleza integral del desarrollo rural, a diferencia del enfoque en un solo sector –la agricultura– así como en la imperiosa necesidad de pasar de la visión a la acción. La estrategia consiste en aprovechar las experiencias exitosas y mejorar lo que está dando resultados, desarrollar los vínculos que hacen falta y trabajar mejor en conjunto entre las redes sectoriales, con miras a encontrar un mayor equilibrio entre los elementos de un complejo programa y alcanzar sinergia intersectorial. Una estrategia de desarrollo rural debe incluir varios elementos diferenciados para distintos grupos poblacionales, al tiempo que reconoce que es fundamental contar con un entorno macroeconómico y de políticas adecuado. Además, la estrategia debe transmitir el mensaje de que, si bien el sector rural enfrenta muchos desafíos, también presenta muchas oportunidades que lo hacen potencialmente atractivo para inversionistas y habitantes rurales, en tanto que se establezca la combinación adecuada de políticas, instituciones y programas de apoyo.

*Abordar de una mejor forma la dinámica rural-urbana.* Si bien una preocupación importante de las autoridades es mantener la migración rural-urbana en niveles controlables, esta emigración continuará. Por ello, es importante brindar más oportunidades de capacitación y educación a los pobres de las zonas rurales, a fin de facilitar su absorción por otros sectores de la economía. Sin embargo, promover directamente la emigración como una estrategia de reducción de la pobreza no es viable porque se estaría excluyendo del proceso de modernización rural a un gran sector de pequeños agricultores con potencial de crecimiento y generación de empleo. Asimismo, en muchos casos, la agudización de la pobreza urbana muestra que la urbanización puede ser vista como una solución para la pobreza únicamente si es el resultado de un acceso real a mejores oportunidades. Para los millones de personas que permanezcan en las zonas rurales, el mejoramiento de sus condiciones de vida dependerá de las mejoras que se realicen en varios campos. Entre éstas podemos incluir intensificar las actividades de los pequeños agricultores y aumentar su productividad; proporcionar infraestructura y servicios; mejorar el acceso a bienes como la tierra, la educación, los servicios financieros y los mercados; garantizar un manejo sostenible de la base de recursos naturales en la cual se sustentan sus medios de vida, y proporcionar mejores herramientas para la gestión de riesgos.

*Integración mediante el desarrollo regional y una nueva “institucionalidad”.* Un enfoque de “espacio rural” basado en el desarrollo regional, proporcionará el vehículo intrínseco necesario para lograr la integración sectorial. Para ello, es necesario mejorar la capacidad de absorción de las ciudades secundarias en el contexto de una creciente integración e interacción urbana-rural. De igual manera, se requieren inversiones en infraestructura básica, promoción de nuevas oportunidades en actividades no agrícolas, mayor integración con los mercados de trabajo, énfasis permanente en el desarrollo dirigido por la comunidad, fortalecimiento municipal y generación de capital social y humano. Este enfoque permite una mejor integración de los aspectos ambientales en un esfuerzo por generar consenso en torno a posibles oportunidades de beneficio para todas las partes. En este contexto, habrá que desarrollar una nueva “institucionalidad” en torno al concepto de mayor participación de los actores locales, organizaciones de agricultores, sociedad civil, gobiernos locales y sector privado. Lo anterior implica una revisión de los papeles mediante los cuales los beneficiarios de los programas gubernamentales se conviertan en clientes y asuman el liderazgo en la planificación regional, el establecimiento de prioridades, la orientación y la negociación de los procesos de desarrollo local, así como la creación de condiciones que faciliten una mejor rendición de cuentas y una gobernabilidad más adecuada.

*La productividad, la competitividad y una mayor participación del sector privado son motores clave del crecimiento.* La productividad agrícola, la competitividad y el acceso a la tecnología y los mercados, seguirán siendo elementos fundamentales para muchos productores, sin importar su tamaño. Ahora bien, en muchos casos se debe prestar más atención y apoyo al sector de pequeños agricultores que trabaja para el mercado nacional, en vista de su potencial y de su posible contribución al crecimiento y al empleo. Asimismo, es necesario estudiar las condiciones que propician una mayor participación del sector privado y eliminar las barreras mediante la constitución de alianzas entre el sector público y el privado.

*Redes de protección social para los más seriamente marginados.* Existe un grupo de pobres rurales que continuarán siendo marginalmente productivos e incapaces de beneficiarse de la economía rural no agrícola o de emigrar. Suelen pertenecer a este grupo las personas ancianas y las mujeres que son jefes de familia de hogares y de explotaciones agrícolas en zonas con escasa dotación de recursos naturales. Para este grupo, las redes de protección social y la gestión de riesgos, junto con la promoción de actividades generadoras de ingresos tanto de tipo agrícola como no agrícola, son vitales para garantizar condiciones de vida básicas y decentes.

## **El Plan de Acción**

*Factores habilitantes y líneas de acción.* El Plan de Acción propuesto contempla una serie de prioridades organizadas en un enfoque a dos niveles. Por un lado, los factores habilitantes pueden considerarse elementos intrínsecos esenciales para ejecutar eficazmente la estrategia en cualquier país. Por el otro, las líneas de acción prioritarias describen las posibles aplicaciones dependiendo de las circunstancias particulares de cada país.

### *Factores habilitantes*

*Mantener un entorno macroeconómico y comercial favorable.* Con esto se promueve un papel más proactivo en el debate sobre aspectos macroeconómicos y de política que afectan al sector rural. También se impulsa un renovado compromiso con los estudios económicos y sectoriales, a fin de sustentar mejor la comprensión de los factores que

determinan la pobreza rural, el marco de incentivos, el funcionamiento de los mercados de tierra, laborales y financieros, el proceso de descentralización para el sector, etc.

*Promover una nueva “institucionalidad” para el sector y una gobernabilidad adecuada.* Una combinación de mayor descentralización y desarrollo de la democracia local, es fundamental para crear progresivamente las condiciones que fomenten la participación y la rendición de cuentas al nivel local. El principal debate en torno a cómo articular mejor la demanda social de servicios con la oferta institucional amerita un replanteamiento de las funciones que le competen al sector público (gobiernos centrales y subnacionales), a la sociedad civil, a grupos de interés, al sector privado, etc.

*Crear un marco normativo creíble.* Esto comprende una serie de elementos que propician una participación más efectiva del sector privado y un mejor funcionamiento de los mercados, incluyendo: a) el establecimiento de sistemas mejor integrados de precios e información sobre mercados, b) el desarrollo de marcos normativos adecuados y de la capacidad para hacerlos cumplir como elementos esenciales para garantizar transacciones seguras, el financiamiento basado en inventarios, los seguros de cosechas, las instituciones financieras no bancarias, la agricultura por contrato y activos como “garantía” y c) el desarrollo de normas de calidad para los productos conforme a la participación y las necesidades de la industria, así como la formulación de normas de seguridad alimentaria.

#### *Líneas de acción*

*Aumentar la productividad y la competitividad como motores del crecimiento agrícola.* Se propone entablar alianzas entre los sectores público y privado para el suministro de servicios y bienes públicos (tales como investigación y extensión agrícola, sanidad animal y vegetal), facilitar el acceso a tecnologías y equipos adaptados, mejorando a la vez la calidad y la efectividad en cuanto al costo. También se aboga en favor de patrones de cultivo más eficientes y una mejor integración vertical en la cadena de la oferta y de comercialización. Se recomienda basar los futuros proyectos de riego en un enfoque descentralizado e integrado con respecto al manejo y al uso sostenible de los recursos hídricos.

*Aplicar un enfoque sistemático para mejorar el funcionamiento competitivo de los mercados.* Aquí se abordan tres mercados esenciales. La reglamentación y la administración de tierras ampliarán el acceso a la tierra y mejorarán el funcionamiento de los mercados de tierra. Urge reactivar y reformular los servicios financieros en términos de la eficacia de los mecanismos de concesión de créditos públicos o semipúblicos y la importancia del sector no bancario a través de esquemas “mutualistas” de ahorro y préstamo. Los mercados de productos y de acopio deben aumentar su competitividad y eficiencia mediante la constitución de organizaciones de agricultores, actividades de transformación (de más valor), y mejores sistemas de información y mecanismos para el financiamiento de inventarios.

*Promover un enfoque de “espacio rural” y el desarrollo regional.* Se propone un enfoque más integrado que diluya la tradicional división urbano-rural y reubique el desarrollo rural en el marco de un enfoque territorial. Dicho enfoque fomentará una mayor integración de la cadena productiva, los mercados laborales y financieros, el suministro de infraestructura y servicios básicos, y un manejo sostenido de los recursos naturales. Asimismo, ayudará a aumentar el atractivo de las zonas rurales para los emigrantes y para el sector privado. Se extenderá el desarrollo dirigido por la comunidad como un vehículo efectivo para generar capital social y suministrar servicios básicos e infraestructura pequeña. Finalmente, se fortalecerán los vínculos clave con los gobiernos locales, lo que incluye dar más énfasis al desarrollo de las capacidades municipales en el marco de una creciente descentralización.

*Manejo sostenible de los recursos naturales.* Este es un elemento esencial para la sostenibilidad a largo plazo de los programas de desarrollo, pero implica importantes elecciones entre los beneficios a corto plazo y los costos a largo plazo. En América Latina y el Caribe existen experiencias que han logrado crear situaciones de beneficio para todos e instrumentos capaces de integrar mejor los aspectos de productividad, manejo y conservación. Dichas iniciativas están relativamente dispersas y es necesario ampliarlas para demostrar su capacidad potencial de garantizar un uso más sostenible de la base de recursos naturales. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) debe continuar desempeñando un papel clave facilitando una mejor integración entre conservación y desarrollo.

*Desarrollar el capital humano y social.* La ampliación de los servicios básicos de educación y salud constituyen herramientas poderosas para reducir la pobreza en una región caracterizada por un alto índice de migración rural-urbana. La educación debe considerarse una prioridad para la población rural, especialmente para las niñas, ya que mejora las oportunidades de empleo, prepara a los futuros emigrantes para que tengan acceso a mejores trabajos y ayuda a las familias a planificar mejor su propio futuro. En este sentido, los programas de desarrollo deben fomentar la inclusión social, desarrollar capital social y respetar la diversidad cultural y las preferencias de los grupos minoritarios y étnicos, quienes llevan sobre sus hombros una carga desproporcionada de pobreza rural.

*Fortalecer la gestión de riesgos y las redes de protección.* Finalmente, se desarrollará y ampliará una serie de actividades e instrumentos nuevos a fin de reducir la vulnerabilidad de los pobres, tanto frente a perturbaciones económicas como a desastres naturales. Esto comprende una variedad de herramientas como los sistemas de alerta rápida, actividades de prevención, instrumentos de mercado para la protección de precios y sistemas de seguros de cosechas. Además, la seguridad social, las redes de protección y los programas de apoyo al ingreso pueden resultar medios sumamente eficaces para llegar a los pobres y deben desarrollarse con base en las circunstancias locales.

## **Ejecución**

### *Aspectos e instrumentos internos de ejecución del Banco Mundial*

*Participación intersectorial.* Un importante rompimiento con el pasado lo constituye el desarrollo de alianzas sistemáticas entre el sector rural y otros sectores:

- El Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible (ESSD, por sus siglas en inglés) y el Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica (PREM, por sus siglas en inglés) trabajarán conjuntamente para garantizar que las políticas macro ejerzan un impacto positivo sobre el desarrollo rural. Por su parte, el PREM seguirá abocado a la promoción de la estabilidad macroeconómica, la formulación de políticas comerciales adecuadas, un esquema cambiario competitivo, programas de gasto público más favorables y la eliminación de políticas gubernamentales distorsionantes en los mercados rurales. Asimismo, ambas redes formularán estrategias de descentralización y mejorarán la comprensión de los factores que explican la pobreza y del marco de incentivos para el sector.
- El ESSD y el Departamento de Desarrollo Humano (LCSHD) colaborarán en la elaboración de programas más coherentes que aborden los problemas relacionados con el sector social, la participación de las minorías y el desarrollo de los pueblos indígenas. De igual manera, promoverán la inclusión de componentes culturales compatibles en los programas de salud y educación. Finalmente, la labor conjunta servirá para garantizar la ejecución uniforme de los Fondos Sociales y de los Fondos de Inversión Rural, así como el fortalecimiento de las redes de protección en zonas rurales.
- El ESSD y el Departamento de Financiamiento del Sector Privado e Infraestructura (LCSFP, por sus siglas en inglés) formularán estrategias y programas comunes dirigidos a encontrar la mejor manera de ayudar a los gobiernos en el desarrollo de vínculos rurales-urbanos y en el suministro de bienes públicos y servicios básicos de infraestructura rural, especialmente por parte de las municipalidades. Asimismo, desarrollarán enfoques de financiamiento congruentes con la especificidad del sector rural y con las políticas financieras y los marcos normativos generales.

*Un enfoque integral adaptado al país.* El plan de acción reconoce que sólo un enfoque multisectorial puede surtir efecto y para ello ofrece los lineamientos para las acciones estratégicas que se deben emprender. Sin embargo, recomienda realizar una ejecución selectiva en cada país, que incorpore el valor agregado del Banco, el diálogo permanente y las circunstancias locales. No se trata de un enfoque “unitalla”. Los Directores de País y los Líderes Sectoriales serán clave para garantizar que el Plan de Acción sea adecuado y se adapte de tal manera que esté en consonancia con las políticas y los programas de desarrollo nacionales. La fortaleza relativa de cada sector y familia en el contexto de cada país, determinará quién asumirá el liderazgo en las diversas iniciativas y operaciones, aunque en la mayoría de los casos esto implicará la existencia de equipos intersectoriales más sólidos. A su vez, se requiere la participación clave de los Directores y Gerentes Sectoriales, quienes evaluarán qué combinación de perfiles estratégicos se necesita para ejecutar el Plan de Acción, dirigir la conformación de equipos con las capacidades

adecuadas y alentar el examen del proceso presupuestario de manera que se promueva la formación de alianzas y el apoyo cruzado entre sectores.

*El alto costo de las políticas de salvaguardia puede ser un factor disuasivo.* Si bien se reconoce que el buen cumplimiento de las políticas de salvaguardia tiene como resultado una gestión de mejor calidad, es menester admitir que los proyectos en el sector rural imponen numerosas condiciones de cumplimiento, lo cual implica más recursos y más tiempo de preparación. Lo anterior puede tener un efecto disuasivo si los costos de transacción se tornan excesivos. También es importante reconocer que el personal enfrenta un mayor nivel de riesgo y habría que eliminar los posibles sesgos que podrían ir en detrimento de la innovación y la anuencia a asumir riesgos.

*Instrumentos para la integración intersectorial.* Las Estrategias de la Ayuda a los Países (EAP), los Documentos de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (PRSP) y los documentos de evaluaciones sobre pobreza, serán los instrumentos estratégicos ideales para garantizar la plena incorporación y asimilación de los temas rurales. Con respecto a los instrumentos de crédito, los proyectos de inversión continuarán desempeñando un papel importante, especialmente en lo que respecta a enfoques e intervenciones innovadoras dirigidas específicamente a atacar la pobreza, lo que requiere un fuerte apoyo a la ejecución y a la supervisión en el campo. Es posible lograr una integración más eficaz mediante el uso de instrumentos de crédito según las líneas temáticas que exijan una dilución de los “silos” y de las fronteras sectoriales. Asimismo, los préstamos programáticos son instrumentos nuevos que merecen ser explorados y que, por su naturaleza (desembolso rápido), necesitan un marco de políticas propicio para el subsector específico que recibirá el financiamiento e instituciones sólidas con procedimientos y reglas de ejecución eficientes.

### **Coordinación con los donantes**

*Promover alianzas es una buena práctica gerencial.* En general, se considera que la finalidad estratégica de la presente estrategia de desarrollo rural para ALC ha sido plenamente compartida por los donantes. Sin embargo, el Banco Mundial debe seguir explorando y creando canales regulares de comunicación y consulta con otros socios potenciales a fin de garantizar la coherencia estratégica y contemplar otras opciones de cofinanciamiento. Se deben buscar socios en cada país para aprender y transferir experiencias, y encontrar puntos de coincidencia en cuanto a los enfoques. Asimismo, una mayor convergencia entre los donantes mejorará las posibilidades de apalancar el establecimiento de un “grupo de representación rural” al interior de los gobiernos y fomentar un diálogo coherente para lograr una mayor efectividad.

### **Enfoques de ejecución**

*Fomentar la apropiación por los clientes.* Si los clientes no se identifican con esta estrategia y Plan de Acción, los mismos tendrán resultados debatibles. Asimismo, es menester reconocer que, en la mayoría de los casos, los esfuerzos de desarrollo adoptan la forma de avances progresivos, que exigen un diálogo intenso y la aceptación de las distintas partes. En algunos países ya existe un alto grado de convergencia con el Plan de Acción propuesto y la mayor parte del mismo podrían ya estar en marcha; en otros, el consenso y el interés podrían ser sólo parciales. Esta estrategia y Plan de Acción deben considerarse un aporte al actual debate en torno al tema de desarrollo rural en ALC y al camino que se debe seguir. Muchos de los componentes del plan propuesto ya están siendo aplicados en uno u otro país, por lo que básicamente el Plan pretende servir de elemento aglutinante y aprovechar lo que parecen ser buenas prácticas y enfoques innovadores y exitosos. Los países de ALC podrían aprovechar esta oportunidad para impulsar su programa de desarrollo rural y, a manera de prioridad, imprimirle un sentido de urgencia a su ejecución. Por su parte, el Banco podría contribuir de manera sustancial a forjar una alianza que ofrecería un compromiso y apoyo renovados para emprender acciones concretas, el mejoramiento de las capacidades de ejecución y un trabajo analítico más preciso y específico, a fin de profundizar el entendimiento mutuo en torno a la problemática del desarrollo rural.

### **Indicadores de desempeño y seguimiento**

*Los indicadores de seguimiento y evaluación deben ser específicos para cada país.* En todas sus operaciones y en cada país individual, el Banco establecerá sistemas sencillos y eficaces de evaluación y seguimiento, adaptados de las Metas de Desarrollo Internacional en torno a las cuales ya existe consenso internacional. Si bien debemos mantener la flexibilidad en la ejecución y admitir que seguirá siendo necesario aprender mediante prueba y error, se creará un

conjunto mínimo de indicadores sólidos fiables, fáciles de utilizar y eficaces en cuanto al costo. Los indicadores se deben desarrollar según el nivel de progreso alcanzado por cada país y la naturaleza de los diferentes programas auspiciados, a fin de aumentar su pertinencia y realismo. Internamente, será necesario vigilar los siguientes indicadores clave para determinar la eficacia de la estrategia de ejecución:

- Tratamiento de los asuntos rurales en las Estrategias de la Ayuda a los Países y en los Documentos de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, conforme a las evaluaciones realizadas periódicamente por el RDV.
- Reversión de la actual tendencia negativa en las operaciones crediticias.
- Reactivación en la preparación de trabajo sectorial por medio de la inclusión de estudios clave y trabajo analítico en los programas de trabajo para todos los países.
- Calidad de la cartera en términos de:
  - Calidad en la aceptación de propuestas y eficacia de la supervisión con base en la evaluación del QAG.
  - Conformidad con los indicadores regionales en cuanto a riesgos, realismo y proactividad.
  - Ejecución y calidad del programa de trabajo.
  - Conformación de equipos de trabajo con personal de distintos sectores para preparar y supervisar proyectos, así como los estudios económicos y sectoriales.

# 1. Introducción

*Contexto y enfoque.* El presente Plan de Acción Regional para el Desarrollo Rural constituye un aporte para la revisión del documento *From Vision to Action* (De la Visión a la Acción). Su objetivo primordial es reducir la pobreza rural y promover un crecimiento amplio en el contexto del manejo sostenible de los recursos naturales. Dicho enfoque destaca la naturaleza integral del desarrollo rural, en lugar de hacer énfasis en un único sector –la agricultura– así como la urgencia de pasar de la visión a la acción. Propone una estrategia de desarrollo rural diferenciada, dirigida a distintos grupos de la población. Contiene el mensaje de que, si bien el sector rural enfrenta muchos retos, también ofrece muchas oportunidades que lo hacen potencialmente atractivo para los inversionistas y para los habitantes de las zonas rurales, siempre y cuando se establezca una combinación adecuada de políticas, instituciones y programas de apoyo. En el Apéndice 1, se presenta lo que el sector rural del Banco ha descrito como una visión integral del bienestar rural en el documento arriba mencionado.

*Propósito y énfasis.* En el plano regional, este documento sostiene que la región no puede tener éxito en sus esfuerzos por aliviar la pobreza sin un enfoque renovado sobre los aspectos de desarrollo rural y el establecimiento de un marco para la revitalización de la labor del Banco en este sector. El documento regional está orientado a la acción, especifica las prioridades estratégicas para la región y fortalece nuevas alianzas y sinergias entre sectores. Se espera que obtenga la aprobación de los gestores regionales, especialmente de las Unidades de Gestión de País y de partes interesadas en los países clientes. Expone los cambios que se requieren en los procedimientos operativos y en la organización del Banco. Se espera que esta estrategia regional oriente los debates nacionales dirigidos a crear consenso en torno a las prioridades y estrategias sectoriales del país. De manera similar, será necesario definir sistemas de seguimiento e indicadores de resultados a nivel de país para hacerlas más pertinentes a las circunstancias específicas.

*Una oportunidad estratégica para la región y para el Banco Mundial.* El presente documento muestra que, en términos agregados, la pobreza y la desigualdad han permanecido en niveles muy elevados y que, a pesar del progreso logrado después de mediados de los noventa, la región tan sólo ha podido regresar a los niveles de pobreza observados en 1986. Esto sucedió en un momento en que se emprendían reformas macroeconómicas y comerciales, y a pesar de la abundante dotación de recursos naturales de la región. ALC se encuentra en una encrucijada. La globalización, urbanización, descentralización y democratización, plantean enormes desafíos y oportunidades para la región. Ante esta crítica coyuntura, el Banco puede ayudar a que la región aproveche esta oportunidad estratégica apoyándose en las valiosas lecciones aprendidas sobre desarrollo rural y desarrollando alianzas internas y externas. Una estrategia de desarrollo rural y un Plan de Acción de naturaleza integral pero diferenciadas pueden marcar la diferencia y, con el tiempo, hacer más atractivas las zonas rurales para los habitantes locales e inversionistas privados, así como generar un crecimiento rural dinámico, empleo y una reducción sostenible de la pobreza.

*Estructura del documento.* El documento se divide en las siguientes secciones:

- *La primera sección establece el contexto y examina qué ha sucedido en los últimos quince años.* Se reconoce que la estabilidad macroeconómica y la apertura al comercio mundial son condiciones necesarias pero no suficientes para reducir las viejas barreras estructurales que afectan la capacidad de la población rural pobre de aprovechar las oportunidades y reducir las desigualdades. Estas reformas por si solas no pudieron enfrentar efectivamente la naturaleza compleja y diferenciada de las economías rurales de ALC.
- *La segunda sección cuestiona los resultados mediocres y propone una serie de componentes que estaban ausentes en el enfoque aplicado.* Sugiere que lo que faltaba era una agenda micro abocada a reducir las agudas desigualdades en el acceso a servicios y oportunidades, la posesión de bienes, así como a mejorar el funcionamiento competitivo y eficiente de los mercados de factores y bienes.
- *La tercera sección hace un recuento y examina por qué el desarrollo rural sigue teniendo importancia estratégica hoy en día.* Evalúa experiencias pasadas y examina los desafíos y las oportunidades que se observan en ALC. Además, aduce que el desarrollo rural es un elemento fundamental de toda estrategia de crecimiento y reducción de la pobreza.
- *La cuarta sección sostiene que el Banco puede ayudar a mejorar el desempeño de la región y propone una serie de orientaciones estratégicas y un Plan de Acción.* Este Plan de Acción Rural aprovecha las lecciones duramente aprendidas a lo largo de generaciones de experiencias en materia de desarrollo rural y se concentra

en cómo abordar mejor las principales causas de la pobreza generalizada en ALC y eliminar las barreras al crecimiento sostenible.

- *La quinta sección se concentra en los procedimientos de ejecución y en cómo lograr sinergia.* Presenta algunas propuestas concretas sobre cómo establecer alianzas entre las redes sectoriales, y lograr la apropiación del Plan por los clientes, así como la sinergia intersectorial.

El Recuadro 1.1 y los Cuadros 1.1-1.4 que aparecen a continuación explican a qué nos referimos con el término “rural” y se presentan las estadísticas básicas de ALC sobre las cuales se sustenta este documento.

**Recuadro 1.1 A qué nos referimos con el término “rural” en este Plan de Acción**

El término “rural” es obvio para el ciudadano común, sin embargo, su definición administrativa/operacional varía de un país a otro, lo mismo que dentro del Banco. Por ejemplo, los criterios censales adoptan distintos niveles de límites entre lo rural y lo urbano. En México, el límite es un pueblo con unos 2.500 habitantes. En otros países, este límite puede variar entre 5.000 y 10.000. En el Banco no existe una definición uniforme del término “rural,” en vista de que se acepta la definición de cada país.

Sin embargo, más allá de la definición censal, el concepto de “rural” ha ido adoptando una forma más amplia, que en muchas ocasiones diluye la tradicional división entre lo urbano y lo rural. El concepto de “rural” comprende todo un territorio o región y es multidimensional, ya que intenta abarcar todas las actividades que se llevan a cabo en el espacio rural, incluyendo la agricultura, la agroindustria, la educación rural, la infraestructura en ciudades y pueblos, los servicios financieros, el desarrollo municipal, etc. En consecuencia, las intervenciones en los niveles macroeconómico y sectorial que afectan de manera importante los mercados rurales de factores y productos, también son pertinentes a este Plan de Acción. Esta visión amplia de lo “rural” es compatible con el enfoque integral del documento *From Vision to Action* y del Marco de Desarrollo Integral. Asimismo, está en armonía con el concepto de “*nueva ruralidad*” propuesto por el IICA en su reciente documento estratégico. Por lo tanto, el plan comprende actividades que escapan el ámbito normal de acción de la “familia rural” y aboga en favor de acciones concertadas por parte de las diversas redes sectoriales, como veremos en las Secciones Cuatro y Cinco.

**Cuadro 1.1 Población en ALC: Estimaciones seleccionadas**

<i>Categoría</i>	<i>Unidades</i>	<i>1986</i>	<i>1996</i>	<i>2000</i>	<i>2020</i>	<i>2030</i>
Población total	millones	407	486	519	665	726
Urbana	millones	281	360	391	540	604
	%	69	74	75	81	83
Rural	millones	126	126	128	126	121
	%	31	26	25	19	17

Fuente: Véase el Apéndice 2. Todas las cifras han sido redondeadas.

**Cuadro 1.2 Pobreza en ALC: Estimaciones seleccionadas en millones y porcentajes**

<i>Año</i>	<i>1986</i>	<i>1992</i>	<i>1998</i>
Pobres	136	182	174
Pobres extremos	59	91	81
Pobres urbanos	72	104	103
Pobres rurales	65	78	71
Pobres extremos urbanos	27	44	42
Pobres extremos rurales	32	48	40
Pobres	34	40	35
Pobres extremos	15	20	16
Pobres urbanos como porcentaje de la población urbana	25	32	28
Pobres rurales como porcentaje de la población rural	51	61	56
Pobres extremos urbanos como porcentaje de la población urbana	10	13	11
Pobres extremos como porcentaje de la población rural	25	37	31

Fuente: Poverty in Latin America: Trends (1986-98) and determinants, by Quentin Wodon, Rodrigo Castro-Fernandez, Kihoon Lee, Gladys Lopez-Acevedo, Corrinne Siaens, Carlos Sobrado, and Jean-Philippe Tre, Banco Mundial, 11 de abril, 2001. Para obtener más detalles, véase el Apéndice 2. Todas las cifras han sido redondeadas. Nivel de pobreza: La pobreza está por debajo de US\$2,0/día; la pobreza extrema está por debajo de US\$ 1,0/día.

**Cuadro 1.3 Medidas seleccionadas de desigualdades en ingresos y activos**

<i>Países</i>	<i>Desigualdad en ingresos: coeficiente de Gini 1986</i>	<i>Desigualdad en ingresos: coeficiente de Gini 1996</i>	<i>Desigualdad en activos: índice de Gini para distribución de tierra 1980-1990</i>
Argentina	0,50	0,53	0,85
Brasil	0,59	0,61	0,85
Colombia	0,57	0,56	0,77
Honduras	0,59	0,55	0,78
México	0,47	0,52	0,62
Venezuela	0,50	0,50	0,90

Véase el Apéndice 2.

**Cuadro 1.4 Indicadores económicos y sociales, rurales y urbanos en ALC: Estimaciones seleccionadas**

<i>Categoría</i>	<i>Unidad</i>	<i>Rurales</i>	<i>Urbanos</i>
Mortalidad de niños menores de un año	Por 1000 nacidos vivos	57,2	43,5
• Mortalidad de niños menores de cinco años	Por 1000 nacidos vivos	73,9	52,5
Fecundidad total	No. de partos/ mujer	4,4	2,8
Fecundidad en adolescentes	No. de partos/ 1000 mujeres entre los 15 y 19 años	124,1	90,7
Uso de métodos contraceptivos modernos	Porcentaje de mujeres	55,7	66,9
Inmunización	% de niños entre 12 y 23 meses	54,6	70,3
Matrícula escolar	% entre 6 y 11 años	88,0	95,4
Matrícula escolar	% entre 12 y 14 años	78,3	92,7
Matrícula escolar	% entre 15-17 años	47,1	75,1
Acceso a electricidad	% promedio ponderado, 1996	69,9	98,2
Acceso a agua potable	% promedio ponderado, 1996	51,8	92,4

Fuentes: Poverty, Urban-Rural Differentials, and Migration in Latin America, por Quentin Wodon, Ishan Ajwad, V. Malkin, C. Siaens y G. González König (2000); e Infrastructure reform and the poor, por Quentin Wodon e Ishan Ajwad (2000).

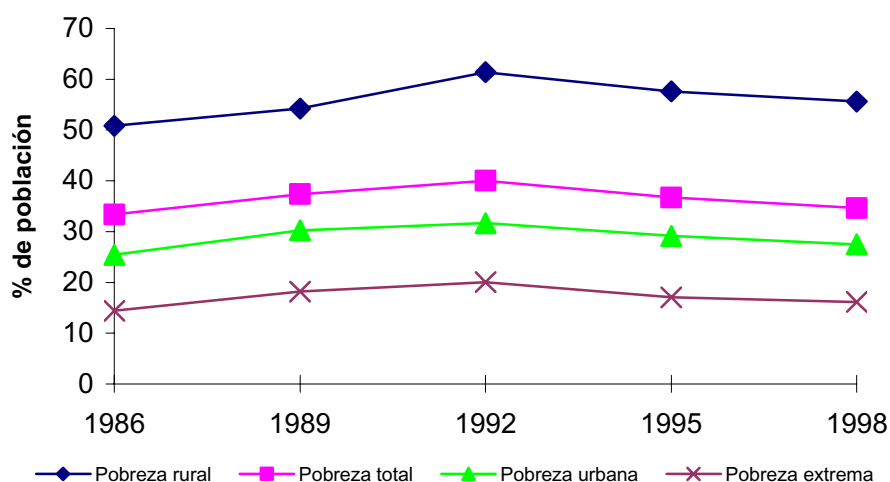
## 2. ¿Qué sucedió?

*Se han obtenido resultados mediocres.* La pobreza y la desigualdad continúan predominando y, a pesar del progreso logrado a partir de mediados de los noventa, la región tan sólo ha logrado regresar a los niveles observados en 1986.

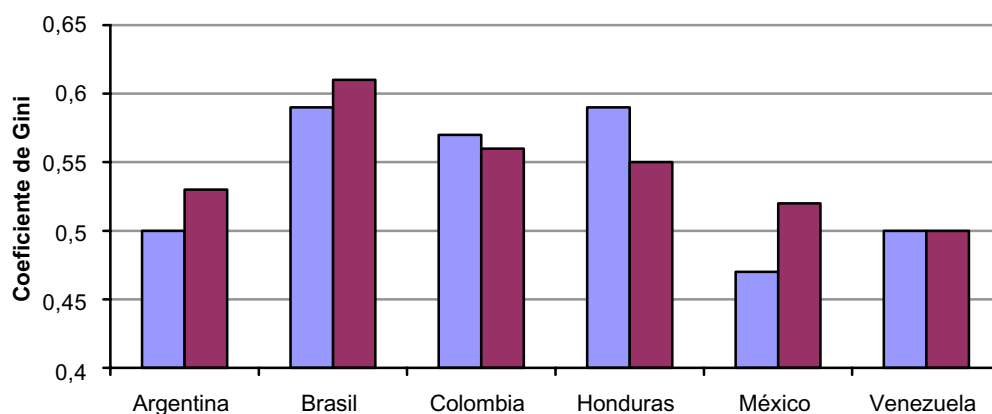
### Una región urbanizada con altos niveles de pobreza

ALC es una región altamente urbanizada. De los 519 millones de habitantes calculados para el año 2000, 391 millones son de extracción urbana y 128 de extracción rural. Las proyecciones para el año 2020 muestran que si bien la tendencia urbanizadora seguirá avanzando y la proporción de habitantes rurales disminuirá, las cifras absolutas de personas que viven en zonas rurales se mantendrá prácticamente igual. Desde 1986, la pobreza rural y urbana ha aumentado en términos de incidencia y cifras absolutas. En 1998, cerca de una tercera parte de la población era pobre y una sexta parte, extremadamente pobre. Esto representa 174 millones de personas pobres, 81 millones de las cuales viven en condiciones de pobreza extrema (Gráfico 2.1). Empero, esta tendencia debe dividirse en dos fases. Aunque la pobreza ha aumentado entre 1986 y aproximadamente 1992, la proporción de la población pobre comenzó a declinar desde mediados de los noventa y actualmente se encuentra en el nivel alcanzado a mediados de los ochenta. No obstante, debido al crecimiento demográfico, la cantidad de personas pobres ha aumentado en el transcurso de los últimos quince años. La incidencia de pobreza aumentó de cerca del 34 por ciento en 1986, al 35 por ciento en 1998. La pobreza rural es elevada, 56 por ciento; mientras que la pobreza urbana es de un 28 por ciento; la pobreza extrema se encuentra en el 31 y el 11 por ciento, respectivamente (Véase el Cuadro 1.2). La concentración de la pobreza rural en algunos grupos o regiones acentúa aún más la pobreza rural, lo que representa un peligro en el terreno de políticas en términos de: (a) identidad étnica, por ejemplo, los pueblos indígenas y afrolatinoamericanos, (b) ciertas subregiones, por ejemplo, el noreste de Brasil, el sur de México y (c) el género en algunos países, por ejemplo, mujeres que son jefes de familia en zonas marginales.

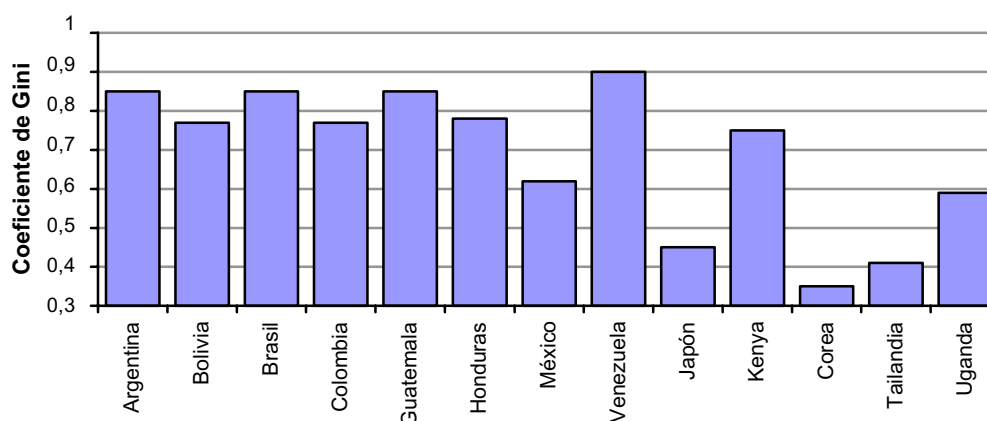
Gráfico 2.1 Pobreza en América Latina y el Caribe



**Gráfico 2.2a Desigualdad en los ingresos, 1986 y 1996**



**Gráfico 2.2b Desigualdad en la posesión de la tierra, alrededor de 1980**



La elevada y creciente desigualdad ha sido una causa fundamental de la pobreza. ALC se caracteriza por la presencia de grandes desigualdades (Gráfico 2.2). La desigualdad en los ingresos en los principales países ha aumentado entre 1986 y 1996. La desigualdad en los ingresos en los principales países ha aumentado entre 1986 y 1996. Por ejemplo, los coeficientes de Gini para Brasil ascendieron de 0,59 a 0,61 durante ese período; para México, de 0,47 a 0,52; y para Chile, de 0,44 a 0,58.<sup>6</sup> El índice de Gini de concentración de la tierra, es aún mayor, por ejemplo, 0,8 para Brasil, 0,9 para Perú, en comparación con un 0,3 en la República Corea y 0,4 en Taiwán, República de China. De hecho, los siete países con la mayor concentración de tierra se encuentran en ALC. Durante siglos, la desigualdad ha sido responsable de la concentración de pobres en zonas marginales, propensas a riesgos, además de tener otros efectos nocivos:

- *Las grandes desigualdades limitan la elasticidad de la reducción de la pobreza en relación con el crecimiento.* Esta elasticidad en ALC ha sido estimada en un uno por ciento, mientras que en el mundo en desarrollo, en un dos por ciento. En Brasil, que tiene una de las desigualdades más elevadas, el porcentaje es menor que el promedio bajo de ALC, cerca del 0,7 por ciento.<sup>7</sup> Una de las principales razones que explican esta elasticidad menor es que la estructura de la demanda es intensiva en importaciones, lo que favorece las importaciones en detrimento de la producción nacional, donde sí podrían competir los pequeños agricultores.

<sup>6</sup> Poverty and policy in Latin America and the Caribbean, por Quentin Wodon, con contribuciones de Robert Ayres, Matias Barenstein, Norman Hicks, Kiboon Lee, William Maloney, Pia Peeters, Corinne Siaens y Schlomo Yitzhaki, Documento Técnico del Banco Mundial No. 467, Banco Mundial, Washington, D.C., 2000; Cuadro 2.1-2.4. Las estimaciones para Chile se consideran dudosas debido a lo reducido de la base de datos.

<sup>7</sup> Fuente: Estrategia de la Ayuda a los Países para la República Federativa de Brasil, Banco Mundial, 6 de marzo, 2000; p. 6.

- *Las grandes desigualdades podrían haber limitado el crecimiento.* La relación negativa entre desigualdad y crecimiento ha sido ampliamente demostrada, contrario a lo que afirma la curva “en forma de U” de Kuznets (1955).<sup>8</sup> En los años noventa, el crecimiento anual per cápita del PIB en la región no alcanzó el 4 por ciento promedio del este asiático.<sup>9</sup> En estas economías, con la reforma agraria se redistribuyeron los derechos de propiedad de la tierra y se impuso tope de unas pocas hectáreas. Por su parte, los gobiernos adoptaron otras medidas para nivelar el campo de acción y promover la competitividad de las explotaciones agrícolas pequeñas, así como la inversión intensiva en capital humano.<sup>10</sup> Si bien el este de Asia se vio afectado por la crisis financiera de 1997, se ha venido recuperando a paso firme desde 1999 (con un crecimiento del PIB de entre el 5 y el 6,5 por ciento en ese año).<sup>11</sup> En América Latina, la reforma agraria no logró acortar las grandes desigualdades en cuanto a la distribución de la tierra, y las políticas favorecieron a las explotaciones agrícolas de mayor tamaño.
- *Las grandes desigualdades en el acceso a servicios básicos socavan el desarrollo de capital humano.* Algunos aspectos clave del desarrollo de capital humano reflejan estas desigualdades. A pesar de los avances en la educación—85 por ciento de los niños están inscritos en escuelas primarias—la educación no está aprovechando su potencial para mejorar la movilidad social. Los pobres de las zonas rurales y los pueblos indígenas se encuentran en franca desventaja en comparación con otros grupos. No obstante, incluso para aquellos que tienen acceso, la calidad y pertinencia de la educación deja mucho que desear. Asimismo, la brecha entre rendimiento escolar y competitividad entre ALC y los países de la OCDE se está agrandando.<sup>12</sup> Una meta importante del sistema de salud siempre ha sido mejorar la cobertura y calidad de los servicios básicos, especialmente en áreas remotas, en donde predominan los pueblos indígenas. El actual Proyecto de Salud de México muestra las dificultades y las considerables posibilidades de avance existentes.<sup>13</sup> Los pobres, tanto de zonas rurales como urbanas, también sufren de un estado generalizado de malnutrición. Se calcula que unos 60 millones de personas en ALC padecen de inseguridad alimentaria; de los cuales 6 millones son niños (mediados de los noventa). En las ciudades, las dietas no balanceadas, que predominan especialmente entre los adultos pobres, han aumentado la vulnerabilidad de este grupo a enfermedades crónicas relacionadas con la alimentación.<sup>14</sup>

*A nivel macro: un decenio de reformas de amplio alcance con importantes crisis económicas ocasionales.* Durante la segunda mitad de los ochenta y comienzos de los noventa, la mayoría de los países de la región rompió radicalmente con la fuerte intervención estatal en los precios y mercados, en favor de modelos de desarrollo dirigidos por la participación del sector privado. De esta manera, redujeron las barreras a la competencia extranjera en los mercados nacionales y aceleraron el proceso de integración a la economía mundial. Una nota distintiva de las amplias reformas económicas fue la considerable liberalización comercial. Así, los promedios ponderados de derechos arancelarios y para-arancelarios para ALC, descendieron de un 40 por ciento en los ochenta a un 15 por ciento en los noventa, niveles comparables a los que predominaban en los nuevos países industrializados del este asiático.<sup>15</sup> Para la mayoría de los países, la tasa anual promedio de inflación (excluyendo a Brasil) también disminuyó de aproximadamente un 300 por ciento (1980-1990) a un 31 por ciento en 1991-1996.<sup>16</sup> Sin embargo, a pesar de estos importantes logros, el crecimiento se mantuvo en niveles mediocres, con un PIB per cápita muy por debajo del 2 por ciento anual. Estas cifras agregadas

---

<sup>8</sup> La curva “en forma de U” afirma que en las etapas tempranas del desarrollo, el crecimiento y la acumulación de capital son totalmente congruentes con la creciente desigualdad. Fuentes: *Beyond trade-offs: Market reform and equitable growth in Latin America*, por Nancy Birdsall, Carol Graham, Richard H. Sabot, editores, Banco Interamericano de Desarrollo, Brookings Institution Press, 1998. Capítulo Seis, *Inequality-reducing growth in agriculture: a market-friendly policy agenda*, por Michael R. Carter y Jonathan Coles, pp. 147-178; pp. 153-154 sobre la curva de Kuznets.

<sup>9</sup> Fuente: *Securing our future in a global economy*, por David de Ferranti, Guillermo E. Perry, Indermit S. Gill y Luis Servén. World Bank Latin American and Caribbean Studies, Banco Mundial, 2000, p. 2, Gráfico 1.1.

<sup>10</sup> Fuente: *Rural Asia: Beyond the Green Revolution*, Asian Development Bank, 2000, Capítulo 2.

<sup>11</sup> Fuente: *East Asia: Recovery and Beyond*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2000; Resumen Ejecutivo, p. 3.

<sup>12</sup> Fuente: *Educational change in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, América Latina y el Caribe, Desarrollo Social y Humano, 2000; Resumen Ejecutivo, pp. 10-11.

<sup>13</sup> Fuente: *Health extension services in Mexico: current strategies and programs*, por la Secretaría de Salud, Edición en inglés 2000.

<sup>14</sup> Fuente: *A 2020 vision for food, agriculture, and the environment in Latin America*, editado por James L. Garrett, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, octubre 1995, pp 1, 6.

<sup>15</sup> Fuente: *The Long March: A reform agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade*, por Shahid Javed Burki y Guillermo Perry, World Bank Latin American and Caribbean Series, 1997, Gráfico 2.2.

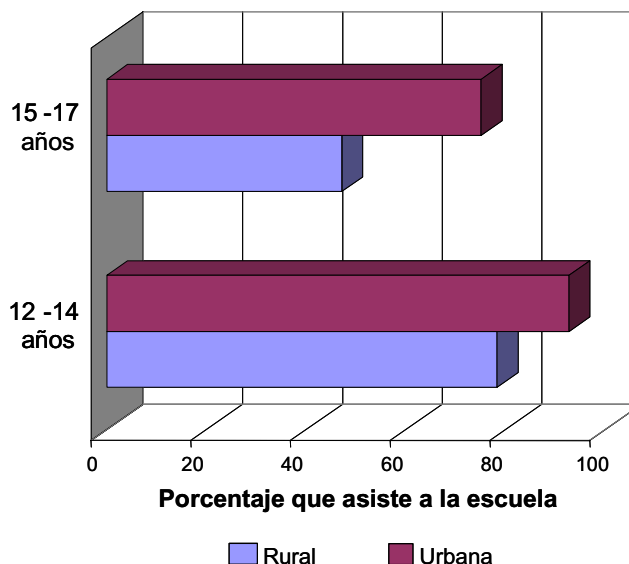
<sup>16</sup> Fuente: *The Long March: A reform agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade*, por Shahid Javed Burki y Guillermo Perry, World Bank Latin American and Caribbean Series, 1997, Cuadro 1.1, p.3

ocultan una variabilidad importante. Ahí en donde se logró un crecimiento económico sostenido (Chile), fue posible avanzar considerablemente en la reducción de la pobreza. Por otro lado, algunos de los países grandes no estuvieron exentos de importantes crisis económicas, como por ejemplo, Brasil y Argentina a finales de los ochenta y noventa, y México en 1994, lo que ocasionó un agudo recrudescimiento de la pobreza y afectó las cifras regionales.

*En el ámbito sectorial: una respuesta dual.* Durante los años noventa, el crecimiento agrícola promedio fue de un 3 por ciento anual, pero el crecimiento era concentrado y exclusivo.<sup>17</sup> En agricultura, las reformas macroeconómicas y la liberalización comercial beneficiaron a los productores orientados hacia los mercados de exportación, especialmente la exportación de frutas y hortalizas no tradicionales. En muchos casos, dicho crecimiento no se filtró hacia abajo o no fue lo suficientemente sostenido como para ejercer un impacto sobre la pobreza y mucho menos sobre las desigualdades. Los productos que competían con las importaciones no tuvieron un buen desempeño y, por lo tanto, en muchos países fueron objeto de medidas proteccionistas. Este es un tema delicado en el terreno de políticas, ya que con la intervención directa se buscó defender a los pequeños agricultores que producían alimentos básicos pero al mismo tiempo se mantuvieron sistemas de cultivo ineficientes, con pocas ventajas comparativas. Asimismo, al inducir precios más altos, se afectó principalmente a los consumidores netos de alimentos, incluyendo a la mayoría de los pobres de las zonas rurales. Casi todos los pequeños agricultores están atrapados en una situación de baja productividad incapaz de generar superávits que les permitan invertir y asumir riesgos. En vista de que la agricultura de por sí no puede mantener un medio de sustento decente para la mayoría, y dado el acceso limitado a los servicios básicos, infraestructura y oportunidades, la emigración se ha convertido en una válvula de escape a la pobreza.

*Las zonas rurales están en franca desventaja en otros aspectos.* En términos de los indicadores económicos y sociales, las zonas rurales están peor que las urbanas. Sin embargo, los índices de pobreza urbana, las desigualdades en los ingresos y la violencia se ubican entre los más elevados en el mundo.<sup>18</sup> El acceso a los servicios y a infraestructura básica es mucho más restringido en las zonas rurales. Por ejemplo, el promedio ponderado de mortalidad en lactantes es de 57,2/1000 niños nacidos vivos en las zonas rurales, en comparación con una tasa del 43,5/1000 en el área urbana; en cuanto a la mortalidad en niños de uno a cinco años, las tasas son de 73,9/1000 y 52,5/1000, respectivamente. Asimismo, la educación rural es deficiente en comparación con la urbana—en los países de ALC, un 21% menos de niños asisten a la escuela en las zonas rurales que en las urbanas.<sup>19</sup> Aún así, esto no revela nada sobre la calidad de la educación. Los maestros que viven fuera de las comunidades rurales tienen que viajar durante la semana para poder enseñar y a menudo no llegan. El índice de matriculación escolar en las zonas rurales es mucho menor para todos los grupos etarios (Gráfico 2.3). Por otro lado, el trabajo infantil entre las edades de 6 y 11 años es de un 7,4 por ciento en comparación con un 1,4 en las zonas urbanas. El acceso promedio de ALC (12 países) a la electricidad en 1996 era de un 69,9 por ciento en las zonas rurales, en comparación con un 98,2 en las zonas urbanas; y en el caso del agua potable, las tasas respectivas fueron del 51,8 y el 92,4 por ciento. Las grandes desigualdades son una causa principal de la pobreza y de la elevada tasa de migración rural-urbana. Véanse los Cuadros 1.2-1.4 y el Apéndice 2 para obtener estadísticas más detalladas sobre pobreza, desigualdad e indicadores económicos y sociales comparados.

**Gráfico 2.3 Matriculación rural y urbana en América Latina y el Caribe**



<sup>17</sup> Fuente: Agricultural Strategy for Latin America and the Caribbean, Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre 2000. Los datos también aparecen en FAOSTAT y son utilizados por el IFPRI.

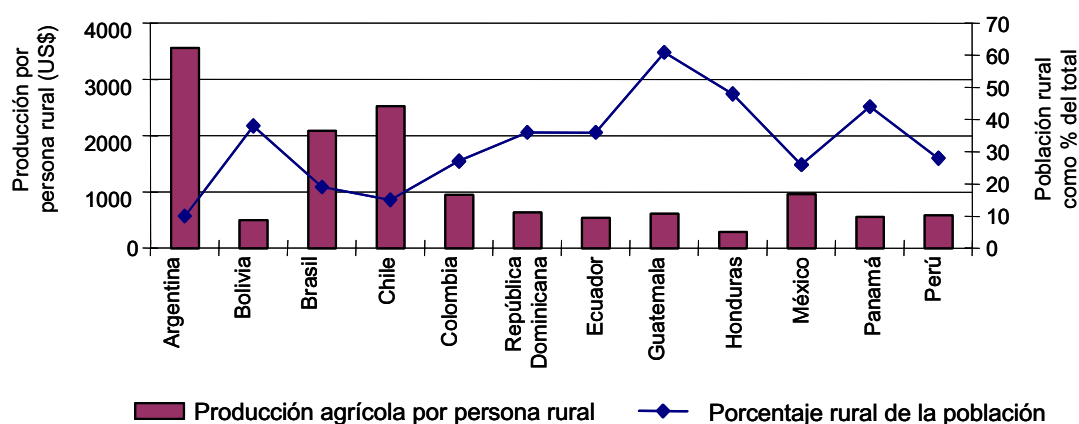
<sup>18</sup> Fuente: Documento estratégico para el sector urbano del LCSFP, FY 2000 (6 de enero, 2000), Sección B.

<sup>19</sup> Niños entre 12-14 y 15-17 años, promediado por país, no para la cantidad de niños en los dos grupos etarios.

*La migración es una válvula de escape de la extrema pobreza, pero exacerba la pobreza urbana.* La baja productividad de la mano de obra y la falta de servicios básicos continuarán siendo un poderoso “elemento de presión” en muchas zonas rurales. Dado que actualmente el 75 por ciento de la población en ALC vive en las zonas urbanas, la cantidad absoluta de pobres es mayor en estas zonas que en las rurales, pero la incidencia de pobreza rural es mucho más alta (véase el Cuadro 1.2). Es justo decir que una persona que emigra hacia zonas urbanas tiene menores probabilidades de ser pobre en su lugar de destino que en su lugar de origen. Sin embargo, aunque la urbanización alivia la pobreza a lo largo del tiempo, existen límites en el corto plazo en cuanto a la capacidad de absorción por parte de las grandes ciudades de un creciente flujo de personas sin educación. Se calcula que entre un 20 y un 25 por ciento de la población de la región vive en tugurios.<sup>20</sup> En las zonas urbanas, es posible que los pobres tengan mayor acceso a la infraestructura y a los servicios básicos, pero su bienestar se ve socavado por el creciente índice de criminalidad y violencia. El recrudecimiento de la pobreza urbana demuestra que la urbanización en sí no puede considerarse una solución a la pobreza en tanto no sea el resultado de un acceso real a mejores oportunidades. Es necesario analizar más la relación costo-eficacia de la intervención estatal en zonas urbanas y rurales en términos de la prestación de servicios básicos. Si bien en las grandes ciudades pueden existir economías de escala gracias a su gran densidad demográfica, las expectativas en las zonas rurales son más bajas. No obstante, un enfoque regional del desarrollo rural permitiría crear economías de escala manteniendo a la vez un énfasis en las zonas rurales (mediante la promoción de oportunidades y empleo locales) y conservando el capital social existente.

*Baja productividad en gran parte de las pequeñas parcelas agrícolas.* Si bien muchos países de ALC cultivan productos agrícolas similares, el grado de eficiencia varía considerablemente entre un país y otro. Dado que las exportaciones agrícolas representan una parte importante de las exportaciones totales, la eficiencia es un factor clave para la competitividad en el plano internacional. La producción agrícola por poblador rural es una medida imperfecta de la eficiencia agrícola—países que son más dependientes de grandes cantidades de mano de obra parecen tener una producción ineficiente (Gráfico 2.4). Aún así, estas imperfecciones no bastan para explicar la diferencia en la producción agrícola por poblador rural entre US\$280 en Honduras y US\$3.550 en Argentina. La amplia divergencia entre la contribución de la agricultura con respecto al empleo y su contribución al PIB es evidencia de una baja productividad de la mano de obra. Para la región en general, la participación en el PIB promedio (agricultura primaria, excluyendo la agroindustria) es inferior al 10,0 por ciento (1996). Sin embargo, existen marcadas diferencias: en las economías más grandes y urbanizadas, la participación ronda el 5-8 por ciento, como en Argentina, Brasil y México, mientras que en las economías más pequeñas y pobres, este porcentaje es del 24-37 por ciento, como en el caso de Honduras, Nicaragua, Guyana y Haití. En todos los casos, la participación de la agricultura en el PIB es mucho menor que su contribución al empleo. Por ejemplo, en México, el sector contribuye con un 20 por ciento de la mano de obra total, pero sólo representa un 5,0 por ciento al PIB (1999); en Centroamérica—57 por ciento de la mano de obra comparado con un 12-20 por ciento al PIB, y Paraguay—45 por ciento al empleo y 27 por ciento al PIB. Esta brecha en la productividad revela un bajo rendimiento de los factores primarios y niveles modestos de inversión.

**Gráfico 2.4 Eficiencia y población rural**



<sup>20</sup> Fuente: Documento estratégico para el sector urbano del LCSFP, FY 2000 (6 de enero, 2000), párrafos 32-33.

### 3. ¿Por qué resultados tan mediocres?

*Las amplias reformas dejaron intactas muchas distorsiones estructurales y desigualdades regionales. Faltó una agenda micro para mejorar el funcionamiento competitivo de los mercados de factores y bienes, y para reducir las grandes desigualdades. Permaneció elevada la percepción del sector privado sobre el riesgo que involucra operar en las zonas rurales.*

*La macro estabilización y la liberalización comercial fueron necesarias mas no suficientes.* El énfasis de las reformas macroeconómicas en el restablecimiento de la disciplina fiscal y monetaria fue correcto puesto que contribuyó en gran medida a reducir las tasas de inflación y los déficits fiscales. La disminución de los aranceles comerciales promovió la integración de las economías de ALC en los mercados mundiales, la competitividad y el crecimiento, como en el caso del espectacular crecimiento observado en la exportación de productos hortícolas no tradicionales. En general, estas reformas ayudaron a establecer un marco de políticas más conducente al crecimiento y a la participación del sector privado, siendo estos desarrollos positivos. Sin embargo, un entorno estable resultó ser necesario aunque no suficiente, en vista de que el sector rural permaneció relativamente desvinculado del resto de la economía y los programas micro y macro siguieron direcciones paralelas. En términos de su contribución a la pobreza rural, la estructura del crecimiento es tan importante como las cifras en sí. En muchos casos, el crecimiento agrícola se concentró en el sector comercial y no filtró las capas inferiores. Por su misma naturaleza, las reformas macroeconómicas no podían abordar la heterogeneidad del sector rural, la larga historia de desarrollo desigual y los problemas estructurales profundamente arraigados que inhiben una respuesta de la oferta amplia y eficiente por parte de millones de pequeños agricultores y empresarios rurales.<sup>21</sup> La experiencia reciente en ALC muestra que el impacto positivo de las reformas macro y comerciales sobre la promoción de un crecimiento amplio e igualitario que beneficie en gran medida a los pobres se ve limitado cuando no están acompañadas de reformas micro. Reformas de “segunda generación” como estas deben fomentar la eficiencia y capacidad de la economía y las estructuras institucionales locales, promover el funcionamiento de los mercados locales, inducir un cambio en los comportamientos y facilitar el acceso de los pobres rurales a activos económicos, servicios, tecnología e infraestructura.

*Las reformas macroeconómicas y las políticas sectoriales no siempre generan un entorno propicio para la agricultura.* En algunos países, por ejemplo México y Argentina, las reformas macro no crearon ni estabilidad ni un entorno de apoyo a la agricultura sino hasta mucho después. Hasta 1994, la agricultura mexicana sufrió de altas tasas de inflación y tipos de cambio sobrevaluados, lo que tuvo un efecto paralizante en la respuesta de la oferta. Asimismo, en algunos casos la liberalización comercial redujo la protección en momentos en que los precios mundiales marcaban niveles históricamente bajos, como en el caso del maíz, el trigo y el café, y cuando muchos productores de bienes de sustitución de importaciones no eran (y todavía no son) competitivos en los mercados urbanos nacionales. Algunos países también aplicaron políticas fiscales explícitas o implícitas dirigidas al sector, mediante el establecimiento de sistemas cambiarios, la protección a la industria o medidas directas tales como la aplicación de impuestos a los productos de exportación (con fuertes ventajas comparativas) y la protección directa de los alimentos que sustitúan importaciones (con poca ventaja comparativa). Estos sistemas de protección y la aplicación de impuestos eran sumamente ineficientes. En varios países el marco de incentivos agrícolas se mantuvo relativamente hostil, con tasas de protección negativas y precios reales negativos para los productores, para la mayoría de los cultivos. En el contexto de un entorno liberalizado y abierto, estos elementos apuntan a un sistema implícito de aplicación de impuestos a la agricultura posiblemente generado por canales de comercialización deficientes, altos costos de transacción, márgenes no contabilizados y niveles de concentración. Es necesario realizar un trabajo analítico más amplio para mejorar los conocimientos sobre los factores que determinan la respuesta de la oferta del sector rural y los vínculos macro-micro que, por naturaleza, deben ser adaptados a los factores históricos y estructurales de cada país en particular.

*Los programas y subsidios gubernamentales podrían haber desvirtuado los incentivos.* Muchos gobiernos utilizaron los programas de subsidio para atacar la pobreza y contrarrestar los efectos de los impuestos, pero algunos programas

---

<sup>21</sup> Fuente: Rural Poverty in Latin America, editado por Ramón López, Profesor, Departamento de Economía Agrícola y de Recursos, University of Maryland y Alberto Valdes, Consultor Agrícola, Banco Mundial, Washington DC, Macmillan Press Ltd, Gran Bretaña, 2000, St. Martin's Press, LLC, Estados Unidos, 2000, p. 2. Beyond Trade-offs: Market reform and equitable growth in Latin America, Nancy Birdsall, Carol Graham, Richard H. Sabot, editores, Banco Interamericano de Desarrollo, Brookings Institution Press, 1998, p. 3.

tuvieron efectos negativos. El crédito subsidiado canalizado a través de entidades paraestatales no sólo resultó ser sumamente deficiente en términos de su costo fiscal, tasas de morosidad y cobertura, sino que desplazó e inhibió el desarrollo local de iniciativas autosostenibles de ahorro y crédito. Los subsidios a inversiones y equipo son difíciles de asignar y corren el riesgo de concentrarse en los agricultores medianos y grandes. A su vez, esto eleva los precios de la tierra por encima del valor capitalizado de los ingresos agrícolas, promueve la concentración de la tierra y dificulta aún más el acceso de los pobres a este recurso (Colombia). Asimismo, las medidas para mejorar la productividad deben asociarse más estrechamente a los factores de competitividad en vista de que los subsidios pueden distorsionar el sistema de incentivos de los diversos cultivos y proyectar la respuesta de la oferta hacia las señales proporcionadas por los subsidios en lugar de a los mercados.

*El acceso a los mercados internacionales sigue siendo limitado.* El acceso a los mercados de los países ricos para bienes y servicios de los países en desarrollo siguió restringido, especialmente en lo que respecta a los productos agrícolas. El comercio agrícola mundial aumentó tan sólo en un 1,8 por ciento anual entre 1985-1994 mientras que el comercio de productos manufacturados se expandió en un 5,8 por ciento durante el mismo período.<sup>22</sup> En el tanto que los mercados de los países desarrollados permanezcan cerrados o distorsionados, el crecimiento agrícola requerido para sacar de la pobreza a los habitantes de los países en desarrollo seguirá drásticamente limitado. Los países de ALC se beneficiarían al promocionar, mediante negociaciones comerciales multilaterales, un programa más activo dirigido a eliminar las barreras y distorsiones imperantes en los mercados agrícolas de los países desarrollados.

*Las profundas desigualdades impiden el acceso a los bienes económicos.* Los pobres de las zonas rurales tienen acceso limitado a bienes económicos potencialmente lucrativos, así como a servicios, infraestructura y mercados. Los mercados de factores y de bienes siguen siendo segmentados, superficiales y poco competitivos, como es el caso de los mercados de tierra y financieros. Los mercados de tierra no son eficientes, tal y como lo demuestran los coeficientes de Gini. Las rigideces de los mercados formales de mano de obra socavan el crecimiento del empleo y obligan a los pobres a dirigirse a mercados laborales informales menos lucrativos. Igualmente, el desarrollo financiero rural se ve debilitado por una fuerte percepción de riesgo en la economía y en los pobres de las zonas rurales. Con la orientación hacia los mercados y el recorte del gasto público, el abandono gubernamental dejó un vacío en el suministro de bienes y servicios públicos en las zonas rurales. Este vacío fue llenado por intermediarios privados, quienes al mismo tiempo que proporcionaban un vínculo esencial con los mercados para los pequeños agricultores que se encontraban dispersos, también establecieron prácticas y rentas monopolísticas. Las profundas desigualdades que caracterizan a ALC obstaculizan los esfuerzos de integración de los pobres al mercado. El elevado costo humano resultante es más evidente entre los pueblos indígenas y afro latinoamericanos, que son los más pobres entre los pobres. Muchos se han visto obligados a vivir en la periferia de ciudades florecientes y en zonas remotas, vulnerables a riesgos. La pobreza es mucho más aguda y profunda entre estos grupos por ejemplo, en Bolivia, Guatemala, México, Perú, Brasil y en la costa del Pacífico colombiano.<sup>23</sup>

*Los enfoques que incluyen la participación de la comunidad ayudaron a crear capital social y a sacar adelante microproyectos, pero los mismos deben tender puentes más allá del ámbito comunitario.* En muchos sectores se han ejecutado proyectos, por ejemplo, de manejo de los recursos naturales y del suelo, prestación de servicios básicos, reforma agraria y administración de tierras, educación, salud e infraestructura, que han sido diseñados con base en los principios de empoderamiento y participación comunitaria, considerados prácticas óptimas por el Banco. Si bien el éxito de estos proyectos, dirigidos por la comunidad, obedece en gran medida a méritos propios, es necesario garantizar la sostenibilidad institucional y vincularlos más a los gobiernos locales, a las estrategias de descentralización y al resto de la economía. Este enfoque también debe promover las asociaciones de productores y proporcionar los nexos esenciales a los mercados y cadenas de la oferta, en donde el sector privado desempeñaría un papel cada vez más importante en el desarrollo del sector de unidades agrícolas familiares. Existen unos cuantos ejemplos de este tipo de desarrollo, por ejemplo, la organización de pueblos indígenas productores de brócoli y arvejas en el altiplano guatemalteco. Sin embargo, estos casos son escasos.

*Los derechos de propiedad débiles socavan la seguridad y la transferibilidad de los bienes.* Las consideraciones y las estrategias sobre la pobreza beneficiarían si se llegaran a ver no sólo desde la perspectiva de los ingresos disponibles

---

<sup>22</sup> Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Ataque a la pobreza. Oxford University Press para el Banco Mundial; p. 180.

<sup>23</sup> Fuente: *Las poblaciones indígenas y la pobreza en América Latina: Estudio empírico*, (buscar referencias específicas).

sino también de los bienes disponibles. Así los formuladores de políticas se concentrarían en destacar la importancia de los derechos de propiedad y en crear un marco normativo que otorgue mayor seguridad y transferibilidad a los bienes de los pequeños agricultores. Una gran proporción de terratenientes pequeños y medianos carece de títulos de propiedad legales sobre sus tierras. A su vez, la falta de seguridad en la tenencia de la tierra reduce el valor de la tierra como garantía, limita el acceso a los recursos financieros y fomenta de manera importante la baja productividad y la ineficiencia. Los derechos de propiedad y un marco normativo apropiado son la base para el buen funcionamiento de los mercados. Sin un título legalmente reconocido, el carácter pequeño y disperso de las parcelas (entre una y cinco hectáreas) impide a los agricultores pobres consolidar sus propiedades o capitalizar sus valores y desalientan la inversión al no inspirar confianza. Lo mismo se puede decir de los inventarios de cosechas, en vista de que los derechos de propiedad podrían proteger no sólo la propiedad sino las transacciones, y permitir a los agricultores vender sus cosechas en el mejor momento (incluyendo cosechas futuras). La seguridad de los bienes puede ser un elemento importante de los esfuerzos por reducir la vulnerabilidad y como parte de una estrategia de gestión de riesgos.

*Las restricciones a la productividad son peores para las mujeres agricultoras.* Debido a la emigración, el papel de las mujeres se están volviendo más importantes en la agricultura, a pesar de que en las estadísticas nacionales se subestima su participación. Sin embargo, las mujeres enfrentan peores limitaciones que los hombres (véase el Apéndice 5 sobre las dimensiones de género en el desarrollo). La productividad de las mujeres en la finca se ve debilitada por varias razones. El poco acceso a la tierra y la inseguridad en la tenencia es un problema generalizado, pero la inseguridad para las mujeres es peor, como se menciona anteriormente. Como resultado de la discriminación de género (o los prejuicios que favorecen a los jefes de familia, que por lo general son hombres) predominante en la primera etapa de las reformas agrarias (en los años sesenta y setenta) muchas mujeres no recibieron títulos de propiedad. Los papeles inflexibles ligados al género conducen a una ineficiente asignación de mano de obra. A menudo el acceso de las mujeres a los servicios de extensión es más escaso y los índices de analfabetismo son más altos para este grupo, por ejemplo, entre los pueblos indígenas. Asimismo, las tasas de fecundidad en las mujeres rurales son superiores a las tasas de las zonas urbanas, lo que les impone un alto grado de dependencia (véase el Cuadro 1.4 que compara indicadores de bienestar urbanos y rurales seleccionados). La vulnerabilidad de la mujer rural se ve más exacerbada por la violencia doméstica, la cual tiende a asociarse con niveles socioeconómicos inferiores, tasas de desempleo y subempleo más altas.

*La juventud en riesgo, un trágico ejemplo del círculo vicioso de la pobreza y de estrechos vínculos rurales-urbanos.* El perfil típico de los jóvenes en riesgo (por lo general entre 12 y 24 años) es bien conocido: mala calidad de la educación y altas tasas de deserción escolar, falta de oportunidades de empleo (salvo en situaciones de explotación y mala remuneración), salud reproductiva deficiente y altos índices de embarazo en adolescentes; ambientes familiares inestables, negligencia de los padres, falta de supervisión y orientación, y altos niveles de criminalidad y violencia, incluyendo la violencia y el abuso doméstico.<sup>24</sup> Un subgrupo de este complejo problema –la violencia juvenil– ha aumentado drásticamente. Por ejemplo, en los años sesenta en la Ciudad de México no había pandillas, aunque sí existían en las zonas rurales. Sin embargo, en los noventa esta ciudad y otros centros provinciales importantes se hallaban plagados. Estas pandillas importaron el estilo cholo latino de las pandillas de Los Ángeles.<sup>25</sup> Los adolescentes (entre 10 y 19 años) representan cerca del 22 por ciento de la población en la región, con variaciones que van desde un 17 por ciento en Uruguay y un 26 por ciento en El Salvador.<sup>26</sup> A manera de comparación, esta cifra ronda el 14 por ciento en Norteamérica. Las raíces de esta problemática son complejas, pero la pobreza, las drogas, el acelerado proceso de urbanización y emigración (incluyendo el regreso de inmigrantes ilegales de Estados Unidos) son causas fundamentales y su manifestación en la juventud varía dependiendo de la ubicación (rural o urbana) y del género. Por ejemplo, en las zonas rurales de Brasil, un serio problema para la juventud es el uso de mano de obra infantil en la agricultura y la minería (el 95 por ciento de los niños de esta categoría de riesgo) y en el trabajo doméstico (el 81 por ciento de las niñas que trabajan).<sup>27</sup> Por otro lado, la violencia juvenil, ya sea de origen rural o urbano, por lo general obliga a las mujeres a ser “invisibles” en lugares públicos, restringiéndoles el acceso a diversas oportunidades tales

---

<sup>24</sup> Fuente: Youth-at-risk in Jamaica: a Note, por Lorraine Blank, diciembre 2000, p. 1.

<sup>25</sup> Youth Gangs and Violence in Latin America and the Caribbean: A Literature Survey, por Dennis Rogers, Región de América Latina y el Caribe, Documento de Trabajo sobre Desarrollo Sostenible en ALC No. 4, 19817, agosto 1999; p. 11.

<sup>26</sup> Fuentes: Youth Violence in Latin America and the Caribbean: Costs, causes, and interventions, por Caroline Moser y Bernice van Bronkhorst, Documento de Trabajo sobre Desarrollo Sostenible en ALC No. 3, 19816, agosto 1999; p. 1.

<sup>27</sup> Fuente: Gender Note on Child Labor and Street Children in Brazil, documento preliminar, por Emily Gustafsson-Wright y Hnin-Hnin Pyne, marzo 2001, Banco Mundial, Desarrollo Humano ALC; pp. 6-8.

como la educación, el empleo y la participación en la comunidad. El serio y creciente problema de la juventud en riesgo constituye un sombrío recordatorio de la urgencia de romper el círculo vicioso de la pobreza rural y urbana.

*La percepción de riesgo por parte del sector privado sigue siendo bastante pronunciada.* No es posible desarrollar el sector rural sin una participación más activa del sector privado. Por ello, la percepción del potencial y de los riesgos asociados al sector rural es un elemento clave para promover las inversiones. Por el momento, no ha sido posible desarrollar una actitud positiva con respecto a este sector debido a: (i) los altos costos de transacción, tanto en términos del acceso físico como del costo de hacer negocios generado por la burocracia local, (ii) el funcionamiento deficiente del sistema legal y de los derechos de propiedad que permitirían realizar transacciones seguras y un mejor uso de los activos como garantía, (iii) el bajo nivel de educación y asistencia técnica, (iv) el bajo nivel de organización, lo cual limita el potencial para desarrollar economías de escala, calidad y normas de producción y (v) la intervención gubernamental, que distorsiona las señales de los precios en el mercado. En consecuencia, existe una importante esfera de intervención pública que podría abordar los factores externos y las barreras que impiden aumentar la participación y las alianzas del sector público.

*El empleo rural no agrícola, un sector importante, también tiene una naturaleza dual.* Las profundas desigualdades que caracterizan el sector agrícola se repiten en el empleo rural no agrícola (ERNA). La participación promedio de América Latina en los ingresos rurales derivados de la economía no agrícola es del 40 por ciento (similar a los promedios observados en Asia y África) y representa aproximadamente el 35 por ciento del empleo rural.<sup>28</sup> Sin embargo, la participación de ricos y pobres difiere de manera muy marcada. Los ricos son relativamente menos dependientes del ERNA, pero reciben mejores remuneraciones; los pobres son relativamente más dependientes, pero perciben menos ingresos—la llamada “micro-paradoja”. Los ricos están más especializados dado que tienen más educación y acceso a infraestructura y a mercados dinámicos, mientras que los pobres están más diversificados pero se encuentran atrapados en “empleos rurales no agrícolas que les sirven de refugio” caracterizados por la escasa productividad y el bajo rendimiento predominante en los mercados estancados. Esta “micro-paradoja” tiene su equivalente en la “meso-paradoja”, que sencillamente significa que las áreas abundantes en recursos generan más ganancias mediante actividades rurales no agrícolas, pero dependen menos de ellas. Las zonas con una buena dotación de recursos se ven doblemente favorecidas: del lado de la oferta, poseen la infraestructura necesaria, y del lado de la demanda, tienen acceso a mercados dinámicos locales y más distantes. Por el contrario, las áreas con escasos recursos se ven doblemente desfavorecidas: no tienen acceso a la infraestructura de comercialización y carecen de una demanda local dinámica. Un subgrupo importante de pobres, con una alta incidencia de analfabetismo—las mujeres rurales—ejemplifican la “micro-paradoja.” El empleo rural no agrícola reviste suma importancia para ellas. Sin embargo, en vista de los rígidos papeles asignados según el género en las zonas rurales, su exigua base de recursos y las limitaciones sociales que enfrentan, las mujeres que trabajan tienden a concentrarse en actividades rurales no agrícolas mal remuneradas. Este grupo también ejemplifica la “meso-paradoja” en la medida en que tienden a quedar rezagadas en las áreas de intensa emigración. A pesar de ello, el problema básico no es el género en sí, sino la falta de bienes lo que, a su vez, guardan una estrecha correlación con el género y la identidad étnica.

*La gran vulnerabilidad de los pobres a los factores externos limita su productividad.* La evidencia a nivel mundial demuestra claramente que los pobres son los menos capaces de protegerse de las crisis naturales o inducidas por el mercado. Desafortunadamente, cuando les golpea alguna calamidad, ellos se ven forzados a acudir a mecanismos de supervivencia que minan sus esfuerzos por salir de la pobreza. En ALC, las reformas macro y comerciales carentes de programas de transición adecuados (o redes de protección) agudizaron la vulnerabilidad de este grupo y su pronunciada vulnerabilidad completa el círculo vicioso en el que están atrapados. El alto nivel de riesgo y las limitadas opciones de que disponen los agricultores pobres para enfrentar las variaciones en sus ingresos y el consumo los han inducido a adoptar estrategias de bajo riesgo y bajos rendimientos que limitan sus oportunidades económicas y contribuyen a mantenerlos atrapados en la pobreza. Los desastres naturales asestan duros golpes a este grupo, ya que la pérdida de sus escasos bienes da al traste con lo logrado por los programas de desarrollo a lo largo de años. A esta ya difícil situación hay que agregar la predicción de que con los cambios climáticos, aumentará la frecuencia y la gravedad de los desastres naturales en ALC (véase el Apéndice 6 sobre el estudio de los sistemas agrícolas realizado por la FAO).

---

<sup>28</sup> Fuente: Rural nonfarm employment and incomes in Latin America: Overview and policy implications, por Tom Reardon (Michigan State University), Julio Berdegue y German Escobar (International Farming Systems Research Network (RIMISP), próximo a publicarse en World Development, 29 (3), marzo 2001, pp. 2, 10.

## 4. Haciendo un recuento – ¿Por qué el desarrollo rural sigue siendo importante?

*La región de América Latina y el Caribe se encuentra en una encrucijada. La economía rural seguirá teniendo importancia estratégica durante muchos años a pesar de su decreciente participación. Sin embargo, es necesario aprovechar las irreversibles fuerzas de la globalización y la urbanización para promover el crecimiento inclusivo y el acceso a las oportunidades mediante un enfoque equilibrado e integral*

### ¿Qué hemos aprendido sobre el desarrollo rural?

*Necesidad de encontrar el equilibrio adecuado.* El presente Plan de Acción rural sostiene que ALC no puede triunfar en sus esfuerzos por aliviar la pobreza sin la contribución del sector rural. Empero, encontrar el equilibrio adecuado sigue siendo un reto. La comunidad involucrada en actividades de desarrollo ha pasado de un extremo al otro, en procura de los instrumentos y enfoques apropiados que les permitan transformar una visión integral en acciones efectivas. Muy a menudo, la capacidad de ejecución ha fallado a pesar de la sofisticación conceptual o bien, políticas mediocres han truncado el éxito de buenos proyectos. En consecuencia, se sugiere un enfoque integral pero tomando en cuenta que es vital encontrar un equilibrio entre los aspectos macro y micro, y entre diferentes elementos que forman parte del complejo entorno de desarrollo. También es menester contar con una gobernabilidad adecuada mediante una tecnocracia competente, respetada, que procure resultados concretos.

*Los años setenta.* En los años setenta, los especialistas reconocieron la complejidad del proceso, la necesidad de integrar diversos elementos en muchos niveles, en particular las políticas, el suministro de bienes y servicios públicos en diferentes sectores, así como la necesidad de coordinar desde el centro y descentralizar para efectos de ejecución.<sup>29</sup> Aun cuando los proyectos de desarrollo rural integrado de los años setenta tenían un concepto acertado de la integración, fueron ejecutados de manera errónea. Dichos proyectos se ejecutaron de arriba hacia abajo, sin ninguna participación, sin ninguna descentralización y en un entorno de políticas adversas. Sin embargo, es posible rescatar mucho del concepto de desarrollo rural integrado empleado a la luz del nuevo contexto de descentralización, diferenciación, democratización y un mejor marco de políticas que caracteriza actualmente a la mayoría de los países de América Latina y el Caribe.

*Los años ochenta y parte de los noventa.* En los años ochenta y parte de los noventa, en ALC se aplicó un enfoque mucho más depurado aunque menos integrado. Se hizo énfasis en la rectificación de políticas macro esperando así estimular el crecimiento y que los beneficios se propagaran hacia abajo y abordaran la problemática de la pobreza rural. No obstante, un entorno macro estable resultó ser necesario mas no suficiente, como lo prueba el hecho de que el sector rural permaneció relativamente desvinculado del resto de la economía. No fue suficiente porque, debido a su naturaleza, las reformas no abordaron la extrema heterogeneidad del sector rural y sus variaciones regionales. De igual forma, las reformas dirigidas por el mercado probablemente no tendrían el mismo efecto sobre los pequeños productores de bienes de subsistencia y de consumo doméstico que sobre la agricultura. Además, las reformas no lograron (y probablemente no podían) solucionar decenios de limitaciones estructurales y culturales que afectan la capacidad de acceso de los agricultores pequeños y pobres a los factores de producción y a los mercados. Asimismo, es posible que las intervenciones locales y los microproyectos hayan sido administrados con un excesivo énfasis local e ignorando la importancia de tender puentes para unir al resto de la economía.

*El nuevo milenio.* El Marco de Desarrollo Integral del Banco (CDF 1998) reconoce el mismo grado de complejidad y la necesidad de abordar el problema de frente. El Informe sobre Desarrollo del Banco Mundial (2000/2001) clasifica los desafíos en tres áreas que se complementan y refuerzan mutuamente: (a) promover las oportunidades, (b) facilitar el empoderamiento y (c) reforzar la seguridad. La buena noticia es que existe considerable potencial para

---

<sup>29</sup> Fuente: The Assault on Poverty: Problems of rural development, education and health. Publicado por el Banco Mundial, Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1975; pp. 3, 6, 30, 31, 35.

lograr la sinergia. La experiencia demuestra que con un enfoque integral, el todo es mayor que la suma de sus partes. De manera que, si bien el desarrollo rural es un tema de larga data, sigue revistiendo de importancia vital encontrar un equilibrio adecuado y crear los instrumentos necesarios para traducir la visión integral en acciones efectivas, y alcanzar la sinergia en un contexto sumamente diferenciado y dinámico. Desafortunadamente, aún no se ha logrado determinar la mejor manera de integrar la ejecución de un complejo programa mediante una delegación adecuada de la toma de decisiones.

*El enfoque de transformación rural sostenida y de amplio alcance debe ser integral, pero además habría que encontrar un equilibrio entre los aspectos macro y micro, y entre distintos elementos del complejo programa, a pesar de los numerosos escollos. Si bien parece inevitable seguir avanzando a base de prueba y error, algunos países del este asiático han alcanzado un crecimiento alto, sostenido y generalizado. Desde 1975, estos países han logrado sacar de la pobreza a unos 370 millones de personas, casi el doble de la cantidad total de pobres de ALC (unos 188 millones en 1996). Ellos combinaron la equidad con un crecimiento alto y sostenido. Aplicaron una estrategia integral, orientada al mercado y a las exportaciones, apoyando a los pequeños agricultores, aplicando un sistema justo de distribución de la tierra, y desarrollando el capital humano de los pobres en las zonas rurales y urbanas. Finalmente, combinaron una visión integral con una sólida capacidad de ejecución.*

*En resumen, el desarrollo rural puede marcar una diferencia estratégica. El marcado contraste entre la abundante base de recursos naturales de las zonas rurales, las oportunidades brindadas por el entorno macro y comercial, y la realidad que predomina en gran parte de la vida rural, debe ser un llamado a la acción. Ese mismo contraste también suscita optimismo en tanto que se pueda sacar provecho de las oportunidades actuales y el potencial de desarrollo existente. La región y el Banco tienen ante sí una oportunidad sin igual. La respuesta a los desafíos impuestos por la globalización, la urbanización, la democratización y la descentralización marcará la ruta de desarrollo de la región en los decenios venideros. Una estrategia rural sustentada en las lecciones aprendidas a nivel mundial en materia de desarrollo rural puede marcar una diferencia clave entre una vía de crecimiento compartida y sostenible, o una excluyente y socialmente desestabilizadora.*

## **Desafíos y oportunidades**

*Desafíos y oportunidades de la globalización.* El desafío es tener acceso a los mercados en expansión de una economía mundial globalizada, a fin de estimular en la región un crecimiento rural competitivo y de amplio alcance, que sea social y ambientalmente sostenible. La globalización puede ser una bonanza para los productores competitivos pero agudiza la necesidad de integrar a los pobres de las zonas rurales debido a que los ajustes ocurren rápidamente. De igual manera, la globalización abre oportunidades para el intercambio comercial directo con los consumidores finales, eliminando a los intermediarios innecesarios y reduciendo los costos de transacción. El comercio electrónico puede ofrecer nuevas alternativas de negocios hasta ahora desconocidos. La expansión de los mercados aumentará la elasticidad de la oferta pero también exigirá de un esfuerzo considerable en la provisión de asistencia técnica, el establecimiento de sistemas de incentivos y en el flujo de información, ya que la barrera para penetrar al mercado, no importa cuán pequeña sea, puede percibirse como insalvable. Por otro lado, la competitividad puede obligar a reevaluar los patrones de producción, incluyendo los de agricultores comerciales que podrían haber iniciado actividades productivas en respuesta a las distorsionadas señales del mercado o de las inversiones públicas.

*Desafíos y oportunidades del desarrollo urbano.* El desafío es integrar a los pobres de las zonas rurales que abandonan la agricultura, de forma que no sólo beneficie a los emigrantes sino también a las ciudades y pueblos secundarios hacia donde ellos emigran. La migración rural-urbana puede exacerbar la expansión urbana descontrolada en áreas que de por sí deben bregar con el crecimiento de las barriadas y la violencia. Esto, no obstante, puede gestionarse de manera que se beneficie a todas las partes facilitando la transición de la agricultura para liberar la presión sobre los suelos degradados, desarrollar el capital humano y social, y beneficiar las economías locales donde se establezcan los emigrantes (y no necesariamente sólo las grandes ciudades). Las crecientes conexiones con la economía fuera de las explotaciones agrícolas a la larga también producirán efectos beneficiosos al disminuir el rendimiento diferencial de la mano de obra y del capital en todos los sectores. Los flujos migratorios y el empleo no agrícola probablemente continuarán creciendo en los años venideros; y no deben limitarse sino ser comprendidos y respaldados de una mejor forma. Ha llegado el momento de vincular más efectivamente las políticas urbanas y rurales en un contexto donde la agricultura, los servicios y la infraestructura luchan por crear condiciones que promuevan un enfoque más integrado con respecto al desarrollo local. Esto permitirá abordar de manera más eficaz los aspectos de la comercialización,

integrar mejor los mercados laborales, crear economías de escala y desarrollar el sector privado. A la larga, la reducción de la pobreza rural también beneficiará a la pobreza urbana, pero para bregar con la pobreza no se debe adoptar enfoque único, excluyente.

*Desafíos y oportunidades de la democratización y la descentralización.* Para enfrentar estos desafíos y oportunidades, los países de ALC cuentan con una sólida base sobre la cual sustentar sus esfuerzos. En la región se observa una creciente tendencia hacia la democratización y la descentralización. El ritmo y la forma del proceso de descentralización es probable que sea uno de los factores más importantes para determinar oportunidades y limitaciones al desarrollo regional.<sup>30</sup> Esta tendencia significa que la sociedad civil intensificará la presión sobre el organismo público a fin de que éste sea más responsable y formule políticas más igualitarias e inclusivas. A su vez, se modificarán profundamente los papeles tradicionales de la administración pública en sus distintos niveles subnacionales y se obligará a las instituciones a redefinirse. En muchos países, la fuerza motora de la descentralización ha sido la presión política ejercida por una cantidad cada vez mayor de poderes locales y el establecimiento de nuevas relaciones con los estados/departamentos, las municipalidades y la sociedad civil, en un intento por alejarse de las redes de influencia tradicional de arriba abajo. Esto también impone la imperiosa necesidad de procurar una coordinación más eficaz entre los programas gubernamentales y una mayor transparencia mediante la adopción de enfoques participativos y una divulgación de la información más eficiente.

*Desafíos y oportunidades de un sector sumamente diferenciado que exige de políticas y programas adaptados.* A riesgo de sobresimplificación, el sector puede dividirse en tres subgrupos, pero con una ósmosis considerable entre ellos:

- *Agricultores comerciales y emprendedores rurales.* Estos individuos todavía representan una minoría, son tecnológicamente avanzados y competitivos, se beneficiaron de las reformas del pasado y, por lo general, están orientados hacia los mercados de exportación. Muchos de ellos practican la agricultura por contrato y están en capacidad de recurrir directamente a servicios y a financiamiento por medio de socios en el sector privado. Derivan la mayor parte de sus ingresos de actividades agrícolas o del agroprocesamiento, representan el motor del crecimiento agrícola y generan demanda por mano de obra asalariada. Su éxito pone de manifiesto el gran potencial productivo que existe en la agricultura. No son necesariamente grandes productores, lo cual demuestra que la posibilidad de tener acceso a los mercados de productos, mercados de factores, tecnología y crédito, puede importar más que el hecho de ser un pequeño o gran agricultor. Sin embargo, el sector de pequeñas unidades agrícolas familiares continúa ofreciendo el mayor potencial en términos de aumento del empleo y de la productividad.
- *Pequeños agricultores de baja productividad en un estado de transición.* Este grupo produce principalmente para el mercado local o para subsistir y su nivel de productividad no ha marchado al ritmo de los otros sectores de la economía. Muchos consideran que la emigración es una oportunidad, no necesariamente porque carecen de potencial productivo sino debido a las malas políticas y a la poca atención que les han prestado los programas públicos, los cuales les han privado de acceso a mercados clave (tierras, servicios financieros, productos) infraestructura básica y educación. Este es también el grupo que ha registrado una creciente participación en el sector no agrícola, en los servicios y la transformación. Los que habitan en zonas con un elevado potencial agrícola y con posibilidades de empleo no agrícola, podrían ser más productivos si se les facilita el acceso a una mejor tecnología, si diversifican a cultivos de mayor valor o a actividades que presenten una demanda en expansión. La productividad agrícola, combinada con un mejor funcionamiento de los mercados, serán los desafíos fundamentales para este grupo. Se trata de un grupo en transición, que representará la clave para el futuro del sector.
- *Los seriamente marginados.* Se trata de los trabajadores agrícolas sin tierra y de aquellos que viven en zonas con un bajo potencial agrícola (agricultura propensa a los riesgos o marginal, a menudo en áreas de gran altura, forestadas y alledañas a cuencas). Además, este grupo tiene oportunidades limitadas fuera de las explotaciones agrícolas, por lo general son consumidores netos de alimentos y, en la mayoría de los casos, representan a las personas en extrema pobreza. Si bien pueden mejorar su productividad agrícola mediante el empleo de mejores técnicas para sus sistemas de cultivo específicos (principalmente cultivos no comerciales, café y animales pequeños) las

---

<sup>30</sup> Fuente: Mexico – Institutional Coordination for Regional Sustainable Development. Raffaello Cervigni, Banco Mundial, abril 2000.

limitaciones que enfrentan en el campo de los recursos naturales, mercados e infraestructura les obligan, como parte de su estrategia de supervivencia, a depender más de las redes de protección social. La agricultura de subsistencia tipifica la base económica de unos 50 millones de personas, de los cuales unos 30 millones son indígenas que viven en lugares de montaña, laderas y tierras subhúmedas expuestas a la sequía. El mejoramiento del bienestar de los pueblos indígenas y afrolatinoamericanos deberá tomar en cuenta sus fuertes tradiciones comunitarias y valores culturales.

### **¿Por qué el desarrollo rural reviste una importancia estratégica?**

*La agricultura y el sector rural mantendrán su importancia estratégica por razones económicas, sociales y políticas.* Pese al elevado ritmo de urbanización, persiste la importancia estratégica del sector agrícola y rural. Si bien este sector enfrenta muchos desafíos, también presenta gran cantidad de oportunidades que lo hacen potencialmente atractivo para inversionistas y pobladores rurales en el tanto se establezca la combinación adecuada de políticas, instituciones y programas de apoyo.

*El crecimiento agrícola y el empleo rural (agrícola y no agrícola) mantendrán su importancia vital en las economías de ALC.* La contribución de la agricultura continúa siendo importante. A pesar de su modesta contribución al PIB, la agricultura primaria absorbe una gran proporción del mercado laboral: 20 por ciento en México y 57 por ciento en Centroamérica. Sin embargo, cuando se define la agricultura de forma amplia y se incluye a la agroindustria, su contribución al PIB es mucho mayor. Por ejemplo, en Argentina, Chile, Brasil y México (que juntos producen más del 70 por ciento de la agricultura primaria de ALC), la agricultura en su sentido más amplio contribuye con cerca del 40 por ciento al PIB (1996). Las oportunidades que ofrece el sector todavía son grandes e inexploradas. Según el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (IFPRI), la agroindustria en ALC puede generar aumentos en las actividades tres a cuatro veces más altos que la agricultura primaria.<sup>31</sup> Véase en el Apéndice 2 la sección sobre taxonomía donde se muestra la importancia relativa de la agricultura, y la distribución demográfica rural no agrícola y rural-urbana en países seleccionados. Asimismo, la agricultura es uno de los principales contribuyentes a las exportaciones y podría expandirse considerablemente si los mercados internacionales de los países desarrollados fueran menos distorsionados y cerrados. En el decenio de 1990, las exportaciones de productos agrícolas primarios como porcentaje de las exportaciones totales promediaron un 25 por ciento en Argentina (58 por ciento si se incluye la porción de bienes procesados), 17 por ciento en Chile y 10 por ciento en Brasil. En México, las exportaciones agrícolas a los Estados Unidos en los seis años siguientes al TLC aumentaron en un 70 por ciento. Finalmente, las recientes proyecciones del ERS-USDA para el año 2010 muestran un fuerte crecimiento comercial internacional para la mayoría de los productos agrícolas. En el corto plazo, los bajos precios están estimulando un repunte de la demanda, la reducción de los inventarios agrícolas mundiales y la recuperación a mediano y largo plazo de los precios de los productos agrícolas básicos.

*La transformación rural es esencial para el éxito de la industrialización.* La experiencia mundial muestra que la transformación agrícola dirigida a actividades de alta productividad ha estimulado el crecimiento de la mayoría de los actuales países industrializados con altos ingresos. La demanda urbana por alimentos procesados está en aumento y la intensa urbanización observada en ALC representa un creciente mercado para los alimentos procesados de consumo diario, los cultivos de mayor valor relacionados con el agroprocesamiento y la comercialización del producto final. La economía rural tiene una importante reserva de productividad esperando ser explotada y podría contribuir considerablemente al desarrollo de otros sectores. Sin embargo, aunque la liberalización comercial fomenta las exportaciones, también intensifica la competencia por las importaciones; de ahí la urgencia de eliminar las barreras a la alta productividad y competitividad, promoviendo las inversiones y la participación del sector privado.

*Mayor incidencia de la pobreza en las zonas rurales de ALC.* Se prevé que el tamaño de la población rural disminuirá del 25 por ciento (2000) al 19 por ciento (2020), aunque se espera que las cifras absolutas permanezcan bastante similares: de 128 a 126 millones, respectivamente (véase el Cuadro 1.1 sobre estimaciones demográficas para ALC). Las zonas rurales tienen la mayor incidencia de pobreza (63 por ciento) y los indicadores sociales y económicos son bajos y mucho peores en comparación con los de las zonas urbanas. Además, la pobreza rural afecta desproporcionadamente a algunos grupos, por ejemplo, las personas de la tercera edad, las mujeres y los niños en las

---

<sup>31</sup> Fuente: A 2020 Vision for Food and Agriculture and the Environment in Latin America. IFPRI 1995. Washington D.C.

zonas con una alta migración rural-urbana, han quedado atrás. Por otro lado, existe una estrecha relación entre pobreza rural e identidad étnica; la mayoría de los pueblos indígenas (80 por ciento de unos 19-34 millones) que habitan principalmente las zonas rurales de México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Guatemala, son pobres.<sup>32</sup> Los factores desestabilizadores (violencia, drogadicción, disturbios) a menudo tienen su origen en las zonas rurales y existe el peligro de incrementar el dualismo en la agricultura. Esta situación se ha vuelto social y políticamente insostenible y puede desatar fuerzas desestabilizadoras en una región ya de por sí propensa a la inestabilidad política y a la violencia; ignorar este hecho únicamente incrementaría los problemas en el mediano plazo.

*El desarrollo rural puede jugar un importante papel en la promoción del uso sostenible de los recursos naturales.* A fin de asegurar la competitividad, la región tendrá que continuar aprovechando su rica base de recursos naturales, tal como lo muestran las cifras de exportación. Además, los países de ALC poseen cerca de un 21 por ciento del potencial mundial de tierra cultivable, el 12 por ciento de la tierra cultivada, el 46 por ciento de los bosques tropicales ricos en biodiversidad, el 31 por ciento del agua dulce del mundo y el 48 por ciento del total anual de los recursos hídricos renovables del mundo en desarrollo. ALC posee, asimismo, una gran variedad y complejidad de sistemas agrícolas, que suman un total de quince (véase en el Apéndice 6 el estudio acerca de sistemas agrícolas realizado por la FAO). Sin embargo, el deterioro ambiental es agudo y, unido a la pobreza, el resultado es la exacerbación de los enormes costos sociales y económicos. Este problema (o la degradación de los recursos naturales) impera en toda el área agrícola, incluyendo las zonas mejor dotadas como, por ejemplo, la tierra degradada en los *Cerrados* en Brasil.<sup>33</sup> Sin embargo, el caso de las áreas propensas a riesgos presenta un círculo vicioso entre pobreza y deterioro ambiental, como ocurre en la región nororiental de Brasil, en la Península de Yucatán, en las laderas mesoamericanas desde el centro de México hasta Panamá y en el altiplano central andino. Este problema obedece principalmente a la deforestación y la degradación del suelo, ya que existe una fuerte correlación entre la pobreza rural y la erosión del suelo debido a que la mayoría de los pobres en las zonas rurales vive en tierras expuestas a la erosión. El alto crecimiento demográfico en estas áreas marginales obliga a los pobres a disminuir el período de barbecho y empuja la frontera agrícola hacia las zonas forestales y las reservas. Lo anterior es producto de la falta de un sistema de manejo de los recursos naturales y de tecnologías que mejoren la calidad de la tierra, lo cual provoca una mayor degradación del suelo, reduciendo la productividad de la tierra y acentuando aún más la pobreza; de ahí el círculo vicioso.

*El alto costo social de la pobreza rural generalizada—el caso de las drogas ilícitas.* La alta rentabilidad de las drogas ilícitas actúa como un poderoso aliciente para demasiados pobres en las zonas rurales. Una fuente importante de estas drogas son las áreas dominadas por los indígenas en los países andinos de Bolivia, Colombia, Perú y partes de México. La industria de las drogas ilícitas representa entre un 5 y un 6 por ciento del PIB de estas tres naciones andinas (1996) y los ingresos por concepto de exportaciones, representan cerca del 70 por ciento de las exportaciones lícitas. La tasa de rentabilidad para el proveedor es 2-5 veces mayor que la de los cultivos tradicionales y la erradicación ha probado ser una meta difícil de alcanzar.<sup>34</sup> Sin embargo, este fenómeno presenta serios inconvenientes ya que muchos de los cultivadores viven bajo constantes amenazas e inseguridad, mientras que los señores de la droga o las guerrillas captan casi todas las ganancias. Además, muchos son desplazados, lo cual aumenta el descontento social, la pobreza y los problemas humanitarios. Por lo tanto, los cultivos ilícitos ciertamente no constituyen una panacea para los agricultores pobres, sino que éstos se han dedicado a cultivarlas ante la falta de alternativas y el predominio de vacíos institucionales en muchas de estas zonas. Para la sociedad en general, el flagelo de la droga es un sombrío recordatorio del impacto desintegrador que la pobreza rural generalizada e implacable puede tener sobre toda la sociedad. El caso de las drogas ilícitas en una región de por sí propensa a gran inestabilidad y violencia, donde la función pública inspira poca confianza, muestra que la pobreza rural puede socavar la trama social allende las zonas rurales.

---

<sup>32</sup> Fuente: Rural Poverty in Latin America and the Caribbean, por Alberto Valdes y Tom Wiens, 30 de mayo, 1996, documento presentado en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe; p 7.

<sup>33</sup> Fuente: Estudio de sistemas agrícolas de la FAO, capítulo sobre América Latina y el Caribe, sección 6.1, on the Frontier Tropical Savannah System, documento preliminar, noviembre 2000. Se calcula que unos 40 millones de hectáreas de los *Cerrados* han sido seriamente degradados debido a una administración deficiente de las tierras.

<sup>34</sup> Fuente: Illegal drugs in the Andean countries: Impact and policy options, Informe No. 154004-LAC, Departamento de País III, Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, 22 de enero, 1996, documento preliminar confidencial, Resumen Ejecutivo, pp. viii, 7-9.

## 5. ¿Qué propone el Banco para mejorar la región?

*El objetivo del Banco es ayudar a los países de ALC a reducir la pobreza rural. Para ello, propone una estrategia y un Plan de Acción dirigidos a revitalizar las zonas rurales con miras a promover el bienestar social, incluyendo la asistencia social y el empleo dentro y fuera de las explotaciones agrícolas. Esta revitalización se logrará mediante un aumento de la productividad agrícola, factores y mercados de productos más competitivos y eficientes, un mejor acceso a activos, servicios e infraestructura en el contexto del “espacio rural”, el desarrollo de capital social y humano, el uso sostenible de los recursos naturales y una mejor gestión del riesgo ante crisis económicas y naturales.*

### Objetivos

*El objetivo es reducir la pobreza rural y promover un crecimiento amplio en el contexto de un manejo sostenible de los recursos naturales. Ayudar a los países de ALC a superar estos desafíos constituye una oportunidad única para el Banco de realizar su misión institucional. La pobreza rural y la desigualdad continuarán siendo uno de los problemas de desarrollo más arraigados y desafiantes para una región en vías de desarrollo. La reducción de la pobreza y el fomento de un crecimiento sostenible es uno de los servicios públicos más imperiosos que los gobiernos deben prestar. Al ayudar a los gobiernos a realizar este papel fundamental, el Banco ayudará a trazar un camino por el que otros países, actualmente menos desarrollados, puedan transitar durante los próximos decenios.*

### Orientación estratégica

*La finalidad de la estrategia es acentuar la naturaleza integral del desarrollo rural, en contraposición al enfoque en un sólo sector—el agrícola. La estrategia consiste en aprovechar las experiencias exitosas y ampliar lo que ha dado resultados, desarrollar los vínculos que hacen falta y trabajar mejor en conjunto entre las redes sectoriales existentes, con miras a encontrar un mayor equilibrio entre los elementos de un programa complejo. Los diferentes componentes del Plan de Acción se complementan y refuerzan mutuamente, y deben ponerse en marcha de forma coordinada e integrada. La estrategia de ejecución también reconoce las grandes variaciones y disparidades entre los países de ALC, así como la necesidad de adoptar enfoques diferenciados dirigidos a distintos grupos poblacionales. Por último, enfatiza la urgencia de pasar de la visión a la acción.*

*Un marco adecuado de políticas macroeconómicas y sectoriales es esencial. Este aspecto es fundamental para procurar un desarrollo rural y un crecimiento agrícola dinámicos. Un marco macroeconómico estable y un régimen comercial y cambiario competitivo, determinan la estructura de incentivos dentro de la cual funciona el sector. Es importante que los precios envíen los mensajes “correctos” y que la intervención gubernamental no excluya la participación del sector privado ni desvirtúe la asignación de los factores de producción. Los gobiernos deberán prestar mayor atención a los instrumentos de subvención que emplean, de manera que estén mejor dirigidos e induzcan cambios de comportamiento en los beneficiarios, promuevan un aumento en la productividad y competitividad o aborden factores externos. Para ello es necesario destacar y analizar más el marco de incentivos para el sector y el funcionamiento de los mercados.*

*Necesidad de abordar de una mejor forma la dinámica rural-urbana. Si bien una de las principales preocupaciones de las autoridades es mantener la migración rural-urbana en niveles controlables, esta migración continuará. A fin de facilitar su absorción por otros sectores de la economía, los pobres de las zonas rurales deben contar con más oportunidades de capacitación y educación. Existe una estrecha sinergia entre el crecimiento agrícola y el crecimiento rural no agrícola. Debemos reconocer que la agricultura y las actividades fuera de las explotaciones agrícolas son mutuamente dependientes y se complementan en las fuentes de ingreso de la vasta mayoría de pequeños agricultores. Al ampliarse la base de acceso y el sentido de propiedad, aunado a una creciente urbanización, es posible generar mayores oportunidades de empleo e ingreso, así como estimular el crecimiento y la transformación. Sin embargo, promover directamente la emigración como una estrategia de reducción de la pobreza rural no es viable dado que se excluiría del proceso de modernización rural a un sector grande de pequeños productores con potencial de crecimiento y de generación de empleo. Para los millones que permanecen en las zonas*

rurales, el mejoramiento de sus condiciones de vida dependerá de mejoras en varios frentes. Estos frentes incluyen intensificar la pequeña agricultura y aumentar la productividad; proporcionar infraestructura y servicios; mejorar el acceso a activos como tierra, educación y servicios financieros, y a mercados; asegurar un manejo sostenible de la base de recursos naturales sobre la cual sustentar sus medios de vida, y proveer mejores herramientas para la gestión de riesgos.

*Fomentar la integración por medio del desarrollo regional y la creación de una nueva “institucionalidad”.* Un enfoque dirigido al “espacio rural” basado en el desarrollo regional proveerá el vehículo intrínseco que procure la integración sectorial. Esto exige de un mejoramiento de la capacidad de absorción de las ciudades secundarias en el contexto de una creciente integración e interacción urbana-rural. Asimismo, requiere de inversiones en infraestructura básica, la promoción de nuevas oportunidades fuera de las explotaciones agrícolas, una mejor integración con los mercados laborales, un continuo énfasis en el desarrollo dirigido por la comunidad, fortalecimiento municipal y creación de capital humano y social. Esto permite una mejor integración de los aspectos ambientales en un esfuerzo por obtener el consenso en torno a posibles oportunidades de beneficio para todas las partes. En este contexto, deberá forjarse una nueva institucionalidad alrededor del concepto de una mayor participación de los actores locales, las organizaciones de agricultores, la sociedad civil, los gobiernos locales y el sector privado. A su vez, esto conlleva a una reevaluación de los roles donde los beneficiarios de los programas gubernamentales se convierten en clientes y asumen el liderazgo de la planificación regional y del establecimiento de prioridades, guían y negocian los procesos de desarrollo local y crean las condiciones para una mejor rendición de cuentas y gobernabilidad.

*Necesidad de tender puentes allende el ámbito comunitario.* Los enfoques que promueven la participación de la comunidad ayudaron a crear capital social y resultaron ser un mecanismo efectivo para llevar adelante microproyectos e inversiones productivas. No obstante, para garantizar la sostenibilidad institucional es necesario vincular a los gobiernos locales estos proyectos dirigidos por la comunidad e integrarlos de una mejor forma con las estrategias nacionales de descentralización vigentes. Este enfoque también deberá establecer nexos con el resto de la economía, promoviendo las organizaciones de productores y proporcionando el vínculo esencial con cadenas de oferta integradas, en donde el sector privado jugaría un papel cada vez más predominante en el desarrollo del sector de unidades agrícolas familiares.

*La productividad, la competitividad y una mayor participación del sector privado son motores clave del crecimiento.* La productividad y la competitividad agrícola, así como el acceso a tecnología y a mercados continuarán siendo esenciales para muchos productores, independientemente de su tamaño. No obstante, en muchos casos el sector de la pequeña agricultura que produce para el mercado nacional deberá ser objeto de mayor atención y apoyo en vista de su potencial y de su inexplorada contribución al crecimiento y a la generación de empleo. El crecimiento agrícola en ALC no ha sido lo suficientemente sostenido o generalizado como para ayudar a reducir sustancialmente la pobreza y, básicamente, ha sido generado por el sector comercial exportador. Es necesario estudiar las condiciones para fomentar la participación del sector privado y eliminar las barreras existentes por medio de la cooperación público-privada.

*Necesidad de abordar mejor el aspecto de la sostenibilidad.* El aumento de la productividad, junto con el ERNA, podría ser el medio para reducir la pobreza, pero esto debe lograrse por medio de un manejo sostenible de los recursos naturales. Todo crecimiento a costa de la degradación de los recursos naturales es una victoria de corta duración. Cuando menos, la degradación debilita la base de recursos, exacerba el efecto destructivo de las calamidades naturales y acrecienta la vulnerabilidad de los pobres. La agricultura es uno de los sectores donde es más evidente la necesidad de integrar las políticas económicas y ambientales. Las políticas de fomento a la producción o los subsidios dirigidos a reducir los costos de la producción agrícola pueden ejercer una presión excesiva sobre los recursos escasos (agua, bosques, tierra) y desvirtuar el incentivo en contra de un uso más óptimo y sostenible de estos recursos. Sin embargo, la agricultura es también el sector donde es más difícil lograr el equilibrio entre pobreza y asuntos ambientales y podría exigir del estudio minucioso de las medidas de transición o mitigación.

*Necesidad de crear capital humano y social mediante un enfoque cultural y de género.* La educación y el desarrollo de capacidades deben ser vistos como una prioridad para la población rural. La alta tasa migratoria subraya la necesidad esencial de equipar mejor a los pobres, de modo que sus perfiles se conviertan en un activo que les permita generar mejores oportunidades de empleo en economías cada vez más urbanizadas. Los gobiernos, por su

parte, deberán tomar conciencia de que podrían ser mucho más eficaces si trabajaran en el contexto de una sociedad civil dinámica, organizada y desarrollada. Asimismo, está claro que la ubicuidad de los índices de pobreza entre las minorías étnicas y el creciente papel de la mujer en la sociedad rural, plantean el tema de la inclusión social y del acceso igualitario a factores y activos productivos. En este sentido, los programas gubernamentales deberán formular enfoques más adaptados a las preferencias culturales y a las necesidades de cada género. De igual manera, debe reconocerse de forma más proactiva el papel de los jóvenes como motor de la futura transformación del sector rural. Ellos representan una fuerza dinámica para introducir nuevas tecnologías y establecer redes sectoriales y conocimientos y, a la vez, poseen un potencial de desarrollo que no debe perderse o abandonarse en el mismo patrón de pobreza de las generaciones anteriores.

*Redes de protección social y gestión de riesgos para los seriamente marginados.* Estas redes constituyen un elemento fundamental para mejorar la capacidad de los pobres de prevenir los riesgos. ALC enfrenta una alta volatilidad con respecto a los ingresos y gastos nacionales, así como gran vulnerabilidad frente a los desastres naturales. Además, su creciente integración a los mercados globalizados los expone de manera especial a la inestabilidad de los precios de los productos básicos. Una y otra vez, la experiencia a nivel mundial ha mostrado que los pobres cuentan con poca protección contra las crisis inducidas por el mercado y contra las calamidades naturales.<sup>35</sup> Asimismo, existe un grupo de pobres en las zonas rurales que permanecerán marginalmente productivos y que no podrán beneficiarse de la economía rural no agrícola y ni emigrar. Los integrantes de este grupo son, por lo general, personas de la tercera edad y mujeres jefes de hogar y de tierras en áreas con pocos recursos. Para este grupo, las redes de protección social y las herramientas de gestión de riesgos, combinadas con la promoción de actividades generadoras de ingresos dentro y fuera de las explotaciones agrícolas, son elementos fundamentales para garantizar niveles de vida básicos, decentes.

## **El Plan de Acción**

*Factores habilitantes y líneas de acción.* El Plan de Acción propone basarse y expandir lo que funciona o puede mejorarse. También ofrece nuevos elementos de un enfoque integral que mejore los vínculos entre los niveles macro y micro, y entre la capacidad de diseño y de ejecución. El Plan de Acción propuesto contempla una serie de prioridades organizadas en torno a un enfoque doble. Tres factores habilitantes pueden considerarse elementos esenciales intrínsecos a la efectividad de ejecución de la estrategia en cualquier país. Seis líneas de acción prioritarias describen las posibles aplicaciones sujetas a las circunstancias en cada país. El Cuadro 6.1 indica posibles niveles de prioridades en los distintos países o subregiones. Los Apéndices 4 y 9 también presentan casos prácticos de proyectos existentes, prácticas óptimas y experiencias que pueden servir de plataforma para expandir lo que funciona bien, crear los vínculos con otros sectores o nuevos elementos que valdría la pena desarrollar de acuerdo con la estrategia y el Plan de Acción propuestos.

### *Factores habilitantes*

*Mantener un entorno comercial y macroeconómico propicio.* Es necesario contar con un programa macro para el crecimiento y la transformación rural. En la discusión de los aspectos y programas de política que afectan el sector, el Plan preconiza un enfoque proactivo, así como una mayor colaboración con el PREM. De importancia clave es la integración de los temas rurales en las principales iniciativas nacionales, por ejemplo, la Estrategia de la Ayuda a los Países (EAP), el Documento de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (PRSP) y los Documentos de Evaluación de la Pobreza. Asimismo, es necesario disponer de una sólida base analítica para nuestras operaciones y para el diálogo sobre políticas. En este sentido, el Banco deberá efectuar un mayor trabajo analítico y sectorial para poder ofrecer una mejor comprensión de los factores que determinan la pobreza rural, del marco de incentivos para el sector, del funcionamiento de los mercados laborales y financieros, del programa de reforma agraria, de la comercialización de productos, de los procesos de descentralización para el sector, etc.

*Promover una nueva “institucionalidad” para el sector y una gobernabilidad adecuada.* La combinación de una mayor descentralización y el desarrollo de la democracia local constituyen elementos fundamentales para crear progresivamente las condiciones que favorezcan una mayor participación y rendición de cuentas a nivel local. Esto

---

<sup>35</sup> Fuente: *Securing our future in a global economy*, por David de Ferranti, Guillermo E. Perry, Indermit S. Gill y Luis Servén. World Bank Latin American and Caribbean Studies, Banco Mundial, 2000, Capítulo Dos, Cuadro 2.1.

aumentará la eficacia de los programas gubernamentales, mejorará la apropiación de los mismos y dificultará la corrupción. El debate en torno a cómo articular mejor la demanda social de servicios con la oferta institucional exige reformular los papeles respectivos del sector público (gobiernos centrales y subnacionales), la sociedad civil, grupos de intereses, el sector privado, etc. A medida que cambia el equilibrio de poder y la división de responsabilidades entre los distintos niveles gubernamentales (y dentro de ellos) también cambia la naturaleza de las estructuras institucionales y los problemas de coordinación. Es necesario crear una nueva “institucionalidad” para el desarrollo rural, a fin de abordar el nuevo enfoque territorial y fomentar una mayor rendición de cuentas de los programas gubernamentales. Pero la nueva institucionalidad también es importante para generar liderazgo local basado en valores culturales, estructuras sociales, modelos tradicionales, realidades políticas, etc. Esto ayudará a crear las condiciones para definir mejor las metas locales, las políticas diferenciadas, el fortalecimiento institucional, la democracia local y los medios necesarios para tener acceso a los programas gubernamentales o atraer al sector privado. La constitución de foros pluralistas e inclusivos que planifiquen el desarrollo regional, tales como los Consejos Regionales en México, podría verse como una respuesta a la necesidad de movilizar y coordinar los recursos públicos y privados requeridos para satisfacer las necesidades de desarrollo locales<sup>36</sup> en la búsqueda de una nueva “institucionalidad”.

*Desarrollar un marco normativo creíble.* Un marco de esta índole incluye una serie de elementos que favorezcan una participación más eficaz del sector privado y un mejor funcionamiento de los mercados. La percepción del sector privado de que el sistema judicial funciona y de que existe un conjunto de “reglas del juego” viables que se pueden hacer cumplir, inspirará más confianza en el sector y reducirá la impresión de riesgo. Esto incluye: (a) establecer sistemas de información de precios y mercados mejor integrados, (b) desarrollar marcos normativos, herramientas apropiadas y capacidad de ejecución como factores esenciales para efectuar transacciones seguras, financiamiento basado en inventarios (sistemas de resguardo de depósitos), seguros de cosechas, instituciones financieras no bancarias, agricultura por contrato y activos “como garantía” y (c) promover el desarrollo de normas de calidad para los productos básicos conforme a la participación y las necesidades de la industria, así como la formulación de normas de seguridad alimentaria.

### *Líneas de acción*

*Aumentar la productividad y la competitividad como motores del crecimiento agrícola.* La agricultura, como el sector productivo propiamente dicho, continuará siendo la principal actividad para grandes segmentos de la población rural y el motor del crecimiento agrícola. Este crecimiento constituirá un elemento clave en una estrategia de reducción de la pobreza y deberá ser generado aumentando la productividad de los factores. Un crecimiento de amplio alcance exige además nivelar el terreno para que los pobres tengan un mejor acceso a servicios, infraestructura, mercados y tecnología. Algunos posibles tipos de intervención son:

- *Alianzas público/privadas para la generación y transferencia de tecnología.* El Banco adaptará importantes principios de diseño aplicados con éxito en años recientes (en Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Nicaragua) a fin de promover una interfase entre los sectores público y privado que haga más eficaz la generación y transferencia de tecnología. Los sistemas competitivos de donaciones para generar y transferir tecnología se ponen en marcha con base en la demanda demostrada por las redes sectoriales e instituciones administradas localmente y han resultado ser herramientas efectivas para satisfacer de una mejor forma las necesidades de los pequeños agricultores y de las mujeres. Estos sistemas promueven la participación, los nexos y un mayor acceso a la información entre varios actores, a saber, los gobiernos centrales, gobiernos estatales, municipalidades, sector privado, empresas y agricultores. Las alianzas estratégicas competitivas también se establecen con socios privados y organizaciones de investigación internacionales, lo cual asegura el acceso del sector a lo último en tecnología (biotecnología). Estos sistemas han sido capaces de apalancar un considerable financiamiento adicional de los organismos de ejecución, activando así una capacidad no usada en el sistema.
- *Alianzas entre pequeños agricultores y empresas privadas en la cadena de producción-comercialización.* Los gobiernos deberán promover la formalización de alianzas productivas con el sector privado por medio de mecanismos que faciliten la integración de los pequeños agricultores en la cadena de la oferta, su acceso a la tierra y capacidad de organización (Colombia). Recientemente, se ha extendido el uso de la agricultura por contrato, herramienta

---

<sup>36</sup> Fuente: Mexico – Institutional Coordination for Regional Sustainable Development. Raffaello Cervigni, Banco Mundial, abril 2000.

importante para modernizar la agricultura. Este tipo de agricultura ofrece el vínculo esencial entre los proveedores de insumos, proveedores de crédito, compradores de cosechas, compañías aseguradoras y los agricultores. Además, ayuda a los agricultores a reducir los riesgos y facilita el acceso al capital y a tecnología por parte de jóvenes agricultores que desean participar en la actividad. Hoy más que nunca, los pequeños agricultores deben integrarse en una cadena dentro de la cual el poder y la escala del mercado se concentran cada vez más al nivel de la venta al detalle, es decir, en los supermercados. El Banco identificará los cambios que deberán efectuarse en el marco normativo y de incentivos para promover estas alianzas.

- *Manejo integrado de los recursos hídricos para una agricultura competitiva.* Si bien las intervenciones pasadas en programas de riego han tenido bastante éxito aumentando la productividad, la finalidad de la próxima generación de programas de riego deberá ser apoyar un enfoque integrado del manejo y uso sostenible de los recursos hídricos. Un enfoque de esta naturaleza mejorará la eficiencia en el uso del agua por medio de un aumento en los rendimientos por unidad de agua usada y por medio de la conversión a cultivos de mayor valor. Para ello, será necesario prestar más atención a la competitividad agrícola y promover sistemas de cultivo más eficientes; aumentar la descentralización en el manejo de las aguas en favor de los usuarios locales, en el contexto de las cuencas (asociaciones de usuarios del agua y consejos de cuencas hidrográficas); desarrollar más los mercados del agua; y modernizar los sistemas de riego dentro y fuera de las explotaciones agrícolas. El Banco recurrirá a su experiencia y pericia mundial para ayudar a los gobiernos y a las partes interesadas a diseñar y financiar un enfoque integrado de esta naturaleza.

*Propiciar un enfoque sistemático para mejorar el funcionamiento competitivo de los mercados de factores y de bienes.* Los mercados eficientes y competitivos representan el elemento vital para el buen funcionamiento de toda economía de mercado. Éstos proveen los vínculos esenciales a través de los cuales fluyen los recursos en respuesta a las señales de un mercado en constante evolución. Su funcionamiento determina en gran parte si el crecimiento es eficiente y de amplio alcance. Pero, para que esto ocurra, los mercados de factores (tierra, servicios financieros, mano de obra) y los mercados de productos deben funcionar de modo competitivo y eficiente, y su desarrollo es vital para transformar la agricultura de un régimen de subsistencia a uno comercial. En ALC abundan las rigideces, los derechos de propiedad deficientes o inexistentes, los monopolios y otras formas de prácticas comerciales restrictivas, los cuales menoscaban la lucha de millones de personas por salir de los sistemas de subsistencia y de la pobreza.

- *Tierra.* El Banco aprovechará varias experiencias positivas en administración de tierras y reforma agraria en ALC (por ejemplo, en Centroamérica, Argentina, Brasil y Paraguay). En general, la regularización, certificación, concesión de títulos y el registro de tierras han favorecido una mayor seguridad en la tenencia y mejorado las transacciones en los mercados de tierras. Incluso en zonas sumamente sensibles (noreste de Brasil, comunidades afrocolombianas), el enfoque de asistencia al mercado ha funcionado mejor que los enfoques tradicionales en términos de facilitar el acceso a los grupos meta, y ha creado más transparencia en la calidad y los precios de la tierra transferida. Asimismo, los proyectos de regularización de tierras generan información espacial básica esencial para cualquier tipo de plan de desarrollo económico, por ejemplo, ubicación de caminos y servicios públicos. Al hacerlo (y en la medida en que sean actualizados regularmente) benefician tanto el funcionamiento eficiente de los mercados de tierras como el proceso de desarrollo. Los programas agrarios pueden ser eficaces no sólo en términos de la inclusión de los pobres en el proceso productivo, sino también como una herramienta efectiva para fomentar la competitividad del sector de unidades agrícolas familiares. Además, el que las instituciones de crédito reconozcan los derechos de propiedad como garantías crediticias puede facilitar el acceso a los servicios financieros. Por otro lado, el acceso a la tierra no se debe limitar necesariamente a tener derechos de propiedad sobre ella, por lo cual se deben desarrollar los mercados de tierra de manera que ofrezcan distintos regímenes de tenencia, incluyendo el arrendamiento y los contratos de largo plazo.
- *Financiamiento rural.* El éxito de las intervenciones financieras rurales ha sido difícil de alcanzar pero han surgido nuevos elementos alentadores que los gobiernos deberán aprovechar y expandir. La desaparición del enfoque crediticio dirigido, la ineficiencia de la banca estatal y la ausencia del sector comercial privado formal (a pesar de las reformas macroeconómicas y financieras al sector) pone de relieve la gran necesidad de procurar un mercado de servicios financieros rurales. Las limitaciones anteriores restringen las oportunidades económicas de las pequeñas empresas, impiden el acceso a los insumos que tanto se necesitan para evolucionar a lo largo de la curva tecnológica y obstaculizan los intentos por emprender actividades más lucrativas fuera de las explotaciones agrícolas. El único sector que en alguna medida ha logrado sobrevivir y resistir las crisis financieras, así como el abandono gubernamental, ha sido el de las instituciones no bancarias de ahorro y préstamo. Por ende, urge aprovechar las pocas operaciones microfinancieras disponibles en la cartera (como es el caso de Brasil, México y

Argentina). Estos países buscan nuevas soluciones para establecer mecanismos que reduzcan los costos de transacción de los servicios financieros, mejoren la sostenibilidad financiera de los intermediarios financieros no bancarios y expandan la cobertura a las comunidades rurales de bajos ingresos. El Banco puede financiar programas de asistencia técnica y de mejoramiento de capacidades que parecen ser los instrumentos más apropiados para fortalecer las instituciones locales con base en enfoques de instituciones “mutuales”, manteniendo una disciplina financiera basada en ahorros y préstamos, así como el acceso a financiamiento de los grupos más empobrecidos. Dada la importancia capital del financiamiento rural para reducir la pobreza, el Banco necesita involucrar a los países clientes en un diálogo más proactivo y en las acciones (véase en el Apéndice 7 una estrategia de financiamiento rural).

- *Mercados de productos.* En muchas zonas, sobre todo donde no existe una masa crítica de producción suficiente que pueda promover la competencia entre los compradores o donde no existe un nivel suficiente de organización entre los productores, la comercialización se ha organizado conforme a líneas oligopólicas. Además, la deficiencia de los sistemas de acopio y la ausencia de sistemas de resguardo de depósito que funcionen correctamente, debilita la capacidad de negociación de los agricultores y les obliga a vender cuando los precios están en su punto más bajo; situaciones que afectan principalmente a los pobres y los canales de comercialización nacionales. El Banco puede ayudar a identificar los mecanismos y reglamentaciones que podrían revitalizar el funcionamiento competitivo y eficiente de los mercados. A su vez, puede promover la creación de organizaciones comerciales locales, el desarrollo de microempresas, la constitución de organizaciones de agricultores, las actividades de transformación que agreguen valor a la producción primaria, las cooperativas de servicios y el desarrollo de sistemas de financiamiento basado en inventarios. Asimismo, puede ayudar a establecer sistemas integrados de información sobre precios y mercados y, al hacer más accesible esta información para todos los sectores sociales (productores, operadores, consumidores, inversionistas y autoridades) estaría contribuyendo con un elemento de bien público vital para el funcionamiento de los mercados. Por otro lado, al facilitar la formulación de normas de calidad para los productos básicos conforme a la participación y las necesidades de la industria, así como la formulación de normas de seguridad alimentaria, el Banco también estaría fomentando la modernización del sector y el acceso a los mercados. Finalmente, el Banco puede desarrollar proyectos que hagan uso de las posibilidades ofrecidas por el comercio electrónico, lo cual abriría nuevas posibilidades para que las organizaciones de productores y las municipalidades aprovechen las nuevas oportunidades de mercado y evadan la ingerencia de los intermediarios.

*Fomentar un enfoque de “espacio rural” y desarrollo regional más allá del ámbito agrícola.* Se promoverá un desarrollo dirigido por la comunidad como una plataforma importante para aumentar la participación, el capital social y el diseño de microproyectos locales. Sin embargo, este concepto será ampliado de manera que integre mejor el desarrollo municipal, los mercados, las microempresas, el manejo de los recursos naturales, las oportunidades alternativas, el acceso a servicios y el desarrollo del sector privado. El empleo no agrícola será promovido como un medio para expandir los enfoques más allá de la oferta solamente o del mercado local (el Apéndice 9 documenta prácticas óptimas y estudios de casos sobre la creación de empleo no agrícola en ALC). Esto implica reposicionar el desarrollo rural en un contexto regional donde el “espacio rural” sea el factor intrínseco para lograr la transformación rural generalizada y el mejoramiento y fortalecimiento de las instituciones locales. Un argumento cada vez más convincente señala la necesidad de concentrar los esfuerzos de desarrollo en el contexto de un enfoque territorial que se derive de la creciente tendencia hacia la descentralización, la democratización, la autonomía municipal y los procesos locales de participación. Para ello, será necesaria una eficaz participación intersectorial y un sólido enfoque basado en la demanda, dado que las prioridades serán definidas localmente según los valores sociales, las condiciones agroecológicas y la economía regional. Esto creará el hilo central para asegurar mayor coherencia, economías de escala y la sinergia de las intervenciones futuras.

- *Aplicar el principio de empoderamiento comunitario.* Una nota distintiva de muchos proyectos en ALC (por ejemplo, en el noreste de Brasil, en México, El Salvador, Guatemala, Honduras, Bolivia, Perú) es que se sustentan en el principio de empoderamiento comunitario el cual, de acuerdo con las evaluaciones y la evidencia anecdótica, funciona en términos de proceso y producto. Estos proyectos de desarrollo dirigidos por la comunidad pretenden mejorar la asignación de fondos a los grupos de beneficiarios y el uso de los recursos en función de los costos según las prioridades locales. A su vez, estos proyectos generan capital social y humano y facilitan el establecimiento de estructuras mantenidas y operadas por las comunidades beneficiarias. Por otro lado, gozan de reconocimiento y apoyo de políticas vital para su sostenibilidad y repetición en otros

lugares. Los gobiernos centrales y/o estatales y los donantes proporcionan el entorno propicio esencial al promover el fortalecimiento de las estructuras institucionales locales. Mientras se promueve la responsabilidad local, se deben crear “reglas del juego” justas y transparentes aceptadas por las comunidades locales y aplicadas de manera uniforme. En breve, el enfoque fortalecerá la gobernabilidad local y mejorará la ejecución de proyectos productivos, así como la dotación de infraestructura pequeña y servicios. El Banco busca aprovechar este acervo de experiencias para promover el desarrollo participativo.

- *Promover el desarrollo municipal y regional.* Este enfoque inevitablemente asocia los centros urbanos y las zonas rurales en el contexto de un continuo de actividades y mercados que se refuerzan mutuamente y están totalmente integrados. Esta perspectiva permite ver desde un nuevo ángulo las estrategias de desarrollo rural de amplio alcance. Este ángulo se basa no sólo en la agricultura sino también en las actividades fuera de la finca; no sólo en la producción sino también en la comercialización; no sólo en la productividad sino también en el ingreso y en el bienestar total; y no sólo en grupos y comunidades dispersos sino también en la existencia de poblaciones con cohesión étnica. En este sentido, las obras públicas en municipalidades pequeñas y medianas, el abastecimiento rural de agua, los caminos rurales, la infraestructura local y los servicios, pueden hacer mucho por volver más atractivo el medio rural. Al hacerlo, estarían contribuyendo al desarrollo rural creando un entorno que favorezca el empleo local, facilitando la diversificación del sector rural fuera de la agricultura y reorientando los desplazamientos migratorios en beneficio de la economía local (México, Brasil). También significaría un mayor énfasis en el fortalecimiento de las capacidades municipales y de los programas institucionales. El desarrollo regional—en contraposición al desarrollo de microproyectos—generaría una nueva visión para aprovechar y extender los programas de fomento comunitario. Además, proveería el vínculo esencial con las municipalidades, las economías de escala necesarias para atraer al sector privado, las conexiones de las zonas rurales con el resto de la economía y, con ello, estaría ayudando a liberar a los pobres de la pobreza. A fin de concretizar la promesa del desarrollo regional, el Banco necesita crear alianzas internas y externas entre varias redes sectoriales incluyendo entre los distintos niveles gubernamentales.

*Manejar los recursos naturales de forma sostenible.* El componente medular del manejo sostenible de los recursos naturales es encontrar combinaciones de conservación y desarrollo que beneficien a todas las partes. Esto conlleva prestar mayor atención a la generación y diseminación de tecnologías y enfoques alternativos para la agricultura convencional que puedan demostrar su factibilidad y probar que pueden ser financieramente atractivos. Se debe procurar la introducción de los aspectos ambientales en las políticas agrícolas con la plena participación de los actores principales—los productores—quienes deberán hacer suya esta necesidad. Los productores están bien conscientes de las serias amenazas que la erosión del suelo, la degradación del paisaje y la contaminación presentan para su calidad de vida y para la sostenibilidad de sus actividades. Sin embargo, en muchos casos la falta de acceso a mejores alternativas y oportunidades y la deficiencia de los derechos de propiedad, no les dejan más alternativa que los enfoques de corto plazo de una estrategia de supervivencia. Esto exigirá la elaboración de enfoques más diferenciados combinando elementos de política, tecnología, educación y acceso a opciones alternativas, de acuerdo a las circunstancias locales.

- *Fortalecimiento del manejo de los recursos naturales, especialmente en las zonas propensas a riesgos.* Este tema es vital para el desarrollo sostenible pero presenta elecciones serias para los pobres en las zonas rurales propensas a riesgos. Uno, frecuente, es la elección posible entre beneficios privados de corto plazo y costos sociales de largo plazo. En esto radica el desafío principal de promover simultáneamente el manejo de los recursos naturales y la reducción de la pobreza rural. El manejo de los recursos naturales involucra, por excelencia, la gestión de conflictos. Encontrar combinaciones de conservación y desarrollo que beneficien a todas las partes es el reto medular del manejo sostenible de los recursos naturales, debido a que está en juego la supervivencia. A este respecto, el Banco también puede sacar provecho de una serie de proyectos que han formulado con éxito soluciones de beneficio para todos para la conservación de suelos y el aumento de rendimientos para pequeños agricultores organizados por microcuencas, como los de Brasil (Paraná y Santa Catarina), Chile (Secano), México (Oaxaca), Bolivia, Colombia o por medio de comunidades forestales, como en Brasil (Minas Gerais) y México (Oaxaca). Pero el Banco debe hacer mucho más. Una inquietud permanente es determinar la mejor forma de extender el impacto mediante la incorporación de los aspectos de conservación en las estrategias de desarrollo. Se están buscando instrumentos capaces de integrar mejor los temas intersectoriales y las intervenciones en varios niveles. Existe también la necesidad de determinar prioridades relativas al combinar intervenciones en suelos, agua y cuencas, flora y fauna en áreas protegidas y no protegidas. El Banco puede trabajar con los gobiernos y con otros socios para desarrollar programas de conservación de la tierra, acuerdos

de gestión por medio de enfoques regionales de desarrollo y subsidios iniciales de conversión para apoyar el cambio a técnicas que no dañen el ambiente o a la agricultura orgánica. Los Apéndices 4 y 8 sobre aspectos específicos del manejo de los recursos naturales presentan hallazgos importantes derivados de un análisis del sector, incluyendo la justificación de la participación del Banco en silvicultura en ALC.

- *El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) juega un papel importante.* Los proyectos del GEF pueden desempeñar un papel clave al facilitar una mejor integración entre conservación y desarrollo. Dada la escasez de recursos, también será importante utilizar los recursos del GEF de manera que se logre el mayor impacto y apalancamiento por medio de una mayor combinación con préstamos del Banco y alianzas con otras partes.

*Crear capital humano y social.* Los gobiernos de ALC deberán considerar las inversiones en este campo como un medio poderoso para aliviar la pobreza en una región con una intensa migración rural-urbana. La evidencia en los países desarrollados muestra que un factor crucial para reducir las desigualdades de ingreso entre el sector urbano y rural ha sido la creación de un mercado laboral flexible y dinámico, asociado con un mejor acceso a la educación. La educación ha demostrado ser una importante válvula de escape de la pobreza y es fundamental para abrir puertas a una mejor vida. Al mismo tiempo, crear capital social en el ámbito comunitario y regional puede ser un instrumento poderoso para aumentar la capacidad de organización y la cohesión social e intensificar las interacciones en las zonas rurales. Asimismo, los pobres en las zonas rurales, que tienden a vivir lejos de hospitales y centros de salud o que tienen poco acceso a ellos, reciben un cuidado médico de relativamente baja calidad. Solventar este aspecto, es crucial para un sector dinámico que puede participar más activamente en la vida económica de un país.

*Expansión de la educación básica y los servicios de salud.* La educación debe ser considerada una prioridad para la población rural, en especial para las niñas. El Banco deberá abocarse a crear sinergia entre las distintas unidades sectoriales que trabajan en las zonas rurales para promover el desarrollo de capital humano. Asimismo, el Banco deberá basarse en el enfoque de la escuela administrada por la comunidad iniciado por el proyecto EDUCO, en El Salvador (ampliado a Guatemala y a Honduras) que ha producido resultados sustanciales en términos de mayor asistencia a clases y retención de maestros y estudiantes, un aumento en la matrícula y la obtención de un mejor nivel educativo. El Banco también deberá promover un complemento importante para la educación, a saber, asistencia para reducir la malnutrición infantil y las altas tasas de dependencia, sobre todo entre ciertos grupos y regiones. Una combinación de menor fecundidad y mejores opciones de empleo para las mujeres, puede ayudar a reducir las tasas de fecundidad y mejorar las expectativas de salud y educación para sus hijos.

- *Promoción de la inclusión social respetando la diversidad cultural de ciertos grupos.* Los pueblos indígenas y afrolatinoamericanos llevan sobre sus hombros una carga desproporcionada de pobreza rural, por lo cual, los gobiernos deberán formular enfoques inclusivos para ayudarles. El Banco puede recurrir al enfoque de empoderamiento comunitario en la región, que es idóneo para trabajar con estas comunidades. En este sentido, algunas actividades importantes han sido la concesión de títulos comunales de propiedad sobre la tierra (Colombia), la integración de la agrosilvicultura con el manejo de los recursos naturales (Perú) y la elaboración de productos ecológicos no madereros, ecomercados, ecoturismo, café orgánico (México, Panamá, El Salvador). Algunos proyectos combinan varios de los objetivos *supra* y están dirigidos más específicamente al desarrollo de los pueblos indígenas (Ecuador, Argentina). En la LCSHD, se emprenderán acciones para beneficiar a los pueblos indígenas por medio de programas de educación bilingüe. El fortalecimiento del capital social y las intervenciones dirigidas que se adapten mejor a las preferencias y valores culturales de los grupos étnicos, continuarán siendo una línea de acción importante para el Banco. Dada la gravedad de la pobreza en estas comunidades, y que normalmente el período de gestación para que se concreten los beneficios es prolongado, un desafío básico para los programas de inclusión social es extender el impacto por medio de alianzas entre las distintas redes sectoriales.
- *Formulación de un enfoque integrado para reducir los factores de riesgo para los jóvenes en riesgo.* El origen de los complejos problemas que aquejan a los jóvenes en riesgo es la ausencia de una buena educación y de oportunidades de empleo. La tarea de creación de empleos y la preparación para los mismos debe ser integrada y, para generar empleos aptos para los jóvenes de manera sostenible, es necesario definir un marco de política propicio que permita formular una estrategia de crecimiento de amplio alcance y un uso intensivo de la mano de obra. Este aspecto constituye un componente central de la estrategia propuesta y debe ser complementado con la elaboración de programas de formación de capital humano coherentes y eficaces en función de los costos. Además, una agricultura más dinámica y productiva, mejor integrada en un contexto regional más atractivo, con probabilidad retendrá a los jóvenes que tanto necesita el sector.

*Fortalecer la gestión de riesgos y las redes de protección.* A fin de dotar a los pobres en las zonas rurales de los medios para resistir las crisis inducidas por el mercado, es esencial generar ingresos más diversificados y una base de activos más sólida, así como desarrollar mejores métodos de gestión de riesgos. Dada la alta propensión de la región a los desastres naturales, los pobres también requieren ayuda para prevenir mejor los riesgos de las calamidades naturales y así evitar mayores penurias, la venta de los activos familiares a precios desfavorables, la emigración forzada, etc. La devastación provocada por el huracán Mitch o por el fenómeno de El Niño podría ser el estímulo primario para poner en marcha los seguros contra desastres y la prevención de calamidades en Honduras. No obstante, la probabilidad de que ocurran otros desastres en Honduras no es mayor que la probabilidad de que sucedan en cualquier otro país de la región. Las actividades de asistencia en análisis y proyectos en México, Nicaragua y en el Caribe, han reconocido el peligro real de las catástrofes naturales y la importancia de la planificación en todos los países expuestos a peligros, y están aplicando mejores instrumentos de mitigación y rehabilitación. Para las personas seriamente marginadas, en las zonas expuestas a riesgos, las redes de protección social constituyen instrumentos fundamentales. Muchos pobladores rurales no podrán cosechar los beneficios del progreso logrado en el ámbito “macro”, en crecimiento o en oportunidades de diversificación del sector agrícola y no agrícola. En este grupo se incluye a muchos de los más pobres, a personas de la tercera edad, viudas y pequeños agricultores en zonas marginales, sin mucho potencial productivo. Se deben formular políticas diferenciadas entre las que podemos destacar los programas de redes de protección por su considerable impacto.

- *Desarrollo de mejores herramientas de gestión de riesgos.* El papel que deben desempeñar los gobiernos en el fortalecimiento de la gestión de riesgos es vital. Para ello, podrían desarrollarse y aplicarse mejores instrumentos en el campo del trazado de mapas y el monitoreo de riesgos, sistemas de alerta rápida, prevención, herramientas de protección de precios, instrumentos de financiamiento y seguro de cosechas (índice basado en el clima). El Banco está ayudando a los gobiernos de Argentina, México y Nicaragua a diseñar instrumentos de gestión de riesgos fácilmente disponibles para reducir la exposición a riesgos covariantes. El desarrollo de planes de microfinanciamiento basados en sistemas de ahorro y préstamo, puede hacer mucho por suavizar las variaciones en los ingresos, hacer frente a emergencias y reducir la alta vulnerabilidad de los pobres.
- *Fortalecimiento de las redes de protección social.* Los programas de protección social, de pensiones públicas (Brasil) y de apoyo al ingreso (PROCAMPO y PROGRESA en México) pueden tener muy buenos resultados y beneficiar a una gran proporción de los más pobres. Estos programas no sólo reducen la vulnerabilidad y la pobreza, sino que propician un efecto multiplicador en la inversión. Sin embargo, sus mecanismos de selección no deben aplicarse en detrimento de los mecanismos de solidaridad que tradicionalmente han existido en las comunidades pobres. En general, será fundamental ajustar los programas públicos a las preferencias culturales y a las estructuras comunitarias, sobre todo en las zonas indígenas. El Banco puede sacar provecho de su pericia internacional para ayudar a los gobiernos y a otras partes interesadas a diseñar y financiar redes de protección social sensibles y eficaces en función de los costos.

### **¿Qué tiene de viejo y de nuevo el Plan de Acción?**

*Lo que tiene de viejo: basarse en mecanismos de ejecución efectivos.* El Plan se sustenta y mejora lo que funciona y ha tenido éxito, en un esfuerzo por expandirlo y ampliarlo. Los mecanismos de ejecución basados en los principios de empoderamiento comunitario y en la cooperación público-privada para la generación y transferencia de tecnología, han funcionado bien y deben llevarse adelante. Existen muchas iniciativas de manejo de los recursos naturales que pueden ofrecer un acervo de experiencias sobre las cuales fundamentarse. Sin embargo, dichas iniciativas se mantienen relativamente dispersas y deben desarrollar una masa crítica de paquetes tecnológicos que puedan extender las situaciones de beneficio para todos de una manera más sistemática. Los proyectos de administración de tierras han diseñado instrumentos exitosos para facilitar el acceso a activos y mejorar la seguridad. Varios proyectos de reducción de la pobreza representan ingredientes clave para los programas de desarrollo rural y han promovido el capital social, así como el acceso a inversiones productivas y a infraestructura básica (véase el Apéndice 4). Muchas de estas actividades se seguirán llevando adelante, pero las prioridades relativas entre las diferentes prioridades, la forma en que se agrupan y la forma en que el Banco se organizará para generar una sinergia, deben ser revaluadas.

*Lo que tiene de nuevo: un esfuerzo de integración vertical (políticas y mercados) y horizontal (territorial).* El Plan también presenta nuevos enfoques para revitalizar el programa rural y ejercer un mayor impacto en la reducción de la pobreza. En particular, pretende integrar el sector rural al resto de la economía y aprovechar oportunidades más favorables, obtener una mejor comprensión del marco de incentivos, y que el programa macro y los temas rurales se

complementen, en un esfuerzo por asegurar que los marcos macroeconómico y sectorial apoyen el desarrollo rural. En este sentido, el Plan destaca el aumento de la productividad como elemento clave del crecimiento y de la generación de mayores ingresos. Asimismo, propone utilizar el desarrollo dirigido por la comunidad como plataforma para integrar mejor los planes municipales, las prioridades regionales y las oportunidades urbanas por medio de un enfoque de “espacio rural”. Se tendrá que promover una nueva “institucionalidad”, mucho más congruente y sensible a las circunstancias locales, participativa y responsable. El Plan aspira a promover más directamente un mayor acceso a la tecnología y a los mercados en funcionamiento, en especial a los mercados laborales, a las cadenas de oferta/producto y a los servicios financieros. Además, insiste en crear capital social y humano como un activo fundamental para los pobres. Finalmente, pretende desarrollar nuevos instrumentos que reduzcan la vulnerabilidad derivada de la falta de activos, las crisis económicas y las calamidades.

*Coherencia con el marco del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2001.* La estrategia propuesta y el Plan de Acción son plenamente coherentes en todos los frentes con el enfoque de reducción de la pobreza promovido en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Además, ambos reconocen que es necesario formular una estrategia integral para abordar eficazmente la pobreza, y que se deben promover mejor: (a) las oportunidades (crecimiento, igualdad en el acceso y desarrollo de mercados, alianzas público-privadas), (b) el empoderamiento (descentralización, empoderamiento comunitario) y (c) la seguridad (mejor gestión de los riesgos y las redes de protección social).

## 6. Procedimientos de ejecución — Cómo lograr la sinergia

*El Plan de Acción se debe comenzar a ejecutar con base en una serie de prioridades internas y externas. Asimismo, debe adaptarse a las circunstancias imperantes en el país y ser compartido por nuestros clientes. Exige de una mayor colaboración intersectorial dentro del Banco y de una mejor coordinación con la comunidad de donantes.*

### Cómo empezar

La situación de la actual cartera rural pone de relieve cinco elementos interesantes (véase el Apéndice 3). Uno, la cartera rural es multisectorial. Los diversos sectores que trabajan en el espacio rural ponen de manifiesto el desafío de la coordinación para lograr la sinergia. Dos, en el último decenio los préstamos otorgados por la LCSES, que canaliza la mayoría de los préstamos “rurales” en América Latina y el Caribe, han venido disminuyendo y han sido erráticos. A nivel de todo el Banco, desde el decenio de 1970 los préstamos para el sector rural también han experimentado una marcada contracción, lo cual presenta un importante reto para la capacidad del Banco de acelerar la reducción de la pobreza rural. Tres, los proyectos dirigidos por la comunidad constituyen un elemento importante de la cartera regional. En estos proyectos los fondos son asignados directamente a las comunidades o en ellos impera una fuerte participación comunitaria en la preparación y puesta en práctica de las acciones prioritarias. Cuatro, la forma en que se integran los temas rurales en las Estrategias de la Ayuda a los Países y en los Documentos de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza ha variado ampliamente de un país a otro. Si la región pretende tener un impacto en la reducción de la pobreza rural se deberá mejorar la forma en que se formulan las estrategias de desarrollo rural específicas a cada país. Cinco, si bien existen oportunidades importantes para ejercer un mayor impacto por medio de la ampliación y expansión de las iniciativas exitosas, también existen brechas importantes con respecto al nuevo programa propuesto en el Plan de Acción. Esto exigirá una reevaluación del enfoque y la combinación de capacidades en la región.

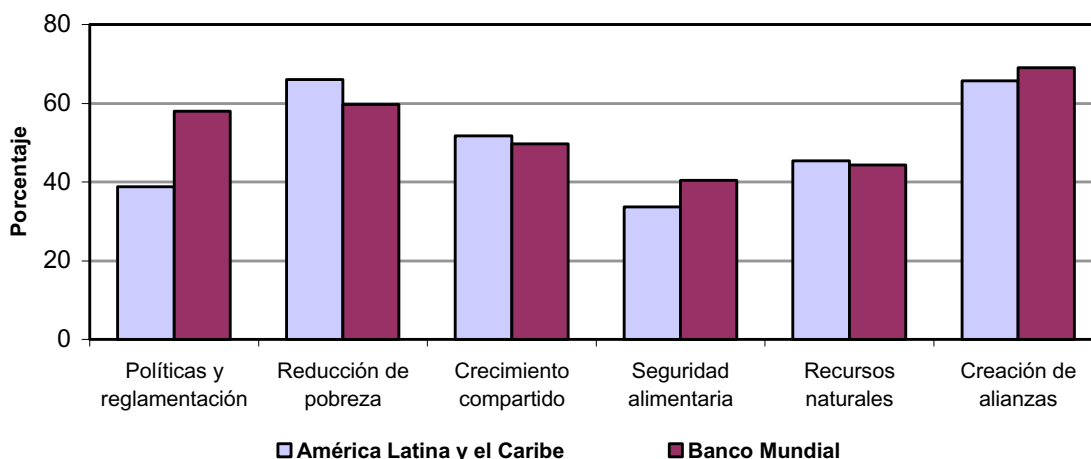
*Áreas prioritarias de acción interna.* En el corto plazo, el Plan de Acción se propone asignar prioridades a las acciones internas en las áreas siguientes:

- Mantener la calidad de la cartera y alcanzar las metas de proactividad e índices de realismo establecidos por la región.
- Desempeñar un papel más activo en las discusiones conducentes a la preparación de la EAP, el Documento de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza y los principales Servicios Analíticos y de Asesoría pertinentes al sector en cada país. Esto exigirá un enfoque más institucional respecto a los mecanismos de examen interno, control de calidad e integración de la dimensión rural en las discusiones con los países y con los programas de desarrollo. La evaluación de las EAP en la región, llevada a cabo por el RDV, pone de manifiesto una calidad bastante desigual y debilidades en varias áreas clave (Gráfico 6.1). En algunas EAP no se presta la debida atención al sector rural en nombre de la selectividad y, a menudo faltan elementos para que las reformas políticas en el ámbito macroeconómico y sectorial tengan un impacto sobre los pobres de las zonas rurales, así como sobre los vínculos rurales-urbanos. El análisis de la seguridad alimentaria y los vínculos clave con el manejo de los recursos naturales, son deficientes. Incluso, muchos hacen caso omiso del potencial de las alianzas rurales y de la colaboración con otros donantes. La integración adecuada de los temas rurales en la EAP depende sobre todo de la eficacia del personal que trabaja en el sector y del funcionamiento de los equipos de países. Es posible que se haya asignado muy poca prioridad institucional, lo cual explica la tendencia decreciente y errática de los préstamos y la falta de atención al sector. Uno de los principales retos del Plan de Acción propuesto es integrar plenamente la problemática rural en el proceso de las EAP y mejorar el enfoque estratégico, a fin de prestar más atención a la pobreza rural.
- Planificar la reactivación del aporte del Banco a las Actividades Analíticas y de Asesoría (AAA) y a talleres relacionados en la región en áreas clave de asistencia como el examen, la preparación y el análisis

de políticas; estrategias sectoriales; aspectos de pobreza rural; desarrollo institucional; y evaluaciones de intervenciones pasadas. Cuando amerite, se establecerán grupos directivos intersectoriales sobre esferas de actividad a fin de desarrollar enfoques y procedimientos conjuntos de ejecución. Este aspecto será fundamental para actualizar el conocimiento y la comprensión de los asuntos sectoriales y de cada país.

- En una región donde la problemática del desarrollo rural es sumamente multisectorial, la capacidad de trabajar entre “silos” reviste gran importancia. Para ello, será necesario examinar los mecanismos internos de asignación presupuestaria a fin de superar los principales obstáculos institucionales al trabajo de equipo intersectorial y a los otros mecanismos generadores de incentivos y, de esta forma, mejorar el funcionamiento de los equipos de país y unificar eficazmente el trabajo del personal en el ámbito sectorial y macroeconómico.

**Gráfico 6.1 Estrategias satisfactorias de ayuda a los países, América Latina y el Caribe en comparación con el promedio del Banco Mundial**



### Áreas prioritarias de intervención y ampliación operacional

En el corto plazo se propone que el trabajo operacional sea priorizado, ampliando las iniciativas que han probado su efectividad o que representen elementos clave faltantes para mejorar los programas de desarrollo pasados. La EAP para cada país tendrá que definir la magnitud y el grado de intervención en cada área prioritaria. Los Apéndices 4 y 9 describen varias prácticas óptimas y ejemplos que podrían servir como referencia para los principios de diseño en cada una de las líneas de acción propuestas en este Plan.

*Fortalecer nuestra contribución a la productividad y eficiencia agrícola.* Ejemplos tomados de Centroamérica, Colombia, Venezuela y México pueden servir como una base importante para mejorar los mercados clave y tener acceso a activos y a tecnología vital. Esto conlleva una mayor participación en la administración de tierras, financiamiento rural, organizaciones de agricultores y colaboración público-privada. El desarrollo de mejores tecnologías y técnicas de cultivo en las zonas pobres con potencial productivo, podría aumentar aún más los ingresos rurales y disminuir la brecha en la riqueza rural/urbana. La investigación público/privada y las alianzas para la ejecución de actividades ya han incrementado la competitividad y la calidad agrícola en varios países.

*Expandir el financiamiento para el desarrollo regional en el contexto de un enfoque de “espacio rural”.* Ejemplos tomados de Brasil, México, Nicaragua y Colombia pueden ayudar a extender y mejorar los proyectos comunitarios que ofrezcan mejores oportunidades para aumentar la productividad dentro y fuera de las explotaciones agrícolas. A su vez, se mejoraría el acceso a los servicios básicos y se reforzaría el desarrollo institucional, las capacidades municipales, la gobernabilidad y el capital social en el plano local. Una de las principales prioridades en el desarrollo rural es diversificar el desarrollo más allá de la agricultura de subsistencia. Las gestiones futuras podrían incluir proyectos dirigidos a la creación de

oportunidades de crecimiento rural no agrícola (véase el Apéndice 9). Aunque Argentina prevé una plataforma de diversificación de amplio alcance, los agricultores en Colombia tendrían poca motivación para evitar la lucrativa agricultura de cultivos ilícitos si no cuentan con apoyo para la transformación a otras formas de ingreso. El apoyo futuro al desarrollo rural de amplio alcance en los países de ALC contribuirá a integrar las oportunidades urbanas/rurales y a acortar la brecha en los ingresos. Varios países planean desarrollar la infraestructura rural (en especial caminos) y la extensión de estos planes a otros países sentaría una base sólida para la diversificación, el aumento en la productividad y el crecimiento de las economías rurales. La formulación de un marco para promover la búsqueda de empleo, la capacitación y la vivienda para los emigrantes rurales disminuiría la pobreza urbana y la rural, y evitaría que el nacer en zonas rurales sea una condena a toda una vida de pobreza.

*Impulsar aún más la integración entre el desarrollo rural y el manejo de los recursos naturales*, es decir, el manejo de cuencas, la conservación de suelos y el uso sostenible de los recursos. La conservación de los recursos naturales para las generaciones futuras y, al mismo tiempo, la promoción del ecoturismo, la investigación biomédica y la elaboración de productos ecológicos que no dañen el ambiente, como fuentes de generación de ingresos, son metas compatibles y que vale la pena desarrollar. El Corredor Biológico Mesoamericano, un área seleccionada para promover su desarrollo sostenible, abarca el 30 por ciento del territorio centroamericano y es un ejemplo de manejo conjunto de los recursos naturales. En el pasado, la tala de árboles y la siembra de terrenos de pastura han sido las fuentes de ingreso preferidas en estas zonas. El programa ECO-O.K. ha producido café con marca (antes un producto genérico) al certificar que su producción no daña el ambiente. La elaboración de un producto agrícola con una marca registrada como reconocimiento de su sostenibilidad ambiental, permite vender el producto a un mejor precio en los mercados internacionales.

*Mejorar la salud y la educación*. Debido a que los pobres en las zonas rurales disponen de menos opciones de atención médica y a que por varios motivos (nutrición insuficiente, reticencia a invertir en cuidado preventivo, el trabajo manual, la tensión) sufren de manera desproporcionada de enfermedades frecuentes, para ellos, un cuidado eficaz de la salud debe ser prioridad.<sup>37</sup> Las operaciones crediticias podrían concentrarse en las áreas siguientes: fortalecimiento de la capacidad institucional de los departamentos de salud pública; acceso rural a un cuidado eficaz de la salud; formulación de programas de financiamiento y/o de seguros médicos para los pobres; educación a los pobres de las zonas rurales sobre las opciones de cuidado médico disponibles; énfasis en una prevención eficaz en función de los costos en lugar del tratamiento posenfermedad. La creación de incentivos para que las familias envíen a sus hijos a la escuela ofreciéndoles beneficios familiares por la asistencia, disminuye el ausentismo escolar de los niños pobres en las zonas rurales y aumenta la demanda de educación. La creación de incentivos similares para los maestros, de manera que trabajen toda la semana –salario con base en la asistencia o grupos comunitarios que vigilen la asistencia de los maestros– aumenta la oferta de educación. Los programas PROGRESA y CONAFE en México y EDUCO en El Salvador han encauzado estas herramientas hacia el mejoramiento de la educación. El desarrollo educativo en las zonas rurales abre nuevas oportunidades, mejora la eficiencia agrícola y promueve la diversificación económica rural.

### **Procedimientos y aspectos internos de ejecución**

*Una tarea de grandes proporciones*. El presente Plan de Acción incluye un cambio de paradigma, pasando de ataques parciales a la pobreza a un enfoque integral. El desarrollo rural se ha vuelto más integrado que antes. El esfuerzo combinado de descentralización y democratización significa que las políticas y los programas sectoriales deben dar cabida a la planificación y a las prioridades locales, las cuales, por naturaleza, exigen de un mayor énfasis en la coordinación intersectorial y la complementación entre los distintos sectores y donantes. A fin de lograr la sinergia, el Banco también debe mejorar la forma de realizar sus operaciones. En este sentido, el principal reto del Plan de Acción es institucional, no conceptual.

---

<sup>37</sup> Fuente: Estrategia de la Ayuda a los Países para República Dominicana, Informe No. 19393-DO, 9 de junio, 1999; 12.

*Un enfoque integral adaptado al país.* El Plan de Acción reconoce que sólo un enfoque multisectorial puede funcionar y, para ello, efectúa un diagnóstico exhaustivo y ofrece los lineamientos para las acciones estratégicas que se deben emprender. Sin embargo, recomienda realizar una ejecución selectiva en cada país, que incorpore el valor agregado del Banco, el diálogo permanente y las circunstancias locales. No se trata de un enfoque “unitalla”. El paso siguiente será traducir este marco general en estrategias y operaciones a nivel de cada país, así como trabajar entre redes sectoriales y de forma estrecha con los clientes. Las EAP, los Documentos de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza y los Documentos de Evaluación de la Pobreza constituirán los instrumentos ideales para asegurar que los temas rurales sean plenamente incorporados y asimilados. Los Directores de País y los Líderes de Sector jugarán un papel clave para garantizar que el Plan de Acción sea adecuado y se adapte de tal manera que sea congruente con las políticas y los programas de desarrollo nacionales. La fortaleza comparativa de cada sector y familia en el contexto de cada país determinará quien asumirá el liderazgo en las diversas iniciativas y operaciones, aunque en la mayoría de los casos esto implicará la existencia de equipos intersectoriales más sólidos. A su vez, se requiere la participación clave de los Directores y Gerentes Sectoriales, quienes dirigirán la conformación de equipos de trabajo con una mezcla adecuada de perfiles y examinarán el proceso presupuestario de manera que se promueva la formación de alianzas y el apoyo cruzado entre sectores.

*Participación intersectorial.* Un importante rompimiento con el pasado lo constituye el desarrollo de alianzas sistemáticas entre el sector rural y otros sectores. Las principales áreas para la constitución de estas alianzas son:

- El Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible (ESSD) y el Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica (PREM) trabajarán conjuntamente para garantizar que las políticas macroeconómicas ejerzan un impacto positivo sobre el desarrollo rural. Por su parte, el PREM seguirá abocado a la promoción de la estabilidad macroeconómica, la formulación de políticas comerciales adecuadas, un esquema cambiario competitivo, programas de gasto público más favorables y la eliminación de políticas gubernamentales distorsionantes en los mercados rurales. Asimismo, ambas redes formularán estrategias de descentralización y mejorarán la comprensión de los factores que explican la pobreza y del marco de incentivos para el sector.
- El ESSD y el Departamento de Desarrollo Humano (LCSHD) colaborarán en la elaboración de programas más coherentes que aborden los problemas relacionados con el sector social, la participación de las minorías y el desarrollo de los pueblos indígenas. De igual manera, promoverán la inclusión de componentes culturales compatibles en los programas de salud y educación. Finalmente, la labor conjunta servirá para garantizar la ejecución uniforme de los Fondos Sociales y los Fondos de Inversión Rural, así como el fortalecimiento de las redes de protección social en las zonas rurales.
- El ESSD y el Departamento de Financiamiento del Sector Privado e Infraestructura (LCSFP) formularán estrategias y programas comunes dirigidos a encontrar la mejor manera de ayudar a los gobiernos en el desarrollo de vínculos rurales-urbanos y en la prestación de bienes públicos y servicios básicos de infraestructura rural, especialmente por parte de las municipalidades. Asimismo, desarrollarán enfoques de financiamiento congruentes con la especificidad del sector rural y con las políticas financieras y los marcos normativos generales.

*En el sector rural imperan grandes brechas en los perfiles de recursos humanos para poder aplicar las prioridades del Plan de Acción.* Todavía está pendiente la realización de un inventario detallado de los actuales perfiles del personal y su sostenibilidad para poner en práctica el Plan de Acción. Una identificación preliminar de las capacidades ausentes pone de relieve la importancia de que el personal sea capaz de trabajar en política, integrarse en las redes sectoriales y preparar instrumentos de tipo programático. También se necesitarán estas capacidades para fomentar una participación más eficaz en la discusión de la EAP, el Documento de Evaluación de la Pobreza y el Documento de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza. En el aspecto técnico, la región tendrá que fortalecer sus capacidades en las áreas de financiamiento rural, productividad agrícola, desarrollo municipal, comercialización y agroindustrias, y en la gestión de riesgos.

*El alto costo de las políticas de salvaguardia puede ser un factor disuasivo.* Si bien se reconoce que el buen cumplimiento de las políticas de salvaguardia tiene como resultado una gestión de mejor calidad, es

menester admitir que los proyectos en el sector rural imponen numerosas condiciones de cumplimiento, lo cual implica más recursos y más tiempo de preparación. Lo anterior puede tener un efecto disuasivo si los costos de transacción se tornan excesivos. También es importante reconocer que el personal enfrenta un mayor nivel de riesgo y habría que eliminar los posibles sesgos que vayan en detrimento de la innovación y la anuencia a asumir riesgos.

*Instrumentos de crédito.* Con respecto a los instrumentos crediticios, los proyectos de inversión continuarán desempeñando un papel importante, en especial en los enfoques específicos dirigidos a la pobreza y en las intervenciones innovadoras, los cuales exigen de un fuerte apoyo a la ejecución y supervisión en el campo. Es posible lograr una integración más eficaz por medio del uso de instrumentos de crédito dentro de las esferas de actividad que requieran diluir los “silos” y las fronteras sectoriales. Los préstamos programáticos constituyen nuevos instrumentos que se pueden explorar ya que, por su naturaleza (desembolso rápido), para otorgar financiamiento a un subsector en particular requieren de un entorno de políticas adecuadas, así como de instituciones sólidas con procedimientos acertados y reglas de ejecución.

### **Procedimientos y aspectos externos de ejecución**

*Fomentar la apropiación por los clientes.* Si los clientes no se identifican con esta estrategia y el Plan de Acción, los mismos tendrán resultados debatibles. Asimismo, es menester reconocer que, en la mayoría de los casos, los esfuerzos de desarrollo adoptan la forma de avances progresivos que requieren de un diálogo intenso y de la aceptación de las distintas partes. Los países de ALC presentan un mosaico diverso de políticas y programas rurales y, aunque se detectan algunas tendencias generales, la aprobación y ejecución de este Plan de Acción podría adoptar muchas formas. En algunos países existe un alto grado de convergencia con el Plan de Acción propuesto y la mayor parte del mismo quizá ya esté en marcha; en otros, el interés y el consenso podrían ser sólo parciales. Esta estrategia y el Plan de Acción deben verse como un aporte al actual debate en torno al desarrollo rural en ALC y al camino que se debe seguir. Después de todo, podría argumentarse que gran parte de lo que propone este documento ya está en efecto en uno u otro país de ALC, por lo que el Plan básicamente pretende servir como un elemento aglutinante y aprovechar lo que parecen ser prácticas óptimas y enfoques exitosos e innovadores. En este sentido, el Banco podría diseminar sus esfuerzos entre los países latinoamericanos mediante giras de estudio, giras al campo y talleres internacionales. Los países en ALC podrían aprovechar esta oportunidad para impulsar sus programas de desarrollo rural y, como una prioridad, imprimirle un sentido de urgencia a su ejecución. Por su parte, el Banco podría contribuir de manera sustancial a forjar una alianza que ofrecería un compromiso y apoyo renovados para emprender acciones concretas, el mejoramiento de las capacidades de ejecución y un trabajo analítico más preciso y específico a fin de profundizar la comprensión recíproca en torno a la problemática del desarrollo rural y el potencial de éxito y mejoramiento del Plan de Acción.

*Promover alianzas es una buena gestión.* En general, se considera que la finalidad estratégica de la presente estrategia de desarrollo rural para ALC ha sido ampliamente asumida por los donantes. Sin embargo, el Banco debe seguir explorando y creando canales regulares de comunicación y consulta con otros socios potenciales a fin de garantizar la coherencia estratégica y contemplar otras opciones de cofinanciamiento. El financiamiento futuro del Banco podrá ser influenciado no sólo por solicitud de los clientes sino también por la intervención de los socios. El BID tiene a su haber un largo historial de inversiones, en el cual figuran cerca de US\$1.300 millones en préstamos dirigidos al desarrollo rural, entre los años de 1963-1997.<sup>38</sup> En marzo del 2000, seis organismos internacionales cofundaron el Grupo Interagencial para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe, cuyo objetivo es desarrollar estrategias coordinadas y proyectos complementarios de desarrollo rural.<sup>39</sup> Muchas instituciones que luchan contra la pobreza rural en ALC cuentan con un acervo de conocimientos institucionales y experiencia local. La formulación de proyectos que complementen los esfuerzos internacionales en marcha, y la combinación

---

<sup>38</sup> Fuente: Reducción de la Pobreza Rural, Informe No. ENV-122, E, S. Banco Interamericano de Desarrollo, junio de 1998.

<sup>39</sup> Los participantes son: el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica y el Banco Interamericano de Desarrollo.

de los conocimientos del Banco con la experiencia de otras organizaciones, maximizará la efectividad de los proyectos. Se deben fomentar alianzas según las necesidades en cada país, con el objetivo de aprender y transferir experiencias y desarrollar un punto de confluencia en los enfoques de los socios. Una mayor congruencia entre los donantes mejorará las posibilidades de influenciar la constitución de un “grupo de representación rural” al interior de los gobiernos y propiciar un diálogo coherente para lograr una mayor efectividad.

## **Seguimiento y evaluación**

*Prioridades de los países.* El Cuadro 6.1 sugiere áreas de atención prioritaria en los distintos países o subregiones de ALC que podrían guiar la aplicación del marco estratégico aquí expuesto en una región sumamente heterogénea. La mejor forma de equilibrar estas prioridades estratégicas y los criterios de selección tendrá que determinarse dentro del contexto de cada EAP y, si fuera pertinente, de cada Documento de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Los factores clave para configurar el Plan de Acción propuesto para cualquier país son la receptividad gubernamental, el interés de las partes involucradas, la estabilidad macroeconómica, la situación del gasto público y las fortalezas y debilidades de las estructuras de gobierno. Un marco constituido de esta manera posteriormente será un aporte fundamental para estos procesos y productos importantes.

*Indicadores de seguimiento y evaluación.* En todas sus operaciones, el Banco establecerá sistemas sencillos y eficaces de seguimiento y evaluación, adaptados de las Metas de Desarrollo Internacional, en torno a las cuales ya existe consenso internacional. Si bien en la evaluación de impactos debemos mantener la flexibilidad en la ejecución y admitir que seguirá siendo necesario aprender mediante prueba y error, se creará un conjunto mínimo de indicadores sólidos, fiables, fáciles de utilizar y eficaces en cuanto al costo. Internamente, será necesario vigilar los siguientes indicadores clave para determinar la eficacia de la estrategia de ejecución:

- Tratamiento de los asuntos rurales en las Estrategias de la Ayuda a los Países y en los Documentos de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, conforme a las evaluaciones realizadas periódicamente por el RDV.
- Reversión de la actual tendencia negativa en las operaciones crediticias.
- Reactivación en la preparación de trabajo sectorial por medio de la inclusión de estudios clave y trabajo analítico en los programas de trabajo para todos los países.
- Calidad de la cartera en términos de:
  - Calidad inicial y eficacia de la supervisión con base en la evaluación del QAG.
  - Conformidad con los indicadores regionales en cuanto a riesgos, realismo y proactividad.
  - Ejecución y calidad del programa de trabajo.
  - Conformación de equipos de trabajo con personal de distintos sectores para preparar y supervisar proyectos, así como el trabajo económico y sectorial.

## Cuadro 6.1 Marco del Plan de Acción Regional para el Desarrollo Rural

### Factores habilitantes y líneas de acción

	<i>Subregiones y países</i>												
	<i>México</i>	<i>Colombia</i>	<i>Venezuela</i>	<i>Centroamérica</i>	<i>El Caribe</i>	<i>Brasil</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Ecuador</i>	<i>Perú</i>	<i>Argentina</i>	<i>Chile</i>	<i>Paraguay</i>	<i>Uruguay</i>
<b>Factores habilitantes</b>													
Políticas (incluyendo mercados laborales)	M	M	A	M	A	M	B	B	B	M	M	A	M
Instituciones	M	A	A	M	M	M	M	M	A	M	M	A	M
Gobernabilidad	M	A	M	A	A	M	M	M	M	M	M	A	M
<b>Líneas de acción</b>													
<b>Crecimiento agrícola generalizado</b>													
Alianzas público-privadas en generación y transferencia de tecnología	M	A	M	M	B	M	B	B	B	B	B	B	B
Cadena/comercialización de la oferta	A	M	M	M	B	B	M	M	M	B	B	B	B
Riego	M	B	B	M	M <sup>1</sup>	B	B	M	A	M	M	M	M
<b>Mercados eficientes y competitivos</b>													
Productos	A	M	M	A	A	M	B	B	M	B	B	M	B
Tierra	M	A	M	A	A	A	B	B	B	B	B	A	B
Financiamiento rural	A	A	M	A	M	A	B	B	M	B	B	A	M
<b>Desarrollo regional</b>													
Desarrollo dirigido por la comunidad	M	A	A	A	A	A	B	B	A	M	M	A	M
Desarrollo municipal	A	A	A	A	L <sup>2</sup>	A	M	A	A	A	M	B	B
Infraestructura rural	M	M	B	A	A	A	M	M	M	M	B	M	M
<b>Manejo sostenible de los recursos naturales</b>													
Uso sostenible de los recursos naturales	M	A	M	A	A	M	M	M	M	M	M	M	B
Manejo de cuencas	A	M	M	A	A	A	M	M	M	A	A	B	B
Silvicultura	M	B	B	A	A	A	B	M	B	M	M	M	B
<b>Inversión en capital humano</b>													
Salud, nutrición	M	M	M	A	B	M	M	M	M	B	B	A	B
Educación básica y secundaria y bilingüe	A	A	M	A	M <sup>3</sup>	A	A	A	A	B	B	M	B
Enfoque inclusivo: género, jóvenes, minorías étnicas	A	A	M	A	M <sup>4</sup>	A	B	A	M	M	A	M	M
<b>Gestión de riesgos económicos y naturales</b>													
Grupos y zonas meta vulnerables	M	A	M	M	M	B	A	A	A	M	B	B	B
Opciones de gestión de riesgos	A	M	M	M	M	B	M	B	B	M	B	B	B
Redes de protección social	M	A	M	A	A	M	M	M	M	M	B	M	B

#### Notas

A: Áreas de intervención de alta prioridad a corto plazo en las que debe concentrarse el gobierno. M: Áreas de intervención de mediana prioridad; y B: Asuntos de menor prioridad o ya abordados.

A: para OECS; M: para Haití y República Dominicana; A: para Trinidad y Tobago, Jamaica y Guyana; A: para Jamaica y Sta. Lucía.

## Apéndice 1 La visión de la familia rural sobre el bienestar rural

Los siguientes son extractos del documento *From Vision to Action: A Sector Strategy*, 1997 (De la visión a la acción: Una estrategia de sector). El enfoque adoptado en este plan de acción se sustenta en esta visión.

### La visión del bienestar rural

- El crecimiento rural se comparte ampliamente entre la agricultura privada y competitiva y la agroindustria como el principal motor de crecimiento.
- Las unidades agrícolas familiares y las actividades no agrícolas crean abundantes oportunidades de empleo remunerado para hombres y mujeres.
- Los pobladores rurales administran los suelos, el agua, los bosques, las tierras de pastoreo y la pesca de una manera sostenible.
- Los habitantes rurales están vinculados a mercados de productos, insumos y financiamiento que funcionan bien.
- Los pobladores rurales tienen acceso a atención médica, agua limpia y saneamiento, oportunidades de educación y a suficientes alimentos nutritivos.
- Los marcos normativos, la inversión pública y los servicios productivos y sociales fundamentales son provistos y financiados de una manera pluralista, descentralizada y participativa.

### Lista de comprobación estratégica para el desarrollo rural

- Las políticas macroeconómicas y sectoriales son estables. Los regímenes de divisas, comercio e impositivos no discriminan contra la agricultura, sino que son bastante similares para el sector rural y el urbano.
- Se promueve el crecimiento de la agricultura privada minimizando las distorsiones en los mercados de insumos y productos y mediante el desarrollo de mercados para productos agropecuarios y agroindustriales, tanto en el plano nacional como internacional.
- Los programas de inversión pública y de gastos para la infraestructura económica y social, la salud, la nutrición y la educación no discriminan contra las poblaciones rurales ni contra los pobres rurales.
- Las fincas de gran tamaño y las grandes empresas agroindustriales no reciben privilegios especiales y no pueden reducir la competencia en los mercados de productos, insumos, tierra o crédito.
- La estructura agraria es dominada por operadores familiares eficientes y tecnológicamente sofisticados quienes dependen principalmente de su propia mano de obra familiar. Se reconocen explícitamente los derechos y las necesidades de las mujeres agricultoras y de las jornaleras.
- Se promueve activamente el acceso y la seguridad en la tenencia de la tierra y los derechos sobre el agua. El alquiler restrictivo de la tierra lesiona a los pobres. Donde la distribución de la tierra es muy desigual, es necesaria la reforma agraria. Los enfoques descentralizados, participativos y asistidos por el mercado para llevar a cabo la reforma agraria pueden funcionar mucho más rápido que la expropiación emprendida por organismos autónomos dedicados a la reforma agraria.
- Los sectores público y privado se complementan entre sí en la generación y difusión del conocimiento y de las tecnologías. El financiamiento del sector público es sumamente importante para áreas de interés limitado del sector privado, como la investigación estratégica, la extensión para pequeños agricultores y disseminación de sistemas y técnicas sostenibles de producción.
- Los programas de desarrollo rural movilizan las capacidades, los talentos y la mano de obra de la población rural, mediante la participación del sector privado.
- Los programas de desarrollo rural se diseñan de forma que los pobres rurales y otros grupos vulnerables estén plenamente involucrados en la identificación, el diseño y la ejecución de los programas. De lo contrario, las élites rurales se adueñarán de la mayor parte de los beneficios.

## Apéndice 2 Estadísticas básicas sobre pobreza, indicadores sociales, desigualdad, estructura demográfica y económica

Este Apéndice presenta las estadísticas básicas concernientes a la pobreza, proyecciones demográficas y a la taxonomía de las economías en la región con respecto a la importancia relativa de la agricultura y los sectores rurales no agrícolas en economías nacionales seleccionadas. En conjunto, estas estadísticas cuantifican la pobreza, urbana y rural, muestran por qué la pobreza rural es un problema fundamental que debe ser abordado y por qué esto continuará siendo así por varios años, así como las distintas estructuras económicas donde se encuentra la pobreza rural.

### Pobreza

**Cuadro A2.1 Porcentaje de pobres en la población urbana y rural**  
(cifras de población en millones)

<i>Año</i>	<i>Población total</i>	<i>Total de pobres</i>	<i>Pobres extremos urbanos/(%) pobl. urbana</i>	<i>Pobres extremos rurales/(%) pobl. rural</i>	<i>Porcentaje de pobres de la pobl. total</i>	<i>Pobres urbanos/(%) pobl. urbana</i>	<i>Pobres rurales/(%) pobl. rural</i>
1986	408,3	136,2	9,7	24,8	33,4	25,4	50,8
1989	431,9	161,2	12,8	31,0	37,3	30,3	54,2
1992	455,7	182,3	13,3	37,4	40,0	31,7	61,4
1995	479,3	175,9	11,3	32,9	36,7	29,2	57,6
1998	501,3	173,5	11,1	31,0	34,6	27,5	55,6

Fuente: Wodon, Quentin, Rodrigo Castro-Fernandez, Kihoon lee, Gladys Lopez-Acevedo, Corrinne Siaens, Carlos Sobrado y Jean-Philippe. 2001. *Poverty in Latin America: Trends (1986-1998) and Determinants*. Tre, Banco Mundial, 11 de abril, 2001 (mimeografía).

**Cuadro A2.2: Pobreza urbana-rural en LCR**  
(porcentaje)

<i>Año</i>	<i>Total de pobres (millones)</i>	<i>Pobres urbanos del total de pobres</i>	<i>Pobres rurales del total de pobres</i>
1986	136,2	52,3	47,7
1989	161,2	57,1	42,9
1992	182,3	57,0	43,0
1995	175,9	58,3	41,8
1998	173,5	59,2	40,9

Fuente: Calculado de Ibid.

**Cuadro A2.3 Pobreza rural en América Latina y el Caribe 1986-1998**

<i>Indicador</i>	<i>Unidad</i>	<i>1986</i>	<i>1989</i>	<i>1992</i>	<i>1995</i>	<i>1998</i>
Total de pobres en LCR	millones	136,2	161,2	182,3	175,9	173,5
Pobres extremos en LCR	millones	58,8	78,6	91,4	81,7	80,9
Pobres rurales	millones	65,0	69,2	78,4	73,5	70,9
Pobres rurales como % del total de pobres en LCR	porcentaje	47,7	42,9	43,0	41,8	40,9
Total de pobres extremos rurales	millones	31,7	39,6	47,7	42,0	39,5
Pobres extremos rurales como % de los pobres extremos en LCR	porcentaje	53,9	50,4	52,2	51,4	48,8
Población rural	millones	127,8	127,6	127,7	127,6	127,5
Pobres rurales como % de la población rural	porcentaje	50,9	54,2	61,4	57,6	55,6
Pobres extremos rurales como % de la población rural	porcentaje	24,8	31,0	37,4	32,9	31,0

Fuente: Calculado de Ibid.

**Cuadro A2.4 Pobreza urbana en América Latina y el Caribe 1986-1998**

<i>Indicador</i>	<i>Unidad</i>	<i>1986</i>	<i>1989</i>	<i>1992</i>	<i>1995</i>	<i>1998</i>
Total de pobres en LCR	millones	136,2	161,2	182,3	175,9	173,5
Total de pobres extremos en LCR	millones	58,8	78,6	91,4	81,7	80,9
Pobres urbanos (en millones)	millones	71,2	92,0	103,9	102,5	102,7
Pobres urbanos como % del total de pobres en LCR	porcentaje	52,3	57,1	57,0	58,3	59,2
Total de pobres extremos urbanos (en millones)	millones	27,1	39,0	43,7	39,8	41,4
Pobres extremos urbanos como % de los pobres extremos en LCR	porcentaje	46,1	49,6	47,8	48,7	51,2
Población urbana	millones	280,5	304,3	327,9	351,7	373,8
Pobres urbanos como % de la población urbana	porcentaje	25,4	30,2	31,7	29,1	27,5
Pobres extremos urbanos como % de la población urbana	porcentaje	9,7	12,8	13,3	11,3	11,1

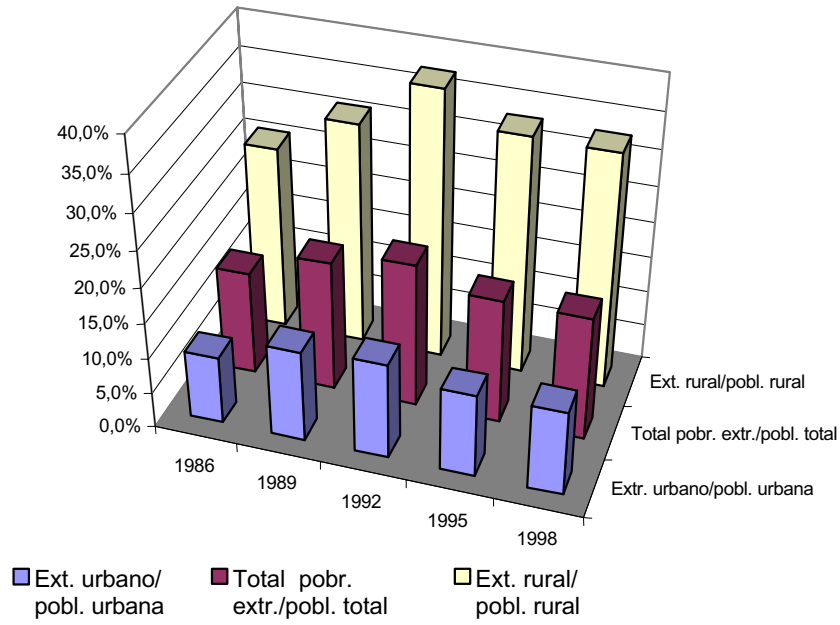
Fuente: Calculado de Ibid.

**Cuadro A2.5 Cantidad de pobres en las zonas rurales y urbanas de América Latina y el Caribe (población en millones)**

<i>Indicador</i>	<i>Unidad</i>	<i>1986</i>	<i>1989</i>	<i>1992</i>	<i>1995</i>	<i>1998</i>
Recuento urbano	porcentaje	25,4	30,2	31,9	29,2	27,5
Total de población urbana	millones	280,5	304,3	327,9	351,7	373,8
Total de pobres urbanos	millones	71,2	92,0	103,9	102,5	102,7
Recuento rural	porcentaje	50,8	54,2	61,4	57,6	55,6
Total de población rural	millones	127,8	127,6	127,7	127,6	127,5
Total de pobres rurales	millones	65,0	69,2	78,4	73,5	70,9

Fuente: Calculado de Ibid.

**Gráfico A2.1 La alta incidencia de la pobreza extrema es un fenómeno rural**



**Gráfico A2.2 Incidencia de la pobreza — nacional, rural y urbana**

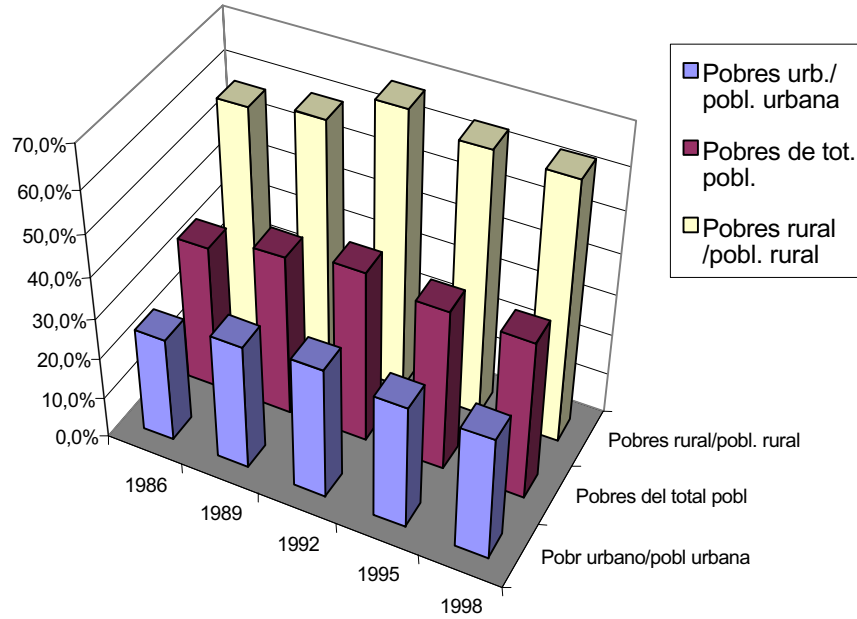
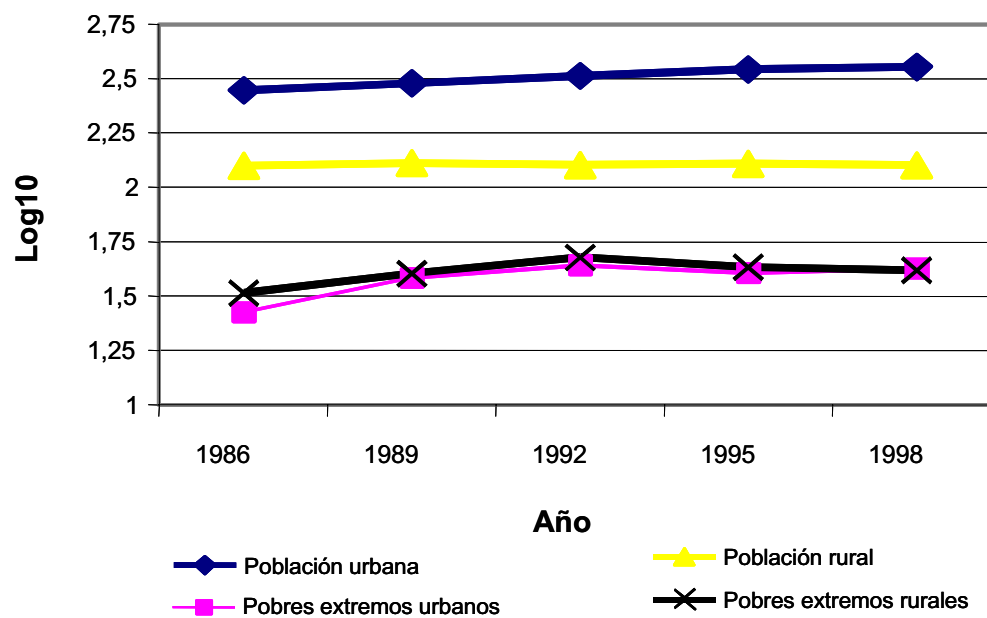


Gráfico A2.3 Tendencias de la pobreza extrema en América Latina y el Caribe



**Cuadro A2.6 Acceso a electricidad, agua y teléfono por país, 1986-1996**

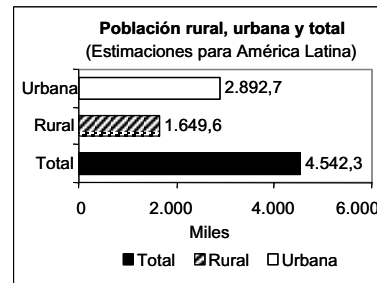
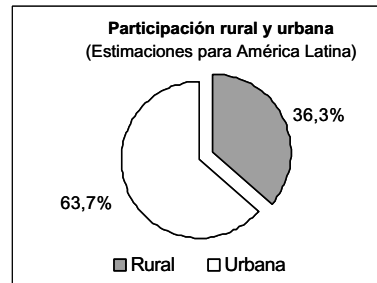
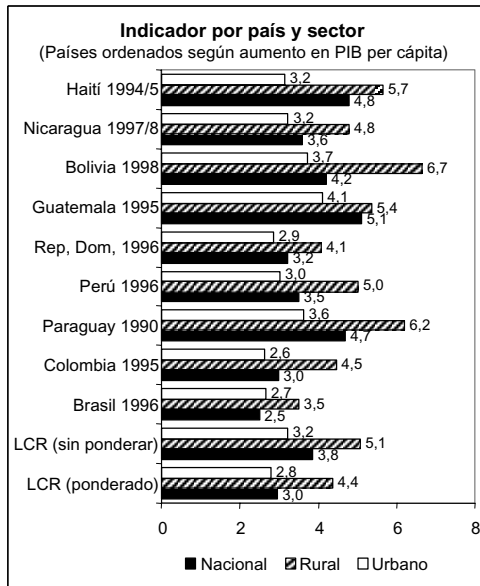
<i>País/ Año</i>	<i>Nacional</i>			<i>Urbano</i>			<i>Rural</i>			<i>PCPIB en 1995 US\$</i>	<i>Tamaño muestra ampliada (millones)</i>	<i>% de pobl.</i>
	<i>Electricidad</i>	<i>Agua</i>	<i>Teléfono</i>	<i>Electricidad</i>	<i>Agua</i>	<i>Teléfono</i>	<i>Electricidad</i>	<i>Agua</i>	<i>Teléfono</i>	<i>PIB</i>	<i>Pobl. muestreada</i>	
<b>Bolivia</b>												
1996	66,5	60,5		93,9	83,4		25,0	25,7		921,3	4,6	60,3
<b>Brasil</b>												
1986	81,1	67,7		95,8	82,8		41,7	27,3		4278,5	135,6	98,3
1989	85,1	70,8		96,9	83,6		51,2	33,7		4333,1	144,1	99,0
1995	90,7	78,3	20,5	98,4	88,6	25,1	61,6	39,5	3,3	4417,5	152,4	95,7
1996	91,9	81,6	23,6	98,7	91,3	28,6	67,2	46,5	5,2	4480,3	154,4	95,7
<b>Chile</b>												
1992	87,7	86,1		94,3	97,5		59,1	36,5		3502,1	13,5	98,0
1998	96,8	90,2	14,3	99,6	99,3	16,4	80,7	37,1	2,0	4419,2	14,5	100,5
<b>Colombia</b>												
1995	94,6	84,2	39,5	99,7	97,8	62,3	87,2	65,0	6,9	2407,2	20,2	54,9
1996	91,7	81,7	39,9	98,9	97,9	60,4	80,6	56,8	8,3	2410,2	23,4	62,4
<b>El Salvador</b>												
1995	74,3	44,5	14,1	94,7	66,9	25,4	49,8	17,4	0,4		3,2	54,9
1996	75,7	47,8	16,7	94,9	69,2	30,1	52,4	21,9	0,4		3,2	54,6
<b>Guatemala</b>												
1989	50,1	53,1		88,0	80,0		27,7	37,2			5,8	65,2
1999	61,2	61,2		90,3	88,8		42,3	43,2			10,5	94,8

**Cuadro A2.6 Acceso a electricidad, agua y teléfono por país, 1986-1996**

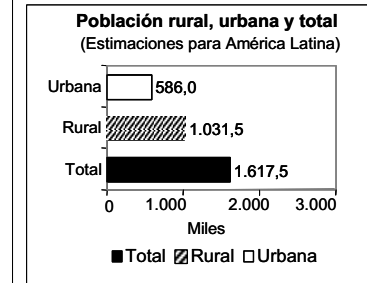
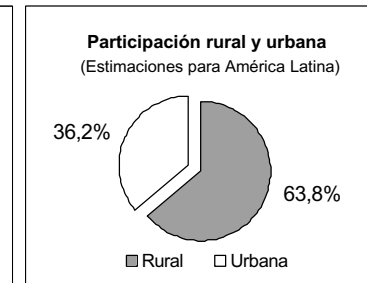
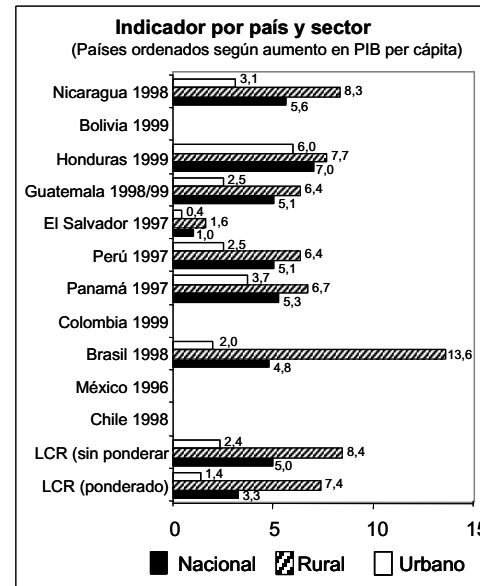
<i>País/ Año</i>	<i>Nacional</i>			<i>Urbano</i>			<i>Rural</i>			<i>PCPIB en 1995 US\$</i>	<i>Tamaño muestra ampliada (millones)</i>	<i>% de pobl.</i>
	<i>Electricidad</i>	<i>Agua</i>	<i>Teléfono</i>	<i>Electricidad</i>	<i>Agua</i>	<i>Teléfono</i>	<i>Electricidad</i>	<i>Agua</i>	<i>Teléfono</i>	<i>PIB</i>	<i>Pobl. muestreada</i>	
<b>Honduras</b>												
1989	41,6	66,6		89,6	88,6		18,3	55,9		700,1	4,5	90,2
1992	55,5	87,0		88,4	92,5		31,6	83,1		699,1	5,0	91,7
1995	53,3			86,2			28,1			698,3	5,3	91,8
1996	59,3	87,3		94,8	96,7		31,7	80,0		703,6	5,6	91,0
<b>México</b>												
1984	87,3	79,3	15,8	95,2	89,1	23,4	73,7	62,6	2,8	3758,4	76,0	104,0
1989	89,2	78,1	18,2	97,2	90,9	27,9	76,1	57,5	2,6	3924,3	78,7	96,3
1992	91,3	77,5	21,5	97,2	88,0	29,5	75,5	49,6	0,4	4212,8	84,1	96,9
1994	93,5	79,6	25,8	97,6	89,6	35,2	82,4	52,6	0,6	4323,4	89,4	99,3
1996	93,1	83,1	26,5	97,5	92,1	35,7	81,5	59,1	2,0	4118,0	92,6	99,4
<b>República Bolivariana de Venezuela</b>												
1986	95,2	90,6		99,4	97,0		78,7	65,5		3496,1	17,9	101,7
1989	97,1	91,5		99,5	96,6		84,7	65,6		3245,7	19,4	101,8
1992	97,9	93,1		99,6	97,6		88,7	68,5		3725,4	20,4	99,6
1995	99,5	93,0		99,6	97,7		95,1	71,3		3537,2	21,9	100,0
1996	98,5	92,1		99,5	97,0		94,1	72,3		3449,4	22,3	100,0

Fuente: Wodon, Quentin. 2000. Estudio regional – Documento conceptual: “Public Spending And The Poor In LAC”. Mimeografía.

**Gráfico A2.4 Tasa de fecundidad total**



**Gráfico A2.5 Niños entre los 6 y 11 años que trabajaban a la semana pasada**



Nota: La tasa de fecundidad total = El promedio de hijos vivos que tendría una mujer durante toda su vida si a cada edad diera a luz de conformidad con las tasas de fecundidad imperantes respecto de cada edad específica.

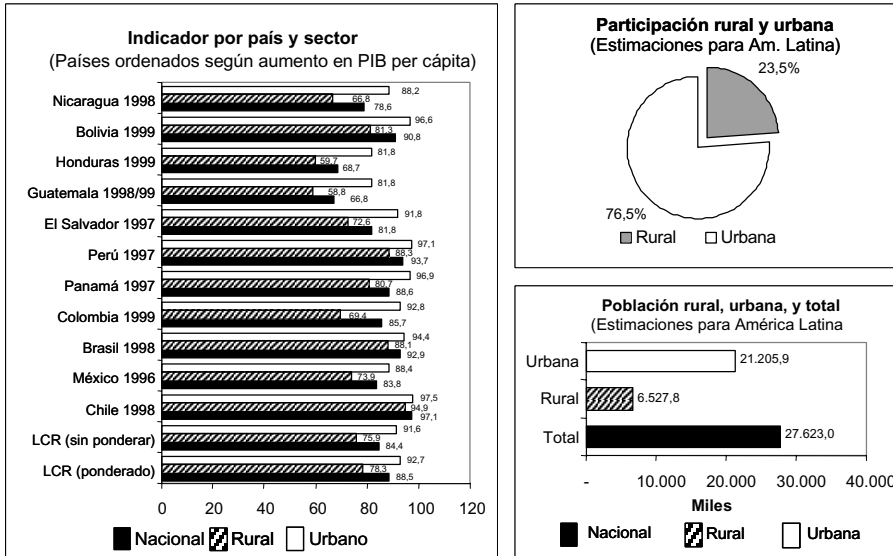
Fuente: Los datos a nivel de país son de Gwatkin y otros (2000). La clasificación según el PIB per cápita se basa en comparaciones de paridades de poder adquisitivo del Banco Mundial. Las estimaciones para América Latina y el Caribe (LCR) son propias y para ellas se utilizó información demográfica y geográfica del Demographic Bulletin N° 63, enero 1999, CEPAL. El promedio ponderado para LCR se basa en ponderaciones de población nacionales.

Nota: El Gráfico representa la proporción de individuos en el correspondiente grupo etario que tenía un trabajo cuando se realizó la entrevista

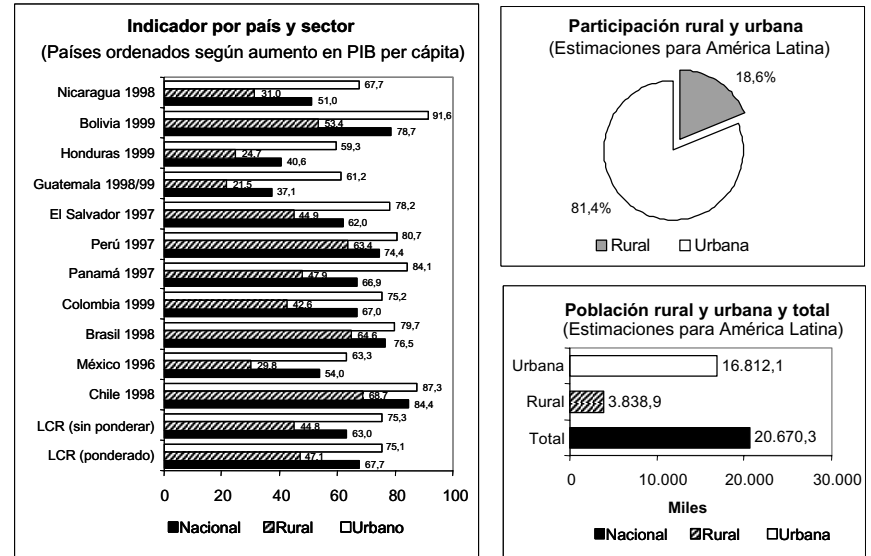
Fuentes: Estimaciones propias basadas en encuestas sobre hogares. La clasificación según el PIB per cápita se basa en comparaciones de paridades de poder adquisitivo del Banco Mundial. Las estimaciones para América Latina y el Caribe (LCR) son propias y para ellas se utilizó información demográfica y geográfica del Demographic Bulletin N° 63, enero 1999, CEPAL. El promedio ponderado para LCR se basa en ponderaciones de población nacionales.

Wodon, Quentin. 2000. *Addendum to the Concept Paper for the Regional study on Public Spending and the Poor.*

**Gráfico A2.6 Matriculación entre los 12 y 14 años de edad**



**Gráfico A2.7 Matriculación entre los 15 y 17 años de edad**



Fuente: Estimaciones propias basadas en encuestas sobre hogares. La clasificación según el PIB per cápita se basa en comparaciones de paridades de poder adquisitivo del Banco Mundial. Las estimaciones para América Latina y el Caribe (LCR) son propias y para ellas se utilizó información demográfica y geográfica del Demographic Bulletin N° 63, enero 1999, CEPAL. El promedio ponderado para LCR se basa en ponderaciones de población nacionales.

Nota: El Gráfico representa la proporción de individuos en el correspondiente grupo etario que asiste a la escuela.  
Fuentes: Estimaciones propias basadas en encuestas sobre hogares. La clasificación según el PIB per cápita se basa en comparaciones de paridades de poder adquisitivo del Banco Mundial. Las estimaciones para América Latina y el Caribe (LCR) son propias y para ellas se utilizó información demográfica y geográfica del Demographic Bulletin N° 63, enero 1999, CEPAL. El promedio ponderado para LCR se basa en ponderaciones de población nacionales.  
Wodon, Quentin. 2000. *Addendum to the Concept Paper for the Regional study on Public Spending and the Poor.*

## Desigualdad

Gráfico A2.8 Desigualdad en los ingresos en 1986 y 1996

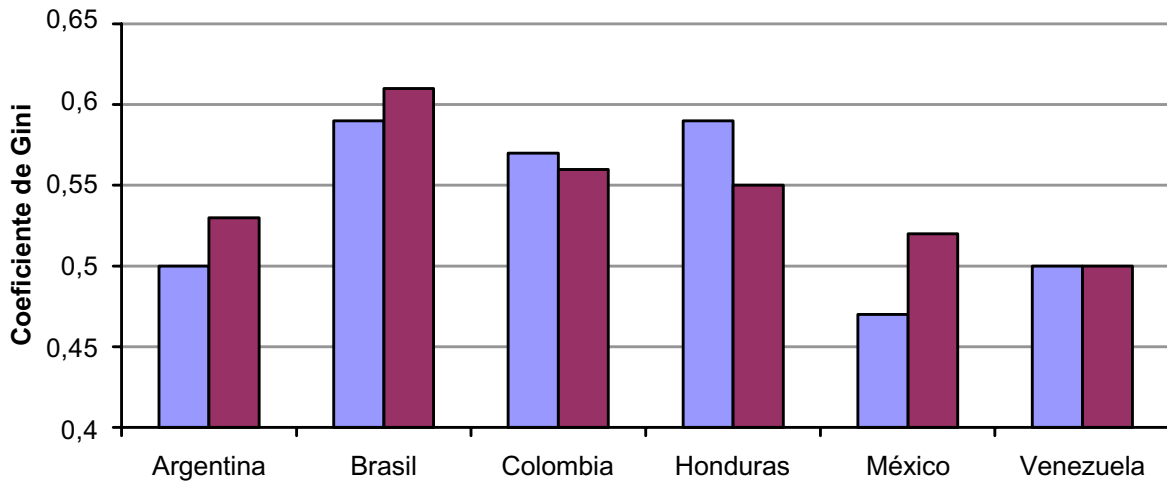
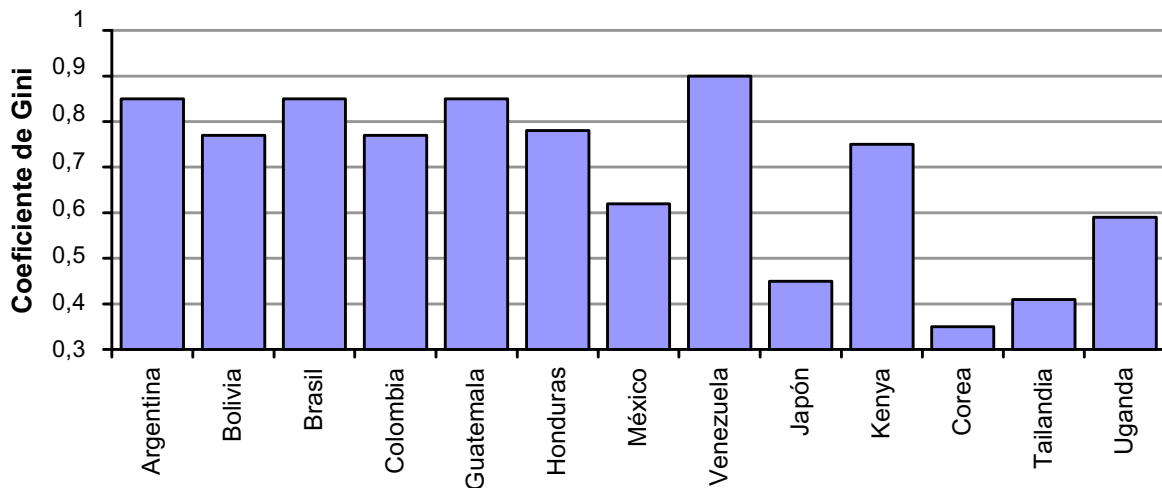


Gráfico A2.9 Desigualdad en la posesión de la tierra alrededor de 1980



## Población

El cuadro siguiente resume la naturaleza altamente urbanizada de la región pero una casi constancia en las cifras absolutas del tamaño de la población rural.

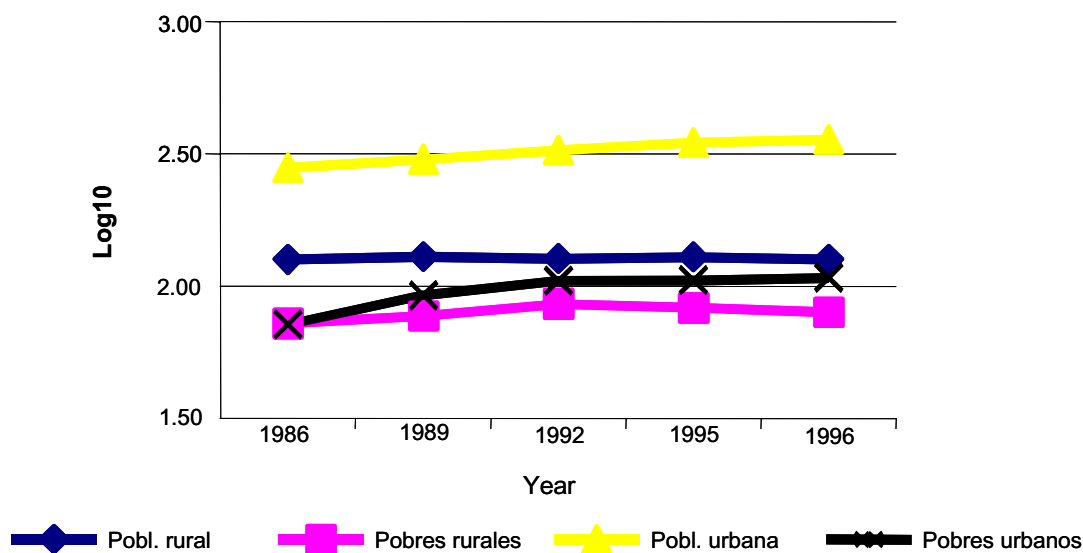
**Cuadro A2.7 Proyección demográfica para la Región de América Latina y el Caribe**  
(en miles)

<i>Indicador</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2020</i>	<i>2025</i>	<i>2030</i>
Población total	519.141	557.649	595.036	631.115	665.092	696.657	725.535
Población rural	127.803	127.587	127.102	126.414	125.504	123.655	121.062
% del total	24,6	22,9	21,4	20,0	18,9	17,7	16,7
Población urbana	391.339	430.065	467.935	504.700	539.586	573.002	604.478
% del total	75,4	77,1	78,6	80,0	81,1	82,3	83,3

Fuente: FAO. 2000. <http://apps.fao.org/lim500/nph-wrap.pl?Population.LTS&Domain=SUA&Language=english>

Nótese que la proporción de 75:25 en la población urbana:rural en el año 2000 se convierte en 81:19 en el año 2020. No obstante, en este período de 20 años, la cifra absoluta de la población rural permanece casi igual (cerca de 126 millones, de 127,8 millones en el año 2000 a 125,5 millones en el 2020).

**Gráfico A2.10 Tendencias en la población y la pobreza en zonas rurales y urbanas**



Obsérvese que las proyecciones de dos fuentes distintas (CEPAL, NN.UU.) arrojan cifras aproximadamente similares. El desglose rural/urbano de las cifras poblacionales por país y subregión muestra, entre otras cosas, que: (a) Centroamérica es ahora más rural y pobre, y continuará siendo más rural, (b) el aumento de un 3,6 por ciento en el segmento rural de México discrepa del promedio regional del 7,6 por ciento. Los números absolutos de la población rural en México permanecerán bastante similares: de 25,3 millones (2000) a 24,4 millones (2030), (c) Brasil es diferente: las cifras absolutas rurales disminuirán de 31 a 25 millones.

**Cuadro A2.8 Proyección de población total, urbana y rural por subregión**  
(en miles)

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	Cambio
<b>Población total</b>								
América Latina y el Caribe	519.143	557.652	595.037	631.115	665.093	696.658	725.536	40%
Caribe	38.139	40.073	41.983	43.853	45.618	47.287	48.737	28%
Centroamérica	135.222	146.909	158.112	168.858	179.052	188.504	197.204	46%
Suramérica	345.782	370.670	394.942	418.405	440.423	460.866	479.595	39%
<b>Población rural</b>								
América Latina y el Caribe	128.275	128.100	127.628	126.931	125.971	124.126	121.534	-5,3%
Caribe	14.121	14.100	14.011	13.861	13.639	13.358	12.996	-8,0%
Centroamérica	44.296	46.406	47.848	48.634	48.758	48.310	47.522	7,3%
Suramérica	69.857	67.594	65.769	64.437	63.574	62.458	61.016	-12,7%
<b>Población urbana</b>								
América Latina y el Caribe	390.868	429.552	467.408	504.184	539.122	572.532	604.002	54,5%
Caribe	24.018	25.973	27.973	29.992	31.978	33.929	35.742	48,8%
Centroamérica	90.926	100.503	110.263	120.224	130.294	140.195	149.682	64,6%
Suramérica	275.925	303.076	329.172	353.968	376.850	398.408	418.579	51,7%

Fuente: División de Población de Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales: *World Population Prospects: The 1999 Revision*.

**Cuadro A2.9 Proyección de población total por región, subregión y país, 2000-2030**  
(en miles)

<i><b>País/ Región</b></i>	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	Cambio
América Latina y el Caribe	519.143	557.652	595.037	631.115	665.093	696.658	725.536	40%
Caribe	38.139	40.073	41.983	43.853	45.618	47.287	48.737	28%
Centroamérica	135.222	146.909	158.112	168.858	179.052	188.504	197.204	46%
Belice	241	267	294	318	344	370	396	64%
Costa Rica	4.023	4.453	4.857	5.232	5.592	5.929	6.238	55%
El Salvador	6.276	6.875	7.441	7.977	8.534	9.062	9.554	52%
Guatemala	11.385	12.951	14.631	16.385	18.123	19.816	21.441	88%
Honduras	6.485	7.346	8.203	9.044	9.865	10.656	11.392	76%
México	98.881	106.147	112.891	119.178	124.976	130.196	134.912	36%
Nicaragua	5.074	5.800	6.529	7.271	7.997	8.696	9.353	84%
Panamá	2.856	3.067	3.266	3.451	3.622	3.779	3.918	37%
Suramérica	345.782	370.670	394.942	418.405	440.423	460.866	479.595	39%
Argentina	37.032	39.302	41.474	43.498	45.347	47.160	48.896	32%
Bolivia	8.329	9.275	10.229	11.219	12.193	13.131	14.000	68%
Brasil	170.115	180.638	190.875	200.697	209.734	217.930	225.161	32%
Chile	15.211	16.136	17.010	17.912	18.774	19.548	20.240	33%
Colombia	42.321	46.039	49.665	53.183	56.569	59.758	62.695	48%
Ecuador	12.646	13.798	14.899	15.936	16.904	17.796	18.641	47%
Perú	25.662	27.804	29.885	31.876	33.757	35.518	37.201	45%

**Cuadro A2.10 Proyección de población rural por región, subregión y país, 2000-2030**

(en miles)

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	Cambio
América Latina y el Caribe	128.275	128.100	127.628	126.931	125.971	124.126	121.534	-5,3%
Caribe	14.121	14.100	14.011	13.861	13.639	13.358	12.996	-8,0%
Centroamérica	44.296	46.406	47.848	48.634	48.758	48.310	47.522	7,3%
Belice	110	113	115	114	115	115	115	4,5%
Costa Rica	2.099	2.258	2.372	2.438	2.463	2.444	2.405	14,6%
El Salvador	3.349	3.533	3.649	3.700	3.708	3.685	3.632	8,5%
Guatemala	6.870	7.605	8.273	8.821	9.178	9.423	9.557	39,1%
Honduras	3.065	3.134	3.182	3.228	3.288	3.316	3.309	8,0%
México	25.328	26.038	26.345	26.292	25.907	25.217	24.424	-3,6%
Nicaragua	2.226	2.431	2.595	2.720	2.794	2.837	2.849	28,0%
Panamá	1.249	1.294	1.318	1.321	1.305	1.272	1.231	-1,4%
Suramérica	69.857	67.594	65.769	64.437	63.574	62.458	61.016	-12,7%
Argentina	3.733	3.504	3.334	3.217	3.150	3.077	2.998	-19,7%
Bolivia	3.126	3.222	3.294	3.358	3.407	3.425	3.409	9,1%
Brasil	31.846	29.747	28.181	27.133	26.553	25.847	25.026	-21,4%
Chile	2.181	2.128	2.072	2.025	1.979	1.932	1.877	-13,9%
Colombia	11.048	11.123	11.130	11.090	11.022	10.882	10.674	-3,4%
Ecuador	4.384	4.195	4.015	3.862	3.750	3.688	3.609	-17,7%
Perú	6.988	7.068	7.088	7.055	6.979	6.861	6.717	-3,9%

**Cuadro A2.11 Proyección de población urbana por región, subregión y país, 2000-2030**

(en miles)

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	Cambio
América Latina y el Caribe	390.868	429.552	467.408	504.184	539.122	572.532	604.002	54,5%
Caribe	24.018	25.973	27.973	29.992	31.978	33.929	35.742	48,8%
Centroamérica	90.926	100.503	110.263	120.224	130.294	140.195	149.682	64,6%
Belice	131	154	180	204	229	255	281	114,5%
Costa Rica	1.925	2.195	2.485	2.794	3.129	3.484	3.833	99,1%
El Salvador	2.927	3.342	3.792	4.278	4.826	5.377	5.922	102,3%
Guatemala	4.515	5.347	6.358	7.564	8.945	10.394	11.884	163,2%
Honduras	3.420	4.213	5.021	5.817	6.577	7.340	8.083	136,3%
México	73.553	80.110	86.546	92.887	99.069	104.979	110.488	50,2%
Nicaragua	2.848	3.369	3.934	4.552	5.203	5.859	6.504	128,4%
Panamá	1.606	1.773	1.948	2.130	2.317	2.507	2.687	67,3%
Suramérica	275.925	303.076	329.172	353.968	376.850	398.408	418.579	51,7%
Argentina	33.299	35.798	38.140	40.281	42.197	44.083	45.898	37,8%
Bolivia	5.203	6.053	6.936	7.861	8.787	9.707	10.591	103,6%
Brasil	138.269	150.891	162.694	173.564	183.181	192.083	200.135	44,7%
Chile	13.031	14.008	14.938	15.887	16.795	17.616	18.363	40,9%
Colombia	31.274	34.916	38.535	42.093	45.547	48.876	52.021	66,3%
Ecuador	8.262	9.603	10.884	12.074	13.154	14.108	15.032	81,9%
Perú	18.674	20.736	22.798	24.821	26.778	28.657	30.485	63,2%

Obsérvese que la tasa anual de cambio de la población rural es negativa para toda la región excepto para Nicaragua (0,08) y Guatemala (0,28), países donde el crecimiento demográfico porcentual proyectado es muy superior al promedio regional (40) y subregional (46). Por lo tanto, para Nicaragua, el crecimiento demográfico de 2000 a 2030 es 84 por ciento y para Guatemala, un 88 por ciento; al presente dos de los países más rurales y pobres de la región. Se proyecta que sus poblaciones rurales crezcan en un 28 por ciento y 39 por ciento respectivamente, lo cual es bastante más alto que el promedio subregional del 7,3 por ciento. Para la subregión de Centroamérica en total, la población rural crecerá en un 7,3 por ciento, mientras que para Suramérica disminuirá en un 12,7 por ciento y para la región de América Latina y el Caribe, en un 5,3 por ciento.

Se prevé que del año 2000 al 2030 la población urbana aumentará en cerca del 55 por ciento. Este alto crecimiento combinado con un crecimiento rural negativo muestra claramente que continuará la borrosa brecha rural/urbana.

**Cuadro A2.12 Tasa anual promedio de cambio en la población rural por subregión y país**

	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	2025-2030
América Latina y el Caribe	-0,03	-0,07	-0,11	-0,15	-0,30	-0,42
Caribe	-0,03	-0,13	-0,22	-0,32	-0,42	-0,55
Centroamérica	0,93	0,61	0,33	0,05	-0,18	-0,33
Belice	0,46	0,33	-0,04	0,05	0,11	-0,04
Costa Rica	1,46	0,98	0,55	0,20	-0,15	-0,32
El Salvador	1,07	0,65	0,28	0,04	-0,12	-0,29
Guatemala	2,03	1,68	1,28	0,79	0,53	0,28
Honduras	0,44	0,30	0,29	0,37	0,17	-0,04
México	0,55	0,23	-0,04	-0,29	-0,54	-0,64
Nicaragua	1,77	1,30	0,94	0,54	0,31	0,08
Panamá	0,70	0,37	0,05	-0,25	-0,52	-0,65
Suramérica	-0,66	-0,55	-0,41	-0,27	-0,35	-0,47
Argentina	-1,26	-1,00	-0,72	-0,42	-0,46	-0,52
Bolivia	0,61	0,44	0,38	0,29	0,11	-0,09
Brasil	-1,36	-1,08	-0,76	-0,43	-0,54	-0,65
Chile	-0,48	-0,53	-0,47	-0,46	-0,48	-0,58
Colombia	0,14	0,01	-0,07	-0,12	-0,26	-0,39
Ecuador	-0,88	-0,88	-0,78	-0,59	-0,33	-0,43
Perú	0,23	0,06	-0,09	-0,22	-0,34	-0,42

### Taxonomía de la región: La agricultura y la economía rural no agrícola

Esta sección debe leerse junto con las cifras de población de la sección siguiente para comprender las distintas estructuras agrarias y demográficas de estas economías.

**Cuadro A2.13 Valor agrícola agregado como porcentaje del PIB en países seleccionados**

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Trinidad y Tobago	2,3	2,3	2,2	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
México	5,0	5,5	5,0	4,9	4,8	4,7	4,6	4,5	4,4	4,4	4,3
Venezuela	5,2	4,2	4,5	5,0	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1
Argentina	5,7	6,0	5,6	5,7	6,4	6,6	6,7	6,8	6,9	6,9	6,9
Brasil	9,0	8,3	7,9	8,4	8,6	8,3	8,3	8,3	8,3	8,2	8,2
Sta. Lucía	10,2	10,3	8,6	8,1	8,2	8,2	8,2	8,2	8,1	8,2	8,4
Chile	9,2	9,0	8,4	8,4	9,1	8,9	8,9	8,9	8,9	9,0	9,0
Uruguay	9,5	8,9	8,5	8,5	9,1	9,0	8,9	8,9	9,0	9,1	9,1
Jamaica	9,1	8,3	8,0	8,0	8,2	8,4	8,6	8,8	9,1	9,3	9,5
El Salvador	13,4	12,9	13,3	12,1	10,4	10,4	10,4	10,4	10,4	10,3	10,2
Rep. Dominicana	12,7	12,9	12,4	11,6	11,5	11,2	11,0	10,9	10,8	10,7	10,6
Ecuador	11,9	11,9	12,1	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0

**Cuadro A2.13 Valor agrícola agregado como porcentaje del PIB en países seleccionados**

<i>País</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Bolivia	16,3	16,2	17,1	15,4	15,7	15,4	15,0	14,4	14,0	13,7	13,3
Colombia	15,3	14,0	14,1	14,5	15,5	15,5	15,7	15,8	15,7	15,5	15,5
Honduras	21,5	22,3	23,3	20,3	18,2	17,3	16,8	16,5	16,4	16,4	16,3
Guyana	41,2	38,9	35,4	34,7	23,7	21,6	21,4	21,4	21,6	22,0	22,5
Belice	20,3	20,8	19,6	18,7	14,4	14,6	15,9	17,2	18,7	20,8	22,8
Nicaragua	33,3	34,0	33,9	34,1	25,8	24,3	23,9	23,8	24,2	24,7	25,1

Fuente: FAO. 2000. Ibid

**Cuadro A2.14 Contribución de las exportaciones agrícolas al PIB total de la región de América Latina y el Caribe en 1995**

En miles de millones de dólares US, a precios constantes de mercado de 1995

<i>Indicador</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>
Total de exportaciones agrícolas	30,7	30,4	32,0	31,5	33,6	37,1	36,9	43,2
PIB	1456,5	1520,9	1571,8	1637,3	1722,9	1740,6	1804,3	1897,4
Contribución de la agricultura	2,1%	2,0%	2,0%	1,9%	1,9%	2,1%	2,0%	2,3%

Fuente: Calculado con base en datos de SIMA

**Cuadro A2.15: Contribución de las exportaciones agrícolas<sup>1</sup> a las exportaciones totales<sup>2</sup> (porcentual)**

<i>País</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Nicaragua	47,2	40,3	30,1	39,0	35,6	38,7	53,7	50,3	42,6	41,7	57,3
Ecuador	18,5	25,8	39,5	50,7	45,0	41,3	48,8	45,8	42,9	51,5	56,1
Guatemala	44,2	55,3	23,0	21,7	24,5	42,9	38,8	42,3	40,9	39,8	37,7
Costa Rica	48,8	61,1	38,6	41,3	32,5	34,5	41,9	43,6	42,6	39,7	33,1
Colombia	67,8	59,3	31,1	32,0	32,3	29,5	35,5	29,0	25,7	29,6	28,5
Argentina	36,3	43,3	27,3	29,5	30,0	26,4	24,8	24,1	25,4	22,3	23,7
Chile	7,8	14,8	17,3	18,0	18,2	19,6	17,5	15,3	16,7	15,7	18,2
El Salvador	26,2	52,3	5,0	5,9	8,3	32,6	25,4	27,4	23,1	24,3	16,1
Paraguay	40,5	54,8	47,2	44,0	17,7	14,0	12,8	11,6	14,5	16,4	15,3
Uruguay	13,5	19,5	14,8	14,6	13,2	13,9	13,7	16,9	13,0	15,7	14,0
Honduras	55,9	60,5	37,6	35,9	48,5	48,1	38,3	37,7	31,2	32,0	14,0
Brasil	6,9	18,2	11,0	10,8	9,6	9,1	11,6	9,6	10,0	13,5	12,3
Bolivia	3,6	2,9	14,6	11,9	7,7	7,4	10,8	11,8	13,5	14,9	11,1
Perú	7,1	10,0	7,3	8,1	6,1	6,6	9,3	10,4	9,0	11,2	10,2
México	8,4	6,4	6,0	6,2	5,2	5,5	5,1	5,8	4,3	4,0	3,7
Venezuela	0,2	3,1	1,1	1,1	1,1	1,3	1,3	0,9	0,9	1,0	1,3
Total	13,5	17,4	12,5	13,2	12,3	11,9	13,0	12,3	11,3	11,9	11,4

Fuente: CEPAL. 1999. Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean.

1. La agricultura incluye caza, silvicultura y pesca. 2. Valor de las exportaciones FOB de bienes.

La cifra para México incluye bienes para procesamiento (maquila) de 1992 en adelante.

**Cuadro A2.16 Importancia económica del sector agrícola en la región de América Latina y el Caribe 1975-1996 (producto agrícola bruto (% del PIB total))**

<i>País</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1996</i>	<i>Valor en 1996 (US\$ millones)</i>
América Latina y el Caribe	11,3	7,7	8,4	8,3	8,0	146.695
Haití	45,2	32,9	32,8	33,2	36,6	785
Nicaragua	23,4	28,4	30,2	31,0	33,7	672
Paraguay	34,7	25,0	26,9	27,8	26,9	2.594
Guatemala	28,0	24,8	25,9	25,9	24,1	3.798
Honduras	29,3	19,4	19,6	20,0	19,8	811
Colombia	25,2	17,4	16,5	16,2	14,2	12.174
Ecuador	23,0	10,5	10,9	13,4	13,0	2.471
Uruguay	15,2	11,5	13,2	11,3	12,1	2.314
México	9,6	8,3	8,6	7,8	7,4	24.823
Brasil	8,3	6,2	7,1	6,8	7,2	55.898

Fuente: Quiroz, J. A. 2000. Agriculture and the Macroeconomy in Latin America During the Nineties, <http://www.iadb.org/>.

La importancia relativa de la agricultura para el PIB en la región varía de un 1 a un 25 por ciento, con contribuciones de los principales países como Argentina, Brasil, Chile y México por debajo del 9 por ciento en el año 2000. Esta marcada variación entre los países no es aparente en niveles agregados. Además, tómesese en cuenta que la agricultura aquí se refiere a la agricultura primaria, no a la cadena de la agroindustria ni a la economía rural no agrícola que se incluye por separado.

Incluso en los países grandes donde la agricultura como porcentaje del PIB representa menos del 9 por ciento, las exportaciones agrícolas como proporción de las exportaciones totales son significativas (y, por ello, importantes como factor de la competitividad del país); por ejemplo, Brasil con un 12 por ciento, Chile con un 18 por ciento y Argentina con un 23 por ciento. Una vez más, la importancia relativa de las exportaciones agrícolas no se observa en niveles agregados.

**Cuadro A2.18 Ingreso no agrícola o ingreso rural no agrícola (IRNA) en el ingreso rural total**

<i>País</i>	<i>Año del estudio</i>	<i>% del IRNA</i>	<i>Fuente</i>
Brasil	1997	39	Da Silva y Del Grossi, 1999
Chile	1997	41	Berdegue y otros, 1999
Colombia	1997	50	Echeverri, 1999
Costa Rica	1989	59	Weller, 1997
Ecuador	1995	41	Elvers y Lanjousw, 2000
El Salvador	1995	38	Lanjouw, 1998
Haití	1996	68	Wiens y Sobrado, 1998
Honduras	1990	38	Weller, 1997
México	1997	55	De Janvry y Sadoulet, 1999
Nicaragua	1998	42	Corral y Reardon
Panamá	1997	50	Wiens y otros, 1999
Perú	1997	50	Escobal y otros, 1998

Fuente: Berdegue, J. A. y otros. 2000. Empleo e Ingreso Rural no Agrícola en América Latina y el Caribe.

**Cuadro A2.17 Contribución de la agricultura al PIB en la región de América Latina y el Caribe**

Agricultura (valor agregado) y PIB (a precios de mercado) constantes de 1995, en millones de dólares US

<i>Año</i>	<i>Agricultura</i>	<i>PIB</i>	<i>Contribución de la agricultura %</i>
1990	116.653	1.451.219	8,0
1991	119.575	1.515.335	7,9
1992	122.525	1.566.137	7,8
1993	123.003	1.631.422	7,5
1994	124.677	1.716.729	7,3
1995	129.412	1.734.121	7,5
1996	132.939	1.797.576	7,4
1997	134.436	1.890.385	7,1
1998	136.900	1.929.823	7,1
1999	137.954	1.920.510	7,2

Fuente: Calculado de SIMA.

**Cuadro A2.19 Tendencias en el empleo rural no agrícola (ERNA) en América Latina y el Caribe**

'000

<i><b>País</b></i>	<i><b>Año</b></i>	<i><b>Hogares con ERNA</b></i>	<i><b>Año</b></i>	<i><b>Hogares con ERNA</b></i>
Bolivia	1976	227	1988	257
Brasil	1970	1582	1980	2630
Chile	1970	193	1982	193
Colombia	1964	310	1973	476
Costa Rica	1973	131	1984	194
Cuba	1970	355	1981	405
Ecuador	1974	294	1990	537
El Salvador	1971	88	1975	128
Guatemala	1964	129	1973	173
Haití	1971	291	1982	356
Honduras	1974	81	1988	180
México	1970	909	1980	1365
Nicaragua	1950	21	1971	51
Panamá	1970	55	1980	91
Paraguay	1972	88	1982	136
Perú	1972	245	1981	297
Uruguay	1975	63	1985	49
Venezuela	1971	276	1981	347
<b>Total</b>		<b>5338</b>		<b>7865</b>

Fuente: Berdegue, J. A. y otros. Ibid. p. 6.

Estos son indicadores parciales de la importancia del empleo rural no agrícola. Sin embargo, el ERNA no se mide como un sector en las cuentas nacionales de ingresos, por lo tanto, su función se subestima en dichas cuentas.

## Apéndice 3 La cartera rural en la región de América Latina y el Caribe

### Introducción

El propósito de este Apéndice es conocer la cartera rural en la región de América Latina y el Caribe (LCR) e identificar fortalezas y debilidades en la ejecución de las operaciones crediticias para el desarrollo rural. Un examen de esta cartera pone de relieve cinco aspectos de interés en la formulación de una estrategia de desarrollo rural.

- Uno, es la naturaleza multisectorial de la agenda “rural”. Los muchos sectores que operan en el espacio rural enfatizan el desafío de que haya coordinación a fin de producir sinergia.
- Dos, es el hecho que los préstamos están disminuyendo rápidamente y son erráticos en el LCSER, medio por el cual se canaliza la mayor parte de los créditos para “lo rural” en LCR. La cartera de préstamos del Banco para “lo rural” también sufrió una marcada disminución desde el decenio de 1970.
- Tres, es la importancia en la cartera de los proyectos dirigidos por la comunidad. Estos son proyectos en los que los fondos son asignados ya sea directamente a las comunidades para que decidan cómo invertirlos en desarrollo o bien, tienen una fuerte participación comunitaria en la preparación y ejecución de las acciones prioritarias.
- Cuatro, la forma en que los aspectos rurales se integran en los documentos de Estrategia de la Ayuda a los Países ha sido bastante desigual entre los países.
- Cinco, si bien hay oportunidades importantes para lograr un mayor impacto a través de la ampliación y expansión de las iniciativas que han tenido éxito, imperan brechas considerables con respecto a la nueva agenda propuesta en el Plan de Acción. Esto exigiría una revisión del enfoque y la mezcla de capacidades.

*Principales componentes de las carteras de proyectos “rurales”.* Las carteras “rurales” anteriores contienen tres categorías de intervenciones para ayudar a los pobres rurales. En orden descendente, según su participación relativa en la cartera de compromisos crediticios del LCSER, están (a) “acciones focalizadas”, (b) “acciones inclusivas” y (c) “acciones habilitantes”.<sup>40</sup> Las primeras se concentran en los derechos, intereses y necesidades de los pobres. Las segundas son acciones de amplia base que en general mejoran las oportunidades y los servicios. Las terceras apoyan las políticas que dan forma al contexto propicio para reducir y eliminar la pobreza. En la cartera de 43 proyectos del LCSER, la mayoría son proyectos dirigidos directamente a la reducción de la pobreza en las primeras dos categorías. Aquí se inserta la mayor parte de los proyectos basados en la comunidad y de alivio de la pobreza, proyectos de administración de tierras/suelos; e intervenciones a nivel de región o microáreas de captación. Otros proyectos abordan aspectos como el ordenamiento territorial y la reforma agraria; manejo de los recursos naturales—suelos, cuencas; y transferencia de tecnología a los pequeños agricultores. El desarrollo humano también se enfoca en las dos primeras categorías; por ejemplo, transferencias focalizadas, prestación de servicios de salud y de educación primaria, y obras de infraestructura pequeñas. Lo mismo rige para el financiamiento privado; por ejemplo, abastecimiento de agua y saneamiento en zonas rurales, y caminos rurales, incluyendo a las comunidades locales, municipalidades y gobiernos centrales.

### Un enfoque crediticio multisectorial

*Las operaciones crediticias “rurales” se canalizan a través de cinco unidades administrativas.* El presupuesto asignado a las actividades “rurales” se canaliza a través del LCSES (compuesto por ER, EN y EO) y del LCSHD y LCSFP, como lo muestra el Cuadro siguiente. La naturaleza multisectorial enfatiza la necesidad de que haya coordinación/colaboración para generar sinergia en el desarrollo rural.

*Cartera del LCSHD.* La cartera de desarrollo humano actualmente consta de 85 proyectos bajo supervisión: 43 en educación, 29 en salud y 13 en protección social. De estos proyectos, aproximadamente 52 están parcial o completamente dirigidos a las áreas rurales, lo cual representa cerca del 61 por ciento de la totalidad de los proyectos en desarrollo humano, y alrededor de US\$1.410,76 millones en préstamos o el 22 por ciento de todo el crédito para desarrollo humano.

---

<sup>40</sup> Estas son categorías empleadas en el análisis de la cartera de desarrollo rural.

**Cuadro A3.1 Cartera de desarrollo humano para América Latina y el Caribe en el año fiscal 2001**

	<i>Protección social</i>	<i>Salud</i>	<i>Educación</i>	<i>Total</i>
Totalidad de proyectos de desarrollo humano	13	29	43	85
Totalidad de la cartera crediticia de desarrollo humano (US\$ millones)	735,1	2.504	3.297,2	6.536,3
Proyectos focalizados en las zonas rurales	10	17	25	52
Monto total de préstamos dirigidos a zonas rurales (US\$ millones)	625,3	832,8	1.157,9	2.616
Monto de préstamos dirigidos a zonas rurales –ajustado	324,3	491,75	594,71	1.410,76

Note: Las cifras anteriores no incluyen los préstamos en áreas periurbanas.

*Cartera del LCSFP.* Con un total de 197 actividades programadas para el año fiscal FY01, la cartera de proyectos del LCSFP se extiende por seis distintos grupos de sectores: energía, finanzas, desarrollo del sector privado, transporte, zona urbana y agua. Cuatro de estos grupos comprenden actividades con un énfasis significativo en asuntos rurales, para un total de 18 actividades (9,1 por ciento del total) incluyendo tres áreas de trabajo intersectorial (Actividades Analíticas y de Asesoría -AAA), la preparación de siete nuevas operaciones crediticias y ocho proyectos bajo supervisión. El Cuadro A3.2 que se presenta a continuación muestra la cantidad de actividades del LCSFP para el año FY01, por grupo y por tipo, así como la distribución de las actividades con un importante sesgo rural.

**Cuadro A3.2 Actividades financieras, del sector privado e infraestructura en América Latina y el Caribe para el año fiscal 2001**

<i>Grupo</i>	<i>AAA</i>	<i>Créditos</i>	<i>Supervisión</i>	<i>Total</i>
Energía	2	2	14	18
Finanzas	12	4	11	27
Des. sector privado	10	4	18	32
Transporte	2	11	41	54
Zona urbana	8	3	19	30
Agua	4	11	21	36
Totales	38	35	124	197
<b>Actividades con un importante sesgo rural</b>				
Cantidad:	3	7	8	18
Porcentaje del total:	7,8	20,0	6,5	9,1

El trabajo del LCSFP en asuntos rurales es escaso pero está aumentando, con un mayor énfasis en actividades de preparación para nuevos préstamos que en actividades de supervisión de proyectos. Sin embargo, en el período fiscal FY01 solo se están financiando tres actividades de trabajo sectorial. En general, cerca del 13 por ciento de su presupuesto para el FY01 está asignado a estas actividades.

*Reducción y préstamos erráticos del LCSEER.* El Cuadro A3.3 muestra una situación en la que se han reducido los préstamos y son erráticos, así como las dificultades para planificar acciones de mediano a largo plazo en el desarrollo rural. La proporción (del total de compromisos crediticios para LCR) de préstamos rurales a través del LCSEER ha disminuido del 15 por ciento en FY95 a 3,3 en el año FY00 (con fluctuaciones erráticas anuales). Del año FY95 al 2000, los compromisos del LCSEER se redujeron en un 87 por ciento, de US\$914 millones a US\$144 millones (las cifras correspondientes a LCR son de US\$6.062 a US\$4.317 millones respectivamente, es decir una caída del 28,8 por ciento).

**TableA3.3 Proporción del LCSER respecto del compromiso crediticio total para América Latina y el Caribe**

En millones de dólares US

<i>Año fiscal</i>	<i>LCSER</i>	<i>Cambio respecto del año anterior (%)</i>	<i>LCR</i>	<i>Cambio respecto del año anterior (%)</i>	<i>Proporción del LCSER en %</i>
1995	914		6.062		15,0
1996	262	-71,3	4.440	-26,8	5,9
1997	742	183,2	4.565	2,8	16,3
1998	317	-57,3	6.042	32,4	5,2
1999	551	73,8	7.737	28,1	7,1
2000	144	-73,9	4.317	-44,2	3,3

Fuente: World Bank Business Warehouse.

*Cartera del LCSER.* Los Cuadros A3.4, A3.5 y A3.6 detallan la situación crediticia y la cartera de préstamos del LCSER.<sup>41</sup> Desafortunadamente, la categorización que proporciona el sistema no permite clasificar adecuadamente los proyectos según su orientación estratégica. Por ello, estos Cuadros dan una idea de los proyectos en la cartera y de los préstamos existentes pero no pueden utilizarse para ponderar su importancia conforme a las distintas categorías de proyectos. En particular, las categorías “ajuste agrícola” y “otras actividades agrícolas” no reflejan la naturaleza real de los proyectos enumerados. La categorización de proyectos ciertamente es un campo que ameritaría mayor atención en el futuro a fin de facilitar un mejor análisis de la cartera.

**Cuadro A3.4 Proyectos del LCSER aprobados durante los años fiscales 1995-2000**

en millones de dólares US

<i>Año fiscal</i>	<i>País</i>	<i>ID del proyecto</i>	<i>Nombre del proyecto</i>	<i>Monto compromiso BIRF</i>	<i>Monto compromiso AIF</i>	<i>Monto compromiso BIRF/AIF</i>
<b>Ajuste agrícola</b>				<b>\$785,40</b>	<b>\$ -</b>	<b>\$785,00</b>
1997	Argentina	P006010	Desarrollo agrícola provincial 1	\$ 125,00		\$ 125,00
1997	Brasil	P006475	Reforma agraria piloto	\$90,00		\$90,00
1997	Perú	P042442	Recursos naturales de la Sierra	\$51,00		\$51,00
1998	Argentina	P006041	Desarrollo de pequeños agricultores	\$75,00		\$75,00
1999	México	P048505	Productos agrícolas	\$ 444,40		\$ 444,00
<b>Extensión agrícola</b>				<b>\$ 39,00</b>		<b>\$ 39,00</b>
1995	Venezuela	P008222	Extensión agrícola	\$39,00		\$39,00
<b>Riego y drenaje</b>				<b>\$200,60</b>	<b>\$2,70</b>	<b>\$203,00</b>
1995	República Dominicana	P007020	Tierras irrigadas y cuencas	\$28,00		\$28,00
1995	México	P007607	Des. áreas de secano	\$85,00		\$85,00
1996	Sta. Lucía	P039455	Manejo de cuencas y del ambiente	\$ 2,60	\$ 2,70	\$ 5,00
1997	Perú	P008037	Rehabilitación de riego	\$85,00		\$85,00
<b>Ganadería</b>				<b>\$ 44,00</b>		<b>\$ 44,00</b>
1999	Brasil	P055388	Co. Dis. animales y plantas	\$44,00		\$44,00
<b>Cultivos anuales</b>				<b>\$ 15,00</b>		<b>\$ 15,00</b>
1996	Chile	P006676	Des. agríc. áreas de secano I	\$15,00		\$15,00

<sup>41</sup> El Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible, Región de América Latina y el Caribe (ESSD -- LCSES) está organizado en tres unidades administrativas: LCSER (responsable de proyectos rurales), LCSEO (responsable de proyectos sociales) y LCSEN (responsable de proyectos ambientales). Debido a esto, la lista de proyectos del LCSER no incluye otros proyectos rurales administrados por las otras dos unidades, lo cual subvalora la cartera rural total de la región.

**Cuadro A3.4 Proyectos del LCSEER aprobados durante los años fiscales 1995-2000**  
en millones de dólares US

<i>Año fiscal</i>	<i>País</i>	<i>ID del proyecto</i>	<i>Nombre del proyecto</i>	<i>Monto compromiso BIRF</i>	<i>Monto compromiso AIF</i>	<i>Monto compromiso BIRF/AIF</i>
<b>Investigación</b>				<b>\$141,60</b>		<b>\$142,00</b>
1995	Colombia	P006880	Tecnología agrícola	\$51,00		\$51,00
1997	Brasil	P043873	Desarrollo de tecnología agrícola	\$60,00		\$60,00
1997	Ecuador	P007131	Investigación agrícola	\$21,00		\$21,00
2000	Perú	P047690	Investigación y extensión	\$ 9,60		\$10,00
<b>Silvicultura</b>				<b>\$121,00</b>	<b>\$9,00</b>	<b>\$130,00</b>
1996	Argentina	P006040	Silvicultura/Desarrollo	\$16,00		\$16,00
1999	Nicaragua	P052080	Silvicultura		\$ 9,00	\$ 9,00
<b>Otras actividades agrícolas</b>				<b>\$874,00</b>	<b>\$ 53,60</b>	<b>\$928,00</b>
1995	Brasil	P035717	Alivio pobreza rural – Bahia	\$ 105,00		\$ 105,00
1995	Brasil	P038884	Alivio pobreza rural – Ceara	\$70,00		\$70,00
1995	Brasil	P038885	Alivio pobreza rural – Sergipe	\$36,00		\$36,00
1996	Brasil	P037828	Alivio pobreza rural - Pr	\$175,00		\$175,00
1997	Brasil	P043871	Alivio pobreza rural – Piaui	\$30,00		\$30,00
1997	Brasil	P042566	Reducción pobreza (Pe)	\$ 39,00		\$ 39,00
1997	Brasil	P038896	Alivio pobreza rural - Rio Grande Do Norte	\$24,00		\$24,00
1997	Brasil	P043868	Ordenamiento territorial/Pobreza Rgs	\$ 100,00		\$ 100,00
1997	México	P007732	Asist. técnica mercs. fin. rurales	\$30,00		\$30,00
1997	Nicaragua	P007790	Municipalidades rurales		\$ 30,00	\$30,00
1998	Brasil	P051701	Reducción pobreza en Maranhao	\$80,00		\$80,00
1998	Brasil	P042565	Reducción pobreza en Paraiba	\$60,00		\$60,00
1998	México	P007711	Des. rural en zonas marginales	\$47,00		\$47,00
1999	Guatemala	P054462	Fondo de la Tierra	\$23,00		\$23,00
2000	México	P057530	Des. rural zona marginal Aarii	\$55,00		\$55,00
2000	Nicaragua	P064915	Tecnología agrícola y educ. rural		\$ 23,60	\$24,00
<b>Entorno empresarial</b>				<b>\$500,00</b>		<b>\$500,00</b>
1995	México	P007702	Segunda descentralización	\$ 500,00		\$ 500,00
<b>Otras actividades financieras</b>				<b>\$ 50,00</b>		<b>\$ 50,00</b>
2000	Brasil	P050776	Des. microfinanzas en el NE	\$50,00		\$50,00
<b>Manejo recursos naturales</b>				<b>\$163,50</b>	<b>\$ 34,00</b>	<b>\$148,00</b>
1996	El Salvador	P007174	Administración de tierras	\$50,00		
1997	Honduras	P007398	Ordenamiento territ. rural		\$ 34,00	\$34,00
1997	Panamá	P007847	Pobreza rural y recursos naturales	\$22,50		\$23,00
1998	Brasil	P006474	Orden. territorial de Br 3 (Sao Paulo)	\$55,00		\$55,00
1999	Guatemala	P049616	Administración de tierras	\$31,00		\$31,00
2000	Colombia	P057326	Des. sostenible de la Sierra Nevada	\$ 5,00		\$ 5,00
<b>Compromiso total para proyectos aprobados</b>				<b>\$ 2.829,10</b>	<b>\$ 99,30</b>	<b>\$ 2.929,00</b>

Fuente: Business Warehouse, 12 de diciembre, 2000

**Cuadro A3.5 Proyectos bajo la supervisión del LCSER**

en millones de dólares US

<i>País, por sector</i>	<i>ID del proyecto</i>	<i>Nombre del proyecto</i>	<i>Compromiso neto</i>
<b>Ajuste agrícola</b>			<b>\$ 785,4</b>
Argentina	P006010	Desarrollo agrícola provincial I	\$ 125,0
Argentina	P006041	Desarrollo de pequeños agricultores	\$ 75,0
Brasil	P006475	Reforma agraria piloto	\$ 90,0
México	P048505	Productos agrícolas	\$ 444,4
Perú	P042442	Recursos naturales de la Sierra	\$ 51,0
<b>Extensión agrícola</b>			<b>\$ 79,0</b>
El Salvador	P007167	Reforma e inversión en sect. Agríc. – Prisa	\$ 40,0
Venezuela	P008222	Extensión agrícola	\$ 39,0
<b>Pesca y acuicultura</b>			<b>\$ 5,0</b>
Argentina	P057459	Manejo sostenible de lapasca	\$ 5,0
<b>Riego y drenaje</b>			<b>\$ 343,7</b>
República Dominicana	P007020	Tierras irrigadas y cuencas	\$ 27,7
Ecuador	P007105	Asistencia técnica en riego	\$ 20,0
México	P007701	Riego en fincas y riego menor	\$ 170,0
Perú	P008037	Rehabilitación de riego	\$ 85,0
Uruguay	P008173	Manejo recursos naturales de riego	\$ 41,0
<b>Ganadería</b>			<b>\$ 44,0</b>
Brasil	P055388	Co. Dis. animales y plantas	\$ 44,0
<b>Investigación</b>			<b>\$ 141,6</b>
Brasil	P043873	Desarrollo de tecnología agrícola	\$ 60,0
Colombia	P006880	Investigación agrícola	\$ 51,0
Ecuador	P007131	Investigación y extensión	\$ 21,0
Perú	P047690	Desarrollo de tecnología agrícola	\$ 9,6
<b>Silvicultura</b>			<b>\$ 25,0</b>
Argentina	P006040	Silvicultura/Desarrollo	\$ 16,0
Nicaragua	P052080	Silvicultura	\$ 9,0
<b>Otras actividades agrícolas</b>			<b>\$ 905,6</b>
Brasil	P043871	Reducción pobreza (Piaui)	\$ 30,0
Brasil	P037828	Reducción pobreza en Br (Pr)	\$ 175,0
Brasil	P051701	Reducción pobreza en Maranhao	\$ 80,0
Brasil	P042565	Reducción pobreza en Paraiba	\$ 60,0
Brasil	P042566	Reducción pobreza (Pe)	\$ 39,0
Brasil	P038896	Reducción pobreza (Rgn)	\$ 24,0
Brasil	P043868	Ordenamiento territorial/Pobreza Rgs	\$ 100,0
Brasil	P035717	Pobreza rural (Bahia)	\$ 105,0
Brasil	P038884	Pobreza rural - Ceara	\$ 70,0
Brasil	P038885	Pobreza rural - Sergipe	\$ 36,0
Guatemala	P054462	Fondo de la Tierra	\$ 23,0

**Cuadro A3.5 Proyectos bajo la supervisión del LCSER**

en millones de dólares US

<i>País, por sector</i>	<i>ID del proyecto</i>	<i>Nombre del proyecto</i>	<i>Compromiso neto</i>
Honduras	P055991	Acceso a proyecto piloto de tierra	\$ 8,0
México	P007711	Des. rural zona marginal	\$ 47,0
México	P057530	Des. rural zona marginal Arii	\$ 55,0
Nicaragua	P064915	Tecnología agrícola y educ. rural	\$ 23,6
Nicaragua	P007790	Municipalidades rurales	\$ 30,0
<b>Otras actividades financieras</b>			<b>\$ 50,0</b>
Brasil	P050776	Des. microfinanzas en el NE	\$ 50,0
<b>Caminos rurales</b>			<b>\$ 84,0</b>
Ecuador	P007115	Desarrollo rural	\$ 84,0
<b>Manejo recursos naturales</b>			<b>\$ 286,5</b>
Brasil	P006474	Ordenamiento territorial de Br 3 (Sao Paulo)	\$ 55,0
Colombia	P057326	Des. sostenible de la Sierra Nevada	\$ 5,0
Colombia	P006868	Manejo de recursos naturales	\$ 39,0
El Salvador	P007174	Administración de tierras	\$ 50,0
Guatemala	P049616	Administración de tierras	\$ 31,0
Honduras	P007398	Ordenamiento territorial rural	\$ 34,0
Panamá	P007847	Pobreza rural y recursos naturales	\$ 22,5
Paraguay	P007918	Manejo de recursos naturales I	\$ 50,0
<b>Otras actividades ambientales</b>			<b>\$ 202,1</b>
Brasil	P050772	Alivio de pobreza con base en la tierra I	\$ 202,1
México	P060718	Energía alternativa	\$ -
<b>Compromiso total para los proyectos bajo supervisión del LCSER</b>			<b>\$2.951,9</b>

Fuente: Business Warehouse, Supervision projects detail, 12 de diciembre, 2000

**Cuadro A3.6 Proyectos del LCSER en tramitación, años fiscales 2001-2003**

Compromiso en millones de dólares US

<i>Año fiscal</i>	<i>País</i>	<i>ID del proyecto</i>	<i>Nombre del proyecto</i>	<i>Sector</i>	<i>Descripción del sector</i>	<i>Monto comprom. BIRF</i>	<i>Monto comprom. AIF</i>	<i>Monto comprom. BIRF/AIF</i>
2001	Argentina	P057459	Manejo sostenible de la pesca	AF	Pesca y acuicultura	5		5
2001	Honduras	P055991	Acceso a la tierra	AY	Otras activs. agríc.		8	8
2001	Chile	P057479	Manejo recursos hidráulicos	VM	Manejo recursos naturales	25		25
2001	Brasil	P050772	Alivio de pobreza con base en la tierra	AY	Otras activs. agríc.	202,1		202,1
2001	Brasil	P050875	2 <sup>da</sup> red. pobreza CE	AY	Otras activs. agríc.	30		30
2001	Brasil	P050880	2 <sup>da</sup> red. pobreza PE	AY	Otras activs. agríc.	37		37
2001	Brasil	P057649	2 <sup>da</sup> red. pobreza BA	AY	Otras activs. agríc.	54		54

**Cuadro A3.6 Proyectos del LCSER en tramitación, años fiscales 2001-2003**

Compromiso en millones de dólares US

<i>Año fiscal</i>	<i>País</i>	<i>ID del proyecto</i>	<i>Nombre del proyecto</i>	<i>Sector</i>	<i>Descripción del sector</i>	<i>Monto comprom. BIRF</i>	<i>Monto comprom. AIF</i>	<i>Monto comprom. BIRF/AIF</i>
<b>Subtotal 2001</b>						<b>353,1</b>	<b>8</b>	<b>361,1</b>
2002	Nicaragua	P072632	Silvicultura II	AT	Silvicultura			
2002	México	P070520	Des. rural en zonas marginales III	AY	Otras activs. agríc.	75		75
2002	Guatemala	P064883	Manejo recs. nats. Altiplano occidental	VM	Manejo recs. nats.	30,4		30,4
2002	Nicaragua	P056018	Administración tierra	VM	Manejo recs. nats.		30	30
2002	El Salvador	P035746	Desarrollo rural	VM	Manejo recs. nats.	50		50
2002	México	P060686	Desarr. municipal en zonas rurales	VY	Otras activs. ambient	400		400
2002	Panamá	P050595	Administración tierra	VM	Manejo recs. nats.	47,9		47,9
2002	Panamá	P035754	Pobreza rural	VV	Ajuste ambiental	40		40
2002	México	P070108	Des. capacidades en microfinanc. rural	FS	Des. sect. financiero	40		40
2002	Bolivia	P055233	PARTIC. RURAL INV II	IL	Pequeñas empresas		30	30
2002	Ecuador	P039437	Pobreza rural	SY	Otras protecc. social	37,9		37,9
2002	Brasil	P050881	Pobreza rural	AY	Otras activs. agríc.	50		50
2002	Uruguay	P070653	Desarrollo rural	XX	NO IDENTIFICAD	30		30
<b>Subtotal 2002</b>						<b>801,2</b>	<b>60</b>	<b>861,2</b>
2003	México	P035752	RIEGO Y MODERNIZACIÓN	AI	Riego y drenaje	280		280
2003	Paraguay	P007919	INV RURAL SOST	AA	Ajuste agrícola	20		20
2003	Brasil	P050777	RED. POBREZA CON TIERRA 2	AY	Otras activs. agríc.	225		225
2003	Ecuador	P037051	MANEJO RECS HIDRÁULICOS	VM	Manejo recs. nats.	25		25
2003	Nicaragua	P055823	MUNICIPALIDAD RURALES II	BD	Descentralización		46	46
2003	Argentina	P070628	AR- Pobres rurales	XX	NO IDENTIFICAD	75		75
2003	Brasil	P057650	BR PROAGUA 2	WY	Otras agua, saneamie	200		200
<b>Subtotal 2003</b>						<b>825</b>	<b>46</b>	<b>871</b>
<b>Compromiso total del LCSER para proyectos en marcha y en tramitación</b>						<b>1979,3</b>	<b>114</b>	<b>2093,3</b>

## Apéndice 4 El desarrollo rural en acción – Prácticas óptimas y ejemplos concretos

### El “cómo” del Plan de Acción

Esta sección presenta algunos ejemplos y experiencias sobre cómo traducir en acciones las prioridades estratégicas. Se describe una serie de proyectos y experiencias en las carteras de la región de América Latina y el Caribe (LCR) en las áreas de agricultura (LCSER), recursos naturales (LCSEN), desarrollo social (LCSEO), desarrollo humano (LCSHD) e infraestructura (LCSFP). No se pretende ser exhaustivos sino solamente señalar las características básicas de algunas de las operaciones más pertinentes que podrían utilizarse para ampliar, ajustar, expandir o repetir proyectos futuros. Las mismas se presentan conforme a las seis Líneas de Acción del Plan de Acción.

#### *1. Aumentar la productividad y la competitividad como motores del crecimiento agrícola*

#### **Alianzas público/privadas para una generación y transferencia de tecnología más eficaz. Casos de Colombia, Venezuela y Ecuador.**

Un importante principio de diseño en la cartera del LCSER son los sistemas competitivos de donaciones para mejorar las alianzas público-privadas en la generación y transferencia de tecnología, y para ayudar de una mejor forma a los pequeños agricultores.

*Alianzas entre pequeños agricultores y empresas privadas en la cadena de producción-comercialización.* Este es un ejemplo de alianzas exitosas entre pequeños agricultores y empresas privadas en un entorno institucional y de incentivos favorable generado por el gobierno de Guatemala. El caso fue desarrollado por el Estudio de Sistemas Agrícolas de la FAO, Apéndice 5 (diciembre 2000).

*Vistazo general.* El siguiente estudio de caso documenta un ejemplo de crecimiento significativo y sostenido en los ingresos agrícolas familiares, que tuviera lugar dentro de una parte del sistema mesoamericano de laderas cultivadas con maíz y guisantes, y que fuera resultado de la diversificación de los pequeños productores hacia la horticultura de exportación. El caso es bastante interesante debido a que la población beneficiaria es principalmente indígena – muchos ni siquiera hablan español– y porque su dominación del mercado estadounidense de arvejas ha obedecido por entero al micronivel de producción de más de 20.000 unidades familiares.

*Actores clave.* Esta impresionante posición se ha logrado sin ningún tipo de coordinación externa ni apoyo del gobierno o de los organismos de desarrollo. Por el contrario, esto ha sido posible merced a las actividades del sector privado que, a su vez, respondía a las nuevas oportunidades del mercado internacional. Sin embargo, la efectividad de las acciones del sector privado y, con ello, el éxito de los pequeños productores, se vio favorecida de manera importante por el surgimiento contemporáneo de la Asociación Guatemalteca de Exportadores No Tradicionales (GEXPRONT), y por la presencia de una serie de gobiernos nacionales que, por lo general, apoyaron las necesidades de un incipiente sector exportador. En consecuencia, los principales beneficios para las familias agrícolas indígenas pobres fueron el resultado, al menos en parte, de la existencia de un entorno propicio para el desarrollo empresarial.

*Breve retrospectiva.* Durante un período de aproximadamente 16 años, de 1974-1990, ocurrieron varios cambios fundamentales en Guatemala que se combinaron para beneficiar profundamente la vida de más de 150.000 habitantes pobres del altiplano rural guatemalteco. En términos generales, estos cambios pueden agruparse en tres categorías:

- El surgimiento de pequeños productores y pequeñas y medianas empresas como actores clave en la creación de un importante negocio exportador de arvejas y brócoli.
- La constitución de la asociación de comerciantes GEXPRONT, y el papel que desempeñó en la promoción del crecimiento del sector exportador de productos agrícolas no tradicionales.
- El reconocimiento por parte del gobierno guatemalteco de la importancia de las exportaciones para estimular el crecimiento económico, y su adopción de políticas de promoción de exportaciones.

#### **Recuadro A4.1 Alianzas público/privadas en proyectos de investigación y extensión**

Desde mediados de la década de 1990 el Banco y sus socios han promovido una amplia gama de reformas institucionales en la región, en el área de investigación y extensión agrícola. Dichas reformas se están realizando como parte del Proyecto de Extensión Agrícola de Venezuela, el Proyecto de Desarrollo de Tecnología Agrícola de Colombia, el Proyecto de Investigación Agrícola de Ecuador y el Proyecto de Desarrollo de Tecnología Agrícola de Brasil. Este trabajo se está ampliando a Perú y Nicaragua.

Los principios básicos de estos proyectos son: (a) diversificación en la ejecución y en el financiamiento, (b) asignación de fondos sobre una base competitiva, (c) financiamiento basado en la demanda, (d) empoderamiento de las comunidades locales y (e) aumento en la participación del sector privado.

En el caso de *Colombia*, los proyectos de investigación y transferencia de tecnología para pequeños agricultores son generados con base en la demanda presentada por las redes locales. Luego son sometidos a examen por parte de paneles de personas con intereses afines quienes aprueban alrededor del 17 por ciento de todos los proyectos presentados. El resultado ha sido que la calidad de los proyectos ha aumentado significativamente y que, por ello, el sistema es ahora mucho más competitivo. Del financiamiento total, cerca del 46 por ciento proviene de cofinanciadores no estatales, con lo cual se ha diversificado el financiamiento, se ha aliviado la presión sobre los recursos presupuestarios gubernamentales y se ha mejorado la sostenibilidad del modelo. La cantidad de proveedores de servicios también ha aumentado, es decir, universidades, ONGs, grupos de agricultores, etc., con lo cual se ha explotado la capacidad ociosa en el sistema.

En el caso de *Venezuela* se ha establecido un servicio de extensión municipal para pequeños agricultores donde el financiamiento es compartido con el gobierno central, los gobiernos estatales, las municipalidades y los agricultores. Se contrata a una empresa privada o a una ONG para prestar los servicios de extensión a nivel municipal. Una asociación (ACE) compuesta por agricultores y autoridades municipales supervisan el servicio a nivel local. El proyecto funciona ahora en 115 municipalidades y recibe el apoyo de todos los niveles del gobierno y de la sociedad. Las prioridades locales se abordan con base en la demanda y, de esta forma, se atienden adecuadamente los segmentos más excluidos de la sociedad. Actualmente, la participación de las mujeres es un 30 por ciento del total.

En *Ecuador* se está empleando un fondo competitivo para asignar recursos a la investigación en una serie de prioridades nacionales. Los resultados han sido fascinantes ya que muchas instituciones participan en la ejecución y el financiamiento de la investigación. Además, se calcula que los fondos del proyecto están apalancando un 40 por ciento más de fondos de los organismos ejecutores, con lo cual se ha activado la capacidad ociosa en el sistema. También se está financiando un programa competitivo de alianzas estratégicas que permite a las instituciones ecuatorianas establecer alianzas con socios internacionales en investigación y educación, lo cual asegura al sector un acceso a los últimos conocimientos.

Este trabajo debe fortalecerse en el futuro a fin de garantizar la sostenibilidad de las reformas y modernizar el suministro de información a las comunidades rurales. Si se les ayuda de esta manera, podrán sobrevivir y, mejor aun, prosperar en una economía globalizada y seguir contribuyendo al crecimiento de toda la economía.

#### **Manejo integrado de los recursos hidráulicos para una agricultura competitiva – El caso de México**

Por medio del Programa para el Sector de Riego y Drenaje (1991-2000), el Banco abordó todo el programa gubernamental de riego, drenaje y control de inundaciones como una operación por etapas (Recuadro A4.3). Esto abrió un mayor espacio para entablar un diálogo y alcanzar acuerdos sobre problemas en las políticas de riego, incluyendo criterios de selección de inversiones, salvaguardias ambientales, reglas de adquisición y auditoría, y procedimientos de supervisión y evaluación. Este préstamo sectorial fue concebido como la primera fase de un programa más amplio de riego e inversión para el desarrollo sostenible del recurso hidráulico y el aumento de la productividad del suelo en los distritos de riego. El proyecto sectorial apoyó la transición de un programa de inversión en riego dirigido por la ingeniería, manejado centralmente y que dependía principalmente de donaciones gubernamentales, a un sistema más descentralizado basado en criterios transparentes de selección de inversiones y en una mayor participación de los beneficiarios y usuarios en la toma de decisiones y en la recuperación de los costos. La estrategia también coincidía con la política del Banco, que enfatizaba la necesidad de descentralización como elemento importante de un enfoque integrado al manejo del recurso hidráulico y al desarrollo del sector privado. El proceso de reforma institucional para mejorar el manejo del riego y la recuperación de costos fue instrumental para asegurar que se cumplieran los requisitos legales para recuperar los costos. El enfoque sectorial por etapas basado en la definición temprana de criterios y métodos claros de selección de inversiones, así como en un fortalecimiento institucional, ha sido adecuado.

#### **Recuadro A4.2 El caso de pequeños agricultores indígenas de Guatemala: integración en el negocio de exportación de arvejas y brócoli**

No hay duda del enorme impacto que el desarrollo de las exportaciones de arvejas y brócoli ha tenido sobre los pequeños agricultores indígenas del altiplano guatemalteco. De 1980 a 1993, la participación guatemalteca en el mercado de vegetales frescos, congelados y procesados de la OCDE se ha quintuplicado, de 0,09 por ciento a 0,45 por ciento,<sup>42</sup> incluso en momentos en que la producción a escala comercial de estos productos estaba disminuyendo a cero. Para 1995, Guatemala abasteció un tercio de las importaciones de arvejas a EE.UU., por un valor de US\$55 millones al año. Para 1996, se calculó que 21.500 familias indígenas participaban directamente en la producción de ambos cultivos, generando ingresos agrícolas brutos estimados en más de US\$30 millones; lo que corresponde a US\$1.500 por familia.

Se calcula que el sector exportador, de embalaje, venta al por mayor y procesamiento de Guatemala acumuló y devengó US\$28 millones adicionales, parte de los cuales habría beneficiado a los habitantes rurales que participaron en las actividades de recolección, embalaje y transporte. De hecho, un estudio realizado en 1994 calculó un multiplicador indirecto de la mano de obra de 0,26 en relación con las actividades agrícolas no tradicionales en Guatemala,<sup>43</sup> lo cual sugiere que hasta 27.000 familias pudieron haber derivado empleo de estas actividades, sin contar a aquellos ocupados en la producción de minivegetales, frambuesas y otros productos que llegaron más tarde. Haciendo un cálculo conservador de que una familia consta de 6 personas, estos cultivos no tradicionales pudieron haber contribuido a reducir la condición de pobreza de más de 160.000 pobres rurales en Guatemala. Además, estas cifras no toman en cuenta a los proveedores de bienes y servicios en las zonas rurales, que establecieron empresas como respuesta al aumento en la demanda rural.

#### **Principales factores contribuyentes**

Si bien sería injusto minimizar la iniciativa y el dinamismo de los productores indígenas y de las pequeñas empresas que llevaron al éxito al sistema de producción de arvejas y brócoli en Guatemala, se sostiene que el impacto fue, de hecho, el resultado de la interacción de varios factores. Dentro del mismo sistema de producción y comercialización, los bajos costos de ingreso para la producción o exportación de arvejas produjo un sistema sumamente competitivo. No había ventajas aparentes de escala como las que había con el congelado del brócoli (lo que quizá contribuyó a una menor rentabilidad para este cultivo). Como resultado, los productores captaron hasta un 47 por ciento del precio final de mercado, lo que constituye una alta proporción para un cultivo perecedero de exportación. Parte del crédito de este logro se debe a la Cooperativa Cuatro Pinos, que fue pionera en la promoción de las arvejas, brócoli y minivegetales.

Igual de importante fue el papel asumido por AGEXPRONT al crear (y junto con el gobierno, promover) un marco dentro del cual el comportamiento competitivo pudiera florecer. El apoyo en la comercialización como la Feria Agrocomercial anual y el “reclutamiento” de agregados comerciales del Ministerio de Asuntos Exteriores en el extranjero para que solucionaran conflictos en los mercados de destino, le suministró a los nuevos integrantes en el negocio exportador mecanismos de mercado que de otra manera habrían sido sumamente costosos. De igual manera, el establecimiento de la Ventanilla Única y el manejo de la carga en el Aeropuerto Internacional de Guatemala redujo los costos de transacción para los nuevos exportadores.<sup>44</sup>

Además, AGEXPRONT realizó algo inusual para una asociación de exportadores al asumir un papel protagonista en la promoción de los vínculos empresa-productor, ya que consideró estos vínculos clave para aumentar la oferta de productos y, con ello, la cifra de negocios para sus empresas afiliadas. Desde un principio, AGEXPRONT incentivó a los exportadores en la misma línea de producto (melones, mangos, arvejas, brócoli, flores cortadas, etc.) para que trabajaran juntos en subcomisiones dirigidas a identificar y reducir obstáculos comunes para el continuo desarrollo de los productos. Fue esta estrategia la que condujo directamente al establecimiento de los programas financiados por la USAID de investigación en el campo con costos compartidos, y a los posteriores servicios de extensión financiados de forma privada, ya que los exportadores acordaron conjuntamente la necesidad de bregar con bajos rendimientos, problemas de contaminación química y otros asuntos. En 1997, AGEXPRONT creó su más nueva subcomisión, para exportadores de productos y servicios amigables con el ambiente.

La relación entre el sector privado y el gobierno de Guatemala también ha sido fundamental para promover el rápido desarrollo del sector exportador no tradicional y, en última instancia, para generar ingresos entre los pequeños productores. La orientación general de la actividad gubernamental ha sido de apoyo a las pequeñas empresas. En el largo plazo, la disposición del MAGA de utilizar AGEXPRONT como brazo ejecutivo para canalizar y administrar fondos públicos ha demostrado que el financiamiento internacional no es la única manera de que el sector privado tenga acceso a los fondos que necesita para continuar sus actividades.

<sup>42</sup> “Análisis de la Competitividad Internacional del Sector Exportador de Guatemala de 1980-1993” Inversiones y Desarrollo Corp. Ciudad de Guatemala, Guatemala. Julio 1995.

<sup>43</sup> Las Implicaciones de la Nueva Tecnología del Comercio Internacional. Otto Samayoa Urrea, Ciudad de Guatemala, Guatemala. Diciembre 1994.

<sup>44</sup> Sin embargo, AGEXPRONT no ha logrado influenciar el costo de los fletes ni la disponibilidad para envíos por aire y mar, unas de las principales quejas de los exportadores no tradicionales.

*Experiencia en la ejecución y resultados.* Se considera que el proyecto ha tenido un resultado sumamente satisfactorio. México ha emprendido un programa radical de descentralización y promoción del sector privado en el área del riego que ha implicado importantes cambios en políticas, reestructuración de instituciones y transferencia de responsabilidades administrativas a organizaciones autónomas de usuarios del agua. Superando incluso las metas originales de transferir los 21 mejores distritos de riego previstos en la evaluación inicial (1,97 millones ha), el proyecto ha transferido las funciones de operación y mantenimiento de 72 distritos de riego (3,28 millones ha) a 431 organizaciones de usuarios del agua, y 8 distritos de riego adicionales están en proceso de ser transferidos. El financiamiento para las funciones de operación y mantenimiento se asegura por medio de tarifas de agua que pagan los usuarios, quienes aumentaron su participación en los costos de operación y mantenimiento del 20 por ciento a un promedio del 90 por ciento, alcanzando casi un nivel de autosuficiencia y mejorando considerablemente la eficiencia en el uso del agua. A fin de suplementar este proyecto, el gobierno, con fondos del Banco, lanzó en 1994 un Proyecto de Redes de Riego Menores y Agrícolas (OFMINP) para mejorar la productividad en las fincas y la conservación del agua, así como un programa para registrar y ceder derechos de agua a los usuarios. La combinación de los dos programas podría convertirse en un modelo para muchos países que emprendan una reestructuración en su sector de riego y envíen funcionarios a México para que aprendan de esta experiencia.

*Mayor eficiencia en el uso del agua y aumento de la producción.* Antes de este proyecto, la producción agrícola con riego disminuyó en una tasa promedio del 0,4 por ciento por año (1982-1989), mientras que desde que el programa de transferencia entró en funcionamiento la tendencia se revirtió y la producción creció a una tasa del 4,8 por ciento por año (1992-1998). El menor riesgo asociado con la disponibilidad de agua para riego que ya no dependía de los presupuestos del gobierno central y de transferencias oportunas, estimuló fuertemente un proceso de modernización por medio de inversiones en producción y mejoras tecnológicas. Se produjo una mayor eficiencia a raíz del fortalecimiento e instalación de mejores estructuras, y de la adopción de tecnologías innovadoras. Cada vez más, las inversiones las deciden las organizaciones de usuarios del agua con base en criterios transparentes, una selección competitiva y una ejecución eficiente. Se calcula que ahora los costos de operación y mantenimiento son entre un 30 y un 40 por ciento menores bajo la responsabilidad y una mejor administración de estas organizaciones de usuarios.

*El papel del gobierno.* La incapacidad de los gobiernos de suministrar los fondos necesarios para el sector de riego de su presupuesto público, da como resultado una situación en la que la infraestructura pública no puede mantenerse y se vuelve insostenible con el tiempo. Se requiere de una firme voluntad política para cobrar el costo total de operación y mantenimiento a los usuarios de los sistemas de riego, al tiempo que se diseñan mecanismos de transferencia aceptables. Es importante mitigar el sesgo tradicional que las autoridades gubernamentales encargadas del riego tienen en favor del desarrollo de infraestructuras, ya que tienden a pasar por alto o ignorar las políticas sectoriales más amplias y los problemas con la asignación de recursos como los aspectos económicos y agronómicos que afectan el desempeño general.

## *2. Aplicar un enfoque sistemático para mejorar el funcionamiento competitivo de los mercados*

Si bien existen muchos ejemplos exitosos de administración de tierras (la mayoría en Centroamérica), hay pocos casos satisfactorios de operaciones financieras rurales. Casi no existen ejemplos que aborden los aspectos de comercialización de productos, organizaciones de agricultores y promoción del sector privado. Sin embargo, el reciente Proyecto de Asociaciones Productivas de Colombia, que promueve la agricultura por contrato con el sector privado y la integración en la cadena de la oferta, promete ofrecer valiosas lecciones en ese sentido.

### **Administración de tierras, el caso de El Salvador**

Después de la guerra civil en El Salvador, un elemento esencial para reconstruir el país y consolidar la paz ha sido la seguridad en la tenencia de la tierra. Este proyecto es un resultado directo del proceso de paz y sus objetivos principales son: primero, registrar todas las propiedades en El Salvador, urbanas y rurales, privadas y públicas; y, segundo, fortalecer el registro de tierras y el catastro nacional, para mantener la información actualizada y autofinanciar su mantenimiento.

*Principales logros a la fecha.* El proyecto ha tenido logros importantes en términos de proceso y producto. Entre ellos se incluyen:

- *Amplia participación.* La participación activa de la sociedad civil para garantizar la calidad del trabajo de reglamentación.
- *Alianzas.* Utilización del sector privado y de las ONG para llevar a cabo la reglamentación, en lugar de realizar el trabajo de campo por administración (a diferencia de los proyectos en Tailandia).

- *Agilidad y eficiencia en el registro.* Establecimiento de un registro unificado de la propiedad y un sistema de catastro bajo una sola autoridad institucional (CNR). Reducción del tiempo promedio para registrar una propiedad de 6 meses a 48 horas.
- *Mayor acceso.* Acceso por Internet a los registros de propiedad facilitando el acceso a los registros.
- *Fortalecimiento institucional.* Fortalecimiento institucional y técnico del CNR, permitiendo emprender un proceso de certificación ISO 9000.
- *Extensa reglamentación.* Reglamentación del Departamento de Sonsonate (14 municipalidades, cerca de 115.000 propiedades) y reglamentación en marcha en los departamentos de Ahuachapan y Santa Ana (cerca de 200.000 propiedades).

#### **Recuadro A4.3 Proyecto del sector de riego y drenaje, México**

El proyecto incluyó el drenaje como componente de un trabajo sectorial que tenía como objetivo general suministrar un nivel adecuado de inversión en riego con base en criterios rigurosos y técnicos; la descentralización gradual del financiamiento y la administración de la operación y mantenimiento; y la transferencia de la administración a las organizaciones de usuarios del agua. Entre los grandes desafíos a los que tuvo que hacer frente el proyecto figuran:

- Promover el compromiso gubernamental.
- Promover la toma de conciencia y el interés entre los agricultores.
- Desarrollar un marco legal y reglamentario.
- Empoderar a los grupos de usuarios.
- Desarrollar capacidades entre la comunidad agrícola para manejar y administrar los distritos de riego.
- Desarrollar los recursos humanos entre el personal profesional para responder a los nuevos cambios institucionales y tecnológicos.
- Por el lado del drenaje, el principal desafío fue desarrollar capacidades para:
  - Evaluar y diagnosticar los problemas de drenaje.
  - Introducir tecnologías adecuadas para construir drenajes subsuperficiales y dar mantenimiento a los canales.
  - Desarrollar capacidades para diseñar y contruir sistemas de drenaje subsuperficiales.

Para finales del proyecto, 60.000 hectáreas tenían drenaje subsuperficial (se calcula que las necesidades potenciales eran de 550.000 ha). Merced a este y a otros proyectos influenciados por el proyecto del Banco, se alcanzaron los siguientes logros importantes:

- Se desarrolló capacidad entre el sector privado para diseñar e instalar sistemas de drenaje subsuperficiales, utilizando maquinaria y materiales que cumplieran estándares mundiales.
- Los costos típicos para el drenaje agrícola entubado son más asequibles (cerca de US\$700/ha).
- Se desarrollo y utilizó la teledetección para trazar un mapa de la salinidad a escala regional.
- Se utilizó áreas piloto para probar tecnologías, realizar investigaciones y diseminar información.
- Se realizaron investigaciones para controlar biológicamente las malezas acuáticas en los canales de drenaje abiertos.
- Se brindó capacitación en todos los niveles, incluyendo a los agricultores (se capacitó a 65 profesionales HL).
- Se diseñó un mecanismo financiero para incentivar a los agricultores a invertir en drenaje en sus fincas (50% del costo fue aportado por el gobierno en la forma de donaciones de contrapartida).
- Actualmente, tres compañías tienen drenaje entubado PE en sus líneas de producción normales.
- Se recuperaron todos los costos de operación y mantenimiento.
- Se ha instalado un sistema de vigilancia para observar los niveles de la capa freática y el movimiento regional del suelo.

¿Por qué es importante este proyecto? La importancia del proyecto se desprende de los factores siguientes:

- *Seguridad.* Brinda seguridad en la tenencia de la tierra, especialmente a los grupos más vulnerables que en el pasado prácticamente no tenían acceso al registro de tierras (incluyendo a las mujeres).
- *Aspectos económicos.* Reduce los costos de transacción en los mercados de tierras y permite apalancar la tierra como activo para las garantías crediticias, lo cual también facilita el acceso de los pobres al sector financiero.
- *Aspectos institucionales.* Ha desarrollado uno de los marcos institucionales más avanzados y eficientes del mundo. El CNR integra el Registro de la Propiedad, el Catastro Nacional y el Instituto Geográfico bajo el mismo techo. Esto permite la administración y el mantenimiento sostenible, eficiente y seguro de un registro basado en parcelas.
- *Intercambio de conocimientos.* Es el laboratorio de aprendizaje para la región. Los salvadoreños han sido muy generosos en permitir a otros países centroamericanos (Honduras, Panamá, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica) visitar al grupo de trabajo y los sitios del proyecto, y están discutiendo con ellos gestiones para recibir asistencia técnica para el desarrollo de sistemas.

El Salvador ahora disfruta de prominencia internacional como líder en este campo. Esto ya ha sido reconocido por Bentley, una empresa de software estadounidense, que nominó el proyecto para dos de sus premios por éxito en ingeniería proactiva: Best Deployment of EEM Technology (mejor implementación de tecnología EEM) y Best Enterprise-wide Collaboration for innovation and application development in integrated systems (mejor colaboración total para la innovación y el desarrollo de aplicaciones en sistemas integrados).

### **Reforma agraria asistida por el mercado en Brasil**

En este enfoque, los beneficiarios negocian la compra de fincas directamente con los propietarios, dentro del contexto del Proyecto de Alivio de la Pobreza Rural en el estado de Ceara. Dado que el enfoque tenía buenas perspectivas, el gobierno solicitó al Banco formular un programa de reforma agraria independiente. El proyecto piloto se denomina *Projeto Cédula da Terra*.

Los resultados derivados de las distintas evaluaciones, así como de la supervisión del Banco, revelaron que el proyecto *Cédula da Terra* está cumpliendo su objetivo de agilizar el acceso de los pobres rurales a la tierra. Como se detalla a continuación, la calidad de la tierra es adecuada, los precios de la tierra son inferiores a los de enfoques más tradicionales, la autoselección es bastante satisfactoria y las fincas recién adquiridas muestran posibilidades de viabilidad económica y financiera. Igualmente importante es que estimaciones conservadoras señalan que los beneficiarios podrían generar suficientes utilidades para atender sus obligaciones de deuda y aumentar de forma significativa sus ingresos y niveles de vida.

El *Projeto Cédula da Terra* combina un enfoque centrado en la comunidad para la adquisición de tierras con un mecanismo de donaciones de contrapartida para financiar inversiones complementarias en la tierra y, de esta forma, aumentar la productividad de la tierra y los ingresos de los pequeños propietarios. Según el objetivo manifiesto de reasentar 15.000 familias en tres años, el *Projeto Cédula da Terra* está a punto de concluir. Al momento, ha beneficiado a unas 23.000 familias con alrededor de 617.000 hectáreas, a un costo por hectárea de unos R\$193, y a un costo por familia de unos R\$4.759, ambos muy por debajo de los costos del enfoque tradicional del gobierno.

Las principales razones que explican el éxito son:

- *Enfoque centrado en la comunidad.* El enfoque centrado en la comunidad ha sido eficaz en cuanto a los costos y no conflictivo. Las asociaciones comunitarias toman la iniciativa, seleccionando y negociando la compra de la tierra y decidiendo las prioridades de las inversiones productivas. Los fondos se canalizan directamente a las respectivas asociaciones comunales. La experiencia piloto muestra que depender de la iniciativa comunitaria produce una mayor sostenibilidad merced a la autoselección de los beneficiarios y a la selección eficaz de las tierras que se comprarán.
- *Descentralización.* Ha tenido éxito la ejecución descentralizada y efectiva de los proyectos de desarrollo rural en la región del nordeste, como parte de los proyectos de Alivio de la Pobreza Rural (RPAP), Reforma Agraria y el Proyecto Piloto de Alivio de la Pobreza. Este éxito establece un marco institucional modelo para un enfoque descentralizado, centrado en la comunidad para la reforma agraria, administrado conjuntamente por entidades estatales e instituciones financieras.

- *Acceso a inversiones.* En lugar de sufrir por las demoras en la prestación pública de los servicios de apoyo, las asociaciones comunales tienen acceso inmediato al financiamiento para inversiones conjuntas que les permitan hacer productivas sus tierras recién adquiridas. Se dispone, para ello, de una suma global, basada en un monto máximo por familia e incorporando el precio de las tierras adquiridas, para los subproyectos de infraestructura e inversión productiva.
- *Experiencia piloto y evaluación detallada.* Aunque se hayan derivado lecciones importantes del proyecto piloto, continuará la evaluación rigurosa y se harán ajustes a medida que surjan problemas.

### **Apoyo al desarrollo de servicios rurales de microfinanciamiento (Argentina y México)**

Como la reforma general al sector financiero no ha bastado para lograr el objetivo de mejorar el acceso a servicios financieros sostenibles en las zonas rurales, el Banco ha venido trabajando en la región de América Latina y el Caribe para reducir las principales limitaciones en la prestación de los servicios financieros rurales. Estas limitaciones están asociadas a costos de transacción y riesgos de covarianza.

*El microfinanciamiento ha sido un mecanismo eficaz para reducir los costos de transacción* asociados a la prestación de servicios financieros a pequeñas empresas y a personas con bajos niveles de ingreso. La aplicación de “tecnología” de microfinanciamiento puede reducir considerablemente los costos de transacción en que incurren los proveedores y consumidores de los servicios financieros rurales. Varios programas han logrado atender grandes cantidades de clientes con préstamos y ahorros de poco valor manteniendo, al mismo tiempo, carteras de alta calidad, e incluso generando una rentabilidad. Estos programas han capacitado concienzudamente a los oficiales de crédito en los aspectos de evaluación y atención a los clientes; han compartido los costos de recopilación de información con los clientes por medio del uso de grupos solidarios; y han reconocido que el mejor incentivo de reintegro de obligaciones es el acceso permanente y rápido al crédito. En México, la creación de un “paquete de ahorros”, que tenía como fin generar ahorros comunitarios y fondos para préstamos, ha dado gran impulso a la difusión de una metodología que satisfizo las expectativas y las necesidades de las comunidades y los grupos rurales pobres, por medio de un enfoque de generación de riqueza.

*Desarrollo de la “intermediación social” en las comunidades rurales.* Mientras que la introducción de los servicios de microfinanciamiento se centra en fortalecer la capacidad de los proveedores para adoptar medidas que reduzcan los costos de transacción, la asistencia a las comunidades para que se organicen y administren fondos comunales puede reducir los costos para los consumidores de servicios financieros al crear una interfaz entre las instituciones financieras y mismas las comunidades. La aplicación mejor conocida de este enfoque es en los programas de banca comunal apoyados por FINCA, Freedom from Hunger y CARE.

*Apoyo a programas piloto para desarrollar instrumentos de gestión de riesgos:* El mejoramiento del sistema de financiamiento rural exige del desarrollo de instrumentos eficaces en función de los costos que permitan a los productores, intermediarios y a otros reducir su exposición al riesgo de covarianza. Se considera que el riesgo de covarianza relacionado con la concesión de préstamos a fincas y a industrias relacionadas con la agricultura es un impedimento importante para que las instituciones financieras extiendan sus servicios a las zonas rurales. En ausencia de mecanismos de aseguramiento formales, los empresarios rurales ven los préstamos recibidos de los bancos públicos como un mecanismo de aseguramiento *de facto*. La banca pública por lo general reprograma la deuda o incluso la condona en casos de pérdidas graves de cosechas por mal tiempo, y el gobierno cubre las pérdidas bancarias resultantes. Por ello, es probable que los prestatarios potenciales recurran a la banca pública sin importar la inferior calidad de sus servicios. La existencia de seguros permite la separación entre la función de aseguramiento y la función de concesión de préstamos, lo cual brindaría a las entidades financieras privadas una oportunidad para competir en el mismo nivel con los bancos públicos.

*Desarrollo de sistemas de información rural.* La información sobre historiales crediticios puede complementarse con información de producción agregada y, de esta forma, ayudar a los prestamistas a calcular el riesgo de los posibles préstamos. Los sistemas estándar de información crediticia se limitan al historial de pago de clientes individuales y, en algunos casos, al historial salarial, y se utilizan para desarrollar modelos de clasificación del crédito que predicen la probabilidad de que un prestatario potencial incumpla sus obligaciones de pago. Los prestamistas potenciales pueden complementar esta información con datos de producción y precios agregados para predecir el flujo de caja esperado de los productores rurales no asalariados.

### 3. Promover un enfoque de “espacio rural” y el desarrollo regional

A continuación presentamos varios casos exitosos de proyectos de desarrollo dirigidos por la comunidad. Algunos combinan los enfoques comunitarios, el fortalecimiento municipal y el desarrollo regional (territorial).

#### **Proyectos dirigidos por la comunidad en el nordeste de Brasil – el Programa de Alivio de la Pobreza Rural (RPAP)**

Este programa surgió del Programa de Desarrollo Rural del Nordeste (1985) cuando éste fue reformulado en 1993, siguiendo los lineamientos del componente de un pequeño proyecto piloto. Este programa está reduciendo la pobreza no solo prestando servicios sino cambiando la forma en que se asignan las prioridades, se orientan y se prestan los servicios. La inversión se emplea como catalizador de la participación comunitaria. Las asociaciones comunitarias identifican y priorizan sus necesidades más esenciales, y sus opciones se ven limitadas únicamente por una corta lista negativa de subproyectos que no cumplen con las reglas del Banco Mundial. Estos proyectos desarrollan una infraestructura rural de alta calidad para los pobres incurriendo en costos 40 por ciento menores que inversiones de calidad similar suministradas por entidades públicas. Las comunidades preparan, ejecutan, operan y mantienen los subproyectos, creando un sentido de apropiación y fomentando la sostenibilidad. Los resultados de estos proyectos han hecho que los gobernadores del nordeste, un variado grupo de personalidades que representan una diversidad de partidos políticos, salgan a apoyar de forma inequívoca el enfoque y la continuidad del programa.

*Principios de diseño clave.* Este enfoque funcionó porque existía el compromiso político para promover la descentralización. En Brasil, según la Constitución de 1988, la principal responsabilidad y la dotación de recursos para llevar a cabo programas de desarrollo recaía en los estados, municipalidades y comunidades locales, no en el gobierno central. Dentro de este entorno institucional y político tan favorable, los proyectos combinaron los principios siguientes:

- **El apoyo político de figuras políticas clave** fue crucial en las primeras etapas de planificación y permitió ensayar el enfoque descentralizado que en ese entonces se consideraba muy innovador. La toma de decisiones fiscales y de inversión era descentralizada. Posteriormente, el *enfoque piloto* permitió la experimentación y también fue fundamental para recibir, por medio de un historial demostrado, un amplio apoyo político para ampliarlo.
- **El estado debe proporcionar fondos para apoyar a la Unidad Técnica Estatal.** Esto aumenta la apropiación política del proceso y la sostenibilidad a largo plazo de esta institución supervisora central. La Unidad Técnica Estatal también está ubicada dentro de una dependencia del gobierno estatal con capacidad técnica y que tiende a ser imparcial, como lo es el departamento de planificación.
- **La comunidad administra los recursos.** El 100 por ciento de los fondos para un subproyecto aprobado se desembolsa directamente a las comunidades. Esto asegura que los grupos comunitarios estén intrínsecamente involucrados y asuman la responsabilidad de cada fase del proyecto.
- **Todos los miembros de una asociación pueden votar.** Además, todos los adultos de una comunidad tienen derecho a participar en una asociación. Si bien no se establecieron cuotas por género, una parte significativa de los afiliados y del liderazgo son mujeres.
- **Pocas ‘reglas del juego’ pero sencillas** fueron difundidas ampliamente y luego fueron aplicadas de manera coherente y transparente. El énfasis en la pobreza era simple, explícito y fácilmente verificable. Al emplear criterios objetivos, las reglas promovieron la transparencia y minimizaron la ingerencia política. Pueden formularse reglas más específicas que varían de un estado a otro y están sujetas a negociación. Estas reglas se incorporan en un Manual de Operaciones detallado que está disponible para las comunidades y los administradores del proyecto.
- **Mayor participación de los beneficiarios en el financiamiento.** Esto fomenta la voluntad de compartir las responsabilidades por la operación y protección de las inversiones del proyecto.
- **Diseño de mecanismos de ‘libramiento’ en los proyectos** de manera que las comunidades insatisfechas puedan apelar a los niveles superiores (pero no sin incurrir en una penalidad si el reclamo no se justifica).
- **Flexibilidad en el diseño del programa** que permitió a los planes institucionales evolucionar y adaptarse a las necesidades/demandas locales. Esto también favoreció la existencia simultánea de distintos planes en municipalidades vecinas, establecidos de acuerdo a sus capacidades/necesidades. Por ejemplo, la transferencia del PAC al FUMAC ocurrió como respuesta a la demanda de las asociaciones comunitarias. Éstas saben que los consejos del FUMAC son un mecanismo accesible para la toma de decisiones y tienen un presupuesto máximo por

año. El funcionamiento del FUMAC ha sido facilitado por los alcaldes, quienes reconocen el éxito del programa y desean involucrarse más ya que perciben que el mecanismo beneficia a su municipalidad.

- **Sostenibilidad institucional al involucrar a las autoridades locales**, con distintas maneras de hacer las cosas, por medio de una división de 80/20 en los escaños del concejo municipal. Más del 30 por ciento de las municipalidades están empleando el enfoque de patrocinio de proyectos en su labor diaria de asignación de otros fondos.
- **Una burocracia mínima es fundamental**, ya que reduce los costos administrativos y mantiene bajos los gastos fijos (generalmente en un 7 por ciento —5 por ciento por concepto de asistencia técnica, 2 por ciento por gastos de operación— incluidos los gastos de supervisión del proyecto de la Unidad Técnica Estatal, pero no los salarios, que son costeados por el estado).

### **Servicios rurales básicos: Bolivia: abastecimiento de agua y saneamiento en zonas rurales**

La meta del proyecto es ayudar a reducir la pobreza en las zonas rurales aumentando la productividad por medio de mejoras en las condiciones de salud y un uso más eficiente del tiempo ahorrado en la recolección de agua. Específicamente, el proyecto tenía tres objetivos principales. Primero, aumentar la cobertura y el uso sostenible del agua y los servicios de saneamiento. Segundo, ayudar a las unidades de administración del agua y el saneamiento a nivel de departamento (UNASBA) para que pudieran brindar asistencia técnica a los gobiernos municipales y a las comunidades locales. Y, tercero, fortalecer la capacidad de la unidad sectorial a nivel del gobierno central (DIGESBA). Para alcanzar estos objetivos, el proyecto incluyó un componente de infraestructura para el agua rural y el saneamiento, así como un programa de fortalecimiento de las capacidades institucionales. Como parte del primer componente, para la fecha de conclusión del proyecto, en diciembre de 2000, se construirán alrededor de 600 sistemas de agua (cerca de 370.000 beneficiarios).

*Por qué ha sido considerado una práctica óptima.* Desde un inicio, el proyecto adoptó elementos de diseño identificados como prácticas óptimas por los expertos internacionales y que fueron ensayados en un proyecto piloto ejecutado por el Banco Mundial y el PNUD, el denominado Programa del Agua (1991-1993). Estos elementos son:

- *Marco institucional sectorial adecuado.* A nivel central, el sector está organizado en una pequeña unidad (DIGESBA, dentro del Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos), que es responsable de la formulación de políticas, la planificación del sector y la movilización de recursos. A nivel departamental, a DIGESBA la representa una pequeña unidad (UNASBA), cuya función es promover las políticas del gobierno central y financiar el diseño de proyectos. Las municipalidades son responsables de abastecer el agua y recibir sumas considerables de fondos centrales para emplearlos en los proyectos de inversión. Las comunidades contribuyen con mano de obra y, en algunos casos, con efectivo (cuando las comunidades no han podido movilizar el efectivo, las municipalidades han aportado los fondos. Sin embargo, estas comunidades tienen una deuda que pagar en términos de mano de obra para otros proyectos municipales).
- *Financiamiento conjunto entre el proyecto, la municipalidad y la comunidad local.* La política financiera del proyecto incluye un subsidio máximo de US\$70 per cápita, dejando en manos de la comunidad y la municipalidad el financiamiento de cualquier servicio cuyo costo supere el subsidio.
- *Descentralización hacia las municipalidades.* Se identificó y discutió los programas de abastecimiento de agua como parte de los planes operativos de las municipalidades.
- *Significativa participación municipal.* Las municipalidades aportaron hasta un 25 por ciento de los costos de inversión y también son responsables de brindar asistencia técnica de largo plazo a las comunidades.
- *Responsabilidad comunitaria por la operación y el mantenimiento.* Las comunidades, por medio de sus comités y operadores del agua, son responsables del funcionamiento diario de los sistemas.
- *Apoyo educativo a las comunidades.* Las comunidades y los comités del agua reciben asistencia técnica en la operación de los sistemas, así como educación en higiene a fin de maximizar los beneficios del uso de los nuevos sistemas de agua.

*Principios de funcionamiento básicos.* El diseño del proyecto se basó en tres principios básicos, a saber:

- *La comunidad participa.* La participación comunitaria es el principal principio de diseño para aumentar las probabilidades de sostenibilidad y eficiencia económica.

- *Las inversiones tienen una alta prioridad para la comunidad.* El proyecto se aseguró que las inversiones propuestas tuvieran una alta prioridad para la comunidad. Esto lo hizo basándose en los planes de desarrollo municipal quinquenales, que son preparados por las municipalidades en colaboración con las organizaciones territoriales de base y los Comités de Vigilancia.
- *Las comunidades y municipalidades contribuyen financieramente al máximo.* El proyecto se asegura que las inversiones tengan costos mínimos y estén basados en la demanda, definiendo bajas subvenciones para inversión per cápita y maximizando el aporte financiero de las municipalidades y comunidades al proyecto.

### **El Proyecto de Desarrollo Rural en Zonas Marginales de México, APL I y II; y el Proyecto de Descentralización y Desarrollo Regional**

Estos dos proyectos se complementan bien entre sí en el contexto de la búsqueda del desarrollo regional. El Proyecto de Desarrollo Rural establece nuevos mecanismos e instituciones participativas para abordar las necesidades prioritarias locales a nivel regional, y promueve actividades de generación de ingresos dentro y fuera de la finca, el desarrollo comunitario y el aumento del capital social. Por su parte, el Proyecto de Descentralización y Desarrollo Regional invierte en el desarrollo municipal desde la perspectiva del mejoramiento de la infraestructura básica y el fortalecimiento institucional.

*El Programa de Desarrollo Rural en Zonas Marginales* busca mejorar el nivel de vida y los ingresos de los pequeños agricultores en varias zonas marginales seleccionadas, que son de las más pobres del país, por medio de aumentos sostenibles en la productividad y una mayor seguridad alimentaria. El programa pretende mejorar la capacidad productiva de los agricultores participantes por medio de un enfoque centrado en la comunidad, de la siguiente manera: (a) facilitando la introducción de sistemas de producción agrícola sostenibles, diversificación mediante un mayor acceso a recursos financieros y servicios agrícolas, y actividades fuera de la finca, (b) promoviendo el desarrollo socioeconómico de las comunidades, su organización y participación, (c) mejorando la prestación de servicios eficaces de apoyo técnico y capacitación a organizaciones de agricultores y productores y (d) fomentando un sistema eficaz y descentralizado de toma de decisiones que promueva la coordinación institucional a nivel regional. El desarrollo de los consejos regionales es el aspecto más particular de este programa. El proyecto promoverá la participación de los pueblos indígenas, ya que ellos representan alrededor del 67 por ciento de la población meta, y de las mujeres, ya que ellas desempeñan una función clave en las actividades agrícolas y en la nutrición familiar.

A nivel regional y local, el proyecto formuló acuerdos de ejecución que fortalecen la apropiación y la rendición de cuentas en el ámbito comunitario y estimula la participación de los beneficiarios y de la sociedad civil. A nivel de cada una de las regiones cubiertas por el proyecto, se estableció un Consejo Regional de Desarrollo Sostenible (CRDS) que representa a los miembros de las comunidades y ejidos, a las organizaciones de productores, al gobierno estatal y a las instituciones públicas pertinentes que operan en el área. El CRDS está encargado de la promoción, el análisis y la selección de los subproyectos presentados por los grupos de productores y las comunidades. El CRDS cuenta con la asistencia de una pequeña unidad técnica para llevar a cabo la evaluación técnica, económica y social de las propuestas, y hacer recomendaciones. El CRDS promueve, además, la coordinación interinstitucional, fomenta la sinergia y la complementariedad con los programas existentes en la región.

El financiamiento para las inversiones productivas funciona como parte de un régimen de donaciones de contrapartida, con una contribución inicial de los beneficiarios de no menos del 30 por ciento de los costos del proyecto. Además, para estas actividades, en el ámbito comunitario se promueve un mecanismo de recuperación de costos para el restante 70 por ciento y, de esta forma, promover la sostenibilidad, la generación de recursos locales y una mejor rendición de cuentas. Los fondos los recuperan los grupos de beneficiarios por medio de las organizaciones comunitarias con la ayuda de entidades especializadas (ONGs, sistemas de ahorro y préstamo existentes, consultores) las cuales, en muchos casos, ya participan en la administración de fondos de capitalización o en regímenes informales de microfinanciamiento. El sistema de incentivos para el reintegro de las deudas en este sistema de fondos rotatorios se sustenta en el concepto de responsabilidad y participación comunitaria/grupal, incluyendo la presión social de los demás interesados. Los fondos siempre se estarán rotando a nivel comunitario según las prioridades internas y los mecanismos definidos por las comunidades y grupos.

*El Proyecto de Descentralización y Desarrollo Regional* busca mejorar la descentralización en el suministro de infraestructura social básica en las municipalidades rurales, apoyando pequeñas inversiones locales y actividades de

fortalecimiento institucional, al tiempo que se desarrollan las capacidades en los tres niveles de gobierno para coordinar inversiones conjuntas y programas de desarrollo municipal. El proyecto propone un enfoque integral y coordinado dirigido a mejorar el capital físico, social e institucional. El capital físico (infraestructura) es necesario para mejorar el acceso de las comunidades marginales pobres a los servicios que no reciben y para mejorar la capacidad de apalancamiento de las municipalidades pobres en su búsqueda de oportunidades económicas. El capital social es necesario para garantizar un enfoque participativo en la identificación de obras para inversión en las etapas de ejecución. Y el capital institucional en los Ayuntamientos es necesario para consolidar un manejo más eficiente de los recursos, especialmente en la formación de capital humano. Esto se traduce en una combinación de: (i) inversión en obras de infraestructura seleccionadas (agua, pavimentado, electrificación rural, escuelas, guarderías), (ii) creación de un mecanismo de incentivos que promueva la aplicación de mejores prácticas administrativas y (iii) programas de desarrollo institucional enfocados en la "profesionalización" de los funcionarios municipales.

El fortalecimiento de las municipalidades rurales mediante inversiones en infraestructura social y desarrollo de capacidades para mejorar sus prácticas administrativas, ayudó a la calidad de vida en esas municipalidades y a la gobernabilidad local. El proyecto tuvo un efecto positivo al reducir la emigración hacia las grandes ciudades o fuera del país y, al mismo tiempo, volver más atractivas las zonas rurales y desarrollar la economía local. La infraestructura social municipal se ha convertido en un factor clave para atraer empresas privadas y reducir el costo de transacción de hacer negocios en las zonas rurales.

El proyecto se fundamenta en la participación de los grupos comunitarios y las ONGs como partes interesadas válidas, durante la preparación y la ejecución de los trabajos. Además, pretende fortalecer las prácticas comunitarias en planificación, ejecución, control de la ejecución de subproyectos, prestación de los servicios correspondientes y mantenimiento, con lo cual ha aumentado la rendición de cuentas municipal y la sostenibilidad. La estrategia del proyecto se sustenta en el uso de un mecanismo de incentivos basado en establecer y supervisar un modelo de buena administración, incluyendo un proceso de control dirigido a verificar el cumplimiento con respecto a los parámetros acordados.

### **Colombia – Préstamos para aprendizaje e innovación (LIL) Magdalena Medio – Una experiencia exitosa en un ambiente de conflicto**

Se trata de un proyecto pionero tanto para el Banco Mundial como para el gobierno de Colombia: promoción de un enfoque centrado en la comunidad, participativo a favor del desarrollo y la paz en una de las regiones más conflictivas del país. El gobierno delegó la ejecución a un consorcio compuesto por una ONG muy respetada y la Diócesis Católica de Barracabermeja, la principal ciudad en la región. Los fondos de contrapartida provienen de la compañía petrolera nacional (ECOPETROL).

*Logros.* El objetivo de desarrollo del LIL era desarrollar la capacidad operativa del consorcio, la red ciudadana (una red informal de miembros de la comunidad y organizaciones) y otros socios, de manera que trabajaran juntos hacia la consecución de los objetivos definidos colectivamente de reducción de la pobreza y coexistencia pacífica en la región de Magdalena Medio. Los dos componentes del proyecto eran: desarrollo de capacidades de administración del programa, así como desarrollo y ejecución de subproyectos (desde inversiones en educación y salud, hasta proyectos de producción en zonas rurales).

El LIL alcanzó sus objetivos de desarrollo. La metodología participativa, orientada a la comunidad para promover el desarrollo en medio del conflicto, ha sido eficaz al crear una visión duradera de un mejor futuro para la región, fortalecer el capital social y humano de la región, movilizar recursos y atención hacia una región otrora olvidada, e iniciar un proceso dirigido por la comunidad de mejoramiento de los servicios básicos y la inversión que podría ampliarse a medida que avance el programa. Los dos componentes del proyecto han tenido resultados tangibles, los cuales se están documentando en el informe final de ejecución, actualmente en preparación. La capacidad del consorcio ha aumentado significativamente, como lo demuestra su aptitud para funcionar en la situación cada vez más compleja de la región, y movilizar y usar con eficacia 14 millones de pesos durante los dos años del LIL (de los cuales los fondos de préstamo y contrapartida correspondieron al 68%). El logro más sorprendente fue el aumento en el capital social y humano: la red ciudadana ahora incluye a 172 organizaciones con 8.640 personas, quienes han interiorizado la visión y las metas del programa. Como parte del componente del subproyecto, se han apoyado 67 iniciativas con un fuerte énfasis en el desarrollo de las capacidades de las organizaciones que las promueven.

*Lecciones.* El modelo participativo de funcionamiento para fomentar el desarrollo ensayado con el LIL funcionó bien en el complejo y conflictivo entorno de la región. El modelo se caracteriza por los siguientes elementos básicos:

- Es sostenido por un agente de cambio (el consorcio) que goza de gran credibilidad entre todas las partes interesadas.
- Se basa en la participación comunitaria e individual para la toma de decisiones sobre el desarrollo de la comunidad, y establece mecanismos específicos para fomentar dicha participación (por ejemplo, los 'núcleos' de la red ciudadana y las iniciativas de proyectos).
- Se basa en una metodología que toma en cuenta la capacidad y la 'situación inicial' de los ciudadanos y, a partir de esta base, emprende el aprendizaje y el desarrollo de las capacidades de las organizaciones comunitarias, de manera que puedan hacerse cargo de su propio desarrollo. Además, reconoce y apoya las organizaciones existentes y las experiencias previas en estas comunidades.
- El agente de cambio funciona de forma descentralizada.
- El personal del agente de cambio actúa en concordancia con los valores definidos de respeto, transparencia, autonomía y defensa del interés público.

Una de las lecciones derivadas de la aplicación de este enfoque ha sido que aumentar la capacidad de las personas y comunidades para que asuman su propio desarrollo, especialmente en un clima de conflicto, toma más tiempo que lo previsto originalmente –sobre todo en lo que se refiere a desarrollar capacidades para preparar y ejecutar proyectos específicos de inversión que deben traducirse en mayores ingresos y mejores condiciones de vida. Una lección clave del proyecto ha sido la necesidad de tener flexibilidad y realizar un aprendizaje continuo cuando se promueve un enfoque participativo en un entorno complejo, además de esperar grandes variaciones en el ritmo de ejecución y desarrollo dependiendo de los cambios en las condiciones en distintas partes de la región. Además, el modelo operativo que fue exitoso con el LIL no puede considerarse un patrón precortado que sencillamente puede copiarse en cualquier otro lugar. Existen muchos elementos esenciales sobre la forma en que se llevan a cabo el proyecto y el programa más amplio del cual es parte, como lo son el compromiso y la dedicación del personal del consorcio que no son fáciles de reproducir.

#### *4. Manejo sostenible de los recursos naturales*

##### **América Central: programas doblemente beneficiosos para el manejo sostenible de los recursos y desarrollo de eco-mercados nicho para pequeños agricultores**

*El Corredor Biológico Mesoamericano (CBM).* Este es un proyecto innovador y único en su especie. En una región históricamente dividida por guerras civiles, ocho naciones han unido esfuerzos para crear un lugar donde la conservación ambiental, las oportunidades económicas y el desarrollo rural caminan mano a mano como base para lograr la sostenibilidad. Conocido como el Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), este estrecho de tierra engloba cerca del 30 por ciento del territorio de América Central y conecta ecosistemas, comunidades indígenas y tierras privadas en el proyecto multinacional de desarrollo sostenible más largo y continuo del mundo. El CBM es una de las áreas más importantes para la protección de la biodiversidad en el planeta –un lugar crítico de biodiversidad.

El Corredor empezó con un acuerdo entre los jefes de estado de los siete países centroamericanos en 1997. Los estados miembros de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) –el brazo ambiental del Sistema de Integración Centroamericano (SICA)– junto con México, han trabajado con organismos internacionales, bancos multilaterales, organizaciones regionales, la sociedad civil y donantes bilaterales para fortalecer y apoyar este enfoque único al desarrollo sostenible. La integración de objetivos económicos y ambientales constituye un pilar fundamental del CBM. Mediante el uso sostenible de los recursos naturales, el Corredor ofrece muchas oportunidades para incrementar la inversión extranjera, crear fuentes de trabajo, generar ingresos económicos y combatir la pobreza.

El vasto inventario de recursos naturales del Corredor da pie a la prestación de servicios ambientales críticos, incluyendo reglamentación hidrológica, recarga de acuíferos, fijación de carbono, conservación del suelo, control de la erosión, conservación de la biodiversidad y una menor vulnerabilidad a los desastres naturales. Hoy en día, los países que integran el Corredor están aprendiendo a asignarle un valor monetario a las cuencas hidrográficas, manglares y a los esfuerzos de conservación para proteger las zonas costeras y otras áreas vulnerables contra los

desastres naturales. Con base en esta nueva conciencia del valor económico de los recursos naturales, las empresas, comunidades, personas y gobiernos de toda la región están empezando a mirar hacia nuevos enfoques de crecimiento centrados en el desarrollo sostenible.

Un aumento en la demanda global de productos inocuos para el ambiente ofrece una oportunidad única para que las empresas y comunidades en el Corredor se constituyan en líderes de los nuevos mercados nicho. Para este fin, los países del Corredor buscan convertir la demanda de productos amigables con el ambiente en mayores oportunidades de exportación para el café cultivado a la sombra, plantas ornamentales, productos orgánicos, madera certificada y otros productos de Mesoamérica. Estas actividades ambientalmente sostenibles ayudan a fortalecer la posición económica de la región y, al mismo tiempo, preservar los recursos naturales vitales.

En el Corredor ya funcionan varios proyectos dirigidos a integrar las metas económicas y ambientales de la región. El impacto positivo de estas actividades económicas que protegen el ambiente está contribuyendo a estimular el surgimiento de otros proyectos de desarrollo sostenible en la región. A continuación se citan algunos ejemplos de proyectos exitosos actualmente en marcha en el Corredor.

*Banano Mejor: Programa de certificación ambiental.* Este programa, que dio inicio en 1991, establece un conjunto completo de pautas ambientales y sociales para la industria del banano, que es notoria por la degradación ambiental que produce y las deplorables condiciones laborales de sus trabajadores. Sin embargo, las fincas de banano participantes en el programa *Banano Mejor* trabajan para evitar la deforestación y erosión del suelo, proteger la seguridad de los trabajadores y usar un mínimo de plaguicidas. Como resultado del programa, la contaminación de ríos y playas ha disminuido considerablemente. La fruta exportada como parte del programa *Banano Mejor* se comercializa con una etiqueta especial que indica su condición de “amigable con el ambiente”, lo cual puede generar una prima económica o abrir puertas en los mercados agrícolas. Algunos participantes en el programa también han desarrollado nuevos productos inocuos para el ambiente, como productos de papel a base del banano, que ayudan a abrir nuevos nichos de mercado. El proyecto se inició en Costa Rica y, por medio de los esfuerzos de integración del Corredor, se ha expandido a Panamá, y en Guatemala y Honduras ya existen planes para su adopción.

*ECO-O.K.: Programa de certificación del café.* Las fincas de café cultivado a la sombra albergan una abundante biodiversidad y sirven de hábitat para una gran variedad de pájaros cantores. Por su parte, las plantaciones al sol destruyen gran parte de este importante hábitat. El programa de certificación ECO-O.K. fue diseñado como respuesta a las preocupaciones en torno a la pérdida de hábitats en la región cuando muchos caficultores cambiaron de las plantaciones tradicionales sombreadas a plantaciones más extensas y comerciales al sol. El programa, que empezó en Guatemala, certifica el café cultivado a la sombra con un sello de aprobación “ECO-O.K.” y ayuda a los productores a conservar los hábitats naturales. La certificación especial también permite a los productores cobrar una prima en los mercados nicho de especialidades de productos ambientalmente inocuos. Por medio del Corredor, el programa se ha expandido a El Salvador. Programas como el ECO-O.K. le están demostrando a los productores de café dentro del Corredor que pueden proteger la diversidad biológica y, al mismo tiempo, generar ganancias considerables.

La devastación provocada por el huracán Mitch (1998) constituye quizás el ejemplo más vívido de la magnitud de la miseria humana causada por los desastres naturales. Años de deforestación y un mal uso de la tierra en la región magnificaron los efectos de esta tragedia humana y ambiental. A la inversa, en las zonas donde el deterioro ambiental no era tan severo, los efectos del huracán fueron menos destructivos. El valor de la cooperación regional se hizo evidente inmediatamente después de Mitch y ayudó a acelerar los esfuerzos de acercamiento en la región. Por medio de varios proyectos de atenuación de desastres, el Corredor proporciona una cuerda de salvamento para los pueblos centroamericanos, un punto sumamente importante dada la historia climática de la región. Esto es válido para los pobres, quienes, por lo general, están a merced de la devastación de los desastres naturales. Las vastas acciones de reforestación pueden ayudar a evitar una fuerte erosión y deslizamientos de tierra que podrían ser mortales para las comunidades en el Corredor, como lo demostrara trágicamente el huracán Mitch, y están teniendo un impacto tangible en la protección de la vida humana. Otros proyectos en el Corredor, como el de protección de manglares, conservación de bosques costeros, prevención de incendios forestales y mantenimiento de ecosistemas marinos sanos, ayudan a proteger los recursos naturales vitales para la supervivencia de muchas personas en la región.

## **Manejo sostenible de los recursos naturales: proyectos de ordenación de tierras en Brasil, en los estados de Paraná, Santa Catarina, Sao Paulo y Rio Grande do Sul**

El gobierno señaló que el foco de atención del proyecto de Paraná era resolver los serios problemas ambientales que afectaban las zonas rurales revirtiendo el proceso de degradación del agua y el suelo a fin de establecer sistemas de producción sostenibles. Los resultados del proyecto de conformidad con las evaluaciones *ex ante* de los prestatarios, las evaluaciones de medio período y las evaluaciones *ex post*, indican que una reducción significativa en la erosión del suelo en las microáreas de captación beneficiadas, producto principalmente de una mayor sensibilización de los agricultores y de la adopción del proyecto, indujeron a la aplicación de prácticas de conservación. Estas medidas produjeron aumentos considerables en la productividad y la humanización de los “trabajos en el campo” de los agricultores. Los proyectos revirtieron las tendencias decrecientes en la productividad agrícola del estado, producto de una severa degradación de la tierra, en un momento en que la sociedad era cada vez más consciente del deterioro ambiental inducido por las prácticas agrícolas.

Las evaluaciones *ex post*, aunque se vieron complicadas por la sequía, mostraron resultados extraordinarios:

- La productividad de los cultivos principales –maíz, trigo y frijol de soya– se estima que superó las expectativas previas al proyecto en un 20-35 por ciento.
- La pérdida de suelos se redujo entre un 10 y un 50 por ciento.
- Las escorrentías en los arroyos contenían menos sólidos suspendidos, bacterias coliformes y residuos de plaguicidas, con lo cual se redujeron los costos de eliminación de aterramientos y de tratamiento de aguas en las zonas río abajo, y se redujo, además, la incidencia de enfermedades transmitidas por el agua y el envenenamiento por plaguicidas.
- Los costos de mantenimiento de los caminos rurales se redujeron en hasta un 80 por ciento; y un mejor acceso en todo tipo de clima estimuló las actividades comerciales y sociales.
- Se adoptaron prácticas mejoradas de explotación de tierras en unas 400.000 ha en 534 microáreas de captación asistidas (el 103 por ciento de la meta prevista), capaces colectivamente de aumentar la retención del agua en las tierras de cultivo, mejorando la estructura del suelo, aumentando la fertilidad y reduciendo la erosión.
- Se benefició a alrededor de 106.000 familias agrícolas con una u otra forma de asistencia –el 131 por ciento de la meta prevista y una cifra que equivale a cerca del 35 por ciento de todos los agricultores del estado. La adopción espontánea de prácticas mejoradas ocurrió en otras 480.000 ha en microáreas de captación no seleccionadas por el proyecto.

Los proyectos promovieron con éxito la adopción de enfoques participativos innovadores en el mejoramiento de las prácticas de ordenación de la tierra entre agricultores y comunidades rurales. Estos enfoques han acelerado la introducción de mejoras que reducen los costos en efectivo y las exigencias de mano de obra, producen aumentos tempranos en la productividad de las fincas, y mejoran las posibilidades de los agricultores de mantener sus actividades económicas en su propia tierra en un entorno comercial cada vez más desfavorable.

Otros dos estados (Sao Paulo y Rio Grande do Sul) ya están aplicando estrategias de desarrollo de microáreas de captación como parte de dos proyectos estatales financiados por el Banco Mundial, basados en las lecciones derivadas de los proyectos de Paraná (un proyecto anterior exitoso de ordenación de tierras) y de Santa Catarina. La estrategia también se está convirtiendo en un punto de referencia para la estrategia nacional de desarrollo de cuencas hidrográficas, preparada por el Ministerio Federal del Ambiente, y para el Programa de Desarrollo de Microáreas de Captación del estado de Río de Janeiro, preparado por la Secretaría de Agricultura de Río de Janeiro.

### *5. Desarrollar el capital humano y social*

#### **Centros educativos administrados por la comunidad para la educación básica rural**

*El proyecto EDUCO en El Salvador* fue precursor del modelo de centros educativos administrados por la comunidad. Este modelo ha sido adoptado en varios otros países, incluyendo Guatemala y Honduras. El principio básico de las escuelas administradas por la comunidad es separar la educación del financiamiento. El financiamiento continúa siendo responsabilidad del sector público, pero la prestación de los servicios se transfiere directamente a las asociaciones comunales. En la práctica, esto significa que gran parte de los recursos de estos proyectos y del

presupuesto gubernamental para educación se transfiere directamente a las asociaciones comunitarias (incluidos los padres de familia) para pagar por todos los insumos escolares, incluyendo a los maestros. Las asociaciones tienen a su cargo la contratación/despido de maestros, quienes, según el modelo, no son servidores públicos sino empleados del sector privado sujetos a las disposiciones del Código de Trabajo que regula a los trabajadores del sector privado (incluyendo los aspectos de seguridad social).

*Resultados positivos en la práctica.* Hasta la fecha, los resultados en El Salvador, Guatemala y Honduras han sido alentadores. Los mismos muestran un aumento sustancial en el capital social. Algunos indicadores importantes son: mayor número de niños matriculados, una enorme capacidad de las comunidades para organizar asociaciones que administren las escuelas, la capacidad de las asociaciones de padres de familia para administrar recursos y maestros, mayor asistencia a clases de maestros y estudiantes. Los beneficios para los niños han sido considerables: un aumento en la retención escolar (y, por ende, un mayor grado de instrucción medido por los años de escolaridad), movilización de recursos adicionales para la educación de los niños (para mejoras en la infraestructura, alimentación escolar, programas de alfabetización, etc.).

#### 6. Fortalecer la gestión de riesgos y las redes de protección

##### **PROGRESA de México. (Este programa no es financiado por el Banco pero se considera un ejemplo de aplicación de prácticas óptimas en un programa de redes de protección)**<sup>45</sup>

Lanzado en 1997, PROGRESA brinda asistencia integral en educación, salud y nutrición a hogares pobres en las zonas rurales pobres del país. A condición de tener un buen registro de asistencia a clases, el programa otorga estipendios escolares para estudiantes de primaria media y secundaria de ciclo básico, así como subsidios para la compra de útiles escolares. Además, brinda servicios básicos de salud, educación en salud, dinero para alimentación y suplementos nutricionales para mujeres embarazadas o en período de lactancia y para los niños menores de 5 años. El programa atiende a 2,6 millones de familias. Las evaluaciones sugieren una disminución del 22 por ciento en la morbilidad de niños menores de 2 años, un aumento del 21 por ciento en la matriculación femenina en secundarias de ciclo básico y un incremento del 18 por ciento en los servicios prestados por las clínicas de salud, así como un aumento en la matriculación de un año entre la población meta.

La ventaja de los programas que condicionan la conducta, como PROGRESA es que están sujetos que se den ciertos beneficios como la asistencia a clases y la prestación de servicios de salud y, por ende, tienen un enfoque sobre dos flancos para la reducción de riesgos: brindando apoyo a las rentas de las familias pobres de hoy y, al mismo tiempo, reduciendo la transmisión intergeneracional del riesgo en los ingresos aumentando la acumulación de capital humano entre la futura fuerza laboral. Por otro lado, el régimen de impuestos negativos a la renta, depende de un sistema fiscal generalizado que funcione bien, pero puede proporcionar eficientemente un subsidio automático a las familias cuya renta esté por debajo de cierto nivel meta; sin embargo, los beneficios se reducen gradualmente a medida que aumentan los ingresos.

PROGRESA es un buen programa pero tiene algunas áreas que pueden mejorarse, como las siguientes:

- *El lado de la oferta.* Al aumentar la demanda de matriculación y servicios de salud, PROGRESA está generando tensiones en el lado de la oferta. Para evitar estas tensiones, es necesaria una estrecha coordinación con los ministerios de los sectores de educación y salud. En términos más generales, permanece una incertidumbre acerca del impacto relativo de los programas basados en la demanda y en la oferta para mejorar la educación y los servicios de salud entre los pobres rurales.
- *Transferencias, focalización y participación comunitaria.* El ingreso promedio transferido por PROGRESA es de 253 pesos al mes, lo que representa el 22 por ciento del ingreso total promedio de los beneficiarios. Sin embargo, las familias con muchos niños en la escuela pueden recibir hasta 600 pesos al mes, lo que podría ser una forma onerosa de lograr los objetivos del programa. En general, la focalización del programa está bien hecha, pero en los pueblos donde la mayoría de la población es pobre, sería mejor no utilizar estudios sobre los medios económicos

---

<sup>45</sup> Extracted from the México – Social Protection Policy Note, August 2000 (Gillette Hall and Ana-Maria Arriagada) and the Poverty and Inequality Policy note, August 2000 (Quentin Wodon and Eduardo Velez).

para evitar tensiones entre beneficiarios y no beneficiarios. En algunas zonas, la lógica individual que aplica PROGRESA podría no combinar bien con los valores comunitarios tradicionales.

### **Proyecto de manejo de riesgos relacionados con la pluviosidad en Nicaragua, y estudio de seguros de cosechas en México**

El manejo de riesgos frente a calamidades naturales es un área bastante nueva de la asistencia al desarrollo. El Proyecto de Manejo de Riesgos Relacionados con la Pluviosidad en Nicaragua (mayo de 2000) es un buen ejemplo de un proyecto con este tipo de asistencia. El Estudio de Seguros de Cosechas en México (abril de 2001) es un buen ejemplo de asistencia analítica para fortalecer el sistema de seguros de cosechas y ayudar a los agricultores pobres, con bajos ingresos a manejar mejor los riesgos. Estudios recientes (por ejemplo, el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001* del Banco Mundial sobre el tema de la pobreza) muestran que los pobres son afectados directamente por las catástrofes naturales e indirectamente por los efectos de largo plazo de inversiones ineficientes y un menor crecimiento. Los seguros contra los embates naturales devastadores reducen la presión sobre los presupuestos gubernamentales, posibilitan un alivio oportuno para los pobres, evitan la depreciación de la infraestructura pública y promueven una asignación más eficiente de los recursos.

Proyecto de Manejo de Riesgos Relacionados con la Pluviosidad en Nicaragua. Este proyecto reducirá la vulnerabilidad del país frente a las consecuencias de los desastres naturales. La economía nicaragüense ha sido vulnerable a considerables riesgos naturales. Además de crear compromisos fiscales inesperados, los desastres también producen un aumento en las importaciones, sobre todo de cereales para el consumo humano en condiciones de sequía, así como de bienes de capital para la reconstrucción de la infraestructura después de desastres de aparición repentina, como huracanes y terremotos. La protección de los pobres, un funcionamiento eficaz de los mercados de factores, un crecimiento agrícola sostenible y un uso eficiente de los recursos mediante el desarrollo del sector privado, son elementos clave de la estrategia del Banco en Nicaragua, tal y como se ha articulado en la más reciente Estrategia de la Ayuda a los Países del Banco Mundial. Al transferir los riesgos naturales nicaragüenses a los mercados de capital internacionales y estimular el establecimiento interno de instrumentos de aseguramiento, el proyecto propuesto contribuirá a alcanzar los principales objetivos de la estrategia del Banco.

Las estimaciones muestran que de repetirse una sequía con la intensidad de la acaecida en 1994, el costo sería de alrededor de US\$60 millones, cerca de una décima parte del PIB agrícola; y los costos pesarían más sobre los más pobres. Los desastres de aparición rápida, como los causados por una precipitación excesiva, inundaciones y terremotos tienen considerables costos macroeconómicos, también con un impacto desproporcionado sobre los pobres. Las pérdidas sin precedentes para la producción y la infraestructura pública después del huracán Mitch en octubre de 1998, representan el ejemplo más reciente del impacto de las inundaciones. Los costos totales del desastre se estimaron entre US\$500-US\$1.500 millones y las pérdidas para el sector agrícola, entre US\$100-150 millones. El terremoto de Managua en 1972 también causó daños considerables a la propiedad pública, a las empresas y a las viviendas.

La meta principal de este proyecto es establecer sistemas de seguros basados en el mercado para proteger al gobierno de Nicaragua de los riesgos fiscales provocados por desastres naturales de dimensiones catastróficas. Al transferir los riesgos a los mercados financieros internacionales, el proyecto apoyará los esfuerzos gubernamentales de mitigación de desastres, en lugar de que simplemente reaccionen a ellos. Dado que el exitoso establecimiento de un sistema de seguros podría poner en acción pagos al gobierno, el proyecto, aunque basado principalmente en iniciativas actualmente en marcha del gobierno y del Banco, ayudará además a desarrollar un marco transparente para la atención de desastres y las labores de reconstrucción. Asimismo, utilizando los puntos de referencia para infraestructura y precios creados por el contrato de seguros establecido por el gobierno, el proyecto identificará métodos para estimular un mayor uso privado de los seguros contra la disminución de ingresos causada por los riesgos naturales. El proyecto se concentrará especialmente en los riesgos producidos por condiciones extremas de precipitación: sequías e inundaciones. Pero también buscará el establecimiento de seguros contra otros riesgos catastróficos, como los terremotos.

El proyecto contribuirá al objetivo gubernamental de tener más control sobre el financiamiento en caso de desastre y transparencia en las labores de atención de desastres y reconstrucción. Para tener un mayor control sobre el financiamiento de las tareas de atención de desastres y reconstrucción, el Congreso Nacional recientemente aprobó la Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, con la cual se establecerá el Fondo Nacional para Desastres y se formularán las pautas para la movilización eficaz del

financiamiento disponible. Un área particularmente susceptible a los desastres es la agricultura, que contribuye con más de un tercio del PIB y del empleo productivo del país, y con más de tres cuartas partes de las exportaciones nacionales. Con solo un 8 por ciento de la tierra agrícola irrigada, la sequía ha sido una amenaza constante –en 1994 se registró una de las sequías más severas de los últimos 30 años, seguida de una sequía menos severa pero más extensa en 1997/1998. Las sequías no tienen un efecto macroeconómico significativo en Nicaragua, pero, como en 1994, el mayor impacto lo reciben los pobres cuando grandes cantidades de pequeños productores de granos básicos, como maíz, frijoles, e incluso de sorgo que es resistente a la sequía, pierden sus cosechas.

*México: Seguro indizado según el clima.* El sistema nacional de seguros de México para el sector rural está experimentando cambios importantes. Existen propuestas para eliminar AGROSEMEX, la compañía estatal de seguros agrícolas, como proveedor directo de seguros a los agricultores y convertirla en una empresa de reaseguros. El gobierno también desea crear nuevos tipos de seguros, ampliar la cobertura de aseguramiento, en especial a los pequeños productores, y desarrollar formas de reaseguro de los riesgos catastróficos en el sector agrícola. El seguro indizado según el clima es un instrumento de aseguramiento relativamente nuevo cuyos pagos se basan en que ocurra un fenómeno meteorológico, en lugar de en la pérdida real de las cosechas. La principal ventaja de este tipo de seguro es que el clima o fenómeno “desencadenante” (como la escasez de precipitación) puede verificarse independientemente y, por ello, no estar sujeto a las posibilidades de manipulación que están presentes cuando los pagos por indemnización están condicionados a pérdidas agrícolas reales. Y, dado que los contratos y los pagos por indemnización son los mismos para todos los compradores por unidad de seguro, se reducen los problemas habituales de riesgo subjetivo y selección adversa asociados con los seguros públicos de cosechas. Además, será más fácil administrar el seguro, ya que no habrá contratos individuales por firmar, ni inspecciones a las fincas, ni valoraciones individuales de pérdidas. Esto puede ayudar a que los seguros sean asequibles para una gran cantidad de personas, incluyendo a los comerciantes agrícolas, propietarios de almacenes y trabajadores sin tierra cuyos ingresos también se ven afectados cuando ocurren fenómenos para los que no existe un seguro.

Los resultados derivados de un estudio de factibilidad señalan que existe una buena posibilidad para desarrollar este tipo de seguro para ciertas regiones de México. La correlación entre los niveles de rendimiento y precipitación para el 40 por ciento de las áreas cultivadas en los cuatro estados varía entre un 60 y un 80 por ciento. El estudio también mostró que los contratos por precipitación podrían reducir los riesgos para los rendimientos al menos en un 23 por ciento para el 40 por ciento del área cultivada en estos cuatro estados. Dado que el seguro tradicional de cosechas no es ni el medio más apropiado ni el más asequible para los pequeños agricultores con escasos recursos, podría considerarse un seguro indizado según el clima para determinar si realmente generaría ahorros.

## Apéndice 5 Dimensiones de género en el desarrollo rural: Un diagnóstico

### Introducción y resumen

El presente apéndice describe los aspectos de género que están presentes en el contexto rural. Se concentra en el ámbito de la producción –tanto agrícola como no agrícola– así como en insumos de importancia clave para aumentar la productividad, tales como tierra y mejor tecnología y servicios financieros.<sup>46</sup> Los aspectos de género en aspectos de reproducción, educación, analfabetismo y violencia, se plantean en la medida en que afectan las decisiones de hombres y mujeres en cuanto a producción y productividad, así como las oportunidades, en diversa medida.

Los papeles asignados por razón de género en la producción agrícola y no agrícola varían ampliamente según el país, la región y el origen étnico. Asimismo, son dinámicos y relacionales, y los papeles de ambos se influyen mutuamente. El Apéndice muestra que para mejorar las vidas de los pobres de las zonas rurales, los programas de desarrollo rural deben tomar en cuenta los papeles asignados por razón de género y la manera en que se cruzan con los ámbitos reproductivo y comunitario. La razón es que estos papeles dictan las oportunidades y limitaciones que enfrentan hombres y mujeres, quienes contribuyen y se benefician del desarrollo económico, social y político de las zonas rurales.

Al margen de las variaciones según la región y el origen étnico, se puede hacer una generalización sobre los papeles sociales predominantes de hombres y mujeres en la región. En particular, en las sociedades rurales prevalece el patrón de las mujeres como responsables de las labores domésticas y de crianza, mientras que los hombres constituyen la principal fuente de ingresos. Las mujeres también desempeñan labores productivas, pero para aquellas que son esposas, estas labores casi siempre son secundarias a sus deberes en el hogar. Por el contrario, las madres solteras constituyen un grupo especial en vista de que necesitan hacer malabarismos para compatibilizar las actividades domésticas y productivas. Por su parte, los esposos que viven con su pareja pueden ayudar o, incluso, jugar un papel dominante en las labores del hogar, tales como la recolección de agua y combustible, pero estas responsabilidades continúan siendo del dominio exclusivo de las mujeres.<sup>47</sup>

*El área de servicios de salud reproductiva y, en particular, la planificación familiar específica a la cultura debe ser, en consecuencia, una de las estrategias clave de inversión para el desarrollo rural.* Tal estrategia ofrecería beneficios directos a las mujeres al facilitar su participación en actividades productivas. De hecho, las lecciones derivadas de proyectos del Banco Mundial en países tan diversos como Ecuador y Argentina indican que no es suficiente promover proyectos de producción para las mujeres si estos no toman en cuenta sus labores de crianza y la carga doméstica resultante. Las mujeres, aunque también los hombres, manifiestan explícitamente esta necesidad básica. La provisión de servicios de planificación familiar seguros y sensibles a la cultura tiene importantes efectos secundarios sobre los hombres al reducir la relación de dependencia y los niveles de ingreso requeridos para sostener a la familia.

*Con el propósito de aumentar la productividad y las ganancias de hombres y mujeres, otra parte integral de la estrategia de desarrollo rural debe ser promover tanto el sector agrícola como el no agrícola.* El primero continúa siendo una importante fuente de empleo para los hombres, mientras que el sector no agrícola reviste particular importancia para las mujeres en vista de las limitaciones impuestas por sus responsabilidades domésticas y de crianza. Sin embargo, aun se puede hacer mucho para mejorar las oportunidades de las mujeres en la agricultura. El sector es de vital importancia para muchas mujeres campesinas a medida que aumenta la cantidad de mujeres agricultoras debido a la migración masculina. Asimismo, las mujeres enfrentan limitaciones adicionales en comparación con sus contrapartes masculinas en cuanto al acceso a insumos de importancia clave para la producción agrícola, tales como

---

<sup>46</sup> Apéndice extraído del documento elaborado por Maria Correia para el plan de acción rural para la región de América Latina y el Caribe. 17/5/2001.

<sup>47</sup> Los hombres tienden a predominar en posiciones de liderazgo y cargos públicos, aunque el liderazgo en organizaciones locales puede variar dependiendo de los papeles asignados por razón de género. Por ejemplo, las mujeres mejicanas participan en los comités de salud y educación, de acuerdo con sus funciones tradicionales, mientras que los hombres forman parte de comités y grupos relacionados con la producción.

tierra, crédito y tecnología mejorada. En vista de la creciente cantidad de mujeres que son jefes de familia, una estrategia de desarrollo rural que invierta tanto en los hombres como en las mujeres de las zonas rurales se justifica en términos de la equidad. Además, se justifica en términos de la eficiencia dado que estudios empíricos alrededor del mundo muestran que las mujeres suelen gastar una gran parte de sus ingresos en alimentos y en cuidados de la salud para los niños, así como en bienes para consumo general en el hogar. Por el contrario, los hombres retienen un control discrecional sobre una mayor parte de sus ingresos, para gastos personales.

*Seguir mejorando la distribución equitativa de la tierra según el género mediante mecanismos como titulación conjunta y dando preferencia a las mujeres que son jefes de familia, sería otro aspecto clave de la estrategia de desarrollo rural. La tierra es un bien esencial para hombres y mujeres agricultores en términos del aumento a la productividad, pero también es un determinante clave de pobreza. La tierra afecta la capacidad de un individuo de negociar la asignación de mano de obra, los ingresos y otros insumos y, por ende, influye en el bienestar del hogar. Asimismo, la tierra es una importante fuente de ingresos para asegurar la vejez.*

*Finalmente, si bien las estrategias de corto plazo deben concentrarse en las necesidades más apremiantes y serias de la población rural –que para los hombres suelen estar en el área de la productividad y para las mujeres en la esfera dual reproducción-producción– las medidas de largo plazo deben enfocarse en la igualdad de los papeles asignados por razón de género o bien, en “compartir” dichas funciones. Los papeles inflexibles pueden conducir a una asignación ineficiente de mano de obra y recursos. Los papeles según el género han sido identificados como fuente primordial de las barreras estructurales hombre-mujer que obstaculizan la paridad económica que influye el trabajo, la productividad y las ganancias de hombres y mujeres (Blau, 1998). Para los hombres, el género puede conducir a comportamientos destructivos y disfuncionales como violencia, alcoholismo, abuso de sustancias y depresión (Pyne, 2000, Barker 1998). Si bien se trata de una tarea de largo plazo, el sistema educativo (y en particular la reducción de estereotipos sexuales), los medios de comunicación y los proyectos de desarrollo pueden, en términos generales, influir en los papeles asignados por razón de género y, con el tiempo, tendrían un impacto positivo en la generación de ingresos y el crecimiento. Por ejemplo, actualmente existen programas en las zonas rurales de Perú y México dirigidos a eliminar los estereotipos masculinos negativos y aumentar las funciones del hombre como padre.*

El Apéndice está organizado de la manera siguiente. La primera sección describe en términos amplios la mano de obra rural, para luego continuar con debates en torno al mercado de mano de obra agrícola, el sector no agrícola, el sector de microempresas y el desempleo rural. En la segunda sección se describen las barreras y limitaciones específicas al género, incluyendo aquellas relacionadas con la tierra, tecnología agrícola, servicios financieros, tasas de fecundidad, uso del tiempo, educación y violencia.

## Mano de obra rural

Si bien la participación de la mano de obra femenina en la región ha aumentado en términos generales, las estadísticas oficiales indican que la participación de las mujeres en zonas rurales es mucho menor que la de los hombres en las mismas zonas y que la de las mujeres en zonas urbanas. Tal como lo muestra el **Cuadro A5.1**, la participación femenina es del 24-38 por ciento, en comparación con un 79-87 por ciento para los hombres en zonas rurales y un 44-56 por ciento para las mujeres en zonas urbanas, siendo el último porcentaje casi el doble que el de las mujeres rurales. Pagan y Sanchez (1998) descubrieron que en comparación con los hombres que trabajan, las mujeres empleadas tendían más a ser solteras, jefes de familia y a pertenecer a hogares con menos niños. Esto demuestra una división del trabajo según el género entre las parejas, que asigna a las mujeres las responsabilidades de crianza y labores domésticas, y a los hombres, el papel de proveedor. De acuerdo con su análisis, los niveles de educación para hombres y mujeres económicamente activos eran comparables.

**Cuadro A5.1: Participación de la mano de obra según el género, en países seleccionados, 1997, 1998**

País	Hombre		Mujer	
	rural	urbano	rural	urbana
Colombia	81	80	38	56
Chile	79	77	24	44
El Salvador	87	77	30	51
Nicaragua	85	73	28	46

Fuentes: Colombia (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Encuesta sobre hogares 1998); Chile (Encuesta de caracterización socioeconómica nacional 1998); El Salvador (1997 Encuesta sobre hogares de propósitos múltiples); Nicaragua (Encuesta sobre hogares 1998).

Si desagregamos la mano de obra según el tipo de producción, agrícola y no agrícola, observamos importantes diferencias con respecto al género. En los tres países para los cuales aparecen datos en el **Cuadro A5.2**, los hombres empleados se dedican de manera predominante a labores agrícolas, mientras que las mujeres se concentran más en actividades no agrícolas y menos en agricultura. La proporción de hombres que trabajan en el sector agrícola oscila entre un 58 y un 78 por ciento, en comparación con apenas un 19 a un 38 por ciento para las mujeres. En Chile, la proporción de hombres empleados en agricultura ha disminuido en el curso del último decenio, aumentando o permaneciendo estable en El Salvador y Colombia en el mismo período. Finalmente, según datos oficiales, durante ese período, la proporción de mujeres que trabajan en agricultura en los tres países ha permanecido estable o ha aumentado.

**Cuadro A5.2: Proporción de PEA masculina y femenina en actividades agrícolas y no agrícolas en países seleccionados, 1987-1998**

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>PEA femenina</i>		<i>PEA masculina</i>		<i>PEA total</i>	
		<i>agríc.</i>	<i>no agríc.</i>	<i>agríc.</i>	<i>no agríc.</i>	<i>agríc.</i>	<i>no agríc.</i>
Chile	1987	36,5	63,5	77,9	22,1	71,6	28,4
	1992	38,3	61,7	72,9	27,1	66,5	33,5
	1998	37,4	62,6	67,3	32,7	67,3	32,7
El Salvador	1995	23,3	76,7	69,9	30,1	57,7	42,3
	1996	23,0	77,0	72,3	27,7	59,5	40,5
	1997	21,7	78,3	70,0	30,0	57,6	42,4
Colombia	1988	21,3	78,7	64,1	35,9	52,1	47,9
	1995	18,5	81,5	58,3	41,7	54,2	45,8
	1998	27,4	72,6	70,4	29,6	55,0	45,0

Fuentes: Colombia (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Encuesta sobre hogares 1998); Chile (Encuesta de caracterización socioeconómica Nacional 1998); El Salvador (Encuesta sobre hogares de propósitos múltiples 1997).

Sin embargo, los estudios del IICA/BID realizados en toda la región, sugieren que las estadísticas oficiales no toman en cuenta una importante proporción del trabajo de las mujeres en el campo. Entre los problemas que existen para medir la mano de obra femenina en la agricultura se incluyen prejuicios entre los censistas que los llevan a suponer que sólo los hombres laboran como agricultores; información basada en declaraciones personales (la mayoría de las mujeres consideran que ser ama de casa les da una condición más elevada que la de agricultoras) y el hecho que las mujeres consideran esta actividad como parte de su papel de amas de casa.

Aun cuando la participación agrícola femenina tiende a subestimarse, el sector no agrícola suele ofrecer mayores oportunidades para las mujeres que el trabajo agrícola, debido a que el primero presenta menos barreras a la entrada y puede ser más compatible con las labores domésticas de la mujer. Chiriboga y otros (1995) informan que en Centroamérica, la participación de las mujeres en la producción agrícola exhibe los niveles más bajos en países donde las parcelas agrícolas se ubican más lejos del hogar de la familia rural, como en el caso de Honduras. Estos hallazgos concuerdan con las tendencias mundiales que indican que las mujeres suelen concentrar su trabajo en el hogar debido al papel que desempeñan en las labores domésticas y reproductivas (Saito y Spurling, 1992).

La participación en la agricultura según el género también se puede diferenciar claramente dependiendo de la región y el origen étnico, como en el caso de Ecuador. La evidencia en este sentido sugiere que la división del trabajo basada en el género es considerablemente más restrictiva entre los mestizos de las zonas costeras que entre los habitantes del interior.

#### *Mano de obra agrícola*

*División del trabajo.* Al igual que en otras partes del mundo, los sistemas agrícolas en la región son heterogéneos y dinámicos, y el trabajo femenino y masculino varía considerablemente según la región, el país y el origen étnico. Sin embargo, en términos generales, los ideales culturales en la región siguen clasificando el trabajo doméstico como la principal responsabilidad de la mujer, mientras que el trabajo en el campo es del dominio masculino; aunque en la

práctica hombres y mujeres a menudo trabajan hombro a hombro y comparten las responsabilidades agrícolas (Quisumbing, 1994). Asimismo, factores culturales como la importancia relativa de las tradiciones hispánicas frente a las tradiciones indígenas, la clase social, las condiciones del mercado laboral y el grado de integración al mercado de la economía campesina, afectan la división del trabajo (Ashby, 1985, citado en Quisumbing, 1994). Por ejemplo, cuando los hombres trabajan fuera de la finca, las mujeres exhiben tasas más elevadas de participación en tareas tradicionalmente masculinas. En Guatemala, si bien la participación femenina en la producción de maíz es únicamente del nueve por ciento, las mujeres contribuyen con una cuarta parte de la mano de obra familiar para el cultivo de hortalizas tradicionales y de exportación (Quisumbing, 1994). En Perú, la contribución de mano de obra femenina en todos los cultivos es del 25 por ciento (Deere y León, 1982). En Nicaragua, los hombres son menos activos en los cultivos donde las contribuciones de las mujeres son mayores, es decir, hortalizas, ajonjolí y cría de animales pequeños, mientras que las mujeres participan menos en las áreas donde los hombres son más activos, o sea, en la producción de caña de azúcar, banano y fruta (Banco Mundial, 1997b).

De acuerdo con los perfiles de pueblos indígenas preparados por el Banco Mundial para Guatemala y Panamá, tanto hombres como mujeres participan en las tareas agrícolas en las poblaciones mayas, cunas, emberras y wounaans (véase el **Cuadro A5.3**). En cuanto a la ganadería, solo entre los mayas participan hombres y mujeres; en los otros grupos, cunas y emberras y wounaans, los hombres son responsables de esta tarea. En todos los grupos, las mujeres son las únicas encargadas de la crianza de animales domésticos.

Un vistazo a Ecuador muestra el alcance de las variaciones regionales y étnicas dentro de un país. Estudios de hogares de pequeños agricultores indígenas en la sierra ecuatoriana indican niveles sumamente elevados de participación masculina y femenina en todas las etapas de la producción agrícola y del manejo de recursos naturales (Hamilton 1998). Más del 90 por ciento de las mujeres en una comunidad indígena ubicada en el altiplano registra una participación similar a la de sus esposos en la siembra, el cultivo (incluyendo la aspersión de plaguicidas y fertilizante) y la cosecha, así como en el cuidado del ganado, contribuyendo en promedio con unas 47 horas semanales (Ibid). La única tarea a la cual las mujeres no suelen contribuir es el arado. Por el contrario, debido en parte a una "ideología doméstica" más arraigada, que confina a las mujeres a las actividades dentro del hogar, el papel de las mujeres en la producción agrícola de la costa tiene una orientación más comercial. Se concentra en el procesamiento poscosecha, como por ejemplo, destusar el maíz y secar el arroz y el cacao (Phillips 1989) así como en actividades generadoras de ingresos como la cría de gallinas y cerdos para el mercado.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, los sistemas son dinámicos y se ven influenciados por una gama de factores –incluso por la degradación ambiental. Un estudio de caso de World Neighbors/Centro Internacional de Investigaciones sobre la Mujer (ICRW) en Honduras determinó que ya sea que esté dirigido por la degradación ambiental (medido en términos de la calidad del suelo disponible para la producción de maíz) y/o por oportunidades de generación de ingresos para gastos familiares esenciales, a medida que los hombres cambian hacia trabajos por salario fuera de la finca, las mujeres aumentan su participación en el cultivo del maíz (Casey y Paolisso, 1996).

**Cuadro A5.3. División del trabajo según el género entre poblaciones indígenas en Guatemala y Panamá**

<i>Grupo y familia indígena</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Ganadería</i>	<i>Animales domésticos</i>	<i>Cerámica</i>	<i>Artesanía</i>	<i>Trab. agríc. estacional</i>	<i>Textiles</i>	<i>Otros: canastas, huipiles, molas y chacaras</i>
<b>Guatemala</b>								
Maya								
Hombres	x	X					x	
Mujeres	x	X	X	x	x		x	X
<b>Panamá</b>								
Emberra/Wounaan								
Hombres	x							
Mujeres	x		X			X		X
Kunas								
Hombres	x	X						
Mujeres	x		X					X

Fuente: Tornqvist (2000), derivado de los perfiles de pueblos indígenas del Banco Mundial.

### **Recuadro A5.1: Toma de decisiones agrícolas en la sierra ecuatoriana**

En la sierra de Ecuador, las mujeres reportan que la toma de decisiones, así como la mano de obra, es de naturaleza igualitaria: más del 80 por ciento de una muestra de pobladores serranos consideró que tenían igual control sobre el uso de la tierra, la administración financieras y las decisiones en cuanto al uso del producto dentro de sus hogares. El setenta por ciento de la misma muestra manifestó que había participado en igual proporción en la selección de tecnología. "Contrario a las expectativas de muchos profesionales en materia de desarrollo, las mujeres participan por igual en la toma de decisiones relacionadas con la tecnología agrícola de fincas de todo tamaño y entre productores orientados al mercado que utilizan niveles tecnológicos más elevados, sin importar si sus esposos están o no presentes en la finca" (Hamilton 1998: 180).

Fuente: Banco, Mundial 2000

**Toma de decisiones.** De acuerdo con encuestas del IICA/BID en toda la región, tanto hombres como mujeres participan en la toma de decisiones relacionadas con la mayoría de las áreas de producción en la finca. En promedio, las mujeres encuestadas indicaron que ellas solas tomaban el 31 por ciento de las decisiones sobre producción, mientras que los hombres toman el 25 por ciento de las decisiones y el 45 por ciento se decide de manera conjunta (Kleysen, 1996). Con base en los resultados de las encuestas, se derivaron tres patrones de toma de decisiones. Primero, en un grupo de países, cerca de la mitad de las decisiones eran compartidas y el resto se dividía entre hombres o mujeres solamente –este es el caso en Centroamérica y los países andinos (**Recuadro A5.1**). Segundo, la toma de decisiones es más una actividad compartida entre el hombre y la mujer (el 56 por ciento), con una tendencia a que los hombres tomen una mayor parte de las decisiones solos (31 por ciento) que las mujeres (el 13 por ciento) –Paraguay, Uruguay y Brasil exhibieron estos patrones. Tercero, cerca de la mitad de las decisiones eran compartidas (un 42 por ciento) y las mujeres tomaban la mayor parte de las decisiones solas (un 47 por ciento) con un 12 por ciento para los hombres solamente (Ibid.).

#### *Mano de obra no agrícola*

En las zonas rurales de América Latina y el Caribe, el sector no agrícola emplea a un amplio segmento de la fuerza laboral y reviste particular importancia para las mujeres. Hazell y Hagblade (1993) estiman que el 79 por ciento de las mujeres

remuneradas en las zonas rurales de América Latina se dedican a actividades no agrícolas (citado en Lanjouw, 1998). En el último decenio, el sector ha representado aproximadamente un 63-82 por ciento de la PEA femenina, en comparación con un 28-48 por ciento de la PEA masculina en Chile, El Salvador y Colombia (véase el **Cuadro A5.2**). En México, las desigualdades más elevadas por razón de género en las tasas de empleo se encuentran en regiones con sectores agrícolas importantes, y las más bajas, en regiones donde existe una mayor diversificación en las oportunidades de empleo no agrícola (Katz y Correia, de próxima publicación).<sup>48</sup> En Ecuador, donde el 40 por ciento de los ingresos rurales proviene de fuentes no agrícolas (tanto el trabajo como jornaleros negocios familiares), el sector también es más importante para las mujeres que para los hombres: el 37 por ciento de la mano de obra masculina (fuera de los negocios familiares) tiene una ocupación primaria o secundaria en el sector no agrícola, pero la proporción es casi del 50 por ciento para las mujeres (Lanjouw, 1998). Los sectores en los que hombres y mujeres participan también varían. En el caso del trabajo remunerado en actividades no agrícolas en Ecuador, el sector más importante para las mujeres es el comercio, que emplea a dos quintas partes de las mujeres y solo una quinta parte de los hombres. Por el contrario, las principales actividades masculinas se encuentran en la construcción, la manufactura, la pesca y el transporte.

El sector no agrícola puede ofrecer importantes beneficios de equidad y bienestar social, y contribuir con el ingreso familiar, la generación de empleo y el crecimiento económico general. De acuerdo con Lanjouw (1996), incluso las actividades no agrícolas de baja productividad –que son más comunes particularmente entre las mujeres rurales– pueden ayudar a reducir la desigualdad en los ingresos globales, a compensar el desempleo agrícola estacional, y brindar seguridad económica a aquellos que no pueden formar parte de la fuerza laboral agrícola. Asimismo, en vista de la rígida delimitación de los papeles asignados por razón de género en las zonas rurales, el sector no agrícola es, en la mayoría de los casos, más compatible con las responsabilidades domésticas femeninas.

Uno de los principales cambios observados en la economía rural colombiana en el último decenio ha sido el aumento de las actividades no agrícolas. A partir de 1993, el comercio y los servicios representaron el 11,2 y el 14,7 por ciento

<sup>48</sup> En México, al igual que en otros países, el sector no agrícola constituye una importante fuente de ingresos y empleo, representando el 28 por ciento del empleo rural total y un 55 por ciento del ingreso rural familiar (Pagan y Sanchez, 1998).

del empleo rural, respectivamente (Jaramillo 1998). Y al igual que en Ecuador, hombres y mujeres tienden a concentrarse en diferentes tipos de actividades en el sector no agrícola. Si bien los hombres se han beneficiado en forma desproporcionada de la expansión de la manufactura rural, las mujeres han aprovechado las oportunidades en comercialización, preparación de alimentos y otras actividades no agrícolas. La proporción de mujeres que deriva sus ingresos de este tipo de trabajos aumentó de un 26 por ciento en 1988 a un 34 por ciento en 1995 (Ibid.).

En su análisis de los patrones de empleo no agrícola en los ejidos de México y las variaciones en tales patrones entre hombres y mujeres de diferentes generaciones, en el contexto de la reforma institucional y macroeconómica, Katz (de próxima publicación) formula una serie de conclusiones:

- Primero, ella considera que las oportunidades de generar ingreso proveniente del trabajo, así como la disponibilidad de trabajos en el sector no agrícola, están distribuidas de manera bastante desigual entre las principales regiones rurales de México, lo que conlleva importantes consecuencias sobre la composición de la fuerza laboral por razón de género. Lo anterior obedece a que la competencia en el mercado de mano de obra y la asignación según el sector –que puede verse influenciado por la discriminación y/o por las preferencias de patrones potenciales– afecta diferencialmente la capacidad de hombres y mujeres de conseguir trabajo fuera de la finca. Con base en su análisis, Katz también considera que las mujeres tienden más a conseguir trabajos especializados o semiespecializados, mientras que los hombres realizan más trabajos no especializados.
- Segundo, si bien la tasa de actividad global de las mujeres permanece baja en las comunidades de ejidos, la generación más joven está comenzando a alcanzar a sus contrapartes masculinas –y de hecho, superan con creces el tiempo que duran en empleos no agrícolas en un año dado. Sin embargo, en vista de que la mayoría de estas mujeres aún son solteras, no está claro si continuarán trabajando una vez que se casen y formen un hogar –en otras palabras, si las altas tasas de actividad de las hijas en el sector no agrícola representan un fenómeno verdaderamente generacional o un ciclo de corto plazo.
- Una tercera preocupación importante se refiere a la relación entre los activos e ingresos generados en la finca y la decisión de participar en el mercado laboral externo. Todos los miembros del hogar tienden a trabajar menos fuera de la finca –y a trabajar por períodos más breves– si tienen explotaciones ganaderas relativamente extensas. Sin embargo, esta relación inversa es particularmente fuerte para los hombres jefes de familia. Estos resultados sugieren la existencia de cierto grado de asignación privada de los activos e ingresos generados en la finca entre los ejidos que, a su vez, influye en las decisiones de los individuos respecto de la oferta de mano de obra.

**Actividades emprendidas por cuenta propia.** En México, en el caso de las mujeres, el empleo por cuenta propia ha aumentado considerablemente durante la primera mitad del último decenio, en particular en sectores no agrícolas (Parker, 1995, citado en Pagan y Sanchez, 1998). Entre 1991 y 1995, las mujeres representaron el 68 por ciento del aumento en el empleo por cuenta propia en el sector no agrícola (Pagan y Sanchez, 1998). En zonas más rurales, estas actividades aumentaron casi en un 90 por ciento para las mujeres durante el mismo período (Ibid). Este fenómeno no es exclusivo de México, las tendencias recientes en Estados Unidos, Canadá y Argentina muestran patrones de crecimiento similares entre la población femenina. (Devine, 1994; Cohen, 1996; citado en Pagan y Sanchez, 1998). A principios de los noventa, la cantidad de mujeres que se unieron a la fuerza laboral en México aumentó drásticamente (Brown, Pagán y Rodríguez, 1997) mientras que la cantidad de hombres disminuyó levemente. Sin embargo, las diferencias por razón de género han mermado, sobre todo en las actividades emprendidas por cuenta propia, tanto en zonas rurales como en zonas menos urbanas. Si vemos el caso específico de Puebla, Guanajuato y Veracruz (México), Pagan y Sanchez (1998) consideran que, si bien el 29 por ciento de las mujeres rurales y el 87 por ciento de los hombres rurales están empleados, las tasas de actividades por cuenta propia son bastante similares para ambos (el 30 por ciento de la población activa masculina en las zonas rurales, en comparación con un 29 por ciento para las mujeres). Al analizar los datos se determinó que la mayor parte del diferencial en la mano de obra obedece a factores del lado de la oferta, tales como preferencias, limitaciones de tiempo y oportunidades laborales, así como a factores del lado de la demanda, como prácticas excluyentes por parte de sindicatos dominados por hombres, preferencias de los patrones, o bien, discriminación estadística.<sup>49</sup> A su vez, los factores relacionados con la demanda pueden influir en las decisiones sobre la oferta de mano de obra al afectar

---

<sup>49</sup> Por ejemplo, algunos patrones pueden aducir que cuesta más encontrar trabajadoras mujeres eficientes que hombres entre la mano de obra calificada.

el retorno de la mano de obra intertemporal, las percepciones femeninas sobre el valor de ser empleadas y, a la larga, su decisión sobre si unirse o no a la fuerza laboral, el sector seleccionado y las inversiones en educación.

Dadas las altas tasas de desempleo entre la población rural femenina (véase más adelante), el examen de la estrategia de desarrollo agrícola y rural de Colombia, elaborado por el Banco Mundial en 1996 dio mucha importancia al desarrollo del sector no agrícola y de microempresas. El examen aduce que debido a que ellos típicamente requieren viajar menos, lejos del hogar, los pequeños negocios tienen más potencial para ofrecer mayores oportunidades prácticas de empleo para las mujeres con personas a su cargo que el trabajo en la finca (Banco Mundial, 1996a). En especial, el informe sugiere que las políticas públicas y de inversión se dirijan a la creación de un "entorno favorable" para negocios pequeños manejados por mujeres en las zonas rurales, incluyendo la reforma a los mercados financieros con miras a facilitar la capitalización (Banco Mundial, de próxima publicación).

Pagan y Sanchez (1998) formulan las siguientes recomendaciones luego de haber estudiado el sector de microempresas rurales no agrícolas en México desde una perspectiva de género. Primero, ofrecer programas de educación y capacitación formales e informales de amplio alcance a fin de ayudar a los empresarios que podrían tener éxito –en particular a las mujeres– para dotarlos de educación y capacidades empresariales básicas, ampliar sus opciones individuales, mejorar las respuestas a las oportunidades que ofrezca el mercado y aumentar la productividad. Segundo, ofrecer servicios a los empresarios para ayudarles a manejar sus negocios más eficientemente, aumentar el acceso a la información y la tecnología, y manejar el riesgo. Tercero, tratar de mejorar el entorno empresarial para personas de ambos sexos, para que los empresarios puedan celebrar contratos y bajar los costos de acceso a servicios profesionales, los mercados de productos e insumos, información, capacitación y tecnología. Esto último, en particular, servirá para aumentar la competencia y reducir las posibilidades de discriminación por razón de género en cuanto al acceso y a las oportunidades del sector de microempresas. Además, Lanjouw (1998) recomienda mejorar la infraestructura que facilite las actividades comerciales de las mujeres. Finalmente, es necesario adaptar los servicios financieros a las necesidades de los empresarios de ambos sexos, tomando en cuenta los sectores y lugares en los que operan, así como los diferentes tamaños de las operaciones.

#### *Gastos en el hogar según el ingreso generado*

Una serie de estudios realizados en los años ochenta, sugiere que las mujeres y los hombres gastan el ingreso que controlan de manera sistemáticamente diferente. (Guyer, 1980, Dwyer y Bruce, 1988). Por lo general, las mujeres invierten una gran proporción de sus ingresos en alimentos y cuidado de la salud infantil, así como en bienes para consumo general en el hogar. Por el contrario, los hombres suelen retener control discrecional sobre una mayor parte de sus ingresos para gastos personales. Estos hallazgos fueron confirmados posteriormente por estudios más recientes que proporcionan medidas cuantitativas de los diferentes efectos de los ingresos de hombres y mujeres. Muchos de estos estudios ya han intentado controlar factores no visibles dentro del hogar o la comunidad, así como el carácter endógeno del trabajo remunerado de la mujer. La evidencia muestra que el ingreso femenino tiene mayor impacto sobre la seguridad alimentaria familiar y la nutrición de los niños en edad preescolar que el ingreso de los hombres. En Guatemala, los ingresos anuales promedio derivados de la exportación de cultivos no tradicionales duplicarían el gasto en alimentos para la familia si este fuera controlado por las esposas, en lugar de sus esposos (Katz, 1992). En Brasil, el efecto del ingreso no salarial de las mujeres sobre las probabilidades de supervivencia infantil es casi 20 veces mayor que el efecto del ingreso no salarial de los hombres (Thomas, 1994).

#### *Desempleo rural*

Como lo demuestra el **Cuadro A5.4**, existen brechas significativas por razones de género en las tasas de desempleo de dos de los países para los cuales se proporcionan datos. Las brechas son más pequeñas en El Salvador y, a diferencia de Chile y Colombia, favorecen a las mujeres: en El Salvador, las tasas de desempleo masculino es tres veces superior a la tasa de desempleo femenino. En Chile, las tasas para las mujeres son casi el doble que las de los hombres. Sin embargo, las

**Cuadro A5.4. Desempleo rural en países seleccionados, 1987-1998**

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>
Chile	1987	11,2	6,4
	1992	6,0	2,5
	1998	13,1	7,3
El Salvador	1995	5,8	8,7
	1996	6,0	7,7
	1997	3,1	9,8
Colombia	1988	9,6	3,0
	1995	14,2	3,2
	1998	14,5	4,8

Fuentes: Colombia (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Encuesta sobre hogares 1998); Chile (Encuesta de caracterización socioeconómica nacional 1998); El Salvador (Encuesta sobre hogares de propósitos múltiples 1997).

brechas más grandes se encuentran en Colombia, y estas favorecen a los hombres. Las tasas de desempleo femenino en Colombia son entre 3,0 y 4,5 veces más que las de los hombres. La situación es todavía peor entre las mujeres jóvenes que trabajan. Por ejemplo, la tasa de desempleo comparable para las mujeres menores de 25 años era del 25 por ciento y para los hombres en las zonas rurales, solo del dos por ciento (estadísticas de 1998). En Nicaragua, de acuerdo con la encuesta sobre hogares de 1998, las mujeres rurales también exhiben una tasa de desempleo superior (14 por ciento) que los hombres de esa zona (8 por ciento) (Ilahi, 1999).

### *Labores domésticas*

Las tareas del hogar que consumen mucho tiempo, tales como la recolección de leña y agua y el cuidado de los niños, pueden alterar los patrones de uso del tiempo y la asignación de mano de obra dentro del hogar, y además, afectar la productividad y los ingresos. En muchos países en desarrollo alrededor del mundo, estas tareas están relegadas para las mujeres, pero estudios recientes sugieren otros patrones de uso del tiempo América Latina. Con base en datos de las encuestas sobre hogares de 1994 y 1997 para Perú, Ilahi (1999a) examina la relación que existe entre la infraestructura familiar y el uso del tiempo, y encuentra un vínculo débil. De acuerdo con su análisis, las variables de infraestructura no tienen efecto en el tiempo total que los miembros del hogar dedican al trabajo doméstico. Es interesante observar que las mujeres que viven en hogares donde se utiliza leña, o bien, que no tienen abastecimiento de agua en la casa, no tienen cargas de trabajo mucho más pesadas que las otras mujeres. En cuanto a la composición del trabajo, las mujeres rurales que utilizan leña o carbón como fuente de energía, tienden a dedicar menos tiempo (cerca del 10 por ciento) a trabajos remunerados por cuenta propia. Además, dedican más parte de su tiempo a las labores domésticas, en comparación con sus contrapartes que utilizan combustibles modernos.

En cuanto al abastecimiento de agua, los resultados del estudio de Ilahi (1999a) sugieren que son los hombres quienes responden ante los cambios en el suministro de agua potable. En hogares donde no hay abastecimiento interno, los hombres tienen menor propensión a participar en trabajos por salario y dedican más tiempo a actividades por cuenta propia, como la agricultura. Lo anterior sugiere que pueden existir aspectos complementarios entre el trabajo en la finca y la recolección de agua, que los hombres pueden aprovechar. Luego de controlar la fuente de abastecimiento del agua, una hora adicional de abastecimiento público de agua en el hogar permite a los hombres aumentar la participación en actividades remuneradas por cuenta propia al reducir el tiempo que dedican al trabajo doméstico, aunque este último efecto es inferior al nivel del 10 por ciento de significación. Todos los resultados para las mujeres son insignificantes. Nuevamente, esto sugiere que en lo que respecta a la infraestructura de suministro de agua, los hombres se beneficiarían más de la provisión de agua potable. Los resultados de Perú concuerdan con los hallazgos de una encuesta de abastecimiento de agua y leña realizada en las zonas rurales de El Salvador (1994). Esta encuesta determinó que todos los miembros del hogar participan en la recolección de agua para el consumo familiar, pero que los hombres asumen mayor parte de la responsabilidad en vista de que pueden recolectar agua de camino al trabajo de campo (Banco Mundial, 1996a).

En Nicaragua, un módulo de uso del tiempo incluido en la encuesta sobre hogares de 1998 determinó que los hombres dedicaban más tiempo que las mujeres a la recolección de leña, pero que las mujeres predominaban la actividad de recolección de agua (Ilahi, 1999b). A manera de corolario, un análisis de los datos concluyó que el acceso a combustibles modernos como el gas o el keroseno disminuye el trabajo de los hombres, mas no el de las mujeres (Ibid). El acceso a agua potable en los hogares reduce considerablemente el tiempo de trabajo de las mujeres adultas (Ibid).

El trabajo doméstico continúa siendo responsabilidad de las mujeres en América Latina. En Nicaragua, Ilahi (1999b) identificó además una drástica división del trabajo por razones de género con base en una encuesta sobre el uso del tiempo incluida en la encuesta sobre hogares de 1998. Las mujeres realizan la mayor parte del trabajo doméstico (5,5 horas al día) en comparación con los hombres, quienes en promedio contribuyen con 1,5 horas diarias. Es estudio de Ilahi (1999a) sobre uso del tiempo realizado para Perú utilizando datos del panel de la encuesta sobre hogares muestra un claro contraste en la cantidad de tiempo que dedican los hombres y las mujeres a las labores domésticas. Esta actividad representa en promedio un 70 por ciento del esfuerzo laboral de las mujeres, pero solo un 25-35 por ciento del trabajo realizado por los hombres. Ilahi también determinó que:

- Las cargas de trabajo globales eran superiores en las zonas rurales (58 horas a la semana para las mujeres y 50 horas a la semana para los hombres) que en las zonas urbanas (49 horas a la semana para las mujeres 43 horas a la semana para los hombres).

- Las mujeres jefes de familia en zonas rurales tienden a dedicar menos tiempo al trabajo doméstico y a participar más en actividades por cuenta propia. Esto no se aplica a los hombres jefes de familia en zonas rurales.
- La educación tiene poco efecto sobre el uso del tiempo en las zonas rurales, predeciblemente porque los mercados de trabajo que premia la educación no existen en estas zonas.
- La presencia de mujeres ancianas en el hogar permite a las mujeres en edad de trabajar aumentar el tiempo que dedican a labores remuneradas por cuenta propia tanto en zonas rurales como urbanas. En el caso de los hombres, las mujeres ancianas en el hogar reducen la tendencia de la población rural masculina en edad de trabajar de desempeñar labores domésticas.

De acuerdo con Ilahi (1999a), existen dos percepciones en pugna sobre por qué los patrones de uso del tiempo difieren dependiendo del género en países en desarrollo. Por un lado, algunos aducen que los papeles asignados por la sociedad y las normas establecen una segregación de actividades con base en el género. Las mujeres se encuentran predominantemente a cargo de labores domésticas mientras que los hombres desempeñan actividades generadoras de ingresos, debido a que esas son, en gran parte, las funciones que la sociedad les prescribe. Por otro lado, los profesionales en economía y ciencias del comportamiento han refutado ese argumento manifestando que los hombres y las mujeres en países en desarrollo alteran sus patrones de uso del tiempo en respuesta a incentivos y limitaciones de tipo económico. Una posición extrema al respecto sostiene que las actividades laborales se dividen entre las líneas de la ventaja comparativa, estando los hombres más capacitados para el mercado laboral y las mujeres para las labores domésticas. Sin embargo, un punto de vista neoclásico más moderado sostiene que los patrones de uso del tiempo femeninos-masculinos responden a los cambios económicos tanto como a otros factores de comportamiento, como el consumo.

## Migración

De acuerdo con datos del IICA/BID compilados para Costa Rica, Honduras y Guatemala, los hombres tienden más que las mujeres a abandonar las zonas rurales en busca de trabajo permanente (véase el **Cuadro A5.5**). La proporción es del 30 y el 20 por ciento para los hombres en Honduras y Guatemala respectivamente, en comparación con un 20 y un 8 por ciento para las mujeres (Chiriboga y otros 1995). Guatemala no exhibe diferencias por razón de género en términos de ausencias, debido al trabajo temporal, pero sí existen brechas de género para Costa Rica y Honduras (Ibid).

**Cuadro A5.5: Porcentaje de miembros de la unidad de producción que trabaja fuera de la finca, por género**

<i>País</i>	<i>Trabajo temporal</i>		<i>Trabajo permanente</i>	
	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Costa Rica	27	16	11	9
Honduras	27	13	30	20
Guatemala	17	17	20	8

Fuente: Encuesta del IICA/BID (Chiriboga y otros 1995)

Los patrones de migración son más similares para hombres y mujeres en Ecuador, donde la migración rural-a-urbana continúa siendo alta de acuerdo con estándares latinoamericanos y contribuyó con un 42 por ciento al crecimiento total en las zonas urbanas durante los años ochenta (Naciones Unidas 1996). A nivel nacional, las mujeres ecuatorianas constituyen el 56 por ciento de todos los emigrantes de las zonas rurales a las urbanas en los sesenta y el 50 por ciento en los setenta (Singelmann 1993). En el caso particular de la Sierra, la distribución desigual de la

tierra y el pequeño tamaño de la finca promedio, combinado con un mercado de capital sumamente imperfecto y oportunidades limitadas de empleo no agrícola (en especial para las mujeres), ha llevado a las familias rurales pobres a practicar la migración temporal y permanente como parte de sus “estrategias de supervivencia.”<sup>50</sup>

<sup>50</sup> La relación entre pobreza y migración es clara: según la encuesta de hogares de 1995, el nueve por ciento y el ocho por ciento de los hogares en los dos quintiles de consumo más pobres encuestados en las zonas urbanas de la Sierra habían emigrado del campo en los últimos diez años, mientras que solo el cinco y el uno por ciento de los hogares en los dos quintiles más ricos habían hecho lo mismo (Banco Mundial 1995). Una evaluación rural cualitativa emprendida en forma paralela a la encuesta sobre hogares de 1995 determinó que la migración temporal de hombres jóvenes y jefes de familia oscilaba entre el 20 y el 55 por ciento en las cuatro comunidades de la Sierra incluidas en el estudio (Ibid.). Weiss (1985) aduce que la migración desde la región ha sido exacerbada por los plazos más prolongados en que se hereda la tierra, ya que la expectativa de vida de los padres es

En el caso de Ecuador, la evidencia de los años setenta sugiere que las fuerzas que impulsan a las mujeres de a abandonar la Sierra rural para dirigirse a las ciudades, eran bastante diferentes de las que incidieron sobre la migración masculina inmediatamente después del período de auge petrolero. Un estudio basado en datos de la OIT de 1977-1978 determinó que las mujeres de la sierra rural que emigraban por razones económicas (es decir, en busca de trabajo) eran, en promedio, más jóvenes, menos educadas y con mayores probabilidades de ser solteras que sus contrapartes masculinos (Bilsborrow y otros 1987). Asimismo, se determinó que la probabilidad de que las mujeres emigren se asociaba positivamente con (no desagregada por género y posiblemente sesgada) las oportunidades de empleo rural no agrícola, y no se veía afectada significativamente por el tamaño de la finca o la distancia a Quito –los resultados son exactamente opuestos a los encontrados en el caso de la población masculina que emigra por razones económicas (Ibid). Bravo-Ureta y otros (1996), combinando datos de los censos de 1974 y 1982, demuestran igualmente diferencias significativas de género en los efectos de variables macro estructurales sobre la migración interna en Ecuador durante ese mismo período. Se determinó que las mujeres responden más enfáticamente que los hombres al grado de urbanización y al alcance de las actividades de reforma agraria, y menos a brechas origen-destino con respecto al nivel de alfabetización, densidades demográficas y niveles de ingreso medio.

## Tierra

Para las mujeres y hombres de hogares rurales, el acceso a la tierra es un elemento determinante clave de la pobreza y un activo esencial para la producción y como garantía. En cuanto al género, la titularidad y el acceso a la tierra también determinan la capacidad de negociación de los individuos con respecto a la asignación de mano de obra, los ingresos y otros insumos del bienestar familiar (Doss, 1996). Finalmente, la tierra es importante como fuente de seguridad económica en la vejez, tanto directa (como la base para la producción agrícola y/o ingresos por alquiler) como indirectamente (en el tanto que los hijos adultos tienden más a ayudar a los padres ancianos si pueden esperar una herencia).

**Efectos sobre el hogar.** Una creciente cantidad de literatura teórica y empírica sobre la asignación de recursos dentro del hogar muestra que el acceso de los individuos al ingreso y a activos afecta la asignación de mano de obra y gastos, así como otras decisiones importantes en torno al hogar, tales como la nutrición, el cuidado de la salud y la fecundidad. Véase Lundberg y Pollak 1993; McElroy y Horney 1981; Ott 1995; Schultz 1990; Thomas 1990. En el caso particular de los hogares rurales, la tierra es fundamental al determinar las “posiciones de retroceso” o “puntos de amenaza” que, a su vez, influyen en su capacidad de negociar la asignación de mano de obra, los ingresos y otros insumos del bienestar familiar, así como su participación en instituciones fuera del hogar. Por lo tanto, es probable que la reforma al mercado de la tierra que reasigna los derechos de propiedad entre hombres y mujeres tenga consecuencias de mayor alcance para la economía rural familiar, el bienestar de la familia y el papel de la mujer en la comunidad en general.

La distribución de los derechos de propiedad entre los miembros de la familia adquiere especial importancia en tiempos de transición en la composición del hogar, ocasionado por una muerte, divorcio, emigración y otros acontecimientos característicos del ciclo vital. Para las mujeres, su capacidad de retener los derechos de propiedad en caso de ser abandonadas o quedar viudas, o bien, durante la ausencia del esposo que emigró, afecta de manera determinante su capacidad de generación de ingresos. Lo anterior obedece, ya sea directa (como la base para la producción agrícola y/o ingresos por alquiler) como indirectamente (en el tanto que los hijos adultos tienden más a ayudar a los padres ancianos si pueden esperar una herencia). En México, por ejemplo, la emigración masculina de los ejidos ha dejado a las mujeres a cargo de la producción agrícola, las transacciones y las relaciones con las autoridades gubernamentales en niveles sin precedentes. Sin embargo, toda vez que las mujeres quedan como usuarias y no como dueñas de la tierra de sus esposos, ellas se ven limitadas en su capacidad de acceso al mercado crediticio y a servicios públicos importantes (Katz 1998).

La ampliación de los derechos de propiedad podría fortalecer la participación de la mujer en instituciones sociales y políticas en el ámbito comunitario. Nuevamente en México, de 79 ejidos encuestados, en los que las mujeres tienen algún tipo de representación en los órganos rectores, la proporción promedio de ejidatarias era considerablemente mayor que en los 204 ejidos en donde las mujeres no tenían nada que ver con el liderazgo (Ibid). Lo anterior reviste

---

mayor, aunado a la limitada capacidad de la generación de inmigrantes para celebrar acuerdos laborales tradicionales debido a que tienen una posición de dependencia durante más tiempo, en comparación con sus padres.

importancia por sí solo y, además, debido a que la mayor equidad de género en la composición de las instituciones locales puede influir en la asignación de recursos y el establecimiento de normas por parte de estos grupos.

**El género y reformas agrarias en LCR.** Quizás el resumen más útil sobre aspectos de género y la experiencia en América Latina con la reforma agraria y la “contrarreforma” se encuentra en Deere y León (1998). Ellos examinan los resultados en ocho países (Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y Perú) que han sufrido redistribuciones considerables de la propiedad y que actualmente realizan alguna combinación de privatización y titulación. Ellos argumentan que las reformas agrarias de los años sesenta y setenta se caracterizaron por un importante sesgo masculino en la distribución de la tierra. Por lo general, solo los jefes de familia eran designados como beneficiarios y esto se vio exacerbado por la preferencia que se le dio a los trabajadores agrícolas permanentes anteriores (quienes eran casi en su totalidad hombres) y las leyes de herencia favorecían a los herederos varones. Como resultado de ello, las mujeres constituían entre el 4 y el 15 por ciento de los beneficiarios de la reforma agraria en esos ocho países. Cabe observar que podría no tratarse de un ‘sesgo en favor de los hombres’ sino de un sesgo en favor de los jefes de familia, quienes se consideraba o se reportaba que eran hombres. Un estudio de la Fundación Arias sobre la tenencia de la tierra en El Salvador determinó que de 137 mujeres y 1,035 hombres que se autoreportaban como jefes de familia y que habían solicitado tierra, el 65 por ciento de las mujeres y el 82 por ciento de los hombres cabeza de hogar se habían beneficiado en la primera ronda de la reforma agraria. Para la tercera ronda, entre aquellos que habían recibido título, no se percibía ninguna diferencia de género en cuanto a la jefatura del hogar (Fundación Arias, 1992).

Sin embargo, en distinta medida, la nueva legislación en favor de las “contrarreformas” constituye un avance importante en comparación con las leyes de reforma agraria originales en lo que respecta al género. En la mayoría de los países, los jefes de familia ya no son los únicos beneficiarios designados y actualmente existen estipulaciones específicas sobre la titulación conjunta en países como Colombia, Costa Rica, Honduras y Nicaragua. En Colombia, al asignar tierras se le da prioridad a las mujeres que son jefes de familia y a las víctimas de violencia social. En El Salvador, las mujeres constituían el 33 por ciento de todos los ex-combatientes y simpatizantes del FMLN que recibirían tierras como parte de los Acuerdos de Paz (datos a marzo 1996). En Nicaragua, gracias a la presión ejercida por la comisión de mujeres de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG) y a un programa de capacitación exitoso dirigido a funcionarios públicos y beneficiarios, las mujeres constituyeron el 21 por ciento de los beneficiarios del PNCTR (Programa Nacional de Catastro, Titulación y Regularización de la Propiedad). Asimismo, las mujeres recibieron el 40 por ciento de todos los títulos individuales y el 21 por ciento eran títulos conjuntos. En Costa Rica, la oposición por parte de organizaciones de hombres campesinos logró revertir una estipulación legal histórica que establecía la titulación a nombre de una mujer cuando existiera una unión consensual, lo que había aumentado la participación femenina en programas estatales de redistribución de la tierra a un 39 por ciento en 1990. Finalmente, un proyecto financiado por el Banco Mundial en Chile otorgó títulos a mujeres jefes de familia simplificando los procedimientos legales, entre otras cosas (Quisumbing 1994).

Datos más recientes compilados por Deere y León, que aparecen en el **Cuadro A5.6**, indican que las reformas más equitativas en cuanto al género se llevaron a cabo en Chile, donde cerca del 45 por ciento de las parcelas y el 40 por ciento de las fincas fueron entregadas a mujeres. En Ecuador, el proyecto de desarrollo rural PRONADER – financiado por el Banco Mundial– otorgó la mayor cantidad de títulos conjuntos, aproximadamente el 70 por ciento. La brecha más grande se observa en México, donde las mujeres constituyen el 21 por ciento de los beneficiarias de ejidos certificados, en comparación con un 79 por ciento para los hombres.

Estos resultados indican que los gobiernos, ONG nacionales a favor de la mujer y organizaciones financieras internacionales (incluyendo el Banco Mundial) han emprendido importantes esfuerzos para lograr un equilibrio de género en los derechos de propiedad y la propiedad. Sin embargo, existe muy poca evidencia empírica que muestre la importancia del género en los resultados de estos programas o en la eficacia de los programas estatales dirigidos a reducir las brechas en materia de género. En vista de que la generación actual de registro de propiedades, titulación y compra de tierra se encuentran en etapas diferentes de planificación y ejecución, el momento es propicio para realizar este trabajo.

**Cuadro A5.6. Posesión de la tierra y estadísticas de titulación por género, en países seleccionados, 1992-96**

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Unidad</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Parejas/ Conj.</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
Colombia	1996 titulación tierras públicas	Cantidad	2.107 (30%)	3.193 (45%)	1.753 (25%)	-	7.158 (100%)
		Tamaño promedio (ha)	13,5	17,4	18,5	-	16,5
	1997 titulación tierras públicas	Cantidad	1.472 (31%)	2.320 (49%)	975 (20%)	-	4.767 (100%)
		Tamaño promedio (ha)	18,2	22,6	28,9	-	22,5
Ecuador	1992-96	Títulos emitidos por PRONADER	1.596 (13%)	1.135 (17%)	8.685 (70%)	-	12.416 (100%)
		Tamaño promedio (ha)	1,19	0,81	1,21	-	1,15
	1996	Sierra (n=75)	23%	50%	57%	-	100%
		Costa (n=75)	6%	66%	28%	-	100%
Brasil	1996	Santa Catarina (n=50)	6%	42%	46%	6%	100%
		Paraná (n=50)	6%	67%	15%	13%	100%
Chile	1993-96	Parcelas con títulos	359 (45%)	432 (55%)	-	-	791 (100%)
		Fincas con títulos	272 (40%)	411 (60%)	-	-	683 (100%)
México	Ejidos certificados a enero 1997	Ejidatarios	168.702 (17,5%)	745.909 (82,5%)	-	-	914.611 (100%)
		Posesionarios	26.254 (22,0%)	93.089 (78,0%)	-	-	119.343 (100%)
		Avecindados	114.440 (29,8%)	269.412 (70,2%)	-	-	383.852 (100%)
		Total	309.396 (20,8%)	1.108.410 (79,2%)	-	-	1.417.806 (100%)

Fuente: Derivado de Deere y León (2000)

### Tecnología agrícola

La literatura sobre género y agricultura señala la falta de acceso de la mujer a la tecnología agrícola y a servicios de extensión (Saito y Spurling, 1992, Quisumbing y otros 1998, Kleysen, 1966). Este es el caso de El Salvador, donde las mujeres constituyen cerca del 12-13 por ciento de los beneficiarios de tecnología agrícola provista por el gobierno entre 1995 y 1998 (CENTA, 2000). Esta cifra es baja si se compara con la proporción estimada por el BID/IICA de PEA en el sector agrícola de ese país, que equivale al 26 por ciento.

Sin embargo, la información proveniente de otros países sugiere que los servicios de extensión brindados a las mujeres podrían ser congruentes con sus niveles de participación en ese sector. Por ejemplo, en Nicaragua, la proporción de mujeres beneficiarias aumentó del 16 al 26 por ciento, estando el último porcentaje cerca de la proporción estimada por el BID/IICA de mujeres que forman parte de la PEA en agricultura (28 por ciento). Los datos oficiales indican que las mujeres tenían mayor acceso a la asistencia “masiva” gratuita que ofrecen a pequeños agricultores los trabajadores de agencias de extensión gubernamentales, que a los servicios pagados. En Ecuador, el 35 por ciento de aquellos que recibieron servicios de extensión agrícola mediante el proyecto PRONADER financiado por el Banco Mundial, eran mujeres. Dicho proyecto tenía como objetivo específico aumentar la participación de las mujeres en el desarrollo rural. En Venezuela, entre el 30 y el 35 por ciento del proyecto de extensión agrícola (PREA), también financiado por el Banco Mundial, que sufraga servicios de extensión privados, eran mujeres. Con base en datos compilados por el BID/IICA en toda la región, Kleysen (1996) indica que Barbados es el país con la mayor proporción de mujeres que han recibido capacitación y asistencia técnica, seguido por Colombia y Venezuela.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Kleysen (1998) indica, con base en el trabajo del BID/IICA, que en la mayoría de los países de la región las mujeres que han recibido asistencia técnica constituyen menos de un 10 por ciento y en casi todos los casos el porcentaje es del dos por

### **Recuadro A5.2: Avances en la igualdad de género en la titulación de tierras en Colombia**

Desde 1988, en el marco de la ley de reforma agraria 30, las adjudicaciones de tierra y los títulos de propiedad tienen que ser hechas a nombre de las parejas (titulación conjunta) que estén casados legalmente o que convivan en uniones consensuales (Ibid.). También se incluyeron estipulaciones especiales para las mujeres jefes de familia respecto del acceso prioritario a tierras nacionales y la inclusión en empresas comunitarias de la reforma agraria, y por primera vez a las organizaciones campesinas de mujeres se les asignó, participación en los comités de reforma agraria regionales y nacionales. Sin embargo, a pesar de estas medidas progresivas en materia de género, la evidencia sugiere que la resistencia ejercida por autoridades del Instituto Nacional Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) y algunas organizaciones campesinas nacionales dominadas por hombres limitaron su ejecución (Ibid.). En 1994 se dio inicio a cambios más significativos, luego de que fuera reformado el código civil colombiano para reconocer plenamente los derechos de uniones consensuales; INCORA agregó a las mujeres desplazadas por la violencia social a su lista de beneficiarios prioritarios, y la ley de reforma agraria 160 reafirmó la titulación conjunta obligatoria como parte de todos los programas de reforma agraria.

De igual importancia para los resultados obtenidos en materia de género fueron las extensas modificaciones efectuadas al proceso de reforma agraria en 1994, estableciendo un fondo de donaciones para la compra de tierras, administrado de manera mucho más descentralizada que antes (Deininger 1999). En el marco de este nuevo sistema, que ha funcionado en las dos vías paralelas de compras directas del gobierno y un programa piloto "asistido por el mercado", los beneficiarios potenciales reciben "puntos" según su nivel de educación, experiencia en agricultura, otras fuentes de ingresos y el acceso a servicios públicos. Con lo demás en iguales condiciones, las mujeres jefes de familia y las mujeres desplazadas deben tener prioridad en la asignación de tierras. Asimismo, en todos los municipios con programas piloto se han iniciado programas alternativos para abordar las necesidades de aquellos que no califican para recibir tierra, tales como granjas de gallinas y otras microempresas para mujeres que son cabeza de familia (Ibid.).

Sorprendentemente, de los más de 17.000 beneficiarios durante los primeros cuatro años de realizar adjudicaciones de conformidad con la ley de reforma agraria 160, el 57 por ciento eran parejas que recibieron títulos conjuntos de tierra recién adquirida, y otro 13 por ciento eran mujeres que recibieron títulos individuales. El registro es aún mejor para el programa piloto asistido por el mercado, que asignó el 68 por ciento de las fincas a parejas y el 12 por ciento a mujeres. Para los años en que se dispone de información sobre el tamaño de la parcela, parece ser que las mujeres que se beneficiaron de manera individual reciben en promedio tanto o incluso un poco más de tierra que los hombres individualmente o como pareja. Estos datos dan una imagen muy positiva de los esfuerzos emprendidos por Colombia para lograr una equidad de géneros en la redistribución de este importante recurso económico.

A la par de estos innovadores esfuerzos de reforma agraria, en 1995, el gobierno colombiano, con el apoyo del BID, lanzó un nuevo programa de titulación denominado Programa Presidencial para la Formalización de la Propiedad y Modernización de la Titulación Predial, y conocido popularmente como "Titular." Los resultados iniciales de este programa, que se ha enfocado en la formalización de los derechos de los ocupantes ilegales en tierras nacionales, indican que el 20-25 por ciento de las propiedades fueron otorgadas de manera conjunta durante los dos primeros años (véase el **Cuadro 5.6**). Una proporción aun mayor –el treinta por ciento– fue entregada a mujeres de manera individual, lo que demuestra que INCORA ha estado cumpliendo con su mandato de dar prioridad a las mujeres "desprotegidas" que han sido desplazadas por la violencia (Deere y León 2000). Si bien el tamaño promedio de las parcelas otorgadas a mujeres era un poco inferior que el de las que recibieron los hombres, las fincas de propiedad conjunta eran considerablemente más grandes que las entregadas individualmente.

Fuente: Banco Mundial, de próxima publicación.

Entre los proyectos financiados por el Banco Mundial en la región, actualmente es común que los programas de tecnología agrícola tengan componentes o actividades dirigidas a las mujeres campesinas (por ejemplo, el proyecto de Desarrollo Rural en Ecuador, el Proyecto para Pequeños Agricultores en Argentina, el proyecto PRISA en El Salvador, el proyecto PARA en Honduras, el proyecto ATLT en Nicaragua, el proyecto de Extensión Agrícola en Venezuela, para nombrar unos pocos). Sin embargo, la calidad de los servicios de extensión ofrecidos a las mujeres, podría ser un problema. Un informe reciente del Banco Mundial sobre género en el proyecto PREA de Venezuela,

---

ciento; sin embargo, en vista de que no se dispone de datos comparables para los hombres, es imposible emitir un juicio basado en estas cifras.

indica que la extensión para las mujeres suele darse en las áreas históricamente asignadas a las mujeres que han limitado la viabilidad en el mercado, y está a cargo de “demostradoras del hogar”, que no tienen formación técnica (Meza, 2000). Al noreste de Brasil, una zona seca y pobre, un proyecto de desarrollo rural brinda asistencia a cooperativas que comercializan artesanías que tradicionalmente han sido fabricadas por mujeres que, según el informe elaborado por un consultor, generan ganancias insignificantes y no constituyen una opción para que las mujeres puedan salir de la pobreza (Benería, 1999).

Otras limitaciones del lado de la oferta para la participación de las mujeres en los servicios de extensión agrícola incluyen las siguientes. Primero, los sistemas de extensión suelen enfocarse en un único cultivo (dentro de los producidos por los hombres) en lugar de en la amplia gama de cultivos que producen las mujeres. Segundo, los agentes de extensión tienden a ser sobrecargados y no son bien pagados, lo que significa que son propensos a concentrarse en estos grupos, que son más fáciles de organizar y que manifiestan más sus demandas (es decir, los hombres) en lugar de identificar la demanda potencial o latente de diferentes grupos y adaptar los servicios de acuerdo con sus características. Tercero, los agentes de extensión suelen favorecer a los propietarios de tierras (que más a menudo son hombres) (Agarwal, 1994) o bien, a cabezas de familia, que se considera que son hombres o que son identificados como tales. Cuarto, la tecnología agrícola tiende a ser transferida de manera ineficiente entre los miembros de la familia (Saito y Spurling, 1992). Quinto, los programas de extensión tienden a enfocarse en las mujeres en forma aislada, con lo que pueden despertar sospechas y desconfianza entre los esposos y en otros miembros de la comunidad, pudiendo estar en conflicto con las costumbres locales en zonas indígenas. En Ecuador, luego de los problemas surgidos a raíz de la formación de grupos exclusivos para mujeres, PRONADER comenzó a integrar a la población femenina a grupos mixtos que, de acuerdo con el personal del proyecto, resultaba mucho más eficiente.

Del lado de la demanda, la experiencia de los proyectos de extensión en países como Argentina, Venezuela y Ecuador indica que el tiempo y la movilidad de las mujeres suelen verse limitadas por sus papeles duales domésticos y productivos. Las mujeres tienden a estar más unidas al hogar y a tener menos interacción social, lo que limita su acceso a la información. Ellas llegan a carecer de alfabetización funcional en una mayor medida que los hombres, en vista de que están menos expuestas al entorno social. Además, las mujeres tienen una movilidad más limitada dado que a menudo necesitan el permiso de sus esposos para organizar y participar en servicios de extensión y capacitación agrícola. Las experiencias del Banco Mundial y de otros proyectos sugieren que estos obstáculos se pueden superar integrando a los hombres a proyectos relacionados con el género y comprendiendo las causas subyacentes a las acciones y el comportamiento masculino que, al igual que las mujeres, son dictados por normas relativas al género. Por ejemplo, el personal del proyecto FASBASE, un proyecto de salud y nutrición ejecutado en Ecuador aprendió que los hombres de zonas rurales se oponen a que sus esposas participaran en proyectos porque estaban siendo ridiculizados o aislados por los demás hombres de la comunidad, por lo que el proyecto comenzó a involucrar más a los hombres. En el proyecto PRISA de El Salvador, los hombres empezaron a apoyar a sus esposas luego de que los extensionistas emprendieron un esfuerzo concertado para incluirlos.

### **Mercados rurales financieros**

Si bien tanto hombres como mujeres carecen de acceso a fuentes de crédito formales, la literatura señala que las limitaciones son mayores para las mujeres. Por ejemplo, los requisitos de garantía (por lo general, tierra) y los costos de transporte, los trámites, el tiempo de espera, tiende a limitar a las mujeres más que a los hombres, lo mismo que la naturaleza de sus actividades productivas y microempresas, siendo estas últimas más pequeñas y menos productivas, por lo general. El nivel inferior de alfabetización funcional de las mujeres, combinado con su menor movilidad social y falta de familiaridad con los procedimientos crediticios, pueden limitar su interacción con los bancos y prestamistas.

Sin embargo, información específica sobre el país sugiere que, en comparación con los hombres, las mujeres pueden tener mayor acceso a las fuentes de crédito informales. Datos del Fondo de Garantías para Pequeñas Empresas en El Salvador, de septiembre de 1994, indican que el 55 por ciento de los individuos que recibieron créditos eran hombres y el 45 por ciento, mujeres (Banco Mundial, 1996a). Asimismo, una encuesta financiera informal indica que en las zonas rurales de El Salvador, las brechas por razón de género son más amplias –solo un siete por ciento de las mujeres encuestadas y un 12 por ciento de los hombres encuestados manifestaron haber recibido crédito de fuentes formales (Ibid).. Sin embargo, tanto hombres como mujeres recibieron crédito informal y, en algunos casos, las mujeres fueron favorecidas. La misma encuesta revela que el 56 por ciento de las mujeres encuestadas en las zonas rurales y el 54 por ciento de los hombres encuestados habían recibido un préstamo informal en los últimos diez años (Ibid).. Algunas de las ONG más establecidas mostraron preferencia por las mujeres como sujetos de

crédito, y registraron una participación del 65 al 80 por ciento, dependiendo de la ONG (Ibid).. De igual forma, en Nicaragua, de acuerdo con un estudio realizado por el FIDEG, los hombres recibieron casi la misma proporción de préstamos (hombres, un 51 por ciento y mujeres un 49 por ciento) (Banco Mundial, 1997b). Los hombres se vieron favorecidos levemente en el crédito formal, recibiendo un 54 por ciento de todos los préstamos, pero tanto hombres como mujeres recibieron igual cantidad de préstamos informales (Ibid).

Con base en datos compilados por el BID/IICA en la región, Kleysen (1998) concluye que en todos los países, salvo Venezuela, las mujeres rurales tenían mejor acceso a fuentes privadas de crédito, ONG, bancos comunales y otros mecanismos que a bancos estatales. También observa que la demanda de crédito entre las mujeres constituye otra limitante. En solo cuatro de los 18 países estudiados en la encuesta, las mujeres representaban más del 35 por ciento de los solicitantes de crédito. En Bolivia y Perú la proporción era de solo el seis por ciento, probablemente debido a los menores niveles de educación y a limitaciones por el idioma entre las mujeres indígenas.

## La esfera reproductiva

En las zonas rurales, las mujeres exhiben tasas de fecundidad más elevadas que en las zonas urbanas, con una diferencia de más de dos niños en la mayoría de los países (véase el **Cuadro A5.7**). Para las mujeres, esto significa menos tiempo invertido en las actividades agrícolas; para los hombres una mayor cantidad de dependientes significa más presión para cubrir los gastos de la familia y estrategias tales como la migración. La tasa de fecundidad en zonas urbanas oscila entre 2,1 en Uruguay y 4,3 en Bolivia. En cambio, en las zonas rurales, las tasas varían entre 2,8 (también en Uruguay) a un 7,0 en Honduras. Las principales diferencias urbano-rurales se encuentran en Perú, Honduras y México, y las menores, en Uruguay, Chile y Costa Rica. En cierta medida, la brecha se debe al menor acceso a los servicios de planificación familiar. Por ejemplo, solo el 60 por ciento de las mujeres en Ecuador manifiesta haber oído o visto mensajes sobre planificación familiar. Sin embargo, esta proporción desciende al 54 por ciento para las mujeres que habitan zonas rurales. El problema del acceso a estos servicios y su vínculo con la productividad es válido incluso en un país tan desarrollado como Argentina, donde se reporta que el acceso a los servicios es más una limitación para la población rural (Correia, 1999). Las mujeres potencialmente beneficiarias del proyecto de Agricultores Rurales de Argentina reportó al Administrador de Tareas que antes de poder pensar en mejorar su productividad, debían controlar su fecundidad.

**Cuadro A5.7 Diferencias en las tasas de fecundidad globales rurales/urbanas**

Último año disponible (niños por mujer)

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>	<i>Total</i>	<i>Diferencia urbano-rural</i>
Bolivia	1992	4,2	6,3	5,0	2,1
Brasil	1991	2,8	5,2	3,7	2,4
Colombia	1990	2,5	3,8	2,9	1,3
Costa Rica	1985	3,0	4,1	-	1,1
Chile	1992	2,3	3,1	2,4	0,8
Ecuador	1987	3,5	5,5	4,3	2,0
El Salvador	1985	3,3	5,9	4,4	2,6
Guatemala	1987	4,1	6,5	5,6	2,4
Honduras	1988	4,1	7,0	5,5	2,9
México	1987	3,0	5,9	4,0	2,9
Nicaragua	1992	3,6	6,4	-	2,8
Panamá	1976	3,2	5,4	4,1	2,2
Paraguay	1990	3,6	6,1	4,7	2,5
Perú	1992	2,8	6,2	3,5	3,4
Rep. Dominicana	1991	2,8	4,4	3,3	1,6
Uruguay	1985	2,1	2,8	2,5	0,7
Venezuela	1977-81	3,7	6,1	4,3	2,4

Fuente: FLACSO, 1995

## Educación

Si bien la brecha por razón de género en materia de educación se ha ido acortando en toda la región, el analfabetismo tiende a alcanzar mayores proporciones entre las mujeres rurales que entre los hombres, aunque existen variaciones dependiendo de la región. Las mujeres indígenas rurales suelen ser más monolingües que los hombres. Por ejemplo, en Ecuador, las tasas de alfabetización a nivel nacional son del 12 y 8 por ciento para mujeres y hombres respectivamente, de acuerdo con la encuesta sobre hogares de 1998, y estos porcentajes son muy superiores en las zonas rurales (21 por ciento para las mujeres y 15 por ciento para los hombres). En términos de las diferencias regionales observadas en Ecuador, las brechas más grandes se encuentran en la Sierra, donde más de una cuarta parte de las mujeres no sabe leer o escribir, en comparación con un 14 por ciento de los hombres. En la región de la costa –que tiene una de las tasas de analfabetismo más altas en el país– se encuentran en desventaja en comparación con las mujeres de zonas urbanas y rurales. Las brechas por razón de género en la tasa de alfabetización funcional, son más pequeñas. Entre los indígenas, el 65 por ciento de las mujeres careen de alfabetización funcional, en comparación con un 52 por ciento de los hombres. Si bien en general las poblaciones indígenas tienden más a carecer de educación, las mujeres indígenas en particular se encuentran en desventaja en la mayoría de los países. En el caso de Ecuador, 53 por ciento de las mujeres indígenas son analfabetas en comparación con el 35 por ciento de los hombres. En Guatemala, los hombres indígenas poseen un promedio de 1,9 años de educación escolar, el doble del promedio de 0,9 años para las mujeres. En las zonas indígenas de Panamá, menos de dos terceras partes de los pobladores mayores de nueve años pueden leer y escribir, pero el analfabetismo es particularmente alto entre las mujeres indígenas.

## Violencia rural

Si usamos el índice de homicidios como la medida, América Latina y el Caribe es la región más violenta en el mundo (Banco Mundial, 1997a). Con 150 por cada 100.000 habitantes, El Salvador y Guatemala exhiben los índices de homicidio más altos (véase el **Cuadro A5.8**). En Colombia, el índice correspondiente era de 89,5 a finales de los ochenta y principios de los noventa. En todas las Américas, los índices de homicidio son los más altos entre hombres jóvenes de 15 a 24 años (OPS, 1993, citado en Barker, 1998). La mayor parte de la violencia la cometen hombres jóvenes contra otros hombres jóvenes (Banco Mundial, 1997a Pollack, 1998) e involucra conflictos laborales, crímenes y violencia callejera y de pandillas (van Bronkhorst, 1999). Como se discutió previamente, las tasas de mortalidad vinculadas a factores externos –incluyendo accidentes de tránsito, homicidios y suicidios– varían según el género. En El Salvador, por ejemplo, entre las víctimas de homicidio mayores de 15 años, los índices de muertes de los hombres (200 por cada 100.000 habitantes) son diez veces más altos que los de las mujeres (Cruz, 1999). Lo anterior concuerda con las tendencias en el resto de la región: en América Latina, Norteamérica y el Caribe, los índices de mortalidad entre hombres jóvenes son entre dos y siete veces más altos que los de mujeres jóvenes (Barker, 1998). Aunque las mujeres también son víctimas del crimen, ellas son más propensas a sufrir violencia doméstica y sexual (van Bronkhorst, 1999) y es menos probable que sus lesiones las conduzcan a la muerte.

Además de los hombres jóvenes, la violencia se asocia con niveles socioeconómicos inferiores, desempleo o subempleo, menos educación y abuso de alcohol y drogas (Morrison y Loreto Biehl, 1999). Asimismo, si los niños que han sido víctimas o testigos de abuso crónico, aumentan considerablemente las probabilidades de que sean violentos en su etapa adulta (Huesmann y otros, 1984, citado en Morrison y Loreto Biehl, 1999). Los estereotipos tradicionales –transmitidos en la escuela, los medios de comunicación y el hogar– refuerzan la agresión, la proeza física y la disposición a asumir riesgos entre los niños, así como la sociabilidad y el desarrollo de relaciones interpersonales entre las niñas.

Las acciones relacionadas con la violencia, tanto de tipo económico como social –incluyendo la violencia doméstica– deben enfocarse en la prevención. De acuerdo con Morrison y Loreto Biehl (1999), la experiencia ha

**Cuadro A5.8: Índices de homicidios por cada 100.000 habitantes en América y el Caribe**

<i><b>País</b></i>	<i><b>Finales de 1980/ principios de 1990</b></i>
El Salvador	150,0
Guatemala	150,0
Colombia	89,5
Jamaica	35,0
Brasil	19,7
Nicaragua	17,8

Fuentes: OPS, 1997, citado en Banco Mundial 1997a

demostrado que el sistema educativo, los programas comunitarios y los medios de comunicación son vehículos importantes para abordar y reducir la incidencia de violencia. Por ejemplo, el sistema educativo posee el potencial para modificar los valores culturales que promueven el comportamiento violento. Entre las posibles acciones se incluyen las siguientes: (a) volver a capacitar a los maestros para asegurarse de que no promuevan el comportamiento violento entre los niños y la sumisión en las niñas, (b) eliminar los estereotipos basados en el género en los libros de texto y en otro material didáctico y (c) desarrollar programas innovadores para enseñar a los niños destrezas no violentas de solución de problemas y promover los valores cívicos. Las escuelas también son un medio ideal para identificar niños en riesgo y familias que necesiten atención especial. Los programas comunitarios pueden utilizarse para brindar educación informal, enseñar a los ciudadanos sobre las acciones legales que sancionan la violencia, establecer estrategias de prevención de la violencia y prestar servicios sociales a las víctimas. Finalmente, a través de los medios de comunicación puede promoverse la no violencia y contrarrestar el papel de estos medios que refuerzan la violencia. Las campañas de educación masiva representan una respuesta potencialmente eficaz al ofrecer modelos de no violencia y promover respuestas no violentas. La radio y la televisión se están utilizando en zonas azotadas por la guerra como Burundi y los países Bálticos para producir y diseminar imágenes positivas de interacciones interpersonales (hombre-mujer y adulto-niño) así como para promover la convivencia. Lo anterior se puede aplicar a países violentos como Colombia, El Salvador y Guatemala. En términos de las sanciones a la violencia, asegurarse de que tanto hombres como mujeres estén conscientes de las leyes sobre violencia y de que las mujeres tengan acceso a los servicios legales, son otras medidas importantes para abordar la violencia y, en particular, la agresión doméstica.

## Referencias

- Agarwal, Bina. 1997. "'Bargaining' and Gender Relations: Within and Beyond the Household." *Feminist Economics* 3(1): 1-51.
- Banco Mundial, 1994. Colombia Poverty Assessment Report. Informe No. 12673-CO. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial, 1996a. *El Salvador: Moving to a Gender Approach: Issues and Recommendations*. Informe No. 14407-ES. Banco Mundial: Washington, D.C.
- Banco Mundial. 1996b. Review of Colombia's Agriculture and Rural Development Strategy. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 1997a. Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean. Estado de Río de Janeiro y seminario del BID sobre el desafío de la violencia urbana. Río de Janeiro, Brasil, 2-4 de marzo.
- Banco Mundial. 1997b. Nicaragua: Hacia un Enfoque de Género; Situación y Sugerencias. Manuscrito no publicado. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2000. Ecuador Gender Review: Issues and Recommendations. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Barker, Gary. 1998. Boys in the Hood, Boys in the Barrio: Exploratory Research on Masculinity, Fatherhood and Attitudes Toward Women Among Low Income Young Men in Chicago, USA, and Rio de Janeiro, Brasil. Documento preparado para el seminario de IUSSP/CENEP sobre hombres, formación y reproducción de la familia, 13-15 de mayo de 1998, Buenos Aires, Argentina.
- Casey L. y M. Paolissio. 1996. Household Response to Soil Degradation: Gender, Poverty and Demographic Dynamics in Honduras. Informe ICRW. ICRW: Washington D.C.
- Chawla, Anita J. 1993. "Intrahousehold Resource Allocation: A Principal-Agent Analysis with Empirical Evidence." Disertación para optar por el título de doctorado, Departamento de Economía, Universidad de Michigan.
- Chiriboga, M. y otros. 1995. Mujeres de Maíz. Programa de Análisis de la Política del Sector Agropecuario Frente a la Mujer Productora de Alimentos en Centroamérica y Panamá. San José, Costa Rica: BID/IICA.
- Cruz, J.M., Trigueros Arguello, A. y González, F. 1999. The social and economic factors associated with violent crime in El Salvador. Banco Mundial: Washington D.C.

- Correia, Maria. 1999. Las Relaciones de Género en la Argentina. Un Panorama Sectorial. Banco Mundial: Buenos Aires, Argentina.
- Deere, Carmen Diana y Magdalena León. 1998. "Mujeres, Derechos a la Tierra y Contrarreformas en América Latina." Debate Agrario 27: 129-153.
- Deere, Carmen Diana y Magdalena León. 2000. Gender, Property and Empowerment: Land, State and Market in Latin America. Manuscrito.
- Deininger, Klaus. 1999. "Making Negotiated Land Reform Work: Initial Experience from Colombia, Brazil and South Africa." World Development 27(4): 651-672.
- Doss, Cheryl, 1996. "Women's Bargaining Power in Household Economic Decisions: Evidence from Ghana." Staff Paper P96-11, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Minnesota.
- FLACSO, 1995. Latin American Women Compared Figures. Santiago de Chile: FLACSO.
- Folbre, Nancy. 1997. "Gender Coalitions: Extrafamily Influences on Intrafamily Inequality," en Lawrence Haddad, John Hoddinott y Harold Alderman (editores.) Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries: Methods, Models and Policies. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Hamilton, Sarah, 1998. The Two-Headed Household: Gender and Rural Development in the Ecuadorian Andes. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Hazell, P. y S. Hagblade, 1993. "Farm-Nonfarm Growth Linkages and the Welfare of the Poor." En Lipton y van der Gaap (editores), Including the Poor: Washington D.C.: Banco Mundial.
- Jaramillo, Carlos Felipe. 1998. Liberalization, Crisis and Change in Colombian Agriculture. Boulder, CO: Westview Press.
- Ilahi, Nadeem. 1999a. An Analysis of Labor Markets and Time Use in Nicaragua. Manuscrito no publicado. Banco Mundial: Washington, D.C.
- Ilahi, Nadeem. 1999b. Gender and the Allocation of Adult Time: Evidence from the Perú LSMS Panel Data. Manuscrito no publicado. Banco Mundial: Washington, D.C.
- Jones, Christine W. 1983. Mobilization of Women's Labor for Cash Crop Production: A Game Theoretic Approach. Disertación para optar por el título de doctorado, Departamento de Economía, Universidad de Harvard.
- Katz, Elizabeth. 1997. "The Intra-Household Economics of Voice and Exit." 1997. Feminist Economics 3(3): 25-46.
- Katz, Elizabeth. 1998. "Gender and Ejido Reform." Background paper prepared for Economic Adjustment and Institutional Reform: Mexico's Ejido Sector Responds. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Katz, Elizabeth y Maria Correia. De próxima publicación. Gender and the Mexican Economy. Banco Mundial: Washington, D.C.
- Kleysen, B. (Editor). 1996. Women Small Farmers in the Caribbean. Program for the Analysis of Agricultural Policies vis-à-vis Women Food Producers in the Andean Region, the Southern Cone and the Caribbean. San José, Costa Rica: BID/IICA.
- Lanjouw, Peter. 1998. Ecuador's Rural Nonfarm Sector as a Route Out of Poverty. Documento de trabajo para investigación de políticas 1904. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Lundberg, Shelly y Robert A. Pollak. 1993. "Separate Spheres Bargaining and the Marriage Market." Journal of Political Economy 101(6): 988-1010.
- McElroy, Marjorie B. y Mary Jean Horney. 1981. "Nash-Bargained Household Decisions: Toward a Generalization of the Theory of Demand." International Economic Review 22(2): 333-349.
- Meier, V. 1999. "Cut-flower Production in Colombia – A Major Development Success Story for Women?" Environment and Planning A 31: 273-289.
- Meza, Ronald. 2000. Informe Sobre la Incorporación de Género en el Programa de Extensión Agrícola (PREA). Informe sobre misión realizada. Banco Mundial: Washington, D.C.
- Morrison, A. y María Loreto Biehl (Editors). 1999. Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ospina, Rosa Inés. 1998. "Mujeres Rurales en la Agenda del Estado." En Género, Equidad y Desarrollo. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, TM Editores.

- Ott, Notburga. 1995. "Fertility and Division of Work in the Family: A Game Theoretic Model of Household Decisions," en Edith Kuiper y Jolande Sap (editores.) Out of the Margin: Feminist Perspectives on Economics, pp.80-99. Londres y Nueva York: Routledge.
- Pagan, Jose A.. 1998. "Gender Differences in Labor Market Decisions in Rural Guatemala". Manuscrito no publicado. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Pagan, Jose A. y Susana M. Sanchez. 1998. Gender Differences in Labor Market Decisions: Evidence from Rural Mexico. Manuscrito no publicado. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Paterson, Robert Edward. 1985. *Modelling the Division of Labour and Assets within Peasant Households*. M.S. Tesis, Wadham College.
- Pérez, Edelmira y María Adelaida Farah. 1998. "Género y Desarrollo Rural: De lo Invisible a lo Visible." En Género, Equidad y Desarrollo. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, TM Editores.
- Quisimbing, Agnes, R. 1994. Improving Women's Agricultural Productivity as Farmers and Workers. ESP Documento de trabajo serie No. 37. Banco Mundial: Washington, D.C.
- Quisimbing y otros. 1998. Gender Issues for Food Security in Developing Countries: Implications for Project Design and Implementation. Canadian Journal of Development Studies, volumen XX, edición especial, 1998.
- Schultz, T. Paul. 1990. "Testing the Neoclassical Model of Family Labor Supply and Fertility." Journal of Human Resources 25(4): 599-634.
- Thomas, Duncan. 1990. "Intra-household Resource Allocation: An Inferential Approach." Journal of Human Resources 25(4): 635-664.
- Udry, Christopher. 1996. "Gender, Agricultural Production and the Theory of the Household." Departamento de Economía, Universidad de Northwestern.
- Van Bronkhorst, Bernice, 1999. Youth Violence in Latin America and the Caribbean: Causes, Costs and Interventions. De próxima publicación. Documento técnico LCSES. Washington D.C.: Banco Mundial.

## Apéndice 6 Estudio de sistemas agrícolas en la región de América Latina y el Caribe

### Introducción: Principales sistemas agrícolas en América Latina y el Caribe

El presente apéndice es un extracto del Análisis de los Sistemas Agrícolas Mundiales realizado por la FAO en diciembre del 2000.<sup>52</sup> Se describen quince sistemas agrícolas, su potencial y sus desventajas, su contribución a los medios de vida y a la economía de la región, su perfil de pobreza, así como los principales problemas que deben abordarse a fin de reducir la pobreza en estos sistemas. Además, se muestra ampliamente la abundante dotación de recursos naturales de la región y su gran diversidad. Finalmente, se concluye mencionando prioridades que se deben tomar en cuenta para reducir la pobreza en sistemas agrícolas seleccionados.

### Características de la región

La región de América Latina y el Caribe (ALC –según la definición del Banco Mundial) se extiende desde la latitud 29<sup>o</sup> al norte de la frontera mexicana, hasta la latitud 56<sup>o</sup> al sur, en el extremo de Tierra del Fuego, abarca unos 20,5 millones de km<sup>2</sup> y 42 países, con una población total de 519 millones, según estimaciones del 2000.<sup>53</sup>

El tamaño de la región y sus amplias variaciones en las condiciones ecológicas, combinado con una densidad demográfica relativamente baja, (25 personas/km<sup>2</sup>) y altas tasas de urbanización (75%) le han permitido desarrollar y conservar un nivel de diversidad sumamente alto. De acuerdo con la UNEP<sup>54</sup>, cinco de los 10 países más ricos en el mundo en términos de biodiversidad, se encuentran en la región de América Latina y el Caribe, y esta región contiene el 40% de las especies animales y vegetales de los bosques tropicales del mundo y el 36% de las principales especies de los principales cultivos alimentarios y especies industriales. El bosque tropical no fragmentado de mayor tamaño en el mundo se encuentra en la cuenca del Amazonas y, en general, la región posee el 28% de las zonas boscosas del mundo –10 millones de km<sup>2</sup> en 1994.

En 1999, ALC poseía unos 160 millones de hectáreas de tierra agrícola,<sup>55</sup> un 14% del total del mundo en desarrollo –47% más desde 1961, pero solo un 18% del potencial estimado para la región.<sup>56</sup> Aproximadamente unos 18,3 millones de hectáreas se encuentra bajo sistemas de riego. Además, posee unos 600 millones de hectáreas como praderas y terrenos de pastura. Parte de su abundancia se deriva de las condiciones agroecológicas relativamente favorables de la región; el 40% de las zonas húmedas del mundo en desarrollo se encuentra en ALC, con solo un 4,2% de tierras áridas y semiáridas. Los suelos húmedos y subhúmedos representan más del 90% del territorio de ALC. Esta abundancia queda de manifiesto al considerar los recursos hídricos de la región. ALC posee el 48% del total del agua renovable del mundo en desarrollo. Con base en el área irrigada y la eficiencia en el uso del agua, se estima que actualmente en ALC se utilizan menos del 1% del agua disponible,<sup>57</sup> abarcando unos 18,2 millones de hectáreas de suelo irrigado dentro de la región en 1999.

Se necesita más que humedad para garantizar la productividad agrícola y muchas regiones tropicales húmedas padecen serias limitaciones del suelo.<sup>58</sup> Asimismo, las extensas zonas montañosas y de laderas (con inclinaciones de aproximadamente un 30% más) presentes en la región (casi unos 2 millones de km<sup>2</sup>, o menos del 10% del área total) limitan la actividad agrícola o aumentan el peligro de erosión, mientras que el manejo deficiente de los suelos áridos

---

<sup>52</sup> FAO, Análisis de los Sistemas Agrícolas Mundiales, Volumen 7: América Latina y el Caribe.

<sup>53</sup> World Urbanization prospects: the 1999 Revision. División de Población de Naciones Unidas.

<sup>54</sup> Global Environment Outlook – Documento en línea: [www.grida.no/prog/global/geo1/ch/ch2\\_9.htm](http://www.grida.no/prog/global/geo1/ch/ch2_9.htm)

<sup>55</sup> Zonas arables más zonas de cultivos permanentes.

<sup>56</sup> Informe técnico interino AT 2030, FAO, Roma, abril 2000.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Tanto el suelo superficial como los altos niveles de aluminio son factores limitantes clave en las zonas húmedas tropicales.

y semiáridos también puede tener efectos devastadores.<sup>59</sup> En un estudio realizado por FAO en 1988 se estimó que solo el 3,4% de toda la tierra en ALC carecía de restricciones importantes para la agricultura.<sup>60</sup>

A pesar de una intensidad de cultivo relativamente baja, solo el 64%, en términos globales ALC es importante en una serie de cultivos y a menudo éstos alcanzan rendimientos muy por encima de los promedios del mundo en desarrollo (véase el **Cuadro A6.1** más adelante).<sup>61</sup>

Con un PIB per cápita promedio de US \$3.940 en 1998, ALC es la más rica de las regiones en desarrollo y, además, la menos dependiente de la agricultura, solo el 8% del PIB en 1998, y en vista de que el valor agregado del sector agrícola (un promedio del 2,6% anual en el período 1990-1998) está aumentando a un ritmo inferior que el de la industria o los servicios, su participación en el PIB probablemente seguirá disminuyendo. Asimismo, los datos de la FAO sobre nutrición indican que la dieta promedio en ALC contiene 2791 calorías, un 6% más que el promedio para todos los países en desarrollo y un 120% del requerimiento mínimo diario.<sup>62</sup> Finalmente, el índice de alimentación per capita de CEPAL aumentó en un 15%, entre 1980 y 1997.<sup>63</sup>

**Cuadro A6.1 Rendimiento e importancia comparativa de la producción de cultivos en ALC**

<i>Cultivo</i>	<i>Área</i>		<i>Rendimiento</i>		<i>Producción</i>	
	<i>ALC (000 ha)</i>	<i>% de TPD</i>	<i>ALC (t/ha)</i>	<i>% de TPD</i>	<i>ALC (t 000)</i>	<i>% de TPD</i>
Maíz	29.083	30	2,5	96	73.972	29
Arroz	5.618	23	3,2	126	18.109	30
Trigo	8.661	8	2,4	92	20.464	7
Caña de azúcar	8.403	46	62,8	104	527.860	47
Banano	1.205	33	19,7	132	23.771	43
Cítricos	1.999	27	17,4	198	34.734	52
Soya	18.941	51	2,2	129	40.810	64
Girasol	3.312	43	1,8	138	5.876	59
Cacao	1.583	26	0,4	80	592	21
Café	5.603	53	0,6	120	3.380	58

TPD: Todos los países en desarrollo. Fuente: FAOSTAT, 1998.

Sin embargo existen serios problemas de equidad. No solo los ricos controlan la mayor parte de los recursos de cualquier región en el mundo,<sup>64</sup> sino que también existe un fuerte sesgo en favor de las zonas urbanas. De acuerdo con estimaciones de la CEPAL de 1997,<sup>65</sup> el 54% de los hogares rurales en la región se clasificaban como pobres, en comparación con solo un 30% en las zonas urbanas. La pobreza extrema afectaba un 31% de los hogares rurales, pero solo un 10% en las zonas urbanas. En total, 47 millones de habitantes rurales se clasificaban como extremadamente pobres y 78,2 millones, como pobres.

Todavía no se dispone de muchos datos sobre la pobreza comparables a nivel internacional, pero estos varían ampliamente para los países estudiados en la región –de menos del 2% de la población con un ingreso inferior a

<sup>59</sup> En muchos países de la región, entre el 20 y el 50% del total de tierra cultivable a nivel nacional y del 20% al 60% de la población total se encuentra en estas zonas (Las Áreas de Ladera de México, Centroamérica, el Caribe y los Países Andinos. Posner, L.J. y Mc Pherson M.F. Turrialba, Costa Rica, 1980).

<sup>60</sup> Potenciales del Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina y el Caribe, FAO, Roma 1988

<sup>61</sup> La intensidad de cultivo (IC) es la relación de área total cultivada y área de tierra cultivable. Si la tierra se deja en barbecho, puede ser inferior al 100%, mientras que con múltiples cosechas (por ejemplo, cultivos en invierno y verano) la IC puede ser superior al 100%.

<sup>62</sup> Datos de AT2030. La FAO estima que, para aquellas personas que realizan actividades moderadas, una ingesta de alimentos de 2.000-2.300 kcal/día es el requerimiento mínimo. Cabe recordar que estos niveles de ingesta son promedios, la ingesta real varía ampliamente dependiendo del nivel de ingresos del grupo, la ubicación, etc.

<sup>63</sup> Anuario estadístico 1999, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile

<sup>64</sup> Datos del Banco Mundial muestran que Brasil posee la mayor disparidad en el mundo en cuanto al ingreso (un 47,9% está controlado por el 10% de la población en el estrato más alto), y que 11 de los 20 países con mayor desigualdad en el mundo se encuentran en ALC.

<sup>65</sup> Citado en “Opciones para reducir la pobreza rural en América Latina y el Caribe” Rubén Echevarría, Revista de la CEPAL 70, abril 2000.

US\$1/día en Uruguay (datos de 1989), a un 40% en Guatemala y Honduras.<sup>66</sup> Los problemas de equidad son particularmente evidentes en la distribución de la tierra. Históricamente, ALC posee algunos de los coeficientes de Gini (falta de equidad) más altos en el mundo, llegando a más de 0,9 en Perú, Paraguay y Venezuela, con niveles cercanos en Colombia y Brasil.<sup>67</sup> Solo la Europa del Este previa a la reforma tuvo niveles más altos como resultado de la propiedad estatal de la tierra.

En el período 1995-1997, ALC tuvo un déficit comercial anual neto en cereales de 16 millones de toneladas, equivalente a un coeficiente de autosuficiencia del 90 por ciento. ALC también tiene un déficit neto en productos lácteos de 6,3 millones de toneladas al año, pero es la única región en el mundo en desarrollo con un superávit comercial en productos pecuarios; 0,9 millones de toneladas al año en este período, en comparación con un déficit global de 0,4 millones de toneladas en el mundo en desarrollo.

### **Principales sistemas agrícolas regionales**

Debido a su amplio rango latitudinal, su variada topografía y abundante diversidad, América Latina y el Caribe poseen la más diversa y compleja gama de sistemas agrícolas de cualquier región en el mundo.<sup>68</sup> Para propósitos de este estudio, se han definido quince sistemas principales, divididos en cuatro categorías agroecológicas. Varios de estos sistemas poseen subsistemas claramente identificables, aunque no geográficamente separados. Sin embargo, incluso esta cifra podría aumentarse fácilmente: solo en la cordillera de los Andes, se podrían definir al menos 6 sistemas separados. Los 15 sistemas principales se describen en el **Apéndice 6.1** y en el mapa se presenta su ubicación geográfica.

**Sistema de bosque tropical disperso (Dispersed Tropical Forest System)** – Ubicado en la cuenca del Amazonas, con una extensión de aproximadamente 6 millones de km<sup>2</sup> o bien, el 30% del territorio total de ALC, este sistema comprende poblaciones indígenas dispersas y actividades agrícolas de bajos insumos, intercaladas con ganadería extensiva y, ocasionalmente, agricultura de plantaciones, en especial cerca de los límites de la zona. El área cultivada está muy por debajo del 5% y tiene muy poca irrigación. La densidad demográfica es sumamente baja, cerca de 3 personas/km<sup>2</sup>.

**Sistema tropical costero de plantaciones para la exportación (Coastal Tropical Export Plantation System)** – Este sistema abarca 1,85 millones de km<sup>2</sup> y tiene una población agrícola estimada en 21 millones. Tiene aproximadamente 18 millones de hectáreas de tierra cultivada, de las cuales el 15% está bajo riego. Ocupa algunas de las tierras agrícolas más ricas en la región, pero también incluye manglares y zonas aisladas de bosque tropical. Contiene dos subsistemas importantes: (a) fincas familiares de pequeña escala en zonas costeras con agricultura mixta, pesca de bajura y trabajos frecuentes en el sector no agrícola (por ejemplo, el turismo) y (b) plantaciones comerciales orientadas a las exportaciones, a menudo de propiedad internacional, con producción intensiva de gran escala y mucha pobreza entre los trabajadores.

**Sistema tropical mixto intensivo (Intensive Mixed Tropical System)** – Ubicado en la zona este-central de Brasil, este sistema de agricultura mixta intensiva representa el corazón de la agricultura brasileña y ocupa aproximadamente 0,82 millones de km<sup>2</sup> con una población agrícola de unos 11 millones de habitantes. Contiene unos 10 millones de hectáreas de tierra cultivada, de la cual un 10 por ciento es irrigada. El café, la horticultura y la fruta son productos importantes. Los niveles de pobreza son relativamente bajos en este sistema.

**Sistema de campos de la sabana húmeda tropical (“Campos” Tropical Moist Savanna System)** – Este sistema representa una gradación en la humedad y a menudo en la calidad del suelo en comparación con el sistema intensivo arriba descrito. Abarca apenas un poco más de 1 millón de km<sup>2</sup> al sur de Brasil y el norte de Uruguay, tiene una población rural estimada en unos 4 millones, y está fuertemente orientado a la cría de ganado y la siembra de arroz. Existen unos 12 millones de hectáreas de tierra cultivada, de los cuales poco menos del 20% recibe irrigación. La pobreza es de baja a moderada.

---

<sup>66</sup> Informe sobre Desarrollo del Banco Mundial 2000/2001. Cuadro 2.7

<sup>67</sup> Datos no publicados preparados por Klaus Deininger, Banco Mundial. Los datos varían entre los años sesenta y los noventa.

<sup>68</sup> Casi no existe información con respecto a los sistemas agrícolas individuales y la mayoría de las fuentes están desagregadas solo hasta el nivel nacional o el primer nivel administrativo. Con frecuencia, existen contradicciones a nivel local entre los datos de diferentes fuentes. Con la información suministrada en este estudio sobre sistemas agrícolas individuales se ha intentado reconciliar estas contradicciones y, además, las estimaciones se basan en opiniones de expertos de la FAO y de otras instituciones. Sin embargo, por el momento las cifras relacionadas con estos sistemas agrícolas deben considerarse provisionales.

**Sistema fronterizo de la sabana tropical (Frontier Tropical Savanna System)** – Abarca la enorme área de Cerrados en la parte centroccidental de Brasil y los llanos al este de Colombia, Venezuela y Guyana. Este sistema comprende 2,3 millones de km<sup>2</sup> y una población agrícola de aproximadamente 7 millones. Posee unos 25 millones de hectáreas de tierra cultivada, cerca del 8 por ciento con irrigación. Este sistema, que solo recientemente se ha comenzado a desarrollar en forma intensiva, ofrece un enorme potencial para el crecimiento en ganadería, cereales y soya, entre otros productos. La pobreza es relativamente baja a moderada para los inmigrantes.

**Sistema mediterráneo mixto templado (Mediterranean and Temperate Mixed System)** – Aunque abarca un área relativamente pequeña, 0,33 millones de km<sup>2</sup>, este sistema contiene una considerable proporción de la agricultura comercial en Chile y también es importante en Argentina. El área de cultivo es de unos 2,8 millones de hectáreas, de los cuales más del 20 por ciento está bajo riego. La población rural se estima en 3-4 millones. El trigo, las aceitunas, la horticultura, las frutas y la ganadería son importantes. La pobreza, en general, es baja.

**Sistema de praderas templado de las Pampas (Pampas Temperate Grasslands System)** – Abarca unos 1,1 millones de km<sup>2</sup> al centro y este de Argentina y Uruguay. Esta zona es poco poblada (tiene aproximadamente 1 millón de habitantes rurales) y originalmente se dedicó a la ganadería; posteriormente, al cultivo de trigo para la exportación. Más recientemente, el frijol de soya y el girasol han ganado terreno. Actualmente, se estima que existen unos 14 millones de hectáreas cultivadas, pero solo un 5 por ciento tiene riego. Se espera una mayor intensificación. La pobreza es baja.

**Sistema fronterizo de tierras áridas tropicales de Gran Chaco (“Gran Chaco” Frontier Tropical Drylands System)** – Se extiende desde la parte norcentral de Argentina, pasando por Paraguay, hasta llegar al este de Bolivia. Este sistema, de unos 0,7 millones de km<sup>2</sup>, se ha comenzado a desarrollar económicamente en fecha reciente y todavía cuenta con una población rural inferior a un millón. El total del área cultivada se estima en menos de 7 millones de hectáreas y apenas un poco más del 1% está irrigado. Sin embargo, a diferencia de las áreas del sistema de Cerrados y Llanos, el potencial de crecimiento del Gran Chaco está severamente limitado por los suelos y la humedad. Entre los colonos predomina la pobreza.

**Sistema establecido tropical de tierras áridas (Established Tropical Drylands System)** – Debido a que se encuentra cerca de la costa al noreste de Brasil y en la Península de Yucatán de México, este extenso sistema de 1,3 millones de km<sup>2</sup> posee una estructura económica y productiva bien establecida, pero enfrenta muchas de las mismas limitaciones agroecológicas que el Gran Chaco. De los casi 14 millones de hectáreas de tierra cultivada, menos del 5 por ciento recibe irrigación. Se trata de un sistema con una pobreza severa y crónica entre los productores de pequeña escala, mezclados con ranchos de gran escala donde se practica la agricultura extensiva. La degradación del suelo constituye un serio problema para los 12-13 millones de pobladores agrícolas.

**Sistema seco y frío de praderas templadas (Dry Cool Temperate Grassland System)** – A medida que las pampas se extienden hacia el sur, se vuelven más secas y frías, mezclándose con las planicies poco pobladas de la Patagonia (aproximadamente unos 0,25 millones de población agrícola). El sistema abarca unos 0,6 millones de km<sup>2</sup> y la cría de ovejas y de ganado es la única actividad agrícola que se practica en forma generalizada. El área cultivada es de menos del 5 por ciento del total y no se reporta ningún sistema de riego en el sistema. La pobreza es de baja a moderada.

**Sistema disperso árido mixto de riego (Dispersed Irrigation-Based Arid Mixed System)** – Este sistema es el más fragmentado geográficamente dentro de la región y abarca unos 1,65 millones de km<sup>2</sup>, principalmente a lo largo del norte y centro de México y en las costas y valles del interior en Perú y Chile. De los 6,5 millones de hectáreas de tierra cultivada, más del 80 por ciento está irrigado, permitiendo intensificar la producción, por lo general de orientación comercial, y apoyar a una población agrícola de más de 12 millones.

**Sistema mesoamericano de laderas de maíz y frijol (Mesoamerican Hillside Maize & Beans System)** – Se extiende desde la parte central de México hasta el canal de Panamá (0,65 millones de km<sup>2</sup>) y tiene una población agrícola estimada en cerca de 17 millones de habitantes –con un componente indígena importante– este sistema se basa en la producción de maíz y frijoles para la subsistencia. Si bien posee más de 2,4 millones de hectáreas irrigadas, la pérdida de las mejores tierras en los valles ha tenido como resultado la pobreza severa y generalizada y la degradación de la tierra en muchas áreas.

**Sistema mixto de altura del norte de los Andes (Northern Andean Highlands Mixed System)** – Con 0,43 millones de km<sup>2</sup> y una población de 11 millones, este sistema contiene dos subsistemas bien definidos, que por lo general se diferencian por la altitud: (a) los bien desarrollados valles intermontanos y laderas más bajas –el centro de la producción del café andino y (b) las altiplanicies y valles superiores donde predominan los cultivos de clima templado, el maíz y la cría de cerdos, y se encuentra bien asentada la cultura indígena. La pobreza suele ser moderada en las partes más bajas, pero severa en latitudes más altas.

**Sistema de gran altura y de altiplano de los Andes centrales (Central Andean High Altitude and Altiplano System)** – Este sistema también se divide en dos subsistemas claramente definidos, el subsistema de los Andes centrales abarca 1,1 millones de km<sup>2</sup> y una población agrícola total de 7 millones. En casi todo el territorio peruano, el sistema ocupa los valles pronunciados de las zonas altas de la sierra. Partiendo desde el sur de Perú hasta el norte de Chile y Argentina, el altiplano es la forma predominante. Toda la zona se caracteriza por la producción a una altitud de más de 3.200 metros y una cultura indígena profundamente arraigada. Los cultivos de clima templado del norte de los Andes están presentes, pero las ovejas y los camélidos también son importantes. El sistema posee aproximadamente 1,2 millones de hectáreas de tierra irrigada. La pobreza es bastante severa.

**Sistema de base forestal y ganadera de clima frío templado del sur de los Andes (Southern Andes Cool Temperate Livestock and Forestry System)** – En el extremo sur de los Andes, las temperaturas más bajas combinadas con grandes altitudes continuas producen cultivos generalmente submarginales. La población rural, de menos de 1 millón, depende en gran medida para sus ingresos de la ganadería, la silvicultura y el turismo en un área de unos 0,55 millones de km<sup>2</sup>. La pobreza es de baja a moderada, lo que refleja bajas densidades demográficas.

**Cuadro A6.2 Principales características relacionadas con la pobreza en los sistemas agrícolas de ALC**

<i>Sistemas agrícolas</i>	<i>Tierra (% de la región)</i>	<i>Pobl. rural (% de la región)</i>	<i>Pobreza</i>	<i>Potencial de reducción de la pobreza</i>	<i>Potencial de crecimiento agrícola</i>
Bosques tropicales disperso	32-33	3	Baja/moderada	Moderado	Moderado/alto
Tropical tierras bajas y costeras	8-9	21	Baja/severa (sumamente variable) <sup>1</sup>	Moderado	Moderado
Tropical mixto intensivo	3-4	12	Baja (salvo trabajadores)	Bajo	Moderado
Campos sabana húmeda tropical	3-4	3	Baja/moderada	Moderado	Moderado/alto
Fronterizo sabana tropical	12-13	6	Baja/moderada (en especial pequeños terratenientes)	Bajo (dentro del sistema) <sup>2</sup>	Alto
Mediterráneo mixto templado	1-2	3	Baja	Bajo	Bajo
Pampas praderas templado	5-6	1	Baja	Bajo	Moderado
Gran Chaco fronterizo árido	3-4	<1	Moderada	Bajo/moderado	Moderado
Establecido marginal tropical árido	6-7	11	Severa/muy severa (en especial en época de sequía)	Moderado	Bajo
Praderas seco frío y templado	3	<1	Baja	Bajo	Bajo
Árido mixto disperso riego	8	12	Baja/moderada	Bajo	Moderado
Mesoamericano laderas maíz y frijoles	3	16	Severa/muy severa	Moderado/alto	Bajo/moderado
Mixto altiplanicie norte de los Andes	2-3	10	Baja/severa (en especial en altitudes superiores) <sup>3</sup>	Moderado/alto	Moderado
Altiplano gran altura Andes centrales	4	5	Severa/muy severa	Moderado	Bajo
Forestal y ganadero frío templado sur de los Andes	3	<1	Baja	Bajo	Bajo

## Sistemas regionales prioritarios

De los sistemas arriba descritos, algunos fueron seleccionados para un análisis más detallado, con criterios de selección basados en el potencial de crecimiento y pobreza, según se resume en el Cuadro A6.2 que aparece más adelante.

Los sistemas y aspectos seleccionados, que se estudiarán en las siguientes secciones de este Apéndice son:

- Uso de criterios sobre la pobreza (pobreza severa y poblaciones importantes).
- Sistema establecido marginal tropical de tierras áridas.
- Sistema mesoamericano de laderas de maíz y frijol.
- Sistema de gran altura y de altiplano de los Andes centrales.
- Uso de criterios de crecimiento (gran potencial para la expansión de la producción).

## Sistema fronterizo de la sabana tropical

Las características relacionadas con la pobreza de los sistemas agrícolas aparecen en el Cuadro A6.2. Los sistemas agrícolas se muestran en el Cuadro A6.3.

**Cuadro A6.3 Principales características y potenciales de los sistemas agrícolas en ALC**

<i>Sistema agrícola</i>	<i>Área</i>		<i>Principales medios de vida<sup>2</sup></i>	<i>Incidencia de la pobreza</i>	<i>Potencial para</i>	
	<i>% del total</i>	<i>Pobl. agrícola<sup>1</sup></i>			<i>Reducción de la pobreza</i>	<i>Crecimiento</i>
Bosques dispersos	30	3	subsistencia/ganadería	Baja/moderada	Moderado	Moderado/alto
Costero tropical plantaciones exportación	9	20	cultivos de exportación/cultivos arbóreos, pesca, tubérculos, turismo	Baja/severa (sumamente variable)	Moderado	Moderado
Tropical mixto intensivo	4	10	café, horticultura, fruta	Baja (salvo trabajadores)	Bajo	Moderado
Campos sabana húmeda tropical	5	3	arroz y ganado	Baja/moderada	Moderado	Moderado/alto
<b>Fronterizo sabana tropical</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>ganado, oleaginosas, granos, algo de café</b>	<b>Baja/moderada (pequeños terratenientes)</b>	<b>Bajo (dentro del sistema)<sup>3</sup></b>	<b>Alto</b>
Mediterráneo mixto templado	2	3	trigo, aceituna, horticultura, fruta	Baja	Bajo	Bajo
Pampas praderas templado	5	1	ganado, trigo, frijol de soya	Baja	Bajo	Moderado
Gran Chaco frontera tropical tierras áridas	3	<1	ganado, algodón, cultivos de subsistencia	Moderada	Bajo/moderado	Moderado
<b>Establecido tropical de tierras áridas</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>ganado, maíz, yuca, mano de obra</b>	<b>Severa/muy severa (sequía)</b>	<b>Moderado</b>	<b>Bajo</b>
Praderas clima seco frío y templado	3	<0.25	ovejas, ganado	Baja/moderada	Bajo	Bajo
Mixto disperso de riego tierras áridas	8	11	horticultura, fruta, ganado	Baja/moderada	Bajo	Moderado
<b>Mesoamericano laderas maíz y frijoles</b>	<b>3</b>	<b>17</b>	<b>maíz, frijoles, café, horticultura</b>	<b>Severa/muy severa</b>	<b>Moderado/alto</b>	<b>Bajo/Moderado</b>
Mixto de altura norte de los Andes	2	9	hortalizas, maíz + café, ganado/cerdos, cereales, papas	Baja/severa (sumamente variable)	Moderado/alto	Moderado
<b>Altiplano de gran altura Andes centrales</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>tubérculos, ovejas, granos, llamas, hortalizas</b>	<b>Severa/muy severa</b>	<b>Moderado</b>	<b>Bajo</b>
Clima frío templado sur de los Andes	3	<1	ovejas, ganado, extracción forestal, turismo	Baja/moderada	Bajo	Bajo

Los sistemas prioritarios seleccionados aparecen en negrita.

1/ Las poblaciones agrícolas se definen como aquellas que trabajan en la agricultura, la silvicultura o la pesca y sus dependientes

2/ Una barra oblicua (/) en la columna de medios de vida indica subsistemas claramente definidos.

3/ El sistema fronterizo de la sabana tropical podría tener considerable potencial para la pobreza en el caso de los emigrantes provenientes de otros sistemas con mucha pobreza.

## Tendencias en el ámbito regional

En la siguiente sección se resumen las tendencias y los problemas observados en la región, haciendo particular referencia a la posición de ALC en comparación con los demás países en desarrollo. Salvo que se especifique lo contrario, los datos históricos se han tomado del sistema de estadísticas FAOSTAT, mientras que las proyecciones futuras han sido extraídas en su mayoría del informe técnico interino "Agriculture: Towards 2015/30" elaborado por la FAO en abril de 2000. Las proyecciones suponen una continuación de las tendencias presentes, las cuales han sido modificadas donde se observan claras limitaciones físicas o de otro tipo. Cambios importantes no anticipados en las tendencias existentes con respecto a la globalización, el clima o la tecnología disponible podrían hacer fallar las proyecciones de AT2030, pero este riesgo siempre debe estar presente al referirse a períodos futuros de 30 años.

Se presenta una lista de algunas tendencias cuantitativas de importancia clave, seguida de un examen de aspectos específicos que afectan los sistemas agrícolas de ALC en las áreas de: (a) Recursos naturales y clima, (b) Ciencia y tecnología, (c) Globalización y mercados, (d) Políticas, instituciones y bienes públicos y (e) Información y capital humano.

En los últimos veinte años, la producción agrícola en ALC ha crecido un 2,8 por ciento al año, a la par de la demanda de productos agrícolas. Sin embargo, debido a la lentitud en el crecimiento total de la población, la rápida urbanización y una elasticidad de la demanda relativamente baja, el crecimiento de la demanda de alimentos y materia prima ha ido declinando en época reciente, y se estima que en los próximos 30 años será de un 2,4 por ciento anual.<sup>69</sup> La manera en que ALC responda a estos cambios en la demanda dependerá no solo de los potenciales subyacentes de los recursos naturales con respecto a la producción agrícola y al desarrollo económico, sino también de la evolución socioeconómica de la región.

## Población

Durante el período 2000-2030, se estima que la población en ALC aumentará un 40 por ciento a 725 millones.<sup>70</sup> Este porcentaje es menor que la tasa global del 47 por ciento proyectada para los países en desarrollo, pero superior, por ejemplo, a la de Asia Oriental. De hecho, en los últimos cuarenta años, la tasa de crecimiento demográfico regional ha disminuido de un 2,8 por ciento anual en los años sesenta a cerca de un 1,55 por ciento en los noventa.

En los próximos treinta años, la proporción de la población que habita zonas rurales<sup>71</sup> disminuirá al 17 por ciento. Dada la tasa global de crecimiento demográfico, la población rural a nivel regional será marginalmente inferior a la actual (de 128 a 121 millones), pero se anticipan diferencias subregionales significativas. Se espera que los países más pobres mantengan altas tasas de crecimiento demográfico, dando como resultado un aumento de la población rural en términos absolutos. Por lo tanto, Centroamérica, Bolivia, Paraguay y Haití verán aumentar sus poblaciones rurales, mientras que Perú, Colombia, México y Panamá tendrán reducciones muy insignificantes. Por otro lado, países como Argentina y Brasil experimentarán reducciones en la población rural de un 20 por ciento o más. En general, los países con aumentos demográficos globales de un 50 por ciento o más, verán aumentar las poblaciones de las zonas rurales.

## Nutrición

Durante el período 2000-2030, se espera que la ingesta nutricional diaria per capita promedio para ALC aumente en un 10% a 3.080 calorías. Esta tasa es levemente inferior a la tasa de aumento para todos los países en desarrollo, pero aún así, ALC estará por encima del promedio mundial del mundo en desarrollo en 2030. Se espera que el aumento en la ingesta de calorías en ALC se derive principalmente de la carne y oleaginosas (33% cada uno), productos lácteos (18%) y cereales (7%). Se espera que el consumo de raíces y tubérculos decline. Para todos los países en desarrollo, los aumentos esperados en la ingesta de calorías proveniente de la carne, oleaginosas y productos lácteos supere el 50% para cada categoría, en el caso del azúcar un 25%, raíces y tubérculos un 13%, y cereales un 3,4%.

---

<sup>69</sup> FAO. Agriculture Toward 2010. Roma 1993

<sup>70</sup> "World Population Prospects: the 1999 Revision" Archivo 1. División de Población de Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

<sup>71</sup> La definición de lo rural excluye las ciudades con una población de más de 50.000 habitantes y zonas periurbanas con densidades superiores a 1.000 personas/km<sup>2</sup>. Por lo tanto, los pueblos pequeños sí estarían incluidos.

La cantidad global de personas que sufren de una nutrición deficiente (según lo definido por la ONU), que actualmente se estima en 53 millones, disminuirá a 32 millones para 2030. Lo anterior representa una baja del 11 por ciento de la población a un 5 por ciento.

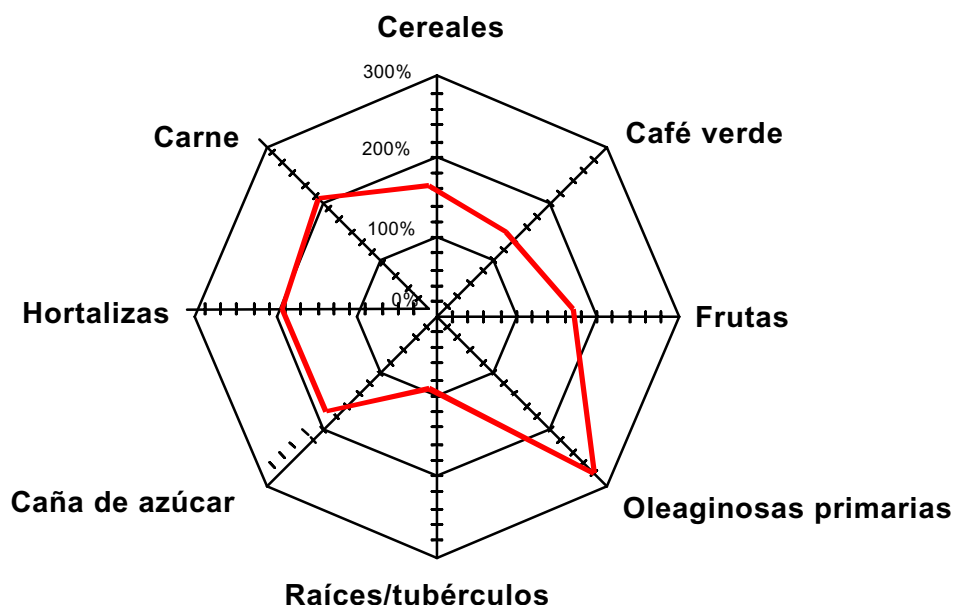
### Cubierta del suelo

**Bosque:** A finales de los ochenta, la tasa de deforestación en ALC se calculaba en 7,4 millones de hectáreas, equivalente al 0,8% anual.<sup>72</sup> Esta tasa parecía estar declinando en Suramérica, al 0,5% anual, en el período 1990-1995, pero se aceleraba en Centroamérica, al 1,3% anual. Los 9 millones de km<sup>2</sup> del total de área total forestada reportada a nivel regional en 1999 estaba constituida por bosque tropical (75%), bosque no tropical (6,5%), árboles escasos, parques (18%) y manglares (0,5%).<sup>73</sup>

**Pastizales:** En los diez años comprendidos entre 1982/1984-1992/1994 el área de ALC cubierta de pastizales y terrenos de pastura aumentó en un 3% en Suramérica y un 6,2% en Centroamérica, para llegar a 600 millones de hectáreas. De acuerdo con datos del Instituto Mundial sobre Recursos, los pastizales en Guatemala aumentaron en un sorprendente 65% (aunque de una base pequeña) hasta alcanzar los 2,6 millones de hectáreas. Un inferior pero siempre impresionante 27,6% de aumento en Paraguay, tuvo como resultado 21,7 millones de hectáreas de pastizales.

**Tierra cultivable:** Históricamente, la tierra cultivable de ALC en uso se ha expandido en un 47% desde 1961, pero la intensidad de cultivo aumentó solo un 1%. Durante el período 2000-2030 el estudio FAO 2030 estima que la tierra cultivable en uso se expandirá un 20% (la expansión global se calcula en un 12%), mientras que la intensidad de cultivo aumentará en un 11% en el mismo período, para llegar al 71%. Sin embargo, la proyección de un aumento del 0,55% anual en el plazo de 30 años de tierra cultivable es solo una tercera parte de la tendencia histórica en el plazo de 40 años del 1,76% anual. La disminución del ritmo de expansión en ALC es más aguda que en otras regiones del mundo (el 0,34% anual proyectado, la mitad de la tasa de 0,68% anual desde 1961). Esta proyección puede ser demasiado baja si tomamos en cuenta las áreas que se están abriendo en Cerrados, Llanos, Chaco y la cuenca del Amazonas.

**Gráfico A6.1 Cambios en la estructura de la producción agrícola de las regiones de América Latina y el Caribe, 1970-1995**



<sup>72</sup> Evaluation of the Forestry Resources 1990 in Tropical Countries. Estudio de la FAO sobre silvicultura, No. 112. Roma, 1995.

<sup>73</sup> World Resources 1998-99. Tablas de datos sobre bosques y cobertura del suelo. Instituto Mundial sobre Recursos

## Uso del agua y riego

Durante el período 2000-2030, se espera que la proporción de tierra cultivable en ALC que recibe irrigación permanezca constante en términos relativos, en un 11,5 por ciento (pero llegando a 22 millones de hectáreas en términos absolutos), mientras que en todos los países en desarrollo el área irrigada se está expandiendo más rápidamente que el área de secano, estimándose que para 2030 habrá un 29 por ciento de tierra cultivable. En época reciente, la eficiencia de los sistemas de riego en ALC ha sido estimada en un 26 por ciento, frente a un 43 por ciento en todos los países en desarrollo. Durante el período 2000-2030, solo se esperan aumentos menores en el uso del agua y su eficiencia en ALC, situación que contrasta con otros países en desarrollo, donde la eficiencia alcanzará el 50 por ciento en 2030.

## Fertilizantes

Durante el último decenio, el consumo de fertilizante en ALC ha aumentado en 2,1 por ciento anual en relación con un 3,5 por ciento para el mundo en desarrollo en general. En el período 2000-2030, este patrón será revertido, se estima que el crecimiento en el consumo de fertilizantes en ALC disminuirá a un 1,6 por ciento anual, pero solo al 1,1 por ciento para todos los países en desarrollo. Sin embargo, debido a la expansión de la tierra cultivable (véase arriba) el uso promedio de fertilizantes por hectárea en ALC aumentará a cerca del 1 por ciento anual, la misma tasa que para todos los países en desarrollo.

## Producción y rendimientos de los cultivos

El crecimiento global de la producción de cultivos para 2030 se proyecta en 1,7 por ciento anual en ALC (1.6 por ciento anual en todos los países en desarrollo). Mayores aumentos en la tierra cultivable dentro de ALC son compensados por aumentos más lentos en la intensidad de cultivo (un aumento del 11 por ciento para 2030 en comparación con un 22 por ciento para todos los países en desarrollo). Históricamente (1961-1997), los rendimientos promedio de los cultivos han aumentado en total un 52 por ciento en ALC frente a un 72 por ciento en los países en desarrollo, mientras que durante el período 2000-2030 se proyecta que los rendimientos promedio en ALC aumenten un 48 por ciento adicional, comparado con un 69 por ciento para todos los países en desarrollo. Esta brecha en el aumento de los rendimientos refleja la mayor expansión de tierra cultivable en ALC en relación con otras regiones.

Las proyecciones para cultivos individuales se presentan en el **Apéndice A6.2**, pero a continuación se resumen brevemente algunas de las categorías de importancia clave:

- **Maíz:** ALC produce cerca del 28% del maíz en el mundo en desarrollo. Los rendimientos aumentaron de 1,6 toneladas/hectárea en 1970 a 2,5 toneladas/hectárea en 1996 (el promedio de un país en desarrollo es de 2,6 toneladas/hectárea.). Para 2030, el área sembrada aumentará en un 30%, llegando a 38 millones de hectáreas; el rendimiento aumentará un 36%, hasta 3,4 toneladas/hectárea; y la producción global en 77%, a 131 millones de toneladas. Estos aumentos tienen lugar a un ritmo más lento que en otros países en desarrollo.
- **Café:** ALC produce cerca del 58% del café verde de los países en desarrollo, con rendimientos promedio equivalentes al de todos los países en desarrollo. Para 2030, el área sembrada aumentará en un 31%, a 7,4 millones de hectáreas; los rendimientos, en un 50%, llegando a 0,9 toneladas/hectárea; y la producción global en 87%, a 6.3 millones de toneladas. Estos aumentos son marginalmente superiores al de todos los países en desarrollo, y ALC cubrirá más del 60% de la producción total.
- **Caña de azúcar:** En los próximos 30 años, la participación de ALC en la producción de caña de azúcar de los países en desarrollo disminuirá del 47% al 41%, a pesar de aumentos del 22% en el área y del 29% en el rendimiento. Para 2030, la producción total de ALC será de 833 millones de toneladas, un aumento del 58%.
- **Papas:** El 14% de participación de ALC en la producción de papas de los países en desarrollo permanecerá bastante estable hasta 2030. Sin embargo, un aumento proyectado del 42% en el área y del 24% en los rendimientos, producirá un incremento global del 61% en la producción de papa de ALC.
- **Banano:** Actualmente, ALC produce el 43% del banano en los países en desarrollo, pero esta participación declinará al 36% para 2030 aun cuando la producción de ALC aumente un 36%, a 32 millones de toneladas. El promedio para todos los países en desarrollo exhibirá incrementos tanto en el área (23%) como en el rendimiento (33%).

- **Oleaginosas:** Históricamente, el crecimiento de ALC en oleaginosas ha estado concentrado en la producción de frijol de soya en Brasil y Argentina, y en menor medida en Bolivia, Paraguay y México, representando más de la mitad de la expansión global (11 millones de hectáreas en comparación con la expansión global de 20 millones de hectáreas durante el período 1961-1997), complementado por el girasol en Argentina (una expansión de 2 millones de hectáreas frente a una expansión global de 5 millones de hectáreas). Se espera que el consumo total de oleaginosas aumente en un tercio (en términos de las calorías) durante los próximos 30 años, lo que corresponde a aproximadamente un 2% de aumento en la producción anual. Si bien los principales incrementos en la producción provendrán del aceite de palma, se espera que el crecimiento en el frijol de soya será importante, con un 73% de alza en el área y un 36% en el rendimiento, para un incremento en la producción total de un 140%. La producción de girasol crecerá un 122%. Aunque se espera que el consumo en ALC aumente un 2% al año, se proyecta que la producción en ALC se expandirá un 2,5%, principalmente por el frijol de soya y el girasol, aumentando los volúmenes de exportación.
- **Fibras vegetales:** Actualmente ALC produce 3,7 millones de toneladas de algodón, el 10% de la producción de los países en desarrollo, pero esto ha ido declinando drásticamente en años recientes. Sin embargo, se proyecta que la tendencia se revertirá en el futuro y el aumento será de un 92% o 7,2 millones de toneladas (una participación estable de los países en desarrollo). Solo en la categoría “otras fibras vegetales” se proyecta que la producción absoluta disminuirá para 2030, pero de manera poco significativa, a menos de 400.000 toneladas en 326.000 hectáreas en 1996.

## Ganado

La población bovina en ALC (348 millones en 1995-1997) era del 26 por ciento del total del mundo en desarrollo y ha aumentado en un 1,8 por ciento anual en los últimos 3 decenios, en comparación con un 1,3 por ciento anual para todos los países en desarrollo. Este crecimiento ha disminuido considerablemente en el último decenio, y actualmente es más lento que en el resto del mundo en desarrollo. La población ovina (88 millones) ha mermado desde 1970, llegando a un -2,8 por ciento anual en los últimos diez años. Sin embargo, la población caprina (38m) ha ido aumentando cerca de un 1 por ciento anual desde 1970. El crecimiento en los 30 años en otros tipos de animales (incluyendo cerdos y aves) en ALC ha sido más lento que para el resto de los países en desarrollo.

Durante el período 2000-2030, se proyecta que la población bovina se incremente en un 0,9 por ciento anual, lo cual es similar a la tasa de crecimiento para todos los países en desarrollo. La población ovina y caprina aumentará en un 0,7 por ciento frente a un 1,1 por ciento para todos los países en desarrollo. Se espera que en el caso de los cerdos y las aves, la población aumente un 0,9 por ciento y un 1,6 por ciento respectivamente.

## Productividad de la mano de obra

De 1970 a 1990, la productividad de la mano de obra agrícola en la región de América Latina y el Caribe aumentó a cerca del 2,0 por ciento anual, comparado con los promedios de los países en desarrollo de entre 3,5-4,5 por ciento.<sup>74</sup> El lento crecimiento en la productividad de la mano de obra en ALC solo refleja en parte la abundancia de tierra, las tasas de crecimiento han sido particularmente lentas en áreas con mayores concentraciones de pequeños agricultores como en los Andes y Centroamérica.

## Comercio

Los aranceles agrícolas promedio en 1995 (entre el 10 y el 20 por ciento) eran considerablemente menores que hace 10 años (del 20 al 60 por ciento). Sin embargo, la posición de los diferentes países y productos con respecto a su competitividad es sumamente variada.

Actualmente, ALC tiene una participación significativa en el comercio mundial en una serie de productos especializados, incluyendo: café (Brasil, Colombia y Centroamérica), jugo de naranja (Brasil), banano (Ecuador, Honduras, Costa Rica), uvas de mesa y frutas fuera de estación de clima templado (Chile), hortalizas (México),

---

<sup>74</sup> Países como Francia, Reino Unido o Alemania, han mostrado importantes mejoras en la productividad de la mano de obra, hasta de un 6 por ciento anual para períodos de 20 años o más. De hecho, este también es el caso de la Pampa argentina, el sur de Brasil, Uruguay y los valles bajos de Colombia.

flores cortadas (Colombia, Ecuador), piña (Costa Rica, Guyana) y camarón (Ecuador, Honduras). Se proyecta un fuerte crecimiento en productos que actualmente son importantes los sistemas agrícolas de países industrializados, debido al aumento en los costos de tierra y mano de obra (azúcar, algodón, jugos de cítricos, hortalizas) o porque se considera que los costos ambientales son demasiado altos (cerdos, champiñones, posiblemente pollos).

**Cereales:** Durante el período 1995-1997 ALC tuvo un déficit anual neto de 16 millones de toneladas en cereales, que se proyecta aumente a 32 millones de toneladas al año para 2030. Lo anterior corresponde a un declive en la autosuficiencia del 90 por ciento al 87 por ciento durante el período. Este descenso es comparable a la situación que se observará en otros países en desarrollo (SSR del 90 por ciento al 86 por ciento) a medida que aumenten las importaciones netas de cereal a 270 millones de toneladas en 2030.

**Ganado:** ALC es la única región en desarrollo con un comercio ganadero neto positivo de 874.000 toneladas anuales. Por el contrario, el mundo en desarrollo como un todo tiene una balanza neta anual de importaciones de ganado de 412.000 toneladas. Se espera que las exportaciones de ganado de ALC se tripliquen a 2,5 millones de toneladas anual para 2030, contrariamente al déficit comercial del mundo en desarrollo en productos, que se espera aumente drásticamente a 7 millones de toneladas para 2030 (de las cuales las aves equivalen a casi 4 millones de toneladas).

**Productos lácteos:** ALC tiene importaciones netas de 6,3 millones de toneladas de productos lácteos, y se espera que para 2030 aumenten a 7,5 millones de toneladas, a la par del aumento demográfico. Para los países en desarrollo como un todo, las importaciones netas anuales de 21 millones de toneladas aumentarán a 45 millones de toneladas.

### **Prioridades e intervenciones estratégicas para la región**

Las siguientes prioridades e intervenciones estratégicas se derivan principalmente de cuatro sistemas agrícolas seleccionados para su análisis dentro de ALC. Sin embargo, dado que los sistemas analizados albergan dentro de sus fronteras gran parte de las altas concentraciones de pobreza y potencial de crecimiento en la región, se considera que las conclusiones presentadas más adelante pueden aplicarse en términos generales a toda la región.<sup>75</sup>

ALC exhibe un marcado contraste entre las zonas fronterizas extensivas con bajas densidades demográficas y considerable potencial de crecimiento en el futuro, y sistemas densamente poblados establecidos, muchos de los cuales muestran una alta incidencia de pobreza. Aun así, estos dos extremos comparten una serie de desafíos que definen un claro enfoque estratégico para la región de ALC en los próximos treinta años:

- **Manejo sostenible de los recursos naturales** y la reversión del proceso de degradación de los recursos naturales, tanto en sistemas agrícolas establecidos con altas densidades demográficas como en zonas fronterizas donde se anticipa un crecimiento significativo.
- **Mejor acceso y control sobre la tierra** por parte de las poblaciones rurales más pobres.
- Capacidad de los sistemas agrícolas y de sus pequeños productores para responder a la **globalización y el desarrollo de mercados**.

Estos énfasis estratégicos generales requieren estrategias e intervenciones específicas en cada una de las cinco principales categorías esbozadas en la introducción del presente estudio. A continuación se examinan brevemente estas categorías:

### **Manejo de recursos naturales y clima**

Muchos sistemas agrícolas en ALC experimentan un aumento en los niveles de degradación de los recursos. Si bien los sistemas establecidos con altas densidades demográficas muestran una amplia gama de características, a menudo hay un vínculo estrecho entre el tamaño de las explotaciones, el grado de pobreza y el alcance de la degradación de los recursos naturales. En ausencia de primogenitura o de mercados de tierra activos, la fragmentación de las

---

<sup>75</sup> La excepción más importante a la inclusión de la pobreza regional y el potencial de los sistemas analizados es el sistema de bosque tropical disperso, que abarca la mayor parte de la cuenca del Amazonas y zonas húmedas adyacentes. Claramente, se puede esperar un importante crecimiento económico –incluyendo la agricultura– dentro del sistema en los próximos 30 años. Sin embargo, las serias limitaciones políticas y de recursos naturales hacen del desarrollo un tema sumamente controversial.

explotaciones es una consecuencia natural del crecimiento demográfico a lo largo del tiempo. En ausencia de tecnologías mejoradas para aumentar los rendimientos y mejorar la fertilidad de los suelos, esto conduce inevitablemente a la explotación de los suelos y a la expansión del área de siembra hacia zonas submarginales, a medida que los agricultores buscan aumentar la producción para alimentar a sus familias y generar el ingreso que necesitan. Los aumentos demográficos predecibles en los sistemas de “pobreza”, tales como las tierras secas tropicales establecidas, el sistema mesoamericano y los Andes centrales, solo exacerbarán estas presiones.

Los sistemas fronterizos con densidades demográficas inferiores enfrentan un grupo diferente de limitaciones. Históricamente, los asentamientos en estos sistemas han sido escasos debido, al menos en parte, a limitaciones en el potencial agrícola. Las prácticas de manejo deficientes pueden ocasionar daño generalizado y degradación de la base de recursos naturales, como ya ha sido reconocido en los Cerrados.

Si bien la solución a este problema podría radicar en las otras prioridades estratégicas (véase más adelante), las intervenciones adecuadas para sistemas densamente poblados incluyen:

- El desarrollo y la ejecución de planes de manejo de recursos naturales eficaces a nivel comunitario, incluyendo la asistencia técnica e incentivos para la adopción (las tecnologías apropiadas se abordan más adelante) y un énfasis en demostrar rápidamente los beneficios que se pueden extraer del manejo de cuencas, la silvicultura y otros recursos.
- Tecnologías de conservación de la humedad en zonas más secas para combatir las sequías y la desertificación (por ejemplo, al noreste de Brasil y los Andes centrales), así como la protección eficaz de las cuencas contra lluvias torrenciales e inundaciones en las zonas más húmedas (Mesoamérica y el norte de los Andes). Ambos impactos probablemente se vuelvan más comunes como resultado de los cambios climáticos globales.
- Apoyo a aquellos productores submarginales que ocupan tierras no aptas para la producción en tierra arable para que dejen de cultivar esas zonas. Claramente, este enfoque solo será efectivo donde se ofrezcan medios de vida alternativos. Por ende, el trabajo en materia de generación de ingresos se relaciona directamente con el manejo de recursos naturales.

Para los sistemas fronterizos, donde la presión demográfica es mucho menor, las prioridades de intervención incluyen:

- El desarrollo de una base detallada de conocimientos sobre los recursos naturales y sus características dentro del sistema y la vinculación de esta base a herramientas de planificación, así como la identificación, verificación y diseminación de enfoques apropiados para el manejo adecuado de los recursos naturales.
- La investigación sobre el desarrollo o la adaptación de variedades de cultivos ajustadas a las limitaciones de las zonas fronterizas (por ejemplo, con tolerancia al aluminio, características poscosecha) y la divulgación de los resultados.
- Los incentivos para el asentamiento vinculados a patrones de asentamiento y de uso de la tierra adecuados, incluyendo la imposición de gravámenes (regionales y municipales), la donación de tierras, crédito para la inversión o como capital de trabajo, idoneidad de los servicios de apoyo (comercialización, extensión, servicios veterinarios, etc.).

## **Ciencia y tecnología**

Una serie de proyectos pioneros han demostrado que ya existe una gama de tecnologías y que estas pueden contribuir a mejorar el manejo de los recursos naturales y la tolerancia a sequías, a saber:

- Aumentar el contenido de materia orgánica del suelo, por ejemplo, con legumbres (*Mucuna pruriens* y *Canavalia ensiformis*).
- El cultivo sin labranza, cultivos múltiples y riego en pequeña escala ligado con el uso de bancales para los cultivos en laderas más bajas y en zonas semiáridas;
- Barreras vegetales, protección de contornos, cultivos permanentes y agrosilvicultura en las laderas más inclinadas

- Ningún apacentamiento o apacentamiento controlado, en especial de cabras, en áreas con cultivos y árboles forrajeros
- Manejo integrado de suelos de sabana frágiles (véase el estudio de caso de sabana fronteriza)

Sin embargo, se necesita investigar más los cultivos de ciclo corto y con tolerancia a inundaciones, aptos para pequeños productores. Además, se necesita una mayor focalización en tecnologías que incrementen la productividad de la mano de obra en sistemas con altos niveles de pobreza. Para aumentar la capacidad de los pequeños productores de competir efectivamente en los mercados internacionales en expansión, será necesario también investigar en áreas como las siguientes:

- Adaptación de las tecnologías de poscosecha existentes y futuras a las necesidades de los pequeños productores;
- Un manejo integrado de plagas adecuado y prácticas orgánicas de cultivo y herramientas (por ejemplo, controles biológicos);
- Pruebas de campo de nuevas variedades/especies y determinación de prácticas agronómicas óptimas.

Finalmente, la experiencia en una serie de países sugiere que las prioridades estratégicas dentro de esta categoría deben incluir una reorientación de la investigación hacia un enfoque más participativo al trabajar con productores en pequeña escala y responder a sus necesidades. Para lograr esta meta, será necesario reestructurar considerablemente los institutos nacionales de investigación en muchos países de ALC, con particular énfasis en los mecanismos de desembolso de subvenciones para la investigación y procedimientos de prueba en el campo.

### **Globalización y desarrollo de mercados**

La globalización del comercio y de los mercados está ejerciendo cada vez más presión sobre muchos sistemas agrícolas tradicionales ante la creciente competencia que enfrentan de productos importados que a menudo se venden a precios más bajos que los productores locales, al menos en mercados urbanos de fácil acceso. Una rápida transición a las condiciones de libre mercado aumentará los niveles de pobreza en los sistemas agrícolas, al menos en el corto plazo, mientras los productores luchan por adaptarse. Los sistemas que ya padecen de pobreza severa son los más afectados, en vista de que a menudo carecen de los recursos humanos, financieros y tecnológicos necesarios para cambiar. Aun así, la globalización y la reducción de las barreras comerciales también deben crear condiciones para el desarrollo y la diversificación de mercados en todos los sistemas analizados. Sin embargo, probablemente no todos los participantes de los sistemas se puedan beneficiar de manera apreciable con tales cambios, debido a limitaciones en los recursos humanos y naturales, y a la lejanía de los mercados nacionales.

Una serie de opciones parecen estar disponibles para los productores en sistemas bajo presión, incluyendo la diversificación, el empleo no agrícola y la salida asistida, pero para facilitar el proceso, se requiere de asistencia externa. La experiencia muestra que en lugar de crear intervenciones de asistencia estatal directa, la estrategia más efectiva es promover un sector civil activo y competitivo en las zonas rurales (véase el caso de estudio del sistema agrícola mesoamericano), que involucre las siguientes intervenciones posibles:

- Ayudar a los agricultores a organizarse para responder a las nuevas oportunidades, incluyendo la capacitación a líderes de grupos en manejo y administración, la reducción de obstáculos para la creación y la aplicación de vínculos contractuales y de otro tipo con compradores y exportadores nacionales, la promoción de actividades con valor agregado (selección, empaque, procesamiento) mediante la asistencia técnica y financiera para el establecimiento de normas de calidad, la creación de marcas y la comercialización focalizada, así como apoyo financiero para las inversiones requeridas.
- Reducir las barreras a la entrada y los costos de operación de las empresas en pequeña escala y de organizaciones activas en la provisión de insumos, comercialización, finanzas, mercados de tierra y otros servicios.
- Dotar de capacitación en el desarrollo de infraestructura y de recursos humanos para satisfacer las necesidades de organizaciones en mayor escala que estén iniciando o expandiendo las actividades de procesamiento y otras formas de empleo no agrícola.

Sin embargo, un área legítima de intervención estatal será la investigación aplicada, donde impera una gran necesidad en todos los sistemas agrícolas para mejorar la selección de variedades, fortalecer la capacidad de respuesta de la producción a las demandas del mercado y para realizar ensayos en el campo dirigidos a diversificar

cultivos prometedores. Si bien el material genético híbrido sería aceptable para la diversificación, es probable que el material con capacidad de multiplicación en la finca sea un requisito previo para los cultivos tradicionales.

### **Políticas, instituciones y bienes públicos**

Tres áreas estratégicas probablemente lleguen a dominar las funciones gubernamentales e institucionales dentro de los sistemas agrícolas en América Latina en los siguientes 30 años: (a) mejoramiento del acceso a la tierra y, en menor grado, al agua en sistemas de pobreza y entre grupos de pobreza en sistemas con mayor riqueza, (b) promoción de ocupaciones alternativas para los pobres rurales que no son capaces de ganar acceso a suficiente tierra y agua para garantizar un nivel de vida adecuado y (c) fortalecimiento de los bienes públicos en zonas rurales. En todas estas áreas el gobierno debe inevitablemente desempeñar un papel importante, aunque preferiblemente con la colaboración de la sociedad civil y grupos del sector privado.

**Mejor acceso a los recursos:** Para los sistemas mesoamericano y de tierras secas (podría decirse que en menor grado para el sistema de los Andes centrales), los niveles de pobreza existentes están directamente relacionados con problemas de acceso y control de los recursos naturales, principalmente la tierra. En muchos sistemas agrícolas de toda ALC unos pocos productores ocupan grandes extensiones de tierra, que a menudo solo se utilizan con intensidades relativamente bajas, mientras que la mayoría de los productores se ven restringidos a pequeñas explotaciones cada vez menos viables. Con frecuencia, el conflicto civil ha sido el resultado directo. En las zonas fronterizas (por ejemplo, sabanas tropicales fronterizas) también será importante contar con políticas agrarias efectivas, en vista de que la migración desde sistemas de pobreza aledaños podría conducir a conflictos. Entre las prioridades estratégicas para ALC se incluyen:

- Mejorar el funcionamiento de los mercados de tierra mediante la agilización de los procedimientos catastrales y de titulación, mecanismos de resolución de conflictos y cambios en las estructuras del impuesto territorial.
- Bancos agrarios para comprar explotaciones marginales y de gran extensión y revenderlas con el objetivo de consolidar explotaciones comerciales de menor tamaño.
- Desincentivos fiscales para explotaciones subutilizadas e incentivos para su venta a bancos agrarios
- La salida asistida para productores submarginales incluyendo, donde sea posible, la negociación de la compra de derechos de propiedad tradicionales.
- Aplicación de legislación que prohíba la confiscación ilegal de tierras y otros recursos. Lo anterior es válido no solo para grupos de interés poderosos que ocupan tierras estatales, sino también para pequeños productores que ocupan ilegalmente tierras privadas y colonos que ingresan a tierras indígenas. Donde se percibe la existencia de esos riesgos, la tierra no se puede colocar en el mercado ni ofrecer en alquiler debido al temor de atraer a precaristas. Lo anterior se ha convertido en un problema importante en años recientes en la costa de Guatemala.

**Apoyo a medios de vida alternativos:** A pesar de las oportunidades que puedan existir entre los agricultores en pequeña escala para diversificar y aumentar el valor de la producción, se considera que solo una minoría podría escapar de la pobreza por esta vía. Es inevitable que existan muchos agricultores marginales y submarginales que simplemente carezcan de las capacidades humanas, financieras, geográficas y los recursos naturales necesarios para sacar provecho de dichas oportunidades. Existen dos alternativas amplias, el empleo local no agrícola y la emigración.

El empleo no agrícola ofrece una vía importante para escapar de la pobreza en sistemas agrícolas seriamente limitados, y si son locales, podrían combinarse de manera exitosa con operaciones agrícolas de subsistencia permanentes. Las políticas, el apoyo institucional y los bienes públicos pueden jugar un papel importante en la promoción de tal tipo de empleos. En algunas áreas, el turismo o las operaciones de maquila (ensamblaje de prendas de vestir, equipo electrónico, etc. en regímenes tributarios especiales), brindan oportunidades, pero su importancia tiende a circunscribirse a zonas específicas. Las industrias basadas en recursos naturales ofrecen una fuente de empleo alternativa, pero primero deben superarse las desventajas que existen en las zonas rurales en comparación con las urbanas. Los gobiernos nacionales y locales pueden cooperar con el sector privado en el diseño de programas integrados en los que se ofrezca a patrones potencialmente importantes (agroindustrias, etc.) incentivos para compensar las ventajas percibidas de las operaciones urbanas. Estos elementos podrían incluir los siguientes:

- Mejor infraestructura en la zona donde se encuentre la planta y sus proveedores (camino, electricidad, agua y telecomunicaciones). Esto podría incluir un compromiso de largo plazo de parte del patrón de participar en el financiamiento para el mantenimiento de la infraestructura.
- Capacitación para el personal futuro según las necesidades de la empresa.
- Asistencia al patrón en apoyo a la organización de la oferta entre los proveedores de materia prima (cultivos, ganado, etc.);
- Creación de un sistema de arbitraje y solución de disputas ágil y transparente para los proveedores y el patrón.

Sin embargo, Mellor<sup>76</sup> sostiene que el mayor crecimiento en el empleo rural y, en consecuencia, el mayor impacto sobre la pobreza, se deriva de una tercera fuente, a saber, la dotación de servicios en pequeña escala y de bienes no comercializables.<sup>77</sup> También se necesitan intervenciones clave para ayudar a reducir los costos de transacción y de establecimiento de las empresas pequeñas:

- Simplificación del sistema de registro y procedimientos de aprobación de empresas (higiene, seguridad de los trabajadores, impuesto al valor agregado, etc.) para las empresas pequeñas.
- Asistencia en la preparación de negocios y propuestas de inversión realistas.
- Capacitación en procedimientos sencillos contables y administrativos.
- Financiamiento a inversiones más rápido y flexible.
- Prioridad en la conexión de servicios básicos (por ejemplo, electricidad, teléfono, agua, etc.).

La emigración (urbanización) ha sido la respuesta tradicional para aquellos que no pueden participar en la diversificación o el empleo no agrícola. A pesar de poseer la mayor abundancia de recursos naturales per capita en el mundo, ALC también exhibe las tasas más altas de urbanización, lo que sugiere que esto ha sido una respuesta común. En años recientes, la tendencia ha sido concentrar la atención casi de manera exclusiva en la capacitación de la población rural *in situ*, así como desalentar la emigración. Aun así, si existe poco potencial para aumentos considerables en la calidad de vida dentro del sistema, esta política de retención debe ponerse en tela de duda. De hecho, es oportuno identificar y aplicar medidas dirigidas a garantizar que cualquier proceso de emigración sea positivo, tanto para los emigrantes como para los que quedan dentro del sistema. Esto incluiría medidas innovadoras para aumentar el capital humano y financiero de los emigrantes a fin de asegurar mejores posibilidades económicas en el futuro. Varias intervenciones clave son posibles:

- Incentivos para la emigración focalizados, suministrando capital a los posibles emigrantes que entreguen el control a las autoridades conservacionistas de cualquier propiedad ocupada por ellos en ese momento –donde el suelo para cultivo o para cualquier otro propósito agrícola, sea submarginal o incluso facilidades crediticias para los posibles compradores donde la tierra podría ayudar a consolidar explotaciones vecinas, etc.
- Incentivos migratorios hacia zonas preferenciales, rurales (donde existan tierras fronterizas) o urbanas, donde exista interés en canalizar a la población inmigrante hacia ciudades intermedias específicas.

**Fortalecimiento de bienes de propiedad pública.** Si bien la provisión de infraestructura en ALC se reconoce cada vez más como una actividad del sector privado, los caminos rurales, la electrificación y el riego en pequeña escala continúan siendo de manera predominante bienes públicos esenciales para el desarrollo de mercados en muchas zonas. El retiro del estado de muchas actividades institucionales en el sector rural (banca, extensión, comercialización) torna esencial el apoyo y la supervisión de las instituciones cívicas y privadas.

---

<sup>76</sup> “Agricultural Growth, Rural Employment and Poverty Reduction” John W. Mellor. Presentación hecha en la semana rural del Banco Mundial, Washington, marzo 2000.

<sup>77</sup> Los ingresos por concepto de remesas de emigrantes temporales y de largo plazo también pueden ser importantes (si bien la evidencia reciente sugiere que es menos importante de lo que a menudo se cree), pero en este debate se omite en buena parte porque, por definición, saca al empleado del área de pobreza y, por lo tanto, limita el uso de las medidas de apoyo.

## **Información y recursos humanos**

Las aceleradas tasas de cambio parecen inevitables en los sistemas tradicionales y se requiere mejor información y recursos humanos. El suministro de información por parte del sector público involucra costos recurrentes de consideración y por lo general no es pertinente a las necesidades reales del mercado, de manera que el servicio lo prestan mejor compradores y comerciantes del sector privado, aunque es necesario asegurar la competencia en las operaciones del mercado eliminando las barreras al ingreso y mejorando la infraestructura rural.

El desarrollo de recursos humanos debe hacer énfasis en las necesidades reales de capacitación. No todos los habitantes de zonas rurales son agricultores y, además de la alfabetización, esta población necesita más destrezas prácticas, como costura, mecánica, soldadura, cocina, etc. Tales capacidades pueden ayudar a los emigrantes a encontrar empleo en sus lugares de destino. La capacitación también debe abordar las necesidades específicas de los empleados en las zonas rurales (ya sea en el ámbito agroindustrial o en el no agrícola).

## Apéndice 7 La función del financiamiento rural

**¿Qué es el financiamiento rural?** El “financiamiento rural” se refiere a la amplia gama de servicios financieros ofrecidos por los proveedores “formales” e “informales” que operan en el contexto de los “mercados financieros rurales”. La dispersión espacial, el riesgo de covarianza y la estacionalidad acentúan las limitaciones que enfrentan tanto proveedores como consumidores de servicios financieros en los mercados financieros rurales, lo cual redundaría en un menor acceso de los hogares rurales de bajos ingresos y de las pequeñas empresas a los servicios financieros formales.

**Definiciones:** En el contexto de esta estrategia, “financiamiento rural” se refiere al conjunto de servicios (incluyendo ahorros, préstamos, administración de pagos y seguros) prestados a los pobladores y a las empresas rurales para el manejo de sus activos y flujos financieros. El “mercado financiero rural” define el sistema de incentivos dentro del cual los proveedores ofrecen servicios financieros a los consumidores rurales. La prestación de servicios financieros suele dividirse en “formal” e “informal”. La prestación formal se refiere a las instituciones financieras como los bancos, empresas financieras, cooperativas, empresas de seguros y cooperativas de crédito que, por lo general, están sujetas a alguna forma de reglamentación, fiscalización o, con menos frecuencia, supervisión. La prestación informal de servicios financieros abarca una amplia gama de alternativas cuyas actividades financieras no están sujetas a reglamentación o fiscalización, incluyendo a los proveedores de insumos, intermediarios y procesadores de la comercialización, prestamistas y fondos comunales como *ROSCA*<sup>78</sup>, e incluso los mismos familiares o los activos personales.

**¿En qué se diferencia el financiamiento rural del financiamiento urbano?** Los costos adicionales producto de la dispersión espacial y del riesgo de covarianza en las zonas rurales acentúan las limitaciones que suelen enfrentar los hogares de bajos ingresos y las pequeñas empresas para tener acceso a los servicios financieros formales. Como en los mercados financieros urbanos, la dependencia relativa en los proveedores de servicios financieros formales en contraposición a los servicios informales a menudo está correlacionada positivamente con el nivel de ingresos del hogar o el tamaño de la empresa. Esto obedece principalmente a los mayores costos de intermediación por unidad de transacción (costos de transacción) derivados de la administración de préstamos pequeños o del manejo de depósitos, retiros y pagos poca envergadura. Esto también refleja la informalidad relativa de las empresas más pequeñas que normalmente tienen información financiera menos verificable, como declaraciones de impuestos o cheques pagados, exigida por los proveedores de servicios financieros formales.

Estos costos de transacción asociados con la *escala* se acentúan en los mercados financieros rurales por motivo de la dispersión *espacial* de los clientes y la vulnerabilidad de las actividades rurales al *riesgo de covarianza* y a la *estacionalidad*. La dispersión espacial en las zonas rurales es el resultado de las bajas densidades de población, que aumentan aún más los costos en que incurren los proveedores (verificación de activos y de flujos de caja en el sitio) y los consumidores (traslado para llenar solicitudes, realizar desembolsos y pagos) de los servicios financieros rurales. Los bancos privados y públicos, en la medida en que están dispuestos a prestar servicios financieros para consumidores en las zonas urbanas, generalmente intentan recuperar estos costos estableciendo oficial o extraoficialmente montos mínimos de transacción o imponiendo comisiones fijas por servicio, que pueden ser bastante altas con relación al monto de los ahorros, préstamos o pagos que necesitan los clientes de bajos ingresos.

La dependencia de las economías rurales en los recursos naturales y, particularmente, en las actividades agrícolas impone a los mercados financieros rurales costos de intermediación adicionales. La vulnerabilidad de muchas actividades rurales frente a fenómenos aleatorios como inundaciones o sequías, produce el *riesgo de covarianza* de las pérdidas producidas por el impacto de dichos fenómenos sobre toda una comunidad o región. La *estacionalidad* de los flujos de ingreso da como resultado que las necesidades financieras de la comunidad o región se presenten en tándem y, combinada con el riesgo de covarianza, produce una significativa exposición de los proveedores de servicios financieros rurales, especialmente si los clientes son en su mayoría agrícolas.

Estos costos y riesgos adicionales han limitado el papel de los proveedores de servicios financieros formales en las zonas rurales y han hecho que las fuentes informales, en particular los familiares y activos personales, aporten una

---

<sup>78</sup> Asociaciones rotativas de ahorro y préstamo.

mayor proporción de los servicios financieros en contraposición a las zonas urbanas. Por ejemplo, en México, el acceso en los estados predominantemente rurales de Oaxaca e Hidalgo, medido a *grosso modo* según la población por sucursal bancaria<sup>79</sup>, es menor que la mitad del promedio del país y entre una cuarta y una sexta parte de los principales centros urbanos.<sup>80</sup> La situación es parecida en la región nororiental y noroccidental de Argentina, donde habita más del 70 por ciento de los pequeños productores rurales del país.<sup>81</sup> El limitado acceso al financiamiento formal se refleja en la fuente crediticia de las zonas rurales. En México, los estudios señalan que mientras que menos del 10 por ciento de los empresarios rurales ha utilizado el crédito formal, más del 40 por ciento ha obtenido créditos de fuentes informales.<sup>82</sup>

**¿Por qué el financiamiento rural?** El mejoramiento de los servicios financieros rurales apoya directamente nuestra misión de reducción de la pobreza, dado que se ayuda al crecimiento económico con una mayor participación de los pobres. Además, esto es coherente con las tres áreas prioritarias identificadas en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001, de la siguiente forma:

- Aumenta las *oportunidades* para los pobres al fortalecer el crecimiento económico rural y emprender acciones para incluir a los pobres de manera que puedan derivar mayores rendimientos por la utilización de sus activos.
- *Empodera* a los pobres al brindarles acceso a servicios basados en la capacidad de pago, en lugar de en la raza, etnia o condición social.
- Mejora la *seguridad* de los activos financieros y la oportunidad para utilizarlos más eficazmente a fin de reducir la vulnerabilidad.

*Además, un financiamiento rural optimizado puede tener efectos fiscales importantes al mejorar los rendimientos y la sostenibilidad de las inversiones públicas en las zonas rurales, y al reducir o eliminar el gasto público para apoyar los programas de crédito rural. Estos beneficios públicos y los limitados incentivos para los intermediarios financieros privados de ampliar la prestación de sus servicios, justifican la acción pública para mejorar el financiamiento rural.*

**Un financiamiento rural optimizado contribuye al crecimiento económico rural.** Se entiende que un buen funcionamiento de los mercados financieros es un componente clave del crecimiento económico basado en el mercado, y esto puede revestir especial importancia en las zonas rurales.<sup>83</sup> En estas zonas, una mayor proporción de la producción económica es en la forma de bienes comercializables que deben competir principalmente con base en el precio y, también, en la calidad. Esto es muy cierto para América Latina donde las reformas económicas han dado como resultado tasas de protección agrícola de las más bajas del mundo.<sup>84</sup> En consecuencia, el costo de los insumos representa un elemento esencial de la competitividad, incluyendo el costo del capital para financiar otros insumos e inversiones en productividad para mejorar los bienes y servicios a fin de complementar la abundancia de recursos naturales de la región y una fuerza de trabajo relativamente bien preparada.

**Un financiamiento rural optimizado aumenta la capacidad de los pobres de participar en el crecimiento económico rural:** Los mercados financieros rurales optimizados pueden ser muy importantes para los pobres rurales al reducir los costos y mejorar la calidad de los servicios financieros disponibles<sup>85</sup>. La falta de acceso a servicios financieros

---

<sup>79</sup> La densidad por sucursal bancaria se está volviendo un indicador menos preciso del acceso a los servicios financieros, ya que estos servicios se prestan cada vez más a través de Internet, tarjetas inteligentes y cajeros automáticos en todos los países desarrollados y en desarrollo.

<sup>80</sup> "Mexico: Rural Finance: Savings Mobilization Potential and Deposit Instruments in Marginal Areas", Informe preliminar del 31 de agosto, 2000, Banco Mundial, Washington, D.C.

<sup>81</sup> "Argentina: Rural Finance" Improving Access to Financial Services by Small Producers", Informe preliminar del 15 de junio, 1998, Banco Mundial, Washington, D.C.

<sup>82</sup> Estudio económico y sectorial de México, realizado por Chávez y Sánchez.

<sup>83</sup> Binswanger, Hans y Shahidur Khandker. "The Impact of Formal Finance on the Rural Economy of India." *Journal of Development Studies*, Volumen 32, No. 2, páginas 234-62, 1995.

<sup>84</sup> Valdes, Alberto, *Surveillance of Agricultural Price and Trade Policy in Latin America during Major Policy Reforms*, Documento de trabajo del Banco Mundial No. 349, Washington, D.C., 1996.

<sup>85</sup> Véase Rutherford, Stuart. *The Poor and Their Money*. Oxford University Press, Oxford, 2000, para consultar un examen sobre la importancia de los servicios financieros para los hogares pobres.

formales obliga a los pobres rurales a recurrir al crédito comercial, prestamistas, a la familia y a amigos en busca de préstamos. Los ahorros, incluyendo transferencias considerables de remesas, se conservan en efectivo y en activos físicos (vivienda y animales). Si bien en muchos casos estas fuentes informales pueden ofrecer ventajas relativas con respecto a los proveedores formales, a menudo son más onerosas, implican mayores riesgos y son menos fungibles que los ahorros, créditos y servicios de administración de pagos formales, incluso dando cabida a diferencias esperadas en los precios para compensar los mayores costos y riesgos de prestar estos servicios en las zonas rurales. Como mínimo, el acceso de los pobres rurales a servicios financieros formales de menor costo puede ayudar a aumentar sus ingresos netos, ajustar mejor el consumo y reducir su vulnerabilidad a sacudidas adversas. Como máximo, un mayor acceso a los servicios financieros formales aumenta los recursos para inversión y mantenimiento de la productividad al fortalecer las actividades en agricultura diversificada y en actividades no agrícolas que les permiten participar en mejores condiciones en una economía globalizada, de mercado abierto.

**Un financiamiento rural optimizado aumenta el impacto de las inversiones públicas en desarrollo rural:** Es probable que la optimización de los mercados financieros rurales de como resultado una mayor sostenibilidad y mayores rendimientos para las inversiones públicas en infraestructura rural y asistencia técnica, sobre todo en el caso de las actividades de desarrollo centradas en la comunidad. Un mejor financiamiento rural también podría ser necesario para concretizar los beneficios esperados de los programas de titulación de tierras.

La mayoría de las inversiones públicas en las zonas rurales se destina a obras como caminos, abastecimiento de agua potable, electrificación, riego y equipo o construcciones en la finca, y una pequeña proporción se destina a gastos ordinarios como mantenimiento y mejoramiento de las obras. Si bien las comunidades suelen estar interesadas en apalancar su capital social para desarrollar mecanismos que preserven y expandan los beneficios recibidos de estos nuevos activos, las limitaciones en el acceso a los servicios financieros formales pueden incrementar el costo y el riesgo de establecer y administrar los fondos locales. Por ejemplo, en México,<sup>86</sup> la falta de instituciones financieras accesibles y seguras, significa que los fondos recolectados para financiar inversiones futuras no pueden colocarse en una cuenta de ahorros que brinde transparencia e intereses que al menos mantengan su valor real. Además, no hay mecanismos disponibles que permitan prestar de manera prudente estos fondos para financiar las necesidades de desarrollo de los habitantes locales. En casos en que las necesidades imperiosas exceden los ahorros de la comunidad, existen pocas oportunidades para pedir prestado en términos competitivos para los mercados financieros generales, lo cual mantiene la dependencia de la comunidad en fondos públicos o produce el colapso de la inversión inicial.

En el caso de la titulación de tierras, los análisis efectuados en América Latina sugieren que los resultados esperados, incluyendo un mejor manejo de los recursos naturales y una mejor distribución de la tierra, dependen, en gran parte, de la capacidad de los mercados financieros rurales para brindar créditos respaldados por una mejor garantía representada por el título de propiedad. En situaciones donde el acceso al crédito formal menos costoso está sesgado en favor de los grandes productores, los beneficios de la titulación de tierras tendrán el mismo sesgo, con lo cual se incrementan las desigualdades en la distribución de tierras.<sup>87</sup>

**Un financiamiento rural optimizado reduce los gastos públicos directos:** La falta de alternativas viables ha generado la perpetuación de bancos de desarrollo y líneas de crédito fuertemente subvencionadas y financiadas con fondos públicos, con pocos beneficios para los pobres rurales. La respuesta tradicional de los gobiernos en ALC, y en todo el mundo, a las limitaciones en los mercados financieros rurales ha sido establecer bancos públicos con la responsabilidad de financiar la agricultura y otras actividades rurales. Estos bancos, y los programas de crédito dirigido asociados con ellos, por lo general han sido “capturados” rápidamente por grupos que representan intereses agrícolas y rurales más grandes, dando como resultado constantes reprogramaciones y condonaciones de las deudas.<sup>88</sup> El costo de estos subsidios públicos es considerable. En México, el apoyo público al sistema financiero rural de 1983 a 1992 le costó al gobierno más de US\$28.000 millones, de los cuales un 81 por ciento estaba asociado a tasas de interés subvencionadas. En Brasil, el 78 por ciento del financiamiento rural en 1990 provino de fuentes oficiales con tasas de interés subsidiadas, sin embargo, solo el 27 por ciento de este crédito fue para los pequeños

---

<sup>86</sup> Banco Mundial, Documento de evaluación inicial del proyecto “México: Rural Development in Marginal Areas Project - APL II” Informe No. 19877-MEX, Washington, D.C., 24 de noviembre, 1999.

<sup>87</sup> Carter, Michael R. y Pedro Olinto, “Decomposition and Identification of the Impact of Land Titling on Agricultural Productivity in Paraguay”, Departamento de Economía Agrícola, Universidad de Wisconsin, Madison, WI, 1996.

<sup>88</sup> Adams, Dale W., Douglas Graham y J.D. Von Pischke *Undermining Rural Development with Cheap Credit*. Westview Press, Boulder, CO, 1984.

agricultores; el resto cayó en manos de los grandes productores comerciales.<sup>89</sup> Si bien muchos gobiernos en ALC han adoptado medidas para reformar o eliminar los bancos y las líneas de crédito públicos, estas acciones se han visto limitadas por la percepción de falta de mecanismos alternativos para abordar la justificación de fondo de estos bancos y líneas de crédito, sin importar cuán mal funcionen los mecanismos actuales. Muchos gobiernos están interesados en reducir el costo y la dependencia en bancos públicos para el financiamiento rural, pero quieren ver que las opciones viables resulten en una ampliación de la cobertura del servicio.<sup>90</sup>

**Justificación de la acción pública en el financiamiento rural.** Los beneficios importantes derivados de un financiamiento rural optimizado, sobre todo en cuanto a la participación de los pobres rurales en el crecimiento económico, sugieren que el acceso a los servicios financieros es una preocupación legítima de la política pública.<sup>91</sup> Sin embargo, ¿acaso esta preocupación justifica la intervención pública? ¿Puede abordarse esta inquietud sencillamente liberando las fuerzas del mercado? Un análisis simple sugiere que las fuerzas del mercado por sí solas no bastan para alcanzar este objetivo de política pública.

Se han presentado varios argumentos teóricos para justificar la intervención pública en los mercados financieros, basados en la identificación del fracaso de los mercados.<sup>92</sup> Estas fallas se expresan en términos de la disparidad entre los incentivos de los actores públicos y los de los actores privados. Por ejemplo, un análisis efectuado en Brasil<sup>93</sup> muestra que, de manera similar a México y Argentina, el acceso a los servicios financieros es mucho menor en la región nororiental, que es la más pobre y rural del país y donde se concentran los esfuerzos de desarrollo rural del gobierno y el Banco. Sin embargo, aunque los formuladores de políticas podrían considerar a la región subatendida con respecto a otras regiones de Brasil, esto podría contraponerse a la percepción de los banqueros privados. Desde la perspectiva del banquero comercial que genera su dinero de la intermediación financiera, el potencial de expansión de servicios, medido por una aproximación del PIB por sucursal bancaria, sugiere que la región nororiental está, de hecho, sobreatendida con respecto al resto del país. Esta situación se puede generalizar en la mayor parte de América Latina y sugiere que los incentivos de los proveedores de servicios financieros privados, formales para incrementar su presencia en las zonas rurales y pobres son limitados, a menos que puedan reducir considerablemente sus costos de intermediación o identificar actividades económicas con una rentabilidad superior a la de otras regiones. El desafío es facilitar este proceso por medio de mecanismos de acción pública que, a diferencia de acciones pasadas, sean sostenibles y logren que los servicios financieros lleguen eficazmente a los hogares de bajos ingresos y a las pequeñas empresas en las zonas rurales.

**¿Cómo abordamos el financiamiento rural?** El enfoque de ALC al financiamiento rural refleja la experiencia pasada –tanto positiva como negativa– así como la adopción por parte del Banco del “paradigma del sector financiero” para el financiamiento rural. Como resultado, varias actividades que se concentran en el desarrollo general del sector financiero y en recientes iniciativas prometedoras para abordar las limitaciones específicas a la optimización del financiamiento rural, forman la base de la Estrategia de Desarrollo del Financiamiento Rural de ALC.

**Lecciones del pasado:** Un mejor acceso al financiamiento rural fue por mucho tiempo un elemento clave de la estrategia de desarrollo rural. Sin embargo, el enfoque adoptado por el Banco, en general, y por ALC, en particular, ha evolucionado significativamente en los últimos treinta años. En consonancia con el resto del Banco, el punto decisivo puede encontrarse en un informe de la OCDE publicado en 1993, “A review of Bank Lending for Agricultural Credit and Rural Finance (1948-1992)”<sup>94</sup>, (conocido comúnmente como el “Informe Levy”, por su autor) y el consecuente retiro de apoyo directo para el financiamiento rural en ALC.

---

<sup>89</sup> Banco Mundial, “Brazil: The Management of Agricultural, Rural Development and Natural Resources”, Informe No. 11783-BR, Washington, D.C., 31 de julio, 1994.

<sup>90</sup> Yaron, Jacob, “Brazil: Agricultural Credit and Rural Finance – Initial Diagnosis”, Informe de misión del Banco Mundial (10-26 de enero, 2000, Banco Mundial, 2000.

<sup>91</sup> Véase Yaron y otros, 1997, para consultar un examen detallado del desarrollo del financiamiento rural y del interés público.

<sup>92</sup> Véase Stiglitz, Joseph E., “The role of the State in Financial Markets”, Actas de la conferencia anual del Banco Mundial sobre economía del desarrollo, pp. 19-62, Washington, D.C., 1993.

<sup>93</sup> Schonberger, Steven N. “Microfinance Prospects in Brazil” Informe preliminar, Banco Mundial, Washington, D.C., 1999.

<sup>94</sup> Banco Mundial, “A Review of Bank Lending for Agricultural Credit and Rural Finance (1948-1992)” (Un examen de los préstamos del Banco para crédito rural y financiamiento rural), Informe No. 12143, Washington, D.C. 1993.

- *Las líneas de crédito dirigidas no funcionan.* En la era “pre-Informe Levy”, la asistencia del Banco se concentró en las líneas de crédito dirigidas, principalmente a través de bancos públicos, que se suponía que ofrecían los créditos a los agricultores en términos “razonables” para inversiones en tecnologías que aumentarían sus rendimientos. La experiencia con estas líneas de crédito en ALC fue coherente con los problemas señalados en el Informe Levy en cuanto a la tendencia de los fondos de terminar en manos de agricultores más grandes y solventes, la aplicación de los fondos a inversiones especulativas en vez de productivas, y una deplorable ejecución financiera por parte de las instituciones intermediarias en términos de recuperación de préstamos y costos.
- *Primero deben resolverse las limitaciones en las políticas macroeconómicas y sectoriales.* Además, estaba claro que las limitaciones en la política macroeconómica y sectorial eran a menudo impedimentos más importantes al crecimiento sectorial que las dificultades crediticias. Durante el decenio de 1990, el énfasis cambió a mejorar las condiciones propicias para las actividades rurales, incluyendo la reforma de las políticas macroeconómicas (sobreevaluación de las monedas, impuestos a las exportaciones e importaciones de insumos) y sectoriales (juntas de comercialización), así como mejoras en los servicios fitosanitarios básicos necesarios para tener acceso a los mercados internacionales.

**Adopción del paradigma del sector financiero para el financiamiento rural:** Si bien en su trabajo operacional ALC se concentró en los aspectos no financieros de la economía rural, en el planteamiento del Banco sobre el financiamiento rural ocurrió un cambio significativo, coherente con el “paradigma del sector financiero” asociado a la Universidad Estatal de Ohio.<sup>95</sup> Este planteamiento<sup>96</sup> considera el financiamiento rural como parte del mercado general de servicios financieros de un país, donde las limitaciones específicas son el resultado de los factores espaciales, las estacionalidades y los riesgos de covarianza mencionados anteriormente. El enfoque reconoce que los servicios financieros, como los ahorros, la administración de pagos y los seguros, son tan importantes para los habitantes y empresas rurales como el crédito. Este enfoque también se centra en el desarrollo de instituciones financieras sostenibles (sin subvenciones) y reconoce que los clientes rurales están dispuestos a pagar el costo total de estos servicios si se les diseñan y ofrece de una manera coherente a sus necesidades específicas.

La asistencia de ALC al desarrollo del financiamiento rural refleja este paradigma. Las actividades operacionales se han dirigido a mejorar el funcionamiento de los mercados financieros generales por medio de la introducción de medidas que abordan el marco de incentivos para los proveedores privados de servicios financieros. La reforma al sector financiero se ha encauzado a aumentar la competitividad, redefinir la función de los bancos públicos y fortalecer el marco reglamentario y de supervisión de las entidades financieras. La introducción de innovaciones en los Códigos de Comercio permite la concesión en garantía de una gama más amplia de activos, y la adopción de medidas para mejorar las regulaciones al desarrollo de registros de información crediticia reduce los costos de los proveedores de servicios financieros en cuanto a la valoración individual del riesgo crediticio.

- *Apertura del sector financiero a una mayor competitividad y productividad.* Las restricciones al ingreso de nuevas entidades financieras, principalmente bancos extranjeros, permite a muchos sectores bancarios en los países de ALC generar altas utilidades a pesar de los bajos niveles de productividad. Como resultado, las instituciones financieras han concentrado sus actividades en las transacciones de gran volumen, en las principales plazas financieras de las grandes ciudades. A través del diálogo, los estudios económicos y sectoriales (ESW, por sus siglas en inglés), los documentos de ajuste al sector financiero (FSAP, por sus siglas en inglés) con el FMI y los préstamos de ajuste al sector financiero (FSAL, por sus siglas en inglés), el Banco ha apoyado la apertura de los sectores financieros en Argentina y Brasil para permitir la compra extranjera de bancos nacionales y/o el ingreso de bancos extranjeros. En la mayoría de los casos, los bancos nacionales se han visto obligados a desarrollar agresivamente un sistema de banca para consumidores ya que con la entrada de competidores han perdido parte de su participación en los mercados más lucrativos. No obstante, la mayoría de los bancos tienen poco conocimiento de los mercados financieros rurales y están renuentes a realizar inversiones en investigación, desarrollo de productos y diseño de mecanismos de prestación de servicios que atiendan eficazmente este nuevo mercado hasta que hayan agotado sus oportunidades en mercados más conocidos y urbanos.

---

<sup>95</sup> Adams y otros, 1984.

<sup>96</sup> Yaron, Jacob, McDonald P. Benjamin, Jr., Gerda L. Piprek. *Rural Finance: Issues, Design and Best Practices*. Banco Mundial, Washington D.C., 1997.

- *Redefinición de la función de los bancos públicos.* En muchos países de ALC, los bancos públicos todavía prestan una gran proporción de los servicios financieros para consumidores y del crédito de las zonas rurales. Sus actividades son subvencionadas directamente por el gobierno a través de la asignación de fondos a bajo costo y de recapitalización para cubrir las pérdidas e, indirectamente, por medio de asignaciones obligatorias de depósitos a programas administrados por los bancos públicos y por reglamentaciones más benévolas de los Bancos Centrales – como las reservas para pérdida de préstamos y la contabilidad general de los ingresos devengados por los préstamos no redituables.<sup>97</sup> Si bien inicialmente se consideraron la solución obvia a la brecha imperante entre el interés público en el acceso y el énfasis privado en la rentabilidad, han probado ser caros e ineficaces en lograr los objetivos de la política pública de beneficiar a los residentes rurales de bajos ingresos. La estructura directiva de los bancos públicos ha tendido a ser muy susceptible a un énfasis en los beneficios políticos en lugar de en los financieros, y esto se ha transmitido al personal de estos bancos a través de su estructura interna de incentivos. Como resultado, aunque las grandes empresas agrícolas a menudo obtendrán alguna forma de financiamiento de la banca privada, los bancos públicos se dedicarán normalmente a los clientes medianos y grandes que serían el mercado para consumidores más atractivo para los bancos privados que ingresen al mercado financiero rural.

El Banco ha apoyado la privatización y liquidación de bancos públicos (Argentina, Nicaragua) brindando asistencia técnica, FSALs y préstamos para inversiones específicas (SIL, por sus siglas en inglés). También en este caso, si bien los nuevos propietarios privados en términos generales han mejorado la situación financiera de estas instituciones, la privatización a menudo no ha producido un aumento considerable en los préstamos privados para las actividades rurales,<sup>98</sup> ni siquiera cuando la privatización ha incluido una moratoria por cierre de sucursales rurales. En los casos en que el gobierno no está dispuesto a privatizar o liquidar, el Banco ha sugerido que se determine el costo real del subsidio para prestar servicios financieros a través de estos bancos.<sup>99</sup> El Banco también ha recomendado que las subvenciones para compensar a los bancos por atender a clientes rurales y de bajos ingresos se otorguen de manera transparente por medio de un subsidio directo a la tasa de interés, en lugar de a través de excepciones generales institucionales u operacionales que confunden el verdadero costo y perjudican los incentivos para el desempeño del personal del banco.<sup>100</sup> Aunque existen varios ejemplos de reformas exitosas de bancos públicos, la mayoría en Asia, no existe un consenso respecto a cuándo y cómo deben emprenderse.<sup>101</sup>

- *Un entorno legal, regulatorio y de supervisión deficiente, en especial para los intermediarios financieros no bancarios.* En muchas zonas rurales, los intermediarios financieros no bancarios (IFNB) son más frecuentes que los bancos y captan una mayor proporción de los clientes de bajos ingresos,<sup>102</sup> a pesar de su relativamente escasa participación en el mercado financiero general. Sin embargo, muchas de estas entidades funcionan fuera del marco legal y reglamentario del sector bancario y solo están sujetas a su autoregulación o no tienen ningún tipo de supervisión del todo.<sup>103</sup> Esto ha provocado quiebras financieras que, en muchos casos, han hecho que las familias rurales de bajos ingresos pierdan sus ahorros. A su vez, esto limita el papel que estas familias pueden desempeñar en el desarrollo del sector financiero rural como clientes potenciales ya que se justifica que estén reacios a confiar en estas entidades. Por otro lado, la capacidad operacional generalmente débil de estas instituciones limita su

<sup>97</sup> Véase Schonberger, Steven. *Microfinance Prospects in Brazil*. Informe preliminar no publicado, mayo 2000. Banco Mundial, Washington, D.C. 2000.

<sup>98</sup> Véase Vogel, Robert C., Dale W. Adams, Juan José Marthans, “Approaches to Rehabilitating Insolvent Government-owned Banks: Benefits and Costs of Liquidating An Agricultural Bank in Perú”, IMCC, Washington, D.C., octubre 1997; y para ejemplos en África: Mosley, Paul, “Macro-Micro Linkages in Financial Markets: The impact of financial liberalization on access to rural credit in four African countries”, agosto 1999, <http://wbln0018.worldbank.org/html/FinancialSectorWeb.nsf/sme?openform&Rural+and+Microfinance/SMEs&Publications>

<sup>99</sup> Véase Yaron, Jacob. *Successful Rural Finance Institutions*. Documento de trabajo del Banco Mundial No. 150, Washington, D.C. 1992, para consultar una descripción del Índice de Dependencia en los Subsidios (SDI) y ejemplos de su aplicación.

<sup>100</sup> Gonzalez-Vega, Claudio y Douglas H. Graham, “State-Owned Agricultural Development Banks: Lessons and Opportunities for Microfinance”, U.S. AID GEMINI Informe técnico No. 89, Washington, D.C., junio, 1995.

<sup>101</sup> Seibel, Hans Dieter, “Reforming Agricultural Development Banks”, Grupo de trabajo del CGAP sobre reforma bancaria para el desarrollo agrícola, Edimburgo, R.U., junio, 2000.

<sup>102</sup> Paxton, Julia y Carlos Cuevas (1998). *Outreach and Sustainability of Member-based Rural Finance Institutions*. Monografía, proyecto del Banco Mundial sobre banca sostenible con los pobres.

<sup>103</sup> Westley, Glenn D. y Brian Branch, eds. *Safe Money: Building Effective Credit Unions in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2000.

habilidad para ampliar la cobertura o variedad de sus servicios. Si bien existe consenso en que por lo general no es factible aplicar el mismo régimen de supervisión a los IFNB que a los bancos, imperan desacuerdos respecto a las alternativas apropiadas y, específicamente, en qué medida las funciones que desempeñan las autoridades del Banco Central en el caso de los bancos se pueden delegar a terceras personas.<sup>104</sup> El Banco ha apoyado, por medio de ESWs, FSALs y del Fondo de Desarrollo Institucional (IDF, por sus siglas en inglés), reformas legales y reglamentarias para extender la supervisión mediante la delegación de funciones u otros medios a los intermediarios financieros no bancarios como las cooperativas, ONG, cooperativas de crédito, etc. (México, Bolivia, Colombia y El Salvador), y el CGAP está trabajando con los IFNB y las autoridades reguladoras en Guatemala para ensayar mecanismos de supervisión alternativos. En todos los casos, el cometido ha sido dar tiempo a las instituciones para que se refuercen con base en las disposiciones legales a fin de mantener la cantidad máxima de instituciones potencialmente viables que ya operan en las zonas rurales.

- *Mejoramiento del régimen para transacciones garantizadas.* Un examen de las leyes y regulaciones que definen el régimen para las transacciones garantizadas puede ampliar significativamente la capacidad de endeudamiento de las personas y empresas. Las limitaciones imperantes en la mayoría de los países de ALC<sup>105</sup> en cuanto a las leyes que definen la *creación* de garantías reales, los registros que permiten la *inscripción* de las garantías reales, y la agilidad de los recursos legales para realizar recuperaciones y ventas en apoyo a la *ejecución* de las garantías reales, dan como resultado que los bienes raíces sean la única garantía viable para conceder préstamos. Dados los problemas de titulación y el hecho de que los pequeños productores, procesadores y proveedores de servicios rurales<sup>106</sup> suelen tener equipo e inventarios que valen varias veces más que el valor tasado de sus bienes raíces, estas restricciones pueden reducir seriamente la cantidad de crédito que los bancos tienen disponible para las empresas rurales, así como reducir significativamente la capacidad de los intermediarios como los proveedores de equipo, administradores de centros de acopio y comerciantes para brindar la intermediación financiera a los productores.<sup>107</sup> El Banco, por medio de los ESW, FSAL y SIL, ha apoyado el examen y la preparación de nuevas leyes para fortalecer la legislación comercial, la modernización de los registros y el desarrollo de procedimientos acelerados de readquisición de posesiones. No obstante, el impacto de estas reformas se ha visto truncado por la ejecución parcial de los tres componentes del régimen para las transacciones garantizadas. Por otro lado, la reforma a los códigos de comercio no ha sido complementada con un desarrollo o modernización suficiente de los registros de propiedad y, aunque ha habido apoyo general a los conceptos de la ley, la aceleración en los procedimientos de readquisición ha topado con demoras congruentes con la falta de una reforma jurídica general y las inquietudes expresadas por los defensores de los derechos del consumidor.
- *Desarrollo de registros de información crediticia.* Aunque la mayoría de los países maneja algún tipo de información crediticia, el grado de desarrollo y la pertinencia de los registros varía de un país a otro de ALC. Las restricciones en el acceso y la calidad de la información limitan su utilidad como herramienta para reducir los costos para el prestatario (en la solicitud de crédito) y para el prestamista (en la valoración del crédito), por medio del desarrollo de modelos de clasificación del crédito.<sup>108</sup> En casi todos los países, la información sobre transacciones crediticias está limitada a los bancos reglamentados. En el caso de los habitantes y empresas rurales que, como se mencionara anteriormente, son más propensos a utilizar proveedores no bancarios de servicios financieros, la integración de la información sobre transacciones con los IFNB, proveedores de insumos e intermediarios es fundamental para propiciar la creación de los historiales de crédito. El Banco, por medio de los ESW, SIL e IDF, está trabajando con los gobiernos en la formulación de un marco regulador para los registros de información crediticia (Argentina, Brasil) que permita registrar una mayor gama de transacciones financieras y que permita a los acreedores potenciales un acceso adecuado al tipo de información requerida para desarrollar modelos

---

<sup>104</sup> Cf. “Regulation and Supervision of Credit Unions” por Jeff Poyo, y “Delegated Supervision in a Complete System of Financial Discipline” por Helmut Pabst, en Westley y Branch, Op. cit.

<sup>105</sup> Estas limitaciones se encuentran con más frecuencia en los países cuyos sistemas legales se basan en la tradición del sistema jurídico romano-germánico, en contraposición a la tradición del sistema jurídico anglo-norteamericano.

<sup>106</sup> En los países con mayores ingresos, el costo de los servicios financieros ofrecidos por los proveedores informales se ha reducido considerablemente y el monto disponible de financiamiento se ha incrementado, mediante innovaciones en los códigos de comercio que aceptan como garantía los inventarios y las cuentas por cobrar que valen muchas veces más que los bienes raíces de las empresas.

<sup>107</sup> Banco Mundial, “Argentina: The Framework for Secured Transactions and Access to Credit in Agriculture”, Informe No. 15456-AR, 29 de abril, 1996, Washington, D.C.

<sup>108</sup> Cf. Schonberger, 2000, Op. cit.

de clasificación del crédito y que, al mismo tiempo, brinde suficiente protección a los consumidores. La CFI está trabajando con empresas privadas para desarrollar y ampliar los servicios lucrativos de información crediticia.

**Resultados limitados en la práctica:** A pesar del avance en las reformas macroeconómicas y sectoriales, la apertura del sector financiero, la reducción del papel de los bancos públicos y las líneas de crédito dirigido, la reforma al marco regulador y de supervisión, la promulgación de una nueva legislación para transacciones garantizadas y las mejoras en la información crediticia, la prestación de servicios financieros rurales formales en ALC no se ha ampliado con celeridad para satisfacer la demanda potencial documentada por los estudios sobre hogares rurales. Las instituciones financieras no han reaccionado tan rápidamente como se esperaba a la nueva estructura de incentivos. Los bancos privados a menudo se resisten a ampliar la prestación de sus servicios en las zonas rurales a pesar de la expansión agresiva de los servicios bancarios urbanos para consumidores, debido en parte a que consideran que no conocen bien las condiciones del mercado rural. Asimismo, las crisis financieras internacionales, la consolidación de las instituciones financieras y las nuevas oportunidades, como la administración de fondos de pensión, han ocupado la atención de las directivas de estas instituciones. Un lento avance en las reformas jurídicas también ha limitado la capacidad de las instituciones financieras para explotar las nuevas opciones permitidas en los códigos de comercio.

En muchos países, los bancos públicos que funcionan con un fuerte subsidio son todavía los principales proveedores de los servicios financieros formales en las zonas rurales. En Argentina, los bancos públicos prestan aproximadamente el 60 por ciento del crédito agrícola.<sup>109</sup> En Brasil, el *Banco do Brasil* presta la mayor parte de los créditos rurales. Aunque los formuladores de políticas están cada vez más conscientes de que estas instituciones pueden ser ineficaces y, por lo general, ineficientes en su cometido de beneficiar a los pobres rurales debido a la falta de incentivos (financieros o políticos) para desarrollar los productos y tecnologías requeridas, no están dispuestos a reducir la función o eliminar estas instituciones a menos que estén seguros que sus funciones en el crédito rural serán asumidas por el sector privado. En los países que han eliminado o reducido significativamente el papel de los bancos públicos, como Perú, Colombia, México y Nicaragua, el sector privado ha tendido a moverse con lentitud en la prestación de servicios financieros rurales, enfocándose en los clientes grandes y realizando pocos, o a veces ningún esfuerzo, para atender a la clientela rural de bajos ingresos.<sup>110</sup> En algunos casos, los gobiernos han recurrido a mecanismos incluso menos eficientes para prestar servicios financieros en las zonas rurales.<sup>111</sup>

**Tratamiento de las restricciones rurales:** Como la reforma general del sector financiero no ha sido suficiente para alcanzar los objetivos de mejorar el acceso a servicios financieros sostenibles en las zonas rurales, el Banco ha venido trabajando cada vez más en ALC para identificar y abordar las limitaciones que revisten particular importancia para la prestación de los servicios financieros rurales. Muchas de estas actividades conllevan dirigir el apoyo público a instituciones individuales. Sin embargo, a diferencia de las anteriores líneas de crédito, este apoyo se enfoca en actividades que tienen efectos sobre los bienes públicos, así como efectos secundarios en términos de innovaciones, adaptaciones y ensayos locales en el contexto específico de un país que luego puedan utilizarse de manera más generalizada. Además, si se utiliza alguna subvención, ésta será transparente y cuantificable, y estará explícitamente limitada en cuanto a monto y duración.<sup>112</sup> Es importante mencionar que estas actividades pretenden mejorar el acceso a una amplia gama de servicios financieros –incluyendo ahorros y administración de pagos– así como a crédito. Estas actividades abordan las limitaciones adicionales asociadas con los costos de transacción y los riesgos de covarianza que enfrentan los mercados financieros rurales:

- *Integración de los asuntos rurales en el diálogo con el sector financiero general.* Las acciones y políticas gubernamentales en cuanto a financiamiento rural son impulsadas tanto por los ministerios de agricultura y las organizaciones de productores rurales como por los Bancos Centrales y los Ministerios de Finanzas. Los esfuerzos dirigidos a alejar las políticas nacionales de enfoques basados en la oferta, subvencionados o de crédito dirigido a favor de la optimización del mercado financiero rural que mejore el acceso a una amplia gama de servicios

---

<sup>109</sup> Principalmente por medio del *Banco de la Nación* y del *Banco de la Provincia de Buenos Aires*.

<sup>110</sup> Cf. *Mexico: Rural Finance: Savings Mobilization Potential and Deposit Instruments in Marginal Areas*, Informe No. 21286-ME, 30 de octubre, 2000, Washington, D.C.

<sup>111</sup> Vogel y otros, 1997, Op. cit.

<sup>112</sup> Véase la Directriz Operacional del Banco Mundial 8.30, “Financial Intermediary Lending” (préstamos a intermediarios financieros), Washington, D.C., julio, 1998.

financieros sostenibles, exige que se reconozcan y tomen en cuenta las inquietudes de las organizaciones de productores a la hora de realizar reformas específicas a políticas y actividades proactivas. Si bien muchos productores, en especial los más grandes que se benefician directamente del sistema de subvenciones, probablemente no apoyarán dichas reformas, una aclaración acerca de los aspectos fundamentales puede reducir el impacto de la información errónea y ayudar a los gobiernos a desarrollar paquetes de políticas que al menos reconozcan las inquietudes sectoriales.

- El Banco, en el contexto de los ESW, FSAP y FSAL, ha respaldado los esfuerzos de los gobiernos para integrar las inquietudes sectoriales en la formulación de políticas y reformas. En términos generales, la atención se ha concentrado en abordar las fallas de los bancos agrícolas públicos aunque, en algunos casos, también se ha incluido en el alcance de estas actividades aspectos de estructura y seguridad del sistema financiero en las zonas rurales –incluyendo la regulación y supervisión de los intermediarios financieros no bancarios, el impacto de la liquidación o la venta de bancos públicos sobre el acceso a los servicios financieros en las zonas rurales, y el impacto de las crisis en el sector financiero sobre la economía rural. No obstante, los problemas financieros rurales casi nunca constituyen un elemento central del análisis y diálogo del sector financiero general. La incapacidad para desarrollar y acordar con los gobiernos estrategias alternativas de financiamiento rural ha contribuido al surgimiento de una nueva ola de iniciativas políticas para establecer bancos agrícolas públicos subvencionados. La formulación de estrategias e instrumentos prácticos de financiamiento rural, que sean congruentes con el paradigma del sector financiero, es un área en la que ha habido poca inversión en ALC y que exige de inversiones adicionales para acumular conocimientos, probar y realizar alianzas con clientes nacionales y con otros donantes como el BID y la USAID, que están aplicando el mismo enfoque en la región, así como con especialistas.
- *Evaluación de los mercados financieros rurales.* En la mayoría de los países de ALC, existe poca información sobre las fuentes reales y la demanda potencial de servicios financieros rurales. Por ello, se ha sobrestimado la efectividad de los bancos públicos subvencionados y de los programas de crédito dirigido para llegar a los clientes rurales de bajos ingresos; por otro lado, se ha subestimado la importancia de otras fuentes de financiamiento formal y, sobre todo, informal. Además, la disposición de pagar por los servicios financieros como se demuestra con los costos directos e indirectos que deben asumir los clientes rurales, el grado de diversificación de las fuentes de ingresos y la propensión al ahorro en las comunidades rurales suelen ser mucho mayores que lo que se supone *a priori*.

El Banco, utilizando los ESW y los SIL, ha respaldado el diseño, la ejecución, el procesamiento y análisis de estudios rurales sobre los servicios financieros, tanto para ayudar a formular políticas públicas como para aportar información para la selección, el diseño y la valoración de las intervenciones directas. En muchos sentidos, este es el campo en que el Banco tiene una mayor ventaja comparativa respecto de los otros donantes. La experiencia ha demostrado que dado el alto costo fijo del trabajo de campo, el método más eficaz en función de los costos es integrar un módulo de financiamiento rural en algún LSMS o en algún estudio sobre hogares actualmente en marcha (Nicaragua). Sin embargo, en los países donde esta no es una opción, se han efectuado estudios dedicados, especialmente enfocados en regiones particulares de un país (México). Donde se están diseñando medidas proactivas, estos estudios se pueden complementar con análisis de las principales instituciones que prestan servicios financieros en las zonas rurales, a fin de valorar su solidez financiera, la extensión a los clientes rurales de bajos ingresos y el diseño de productos (México).

*Apoyo al desarrollo de servicios rurales de microfinanciamiento.* El microfinanciamiento ha probado ser un mecanismo eficaz para reducir los costos de transacción asociados con la prestación de servicios financieros a pequeñas empresas y personas de bajos ingresos. La aplicación de la “tecnología” de microfinanciamiento puede contribuir a reducir sustancialmente los costos de transacción en que incurren los proveedores y consumidores de los servicios financieros rurales. Mediante una capacitación concienzuda a los oficiales de crédito en los aspectos de evaluación y atención a los clientes, compartiendo los costos de recopilación de información con los clientes por medio del uso de grupos solidarios y reconociendo que el mejor incentivo de reintegro de obligaciones es el acceso permanente y rápido al crédito, varios programas han logrado atender grandes cantidades de clientes con préstamos y ahorros de poco valor manteniendo, al mismo tiempo, carteras de alta calidad, e incluso generando una rentabilidad. Estos programas normalmente han evolucionado de programas desarrollados por las ONG hasta llegar a convertirse en intermediarios regulados y supervisados o en programas específicos o departamentos de bancos públicos o privados.

La existencia de un programa de microfinanciamiento que funcione bien puede servir de base para establecer productos financieros adecuados para los clientes rurales de microcréditos, o bien, las instituciones financieras

rurales existentes pueden adaptar la tecnología de microfinanciamiento para reducir los costos de atender clientes y regiones de bajos ingresos. Si bien ALC es un líder mundial en el desarrollo del microfinanciamiento, está a la zaga de otras partes del mundo en la extensión del microfinanciamiento a las zonas rurales,<sup>113</sup> con algunas excepciones importantes como CALPIA en El Salvador y los programas de banca comunitaria en todo Centroamérica.

El Banco, mediante los SIL y los préstamos a intermediarios financieros (FIL, por sus siglas en inglés), brinda asistencia técnica y financiamiento para acelerar la transferencia de prácticas óptimas internacionales en microfinanciamiento a las instituciones financieras interesadas que funcionan en las zonas rurales. En los países donde no hay instituciones adecuadas trabajando con microfinanciamiento en las zonas rurales, la asistencia se ha dirigido a una sola institución (Brasil). En los casos en que ya existen varias instituciones adecuadas trabajando en este campo, se están empleando enfoques de tipo piramidal (México). En todos los casos, el apoyo se concentra no en el fortalecimiento institucional general sino en mejorar la capacidad institucional para prestar servicios financieros sostenibles.<sup>114</sup> Como tal, la asistencia técnica está encauzada a reducir los costos de transacción y armonizar los incentivos de personal y clientes por medio del diseño de productos, capacitación a empleados y aplicación de tecnología (clasificación del crédito, cajeros automáticos, tarjetas inteligentes, etc.).

*Desarrollo de la “intermediación social” en las comunidades rurales.* Mientras que la introducción de los servicios de microfinanciamiento se centra en fortalecer la capacidad de los proveedores para adoptar medidas que reduzcan los costos de transacción, la asistencia a las comunidades para que se organicen y administren fondos comunales puede reducir los costos para los consumidores de servicios financieros al crear una interfaz entre las instituciones financieras y mismas las comunidades.<sup>115</sup> La “intermediación social” es un método que promueve la “inversión para reforzar los *recursos humanos* y las *instituciones locales* a fin de ayudar a los grupos marginados a ser independientes.<sup>116</sup> Las estrategias de intermediación social pueden dividirse en las que “vinculan” a los pobres organizados con instituciones financieras formales y los “sistemas paralelos” que crean sistemas financieros alternativos, generalmente grupales, como una opción a las instituciones formales existentes.<sup>117</sup> La aplicación mejor conocida de este enfoque es en los programas de banca comunal apoyados por FINCA, Freedom from Hunger y CARE. Aunque sean eficaces para llegar a los clientes muy pobres en zonas aisladas, la sostenibilidad financiera de estos programas es dudosa, así como la capacidad de los grupos de trabajar independientemente sin el continuo apoyo orgánico y administrativo de la entidad patrocinadora.<sup>118</sup> Experiencias recientes con el enfoque de vinculación en las Filipinas y en México han demostrado que un modelo de banca comunal desarrollado adecuadamente puede ser utilizado por las cooperativas de crédito bien manejadas para extender de manera significativa la amplitud y el alcance de sus servicios de extensión en las zonas rurales.<sup>119</sup>

Los proyectos de desarrollo rural del Banco en ALC están muy centrados en la comunidad y su énfasis es desarrollar el capital social por medio de la participación en la toma de decisiones y la supervisión social, por parte de la comunidad, sobre los gastos y la ejecución de subproyectos. El Banco está ayudando a apalancar este capital social mediante la inclusión de componentes en los SIL que financian los proyectos de desarrollo rural basados en la comunidad, incluyendo fondos de inversión rural (México) y fondos sociales (Nicaragua, Honduras). Los componentes de intermediación social ofrecen capacitación y asistencia técnica en organización, contabilidad básica y manejo de dinero para ayudar a las comunidades a conformar asociaciones comunales de ahorro. Asimismo, se promueve directamente los vínculos con servicios financieros formales suministrando a las comunidades información sobre la oferta de servicios financieros en su región, así como sobre los requisitos y las obligaciones del

---

<sup>113</sup> Esto obedece, en gran parte, a la relativamente alta proporción de la población urbana en ALC y a la baja densidad demográfica en las zonas rurales, lo cual acentúa las dificultades con los costos de transacción.

<sup>114</sup> Para consultar una discusión sobre la diferencia entre “enfoque institucional” y “enfoque transaccional”, véase el Capítulo 5 de Von Pischke, J.D., *Finance at the Frontier: Debt Capacity and the Role of Credit in the Private Economy*, Estudios de Desarrollo Económico del IDE, Banco Mundial, Washington, D.C., 1991,

<sup>115</sup> Banco Mundial, *Microfinance Handbook, Sustainable Banking with the Poor*, Washington, D.C., 1999.

<sup>116</sup> Bennet, Lynn, Michael Goldberg y Pamela Hunte, “Ownership and Sustainability: Lessons on Group-Based Financial Services from South Asia.” *Journal of International Development*. Vol. 8, No. 2, Inglaterra: John Wiley & Sons Ltd.

<sup>117</sup> Edgcomb, Elaine y Laura Barton, “Social Intermediation and Microfinance Programs: A Literature Review”, la Red SEEP, Prácticas óptimas de microempresas, USAID, Washington, D.C., 1998.

<sup>118</sup> Ibid.

<sup>119</sup> Stack, Kathleen y Didier Thys, “A Business Model for Going Down Market: Combining Village Banking and Credit Unions”, *Microbanking Bulletin* No. 5, CalMeadow, septiembre 2000.

cliente y del proveedor de estos servicios. Estos programas también recopilan la información comunitaria que necesitan los proveedores de servicios financieros a fin de ayudarles a identificar mercados y a formular estrategias de extensión en las zonas rurales. Estos esfuerzos están todavía en una fase de prueba y se les supervisa estrechamente junto con el Community Based Rural Development Thematic Group (Grupo Temático de Desarrollo Rural Basado en la Comunidad) para definir actividades que puedan incorporarse de forma más general en los numerosos fondos rurales y sociales en la región.

*Apoyo a programas piloto para desarrollar instrumentos de gestión de riesgos.* El mejoramiento del sistema de financiamiento rural exige del desarrollo de instrumentos eficaces en función de los costos que permitan a los productores, intermediarios y a otros reducir su exposición al riesgo de covarianza, a fin de ajustar mejor el consumo y mejorar el posible acceso al crédito. Las instituciones financieras consideran que el riesgo de covarianza relacionado con la concesión de préstamos a fincas y a industrias relacionadas con la agricultura es un impedimento importante a la hora de pensar en extender sus servicios financieros a las zonas rurales. En ausencia de mecanismos de aseguramiento formales, los empresarios rurales ven los préstamos recibidos de los bancos públicos como un mecanismo de aseguramiento *de facto*. La banca pública suele reprogramar la deuda o incluso condonarla en casos de pérdidas graves de cosechas por mal tiempo, y el gobierno cubre las pérdidas bancarias resultantes. Por ello, es probable que los prestatarios potenciales recurran a la banca pública sin importar la inferior calidad de sus servicios. La existencia de seguros permite la separación entre la función de aseguramiento y la función de concesión de préstamos, lo cual brinda a las entidades financieras privadas una oportunidad para competir en el mismo nivel con los bancos públicos.

El Banco, por medio de los ESW (México y Argentina) y SIL (Nicaragua), brinda asistencia técnica y financiera a los gobiernos para desarrollar mecanismos de gestión de riesgos de muy amplio acceso para las zonas rurales. Estas actividades se concentran en desarrollar la base de información y los sistemas de gestión necesarios para respaldar estos productos en el sector privado (en algunos casos en coordinación con posibles inversiones de la CFI). En el caso de los seguros, la meta es diseñar productos que (i) puedan reasegurarse en los mercados internacionales, (ii) minimicen el papel del gobierno con respecto al sector privado, (iii) reduzcan los gastos gubernamentales promedio y la exposición frente a desastres meteorológicos, (iv) sean accesibles desde el punto de vista financiero y administrativo a los pequeños empresarios rurales y (v) fortalezcan los incentivos para adoptar medidas preventivas que minimicen pérdidas potenciales. El Banco también ayuda a los países con el examen de las leyes de emergencia y las regulaciones existentes que impiden una mayor prestación de la cobertura de seguros por parte del sector privado en las zonas rurales. En el caso de Argentina, el Banco respalda los intentos gubernamentales por desarrollar un “marco de gestión del riesgo de 360 grados” que también facilitaría el acceso a la protección contra los riesgos de precios por medio de contratos de futuro. En México, la CFI ha invertido en los proveedores de servicios de almacenamiento de productos básicos que facilitan la venta de contratos de futuros a los productores como protección durante el período de almacenamiento.

*Expansión de la titulación de tierras.* Los derechos de propiedad de la tierra garantizados tradicionalmente han servido como medio principal para tener acceso al crédito. Esto es muy cierto en las zonas rurales donde los prestamistas formales y los prestatarios utilizan la garantía que ofrecen las tierras tituladas como sustituto de la onerosa y compleja tarea de calcular el flujo de caja previsto de una empresa o familia. La duración y el costo de la readquisición de tierras en caso de incumplimiento de los pagos a menudo limitan la cantidad que puede solicitarse en préstamo a un 50 por ciento o menos del valor tasado de la tierra.<sup>120</sup> Incluso cuando se ha reformado el marco para las transacciones garantizadas, la tierra seguirá siendo el activo “garantizable” más importante de la mayoría de los habitantes rurales de bajos ingresos. Además, las imperfecciones en las disposiciones de tenencia dan como resultado una serie de ineficiencias en los mercados de tierras que afectan adversamente el manejo de los recursos naturales y la distribución de los ingresos en las zonas rurales.<sup>121</sup>

El Banco, por medio de los ESW y SIL, ha apoyado varios proyectos para fortalecer la titulación de tierras.<sup>122</sup> Estos programas buscan aumentar la eficiencia y reducir el costo de la titulación a fin de ampliar la cobertura,

---

<sup>120</sup> Banco Mundial, 1996, Op. cit.

<sup>121</sup> Binswanger, Hans P., Klaus Deininger y Gershon Feder, “Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations”, Documento de trabajo en investigación de políticas, Banco Mundial, Washington, D.C., julio, 1993.

<sup>122</sup> Cf. Banco Mundial, Documento de evaluación inicial del proyecto, “Guatemala Land Administration and Land Fund APL”, Informe No., Washington, D.C.

especialmente a los pequeños agricultores y a las comunidades indígenas. Los programas también respaldan mejoras en el funcionamiento de los registros de propiedad y, en particular, en la calidad de la información y la facilidad de acceso.

*Establecimiento de estándares de calidad exigibles.* Además de las limitaciones ya mencionadas en el marco general para las transacciones garantizadas, el crédito agrícola también se ve obstaculizado por la falta de estándares de calidad coherentes y exigibles para muchos productos agrícolas en los países de ALC. La ausencia de estándares restringe la capacidad de definir contratos comerciales para financiar y comerciar productos básicos, incluyendo la “titulización” de inventarios almacenados en bodegas (recibos de almacén). Lo anterior reviste particular importancia en los países centroamericanos donde el comercio del maíz y de otros productos incluye variedades no descritas en las normas internacionales. El Banco, mediante los ESW y SIL, está apoyando el desarrollo de dichos estándares y mecanismos de cumplimiento en El Salvador.

*Desarrollo de sistemas de información rural.* La información sobre historiales crediticios puede complementarse con información de producción agregada para ayudar a los prestamistas a calcular el riesgo de los posibles préstamos y, de esta forma, reducir los costos de las solicitudes de crédito y su valoración. Los sistemas estándar de información crediticia se limitan al historial de pago de clientes individuales y, en algunos casos, al historial salarial, y se utilizan para desarrollar modelos de clasificación del crédito que predicen la probabilidad de que un prestatario potencial incumpla sus obligaciones de pago. Los prestamistas potenciales pueden complementar esta información con datos de producción y precios agregados para predecir el flujo de caja esperado de los productores rurales no asalariados. Estos modelos disminuyen significativamente los requisitos de información que deben suministrar los clientes potenciales como registros de producción y precios pasados, y también reducen la necesidad de realizar verificaciones de campo. El Banco, a través de componentes de los SIL, apoya el diseño de estos modelos (México), principalmente en aquellos países que cuentan con amplia información acerca de áreas geográficas relativamente pequeñas.

**Hacia adelante: un enfoque proactivo para obtener resultados concretos:** La estrategia de financiamiento rural de ALC fortalecerá la capacidad de la región para brindar a nuestros clientes un apoyo analítico, estratégico y operacional que les permita desarrollar mercados de servicios financieros en las zonas rurales en consonancia con el enfoque del sector financiero. La estrategia se abocará a ampliar las actividades que reduzcan las restricciones específicas al mejoramiento de la intermediación financiera rural. La estrategia complementa lo que ya se ha logrado para mejorar el entorno propicio para el desarrollo rural y los mercados financieros en general, apoyando acciones que facilitan directamente la introducción de experiencias internacionales e innovaciones locales dirigidas a eliminar las restricciones actuales a la prestación de los servicios financieros en las zonas rurales, sobre todo para los pobres.

Dado el actual panorama presupuestario del Banco, la estrategia está diseñada para ejecutarse en el marco de varias posibilidades de recursos. En un “contexto de alto presupuesto”, la ejecución incluirá ingentes esfuerzos por reunir a especialistas en financiamiento rural del Banco y fuera del Banco, para que trabajen por un período de seis meses a un año con contrapartes en un país cliente con el cual exista un amplio acuerdo sobre los principales parámetros para desarrollar el financiamiento rural. Este panorama requerirá considerables fondos adicionales dentro y fuera de la región, así como el reclutamiento de funcionarios del Banco y socios externos.

En un “contexto de bajo presupuesto”, los fondos incrementales se limitarán a aquellos necesarios para apoyar las actividades básicas mínimas que sustenten los elementos esenciales de la estrategia, como se describe a continuación. Estos gastos incluirán el tiempo del personal para mejorar la colaboración intersectorial dirigida a desarrollar la estrategia e intercambiar información, asegurar un presupuesto suficiente para realizar una supervisión técnica de alta calidad de los componentes y proyectos piloto de financiamiento rural, y actividades básicas de gestión del conocimiento como la convocatoria de otros donantes y especialistas para compartir experiencias regionales e internacionales existentes hasta la fecha.

A fin de maximizar los resultados concretos, la estrategia se ejecutará de manera *dinámica, oportunista, operacional, verificable y reproducible*. Si bien la responsabilidad de la ejecución exitosa recaerá sobre la dirección y el personal de la LCSES, la estrategia exigirá de una estrecha coordinación y colaboración con otras unidades del Banco, en especial el LCSFP, que trabaja para fortalecer el sector financiero general. La estrategia comprende un enfoque que ameritará: apoyo directo de la dirección del Banco, en términos de recursos; personal de todo el Banco,

en términos de selectividad y colaboración; clientes, en términos de compromiso; y socios actuales y potenciales, en términos de intercambio de conocimientos y experiencias.

**Dinámica – Que asegure el aprendizaje y la innovación:** Nuestro conocimiento del financiamiento rural es dinámico y continuará profundizándose. A fin de asegurar que las actividades de financiamiento rural reflejen los conocimientos adquiridos hasta la fecha, y para ampliar nuestro conocimiento acerca de las acciones que son viables en el financiamiento rural, la gestión del conocimiento constituirá una parte explícita de la estrategia. La capacidad técnica instalada de la LCSES tendrá que fortalecerse, pero ante la existencia de recursos limitados, el desarrollo de conocimientos dependerá principalmente de una colaboración más estrecha con otras instituciones que dedican muchos más recursos a la investigación y ejecución del financiamiento rural en ALC, como el BID y la USAID. Con el propósito de hacer frente a las brechas en el conocimiento, como el desarrollo de productos sostenibles de financiamiento agrícola, productos accesibles de seguros a producción y precios, y el papel del capital social comunitario en el desarrollo del financiamiento rural, será necesario emprender esfuerzos explícitos para aprender de otros, así como para aprender directamente de nuestras propias experiencias. Los elementos esenciales de la estrategia son:

- Establecimiento de un grupo directivo de ALC para el financiamiento rural dirigido por la LCSES y el LCSFP, con representantes de LCSHD, RDV, FSD y CFI. El grupo directivo tendrá a su cargo identificar los elementos clave que deberán abordarse, promover la incorporación de los aspectos rurales en las actividades generales del sector financiero de la región –particularmente en los FSAP y FSAL–, apoyar el desarrollo, ensayo y la diseminación de iniciativas piloto, así como enviar a la dirección regional informes semestrales sobre el estado de la ejecución de la estrategia, destacando toda innovación o aspecto con buenas perspectivas identificado por medio de las actividades respaldadas por el Banco y mediante consultas con otros.
- Fortalecer la capacidad técnica de la LCSES en financiamiento rural mediante la contratación un especialista en temas rurales/microfinanciamiento, cedido por la FAO o el FIDA, o compartiendo el tiempo de especialistas rurales/en microfinanciamiento de otras dependencias del Banco.
- La LCSES aumentará su participación en el Rural and Micro-Finance Thematic Group (Grupo Temático Rural y de Microfinanciamiento) del Banco, a fin de beneficiarse de las experiencias generadas en otras regiones, pero también para utilizar nodos de intercambio de conocimientos para difundir los conocimientos sobre ALC.
- Uso agresivo del proceso de examen por los pares para los ESW y los préstamos, aprovechando especialmente a los expertos de otras áreas del Banco (otras unidades administrativas de ALC y regionales, RDV, FSD, CGAP).
- Fortalecimiento de nexos con otros donantes (BID, FAO, USAID, GTZ) y universidades, como la Universidad Estatal de Ohio, que trabajan en el campo del financiamiento rural en ALC, por medio del examen conjunto de las estrategias de país y talleres con una intensa participación de los clientes.
- Desarrollo de relaciones de colaboración con especialistas rurales y en microfinanciamiento que trabajen en ALC, incluyendo algunas ONG como FINCA, Freedom from Hunger, SEEP y ACCION, Intl., organizaciones de cooperación financiera como WOCCU y Desjardins, proveedores de asistencia técnica como IPC y MicroRate, y programas exitosos de microfinanciamiento rural como CALPIA en El Salvador y bancos comunitarios, a fin de asegurar que los clientes tengan acceso a la mejor asistencia técnica posible y que nuestras actividades estratégicas reflejen las experiencias existentes más actualizadas.
- Encargar un examen del financiamiento rural en ALC para tener una mejor idea de lo que desean/esperan nuestros clientes, identificar lo que funciona (en especial el desarrollo de productos financieros rurales) en la región (otras actividades no apoyadas por el Banco) y explicar por qué estas experiencias no se han extendido.

**Oportunista – Que asegure que respondemos a la demanda de los clientes:** La aplicación de la estrategia en cualquier país reflejará las oportunidades disponibles en esa nación, en lugar de imponerse un plan maestro en todos los países de ALC. De esta manera, la estrategia propuesta no insiste en una sucesión cronológica o priorización específica de las distintas actividades. La experiencia en la región ha demostrado que los resultados concretos dependen menos de la sucesión cronológica de las actividades que de aprovechar las oportunidades específicas disponibles en cada país; donde la “oportunidad” se define como el compromiso local para desarrollar servicios financieros rurales sostenibles. Por consiguiente, la estrategia promueve un enfoque oportunista que, por un lado, busca abordar problemas similares con actividades similares y, por otro, acepta que habrá diferentes “puntos de entrada” para

ejecutar la estrategia. A fin de garantizar que nuestras acciones en financiamiento rural sean selectivas y reflejen las mejores oportunidades disponibles en cada país, las actividades de identificación y selección se enfocarán en:

- Una estrecha colaboración con las Unidades de Gestión del País (UGP) y otras unidades sectoriales (especialmente el LCSFP), la CFI, el personal de desarrollo rural de la LCSES y los contactos en cada país para identificar a posibles contrapartes nacionales.
- Asignación de responsabilidades por el desarrollo y la ejecución de las actividades a las contrapartes nacionales, con todos los riesgos que esto conlleva.<sup>123</sup>
- Introducción de la distribución de costos con las contrapartes desde el principio.
- Acuerdo con las contrapartes desde el principio sobre los indicadores para supervisar el avance y evaluar el desempeño.
- Definición explícita de una estrategia de salida en caso que no se cumplan los cometidos importantes o que decaiga el compromiso de los clientes.

**Operacional – Que asegure un énfasis en actividades que el Banco pueda respaldar:** La estrategia debe generar actividades sobre las que se pueda actuar, que puedan ser respaldadas por la amplia variedad de instrumentos del Banco, incluyendo estudios sectoriales, donaciones del IDF, préstamos sectoriales y para inversiones específicas, y préstamos a intermediarios financieros. Para garantizar que se identifiquen actividades que estemos en capacidad de respaldar activamente:

- La asignación de fondos estará vinculada a los códigos de costos estándares del Banco.
- Todas las tareas tendrán jefes de proyectos que rendirán cuentas por resultados bien definidos.
- Se ampliará el uso de los LIL y de pequeños componentes de proyecto<sup>124</sup> para financiar la prestación de asistencia técnica en las primeras fases de las actividades y poder probar el compromiso de los clientes y el enfoque técnico.
- Se considerará la aplicación de los FIL cuando las políticas macroeconómicas, del sector financiero y del sector productivo en términos generales sean propicias, a fin de financiar la expansión de instituciones promotoras a través de operaciones de tipo piramidal, o cuando sea viable, a una sola institución, con base en valoraciones de capacidad de alta calidad y conforme a rigurosos criterios de desempeño.<sup>125</sup>
- La participación directa del Banco estará limitada a áreas en las que tiene una ventaja comparativa (formulación de políticas, financiamiento, intercambio de información, evaluación) y buscará una extensa colaboración con especialistas externos para brindar asistencia técnica.

**Verificable – Que asegure que las actividades generen resultados concretos:** El impacto de estas acciones, en términos de mejorar el acceso, la calidad y la sostenibilidad de los servicios financieros en las zonas rurales, puede medirse contra los indicadores correspondientes. Esta medición constituirá un elemento clave del desarrollo, la ejecución y evaluación de las actividades. Los indicadores serán verificados en cada país de ALC donde se ejecute la estrategia para medir el avance en la consecución de los objetivos de la estrategia. A fin de desarrollar un marco de verificación, en los países identificados para recibir asistencia realizaremos lo siguiente:

- Incluir estudios estándar de pobreza como los LSMS, módulos para documentar las características de la oferta y la demanda rural de los servicios financieros formales e informales en las regiones de interés.
- De forma más limitada, debido al costo y a la duración, efectuar estudios especializados como parte de la preparación o ejecución de los proyectos rurales.

---

<sup>123</sup> El principal riesgo identificado en las experiencias a la fecha es que el ritmo de ejecución podría mucho más lento que lo previsto o deseado por el Banco. También podrían ocurrir desviaciones técnicas a medida que los clientes ponen a prueba los límites de los nuevos enfoques y tecnologías.

<sup>124</sup> Los componentes de los proyectos –sobre todo en los proyectos de desarrollo rural dirigidos por la comunidad y basados en la dotación de fondos– reflejarán las lecciones aprendidas en términos de objetivos, administración y disposiciones de ejecución separados. Cf.: Siraj, Khalid y Bikki Randhawa, “Portfolio Improvement Program: A Review of Social Fund Microfinance Components”, Banco Mundial, Depto. Desarrollo Sector Financiero, Washington, D.C., 1996.

<sup>125</sup> Para poder aplicar los FIL será necesario, como mínimo, una consonancia con los criterios establecidos en la OD8.30.

- Efectuar evaluaciones del desempeño financiero y operacional de las instituciones financieras que trabajan en las zonas rurales.
- Desarrollar el marco de verificación desde el principio de cualquier intervención, e incorporar actividades de verificación durante todo el proceso de ejecución.

Dado que el objetivo de la estrategia es mejorar el acceso de los pobladores rurales de bajos ingresos a servicios financieros sostenibles que satisfagan sus necesidades, los indicadores se centrarán en los aspectos de:

- Acceso: Distancia promedio al proveedor de servicios financieros formales o porcentaje de población rural dentro de  $x$  kilómetros del lugar donde se presta el servicio (por ejemplo, banco, IFNB, cajero automático, etc.).
- Sostenibilidad: Viabilidad financiera de los intermediarios (como SDI o AROA) y/o si son regulados y supervisados o no.
- Calidad: Productos apropiados para los clientes de bajos ingresos (como la media y distribución de los ahorros y saldos de los préstamos, y el tamaño de las transacciones de pago).

**Reproducible – Que asegure un apalancamiento del apoyo del Banco:** El enfoque desarrollado en el contexto específico de un país se debe poder reproducir al menos dentro del mismo país e, idealmente, en otros países de ALC. A fin de apalancar el apoyo del Banco para ampliar el financiamiento rural:

- Las actividades apoyadas en cada país deben hacer frente a las dificultades generales identificadas, incluso cuando las actividades se centren en regiones o instituciones específicas.
- Las actividades de verificación y evaluación deben incluir a una mayor cantidad de partes interesadas en el país cliente que las que participan directamente en la ejecución.
- Los mecanismos para la disseminación de resultados y lecciones aprendidas deben incorporarse en la actividad.

**Aplicación de la estrategia – ejemplos.** Los ejemplos siguientes de actividades de financiamiento rural en Brasil y México ilustran la forma en que la estrategia se está poniendo en práctica en los países de ALC. Los ejemplos también ilustran que mediante la utilización de distintos “puntos de entrada”, la estrategia puede responder a las relaciones específicas que tiene el Banco en cada país y a las oportunidades disponibles para lograr resultados concretos.

**Brasil: Fortalecimiento de la capacidad institucional como una alternativa sostenible.** En Brasil, el Banco ha aprovechado la oportunidad de desarrollar una plataforma de microfinanciamiento de “práctica óptima” que puede apoyar la extensión de servicios financieros sostenibles a la región más pobre del país demostrando, al mismo tiempo, que es un enfoque alternativo al desarrollo de microfinanciamiento.

- *Dinámica:* El grupo de trabajo recurrió a especialistas de todo el Banco (RDV, CGAP, FSD) para ayudar en la orientación a clientes y el examen intensivo por los pares durante el procesamiento de los préstamos. Se consultó con expertos (ACCION, Intl.) y especialistas internacionales (MicroRate) durante todo el proceso a fin de aprovechar su experiencia en el desarrollo y la valoración de programas de microfinanciamiento.
- *Oportunista:* Ante la necesidad de vincular a las comunidades beneficiarias con servicios financieros, el Banco brindó asistencia para apoyar la sostenibilidad de las inversiones realizadas en la región nororiental por medio del Programa de Desarrollo Rural del Nordeste, respaldado por el Banco. Debido a la ausencia de proveedores sostenibles de servicios financieros en la región, el Banco discutió el problema con instituciones financieras públicas y privadas. En el caso del *Banco do Nordeste*, un banco público, el presidente expresó un fuerte interés de su institución, basado en su misión de desarrollo regional, por desarrollar un mecanismo para llegar a los pobres de manera más eficaz que sus líneas de crédito subvencionadas existentes. El Banco coincidió con el *Banco do Nordeste* en los criterios para desarrollar un programa de microfinanciamiento sostenible. Después de realizar una evaluación institucional del *Banco do Nordeste*, incluyendo su cobertura de sucursales en el nordeste, sus recursos humanos y sistemas de información, el Banco le suministró fondos para que desarrollara su programa de microfinanciamiento, *CrediAmigo*. Esta asistencia estuvo condicionada al cumplimiento de puntos de referencia coherentes con prácticas internacionales óptimas. A medida que consolida sus mecanismos operacionales con el

microfinanciamiento tradicional, *CrediAmigo* pretende orientar cada vez más su desarrollo de productos hacia las zonas rurales, aprovechando su base operacional existente en muchos pueblos agrícolas secundarios.

- *Operacional:* El Banco brindó asistencia durante el desarrollo del programa por medio de la reasignación de un préstamo existente y, posteriormente, a través de una donación japonesa PHRD. Con base en el avance logrado en términos de extensión y calidad de la cartera, en junio de 2000 el Banco aprobó un préstamo por US\$50 millones para apoyar la expansión del programa en toda la región nororiental. Además del financiamiento, se brindó asistencia técnica para: (i) la orientación inicial al cliente en prácticas óptimas, incluyendo fondos y asistencia para organizar giras de estudio a instituciones de microfinanciamiento en América Latina y Asia, (ii) los criterios de financiamiento y selección para solicitar asistencia técnica internacional y (iii) una evaluación independiente del diseño del programa y los resultados de ejecución. El CGAP brindó directamente asistencia técnica adicional.

*Verificable:* El programa incluye varios indicadores de impacto en el desarrollo coherentes con la estrategia general para ALC. El estado del proyecto dirigido a apoyar el programa *CrediAmigo*, después de menos de un año de ejecución (real en comparación con la meta), es el siguiente:

- Acceso: 55.000 clientes activos en comparación con 150.000; 81 en comparación con 150 municipalidades atendidas por el programa.
- Sostenibilidad: Cartera en riesgo a 30 días menos del 2,7% en comparación con un máximo del 3%; SDI del 10% comparado con -10%, y desarrollo institucional hacia una institución supervisada, independiente.
- Calidad: El tamaño promedio de los préstamos es de US\$254 o lo que equivale al 20% del PIB per cápita en la región nororiental comparado con un máximo del 65%.

*Reproducible:* Aunque la asistencia del Banco se ha concentrado en el *Banco do Nordeste*, el impacto ha sido mucho más extenso. El programa está demostrando la viabilidad de masificar de manera rentable los servicios de microfinanciamiento a través de un banco comercial, un enfoque que contrasta con el énfasis tradicional de Brasil en los programas basados en las ONG. En consecuencia, el Banco Central se encuentra estudiando reformas a las actuales restricciones reglamentarias identificadas gracias al programa *CrediAmigo*, lo cual tendrá un beneficio general en las instituciones financieras formales brasileñas que deseen ingresar al mercado de microfinanciamiento; un proceso que podría apoyarse como parte del FSAL propuesto para Brasil. Con la finalidad de asegurar la amplia divulgación de estos resultados, el ESW del Banco ha documentado la experiencia de *CrediAmigo*,<sup>126</sup> y se ha acordado que en el examen obligatorio anual del programa se incluya a representantes del gobierno brasileño, de la CFI y de otros donantes. El programa *CrediAmigo* también publicará un informe anual y ya está en negociaciones para brindar servicios de capacitación a instituciones interesadas en otras regiones de Brasil.<sup>127</sup>

***México: Fortalecimiento de instituciones existentes.*** En México, el Banco está apoyando el fortalecimiento del marco reglamentario y de supervisión para los intermediarios financieros no bancarios (IFNB), a la vez que establece el vehículo por medio del cual estas instituciones pueden mejorar su desempeño financiero y operacional, e introducir nuevos mecanismos y productos de extensión para las zonas rurales pobres.

- *Dinámica:* El Banco tiene amplia experiencia apoyando el desarrollo del financiamiento rural en México. Situaciones recientes han demostrado la renuencia de los bancos privados a trabajar en zonas rurales de bajos ingresos, incluso cuando se les ofrecen algunos subsidios iniciales.<sup>128</sup> Como resultado, el enfoque actual se centra en los IFNBs ya presentes en las regiones rurales subatendidas o cerca de ellas. El enfoque también reconoce que los servicios de ahorro pueden beneficiar a una mayor proporción de la población rural y, por ello, centra su atención en reformar las regulaciones para dar más seguridad a los ahorros depositados en los IFNBs y en promover actividades de ahorro en el ámbito comunitario. En términos de la prestación de asistencia técnica, el enfoque propuesto se vale de la experiencia del Banco apoyando intermediarios financieros no bancarios en

---

<sup>126</sup> Sánchez, Susana y Steven N. Schonberger, "Evaluation of CrediAmigo", manuscrito no publicado, Banco Mundial, Washington, D.C., 14 de septiembre, 1999.

<sup>127</sup> Banco Mundial, Documento de evaluación inicial del proyecto, "Brazil: Northeast Microfinance Development Project", Informe No. 20330-BR, Washington, D.C., 27 de abril, 2000.

<sup>128</sup> México: Proyecto de asistencia técnica en financiamiento rural, Informe de supervisión del proyecto.

África, y de actividades exitosas de asistencia técnica no financiadas por el Banco (Desjardins y Accion, Intl.) emprendidas recientemente en México.

- *Oportunista:* Las actividades actuales responden a la necesidad de desarrollar mecanismos financieros sostenibles en las comunidades rurales atendidas por el Programa de Desarrollo Rural en Zonas Marginales (RDMAP).<sup>129</sup> Se realizó un estudio económico y sectorial para conocer mejor las características de la oferta y demanda de servicios financieros en las regiones de Oaxaca y Huesteca, valorar a los proveedores existentes de servicios financieros e identificar mecanismos para vincular mejor a las comunidades rurales con los proveedores formales de servicios financieros.<sup>130</sup> Los resultados han mostrado una significativa demanda potencial por estos servicios y han identificado a varios IFNB activos en estas regiones. Las valoraciones institucionales revelaron gran variabilidad en términos de fortaleza financiera, capacidad de extensión y diseño de productos.
- *Operacional:* Con base en su relación de largo plazo, el Banco ha venido brindando servicios de asesoría para aportar información en torno al debate de nuevas legislaciones que someterían a los IFNB a un control reglamentario y de supervisión más estricto. Por medio del RDMAP, el Banco también ha ofrecido asistencia técnica en el desarrollo de la capacidad de intermediación social para apoyar la movilización de los ahorros en las comunidades rurales participantes en el proyecto. Un LIL propuesto financiará la prestación de asistencia técnica mediante un mecanismo de tipo piramidal para fortalecer a los IFNB que reúnan las condiciones, en armonía con la nueva legislación, e introducirá tecnología de microfinanciamiento y el desarrollo de nuevos productos para reducir los costos de la intermediación financiera con las comunidades rurales relativamente aisladas. Asimismo, el LIL fortalecerá el apoyo a la intermediación social en las áreas del proyecto. En la preparación del LIL se incluirá a especialistas mexicanos e internacionales en microfinanciamiento.
- *Verificable:* El marco de verificación del LIL propuesto se está formulando con base en los resultados del estudio económico y sectorial, así como en los estudios específicos efectuados durante la preparación. Se han establecido indicadores de la movilización de los ahorros comunitarios en conjunción con las actividades de intermediación social desarrolladas como parte del RDMP.
- *Reproducible:* A fin de asegurar una amplia divulgación de los resultados y las lecciones aprendidas, en el examen y la evaluación de los resultados del programa se incluirá a interesados de varias áreas del gobierno, así como a asociaciones de proveedores de servicios financieros y a las ONG. Además, se utilizarán los mecanismos participativos del RDMAP para diseminar los resultados a las comunidades beneficiarias.

---

<sup>129</sup> Banco Mundial, 1999, op. cit.

<sup>130</sup> Banco Mundial, 30 de octubre, 2000, Op. cit.

### Cuadro A7.1 Resumen de las acciones que se emprenderán como parte de la estrategia

Objetivo: Mejorar el acceso de los pobres rurales a servicios financieros sostenibles que satisfagan sus necesidades

<i>Limitación</i>	<i>Actividades</i>	<i>Principales agentes de cambio</i>	<i>Instrumentos bancarios</i>	<i>Experiencia en ejecución</i>	<i>Resultados esperados</i>
<b>Actividades de desarrollo del sector financiero general con impacto rural</b>					
Conocimiento insuficiente del sector financiero del país.	1. Evaluación del sector financiero Identificación de dificultades para desarrollar el mercado financiero	LCSFP	ESW, SIL	Todos	Identificación de las principales limitaciones al mejoramiento del mercado financiero general.
<i>Estructura del mercado:</i> Las barreras al ingreso redundan en un sector financiero formal oligopólico que reduce el interés y la capacidad de los proveedores de servicios para extenderse a regiones y comunidades rurales de bajos ingresos.	2. Reforma al sector financiero	LCSFP	ESW, FSAL	Todos	Expansión de los servicios prestados por instituciones financieras privadas a hogares de bajos ingresos y pequeñas empresas en las zonas rurales.
<i>Estructura del mercado:</i> Los subsidios a los bancos y líneas de crédito públicos excluyen a los proveedores de servicios financieros privados y generan altos costos fiscales.	Mayor ingreso de bancos extranjeros, directamente o a través de la adquisición parcial	LCSFP	ESW, FSAL	Todos	Ibid
<i>Estructura del mercado:</i> Las entidades que operan en las zonas rurales tienen una débil dirección y una dudosa fortaleza financiera, lo cual pone en riesgo a los ahorrantes y limita la capacidad para expandir su área de prestación de servicios y sus productos.	Reforma a bancos/líneas de crédito públicos Extensión de la regulación/ supervisión a los IFNB que reciben depósitos	LCSFP, LCSES	ESW, FSAL, IDF	Bolivia, El Salvador, México	Mejoramiento de la situación financiera de los IFNB que operan en las zonas rurales.
<i>Costos de transacción:</i> La tierra es la única garantía eficaz para solicitar préstamos, lo cual limita el acceso al crédito para los pequeños agricultores, quienes no tienen título de propiedad, proveedores de insumos e intermediarios de comercialización.	3. Código de Comercio Reforma del marco de transacciones garantizadas, incluyendo la definición de garantía, reforma a registros y readquisición de garantías	LCSFP, LCSES	ESW, FSAL, SIL, IDF	Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Uruguay	Mayor endeudamiento con base en garantías no inmobiliarias. Extensión del financiamiento y reducción del costo del crédito a través de proveedores, comercializadores, etc. Mayor uso de recibos de almacén para financiamiento.

### Cuadro A7.1 Resumen de las acciones que se emprenderán como parte de la estrategia

Objetivo: Mejorar el acceso de los pobres rurales a servicios financieros sostenibles que satisfagan sus necesidades

<i>Limitación</i>	<i>Actividades</i>	<i>Principales agentes de cambio</i>	<i>Instrumentos bancarios</i>	<i>Experiencia en ejecución</i>	<i>Resultados esperados</i>
<i>Costos de transacción:</i> La informalidad de las empresas rurales y el uso de proveedores no bancarios de servicios financieros limita la capacidad de los habitantes rurales para desarrollar historiales crediticios, que puedan utilizarse para reducir los costos de transacción en la obtención de créditos.	4. Sistemas de información Modificación de las regulaciones a los registros crediticios, a fin de mejorar el acceso y extender la cobertura para ofrecer una gama más amplia de transacciones financieras	LCSFP	ESW, FSAL, IDF	Argentina, Brasil, Nicaragua	Desarrollo de registros crediticios con historial de una amplia gama de transacciones financieras. Diseño de modelos de clasificación del crédito para prestatarios rurales, con base en una amplia gama de transacciones financieras.
<b>Actividades enfocadas en las zonas rurales</b>					
<i>Estructura del mercado:</i> No existe un conocimiento adecuado de las fuentes reales y los usos de los servicios financieros en las zonas rurales como para formular políticas y diseñar intervenciones.	5. Evaluación del mercado financiero rural	LCSES, LCSPR, LCSHD	ESW, SIL	El Salvador, Honduras, México, Nicaragua	Establecimiento de datos básicos sobre la situación de acceso a servicios formales e informales y a productos financieros.
<i>Estructura del mercado:</i> Poca información sobre los proveedores no bancarios de servicios financieros que operan en las zonas rurales como para fortalecer actividades, incluyendo reformas reglamentarias y de supervisión.	Estudio y análisis de los mercados financieros rurales en las zonas de interés  Evaluación de las instituciones financieras en las zonas rurales	LCSES, LCSPR	ESW, FSAP, SIL	Argentina, Bolivia, El Salvador, México	Identificación de instituciones financieras rurales sostenibles o con posibilidades de ser sostenibles, y de los costos de prestación de los servicios.
<i>Costos de transacción:</i> Las instituciones existentes están reacias a introducir transacciones por sí solas –tecnologías de reducción de costos y productos– por la falta de conocimiento sobre las fuentes y la naturaleza de bien público de los resultados.	6. Sistemas de prestación de servicios y suministro de productos	LCSES	SIL (sólo asistencia técnica), FIL	Brasil, México, Nicaragua	Instituciones financieramente fortalecidas.
<i>Costos de transacción:</i> Las comunidades rurales pobres requieren de conocimientos adicionales en apalancamiento del capital social para reducir los costos de transacción de vincularse con intermediarios financieros formales.	Prestación de asistencia técnica/ suministro de fondos a instituciones para que desarrollen tecnología de microfinanciamiento y productos financieros rurales		SIL		Mayor presencia de instituciones formales en las zonas rurales.

### Cuadro A7.1 Resumen de las acciones que se emprenderán como parte de la estrategia

Objetivo: Mejorar el acceso de los pobres rurales a servicios financieros sostenibles que satisfagan sus necesidades

<i>Limitación</i>	<i>Actividades</i>	<i>Principales agentes de cambio</i>	<i>Instrumentos bancarios</i>	<i>Experiencia en ejecución</i>	<i>Resultados esperados</i>
	Intermediación social a nivel comunitario	LCSES, LCSHD			Mayor cantidad de clientes rurales de bajos ingresos. Aumento en los productos desarrollados para abordar las necesidades de pequeñas empresas rurales y, sobre todo de personas de bajos ingresos. Vinculación de los fondos comunales a instituciones financieras formales para que las organizaciones comunales y las personas tengan acceso a los servicios financieros.
<i>Riesgo de covarianza:</i> La falta de instrumentos para desvincular la gestión del riesgo de covarianza del crédito impide el ingreso de los bancos privados y concentra el endeudamiento rural en los bancos públicos.	7. Instrumentos de gestión del riesgo	LCSES, LCSFP, CFI	ESW, SIL, IDF	Nicaragua, México, Argentina	Reducción del costo/papel de los gobiernos en caso de catástrofes y desastres.
<i>Costos de transacción:</i> La falta de acceso a seguros de precios agrícolas aumenta la vulnerabilidad de los hogares de bajos ingresos y pequeñas empresas en las zonas rurales.	Sistemas de información y pilotos de seguros indizados según el clima				Separación de la función de seguro y de la función de crédito entre prestamistas y aseguradoras (aunque sí pueden ofrecer conjuntamente sus servicios).  Mayor uso de los seguros por parte de empresas rurales más pequeñas.
	Desarrollo de productos para consumidores para futuros de precios agrícolas	LCSES, CFI	ESW, SIL, IDF	Argentina	

### Cuadro A7.1 Resumen de las acciones que se emprenderán como parte de la estrategia

Objetivo: Mejorar el acceso de los pobres rurales a servicios financieros sostenibles que satisfagan sus necesidades

<i>Limitación</i>	<i>Actividades</i>	<i>Principales agentes de cambio</i>	<i>Instrumentos bancarios</i>	<i>Experiencia en ejecución</i>	<i>Resultados esperados</i>
<i>Costos de transacción:</i> Los altos costos de transacción en el establecimiento de flujos de caja creíbles para los préstamos a clientes y hogares de bajos ingresos limitan su acceso al crédito formal.	8. Sistemas de información  Desarrollo de bases de datos con información sobre producción y precios de zonas pequeñas, y que sean accesibles para el sector privado	LCSES, CFI	SIL, IDF	El Salvador, México	Los bancos comerciales usan modelos de clasificación basados, al menos en parte, en datos de producción local para reducir costos de valoración del riesgo crediticio.
<i>Costos de transacción/riesgo de covarianza:</i> La falta de una tenencia segura y de títulos de propiedad limita la capacidad para utilizar la tierra como garantía en la obtención de préstamos.	9. Titulación de tierras  Introducción de procedimientos y tecnología de titulación de menor costo  Mejoramiento de la calidad y el acceso a la información en los registros de propiedad	LCSES  LCSES	ESW, SIL	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela  Ibid	Las pequeñas empresas y hogares de bajos ingresos en las zonas rurales pueden dar como garantía la tierra con un descuento similar al de los grandes prestatarios.
<i>Costos de transacción:</i> El utilizar los inventarios como garantía de endeudamiento se ve limitado por la incapacidad de describir estos inventarios contractualmente.	10. Código de Comercio  Establecimiento de estándares de calidad exigibles para los productos agrícolas comercializados localmente	LCSES	ESW, SIL, IDF	El Salvador	Definición de estándares que facilitan el uso de recibos de almacén y los contratos por productos comercializados local y subregionalmente.

## Apéndice 8 Manejo de los recursos naturales: Elementos y hallazgos seleccionados

### Introducción

Este apéndice presenta las principales áreas abordadas por la cartera de manejo de los recursos naturales (MRN) de ALC durante los años 1990-1999. También presenta el caso de las operaciones del Banco en silvicultura para ilustrar aspectos importantes de manejo de los recursos naturales.<sup>131</sup>

La cartera de proyectos y el trabajo analítico efectuado fue considerable, para un total de US\$3.560 millones o el 47 por ciento de los compromisos totales de la cartera de la LCSES, que asciende a US\$7.610 millones. El trabajo emprendido también fue apreciable en vista de la gama de actividades y la naturaleza fundamental de los cambios que se pretendían. De hecho, los proyectos significaron un cambio de paradigmas. Los proyectos pueden agruparse en tres categorías:

- Los que abordan explícitamente los dos objetivos de manejo de los recursos naturales y de mejoramiento de los medios de vida rurales. Ejemplos importantes son los proyectos de ordenación de tierras y los proyectos de riego.
- Los que abordan implícitamente los dos objetivos pero donde predomina el objetivo de MRN. Ejemplos importantes son los proyectos piloto de ayuda a los pueblos indígenas.
- Los que abordan únicamente el objetivo de MRN. Ejemplos importantes son los proyectos de ordenación de los recursos hídricos y los proyectos de desarrollo de marcos ambientales y de conservación.

El propósito del examen es determinar si la cartera logró incorporar los temas de conservación en la agenda para el desarrollo agrícola/rural y si los proyectos han generado prácticas sostenibles de manejo de los recursos naturales. La pregunta es qué hemos aprendido de las experiencias generadas por la cartera de MRN. En este examen analizamos proyectos, operaciones sectoriales y trabajo analítico durante 1990-1999, de la Región de América Latina y el Caribe (ALC). Sobre todo se basa en lo que los jefes de proyectos consideran que funciona, lo que no funciona y por qué. Específicamente, el énfasis del examen es determinar si: (i) ¿se integró la cartera de MRN a la corriente principal de los temas de desarrollo, en particular, el mejoramiento de los medios de vida de los pequeños agricultores, pueblos indígenas y de los pobres rurales en general, y se hizo manera estratégica? y (ii) ¿cuáles operaciones o componentes de la cartera son sostenibles y en qué condiciones? Una operación es sostenible cuando las fuerzas que pone en movimiento continúan funcionando como se previó sin un fuerte apoyo ni supervisión del Banco.

### Tamaño, características y contenido de la cartera de MRN

**Tamaño y características de la cartera.** Este examen muestra que la cartera de MRN fue apreciable, en términos cuantitativos y cualitativos. El financiamiento provino principalmente de préstamos del Banco, aunque el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y el Fondo Fiduciario de los Bosques Tropicales (RFTF, por sus siglas en inglés) también contribuyeron con donaciones. Las actividades emprendidas en Brasil y México dominaron la cartera.

**De qué se trata el MRN.** El manejo de los recursos naturales se ocupa principalmente del manejo de conflictos entre los intereses de corto y los de largo plazo, entre los intereses creados en el sector privado, y entre los intereses privados y los sociales. En consecuencia, el MRN es esencialmente político y, por ello, para tener éxito es necesario conocer profundamente la economía política donde funciona. Un MRN exitoso también exige de un firme conocimiento de los parámetros técnicos que rigen los recursos físicos disponibles, e integrar este conocimiento en las medidas que promueven el bienestar de los pobladores desfavorecidos de estas zonas. El trabajo en ALC buscó combinar dos o más de estas dimensiones: la sociopolítica, la técnica y la de desarrollo. La región procedió con

---

<sup>131</sup> Tomado de la cartera de manejo de los recursos naturales en la Región de América Latina y el Caribe, “A selective review of the 1990-1999 portfolio: What have we learned?” Por Isabelle Tsakok y Samuel Taffesse, “A product of knowledge management FY 2001”; y “Why LAC involvement in forests? A background note”, por Robert Kirmse, 11 de enero, 2001.

audacia al emprender una tarea tan engorrosa, pero el éxito implica encontrar el equilibrio adecuado entre los tres componentes, y esto es algo difícil. Si bien se ha avanzado mucho en términos de obtención de resultados concretos y de conocimientos, el desafío persiste.

**Componentes analíticos esenciales de los proyectos de MRN.** Los proyectos de MRN, sin importar su orden, constan de un conjunto básico de componentes, a los que se denomina “analíticos” porque su razón de ser se deriva lógicamente de los objetivos y de los instrumentos generales empleados. La tarea primaria de cualquier proyecto de MRN tiene dos aspectos. En primer lugar, debe establecer un marco de incentivos dentro del cual las principales partes interesadas desearán manejar de forma sostenible los recursos naturales (de los cuales derivan sus medios de vida) en la consecución de sus intereses privados de corto plazo. En segundo lugar, debe dotar a los interesados de las herramientas que necesitan para que el manejo sostenible de los recursos sea factible y les represente una ventaja financiera en el corto plazo. En otras palabras, el proyecto debe establecer fuerzas que hagan a los interesados querer manejar adecuadamente los recursos naturales y, al mismo tiempo, que les permitan hacerlo. La sostenibilidad se alcanza cuando esta situación persiste más allá de la duración del proyecto. Los componentes analíticos necesarios para cumplir esta tarea normalmente son los siguientes:

- Un marco legal, reglamentario y de fijación de precios que incentive a las diferentes partes interesadas a manejar los recursos de manera sostenible.
- Un mecanismo de financiamiento que permita a los interesados, como individuos y como grupos, tener acceso a los instrumentos y a las herramientas que necesitan. El mecanismo puede tratarse de un subsidio, una reducción de impuestos, una donación, etc.
- Un conjunto de instrumentos y herramientas que permita a los interesados manejar los recursos naturales de manera sostenible. Estos constan de software, por ejemplo, planes de manejo, capacitación técnica, titulación de tierras, servicios tecnológicos, conocimientos acerca de mercados lucrativos donde vender, datos básicos y seguimiento y evaluación; y de hardware, por ejemplo, equipo de campo, oficina y otros dispositivos de logística, mapas, manuales, caminos rurales e insumos agrícolas.
- Un marco institucional duradero que pueda movilizar el compromiso y coordinar la contribución de las partes interesadas como distintos grupos de interés, incluyendo las instituciones formales a diferentes niveles –federal, estatal, provincial y municipal–, así como estructuras formales e informales de organización participativa a nivel comunitario, con capacidad para resolver conflictos y buscar el consenso.

**Estructura analítica de los proyectos de MRN.** Los proyectos de MRN tienen que ver con establecer relaciones de colaboración entre el Banco, otros donantes e instituciones nacionales para cambiar la conducta diaria de producción y consumo posiblemente de millones de interesados. El objetivo primordial del cambio es mejorar sus medios de vida sin degradar (o aún mejor, mejorar) los recursos naturales en que dependen para su supervivencia. Estas relaciones de colaboración son complejas: con todos los niveles de gobierno y de los intelectuales, con las empresas privadas y con la sociedad civil (sobre todo las ONG), con las asociaciones de agricultores y de pueblos indígenas. Estas actividades cotidianas varían desde la ordenación de tierras y aguas, y la siembra y tala de árboles, hasta la recolección de productos forestales no maderables. Lograr un cambio en la conducta a gran escala, y de manera permanente, entre los pobres rurales (por lo general en zonas remotas marginales y los pequeños agricultores) es un desafío de gran envergadura debido a la existencia de conflictos de interés inherentes de corto plazo, a saber:

- **Entre el corto y el largo plazo:** Las necesidades de corto plazo de los pobres de asegurar su supervivencia, y la necesidad de largo plazo de asegurar la sostenibilidad de la misma base de recursos naturales en la que depende su supervivencia. Algunas veces también se suscitan conflictos entre las comunidades locales que compiten por los mismos recursos.
- **Entre el interés público y el privado:** La necesidad privada de consumir los recursos naturales hoy, y la necesidad pública (de la sociedad) de contar con servicios ambientales a perpetuidad, como la fijación de carbono de los bosques, la biodiversidad, el control de la erosión del suelo y del atarquinamiento de los sistemas de riego y ríos aguas abajo.
- **Entre la empresa privada y las familias locales:** Los intereses comerciales de los leñadores y otras empresas privadas de explotar los recursos naturales, en contraposición a los intereses de los hogares y comunidades locales de usar los mismos recursos.

**El manejo de los recursos naturales es el manejo de conflictos por excelencia.** A fin de solventar estos conflictos, los proyectos de MRN han tendido a trabajar en tres direcciones. Una, buscan reorientar el marco legal, reglamentario y de fijación de precios que influye sobre los incentivos y, con ello, modificar el comportamiento de millones de personas. Dos, buscan fortalecer las capacidades financieras y técnicas de las instituciones y partes interesadas involucradas directamente en el MRN. Tres, buscan desarrollar la sensibilidad y la capacidad organizacional de los interesados en el ámbito local.

## **Elementos y hallazgos**

**Contexto y logros.** Muchas de las operaciones incluidas en la cartera de manejo de recursos naturales de ALC se emprendieron en el contexto de situaciones nacionales difíciles y, con frecuencia, bajo el escrutinio de la comunidad internacional, de otros donantes y de las ONG. Sin exagerar, el Banco estaba incursionando en un campo minado al realizar las actividades de MRN. Los ecosistemas de ALC son enormes depósitos de biodiversidad, pero una inestabilidad política periódica, las reiteradas crisis financieras, una corrupción generalizada y una deficiente gestión de gobierno a nivel de las entidades más importantes, así como otros problemas institucionales, afectaron muchas de las operaciones del Banco. El campo donde el Banco tradicionalmente ha tenido una ventaja comparativa –su competencia técnica, sobre todo con respecto a la transferencia de tecnología agrícola óptima y de manejo de recursos, formulación de planes de uso de la tierra y manejo de recursos– trabajó bien bajo ciertas condiciones. Aquí es donde los beneficios del MRN pueden traducirse de inmediato en una mayor productividad; cuando las instituciones locales eran sólidas y funcionaban bien; y cuando se aseguró el financiamiento de los servicios ambientales para un manejo sostenible de los recursos naturales. No obstante, el Banco tuvo que absorber grandes contratiempos cuando:

- Los beneficios del MRN eran principalmente externos y/o de largo plazo.
- La tecnología para encontrar soluciones doblemente beneficiosas para los aspectos de conservación y desarrollo no estaba disponible sino que tenía que desarrollarse.
- Los líderes y las instituciones locales eran indiferentes, hostiles o incompetentes.
- El financiamiento no era confiable.

**Los cambios significan un cambio de paradigmas.** ALC tuvo que tomar un nuevo derrotero en cuatro áreas: (a) los marcos legales, reglamentarios y de incentivos, (b) la tecnología de una agricultura sostenible y productiva, en armonía con un manejo sostenible de los recursos naturales, (c) el desarrollo de instituciones y alianzas en varios niveles y (d) mecanismos de financiamiento extrapresupuestarios. El paradigma cambió de mayores ingresos y producción hoy a mayores ingresos y producción hoy y mañana; de producción a manejo de los recursos; de beneficios privados a beneficios sociales; de una ejecución de proyectos y un liderazgo autoritarios a una ejecución y un liderazgo participativos. En breve, el Banco estaba promoviendo un cambio de paradigmas pero, desafortunadamente, en la mayoría de los casos, no lo hizo de manera integral y estratégica.

**Búsqueda de soluciones doblemente beneficiosas para el MRN (conservación) y el bienestar rural (desarrollo) en los proyectos.** La cartera de MRN constituye una valiosa fuente de aprendizaje para los especialistas (en desarrollo rural) en la medida en que ha bregado con encontrar soluciones doblemente beneficiosas para la conservación y el desarrollo, dado que la raíz del problema es la divergencia existente entre ambos objetivos en el corto plazo. Los proyectos examinados se agrupan en tres categorías:

- Los que abordan explícitamente los dos objetivos de MRN y de mejoramiento de los medio de vida rurales (a menudo expresado en un aumento en los ingresos de los pequeños agricultores o en un mejoramiento de los niveles de vida de las comunidades indígenas, y en la reducción de la pobreza).
- Los que abordan implícitamente los dos objetivos pero donde predomina el objetivo de MRN.
- Los que no abordan los dos objetivos, sino que se enfocan únicamente en el MRN.

**La estructuración de los incentivos es un aspecto central de un MRN sostenible.** Encontrar combinaciones doblemente beneficiosas para la conservación y el desarrollo es esencial para resolver la posible relación de compensación entre el manejo sostenible de los recursos (conservación) y la reducción de la pobreza (desarrollo). Aunque esto puede resultar evidente, encontrar los mecanismos adecuados para hacerlo no lo es. Hasta ahora, el

enfoque a nivel macroeconómico adoptado por Costa Rica ha sido el más eficaz. El gobierno ha incorporado en la corriente principal de la economía las políticas de conservación y desarrollo cambiando las reglas del juego en todos los niveles, involucrando al sector privado y a las comunidades locales a lo largo del proceso.

**El caso de Costa Rica: la incorporación de la conservación a nivel de toda la economía y en niveles inferiores ha sido eficaz.** La OED sostiene que el estudio de la política forestal del Banco (1993) tuvo un impacto significativo sobre la estrategia forestal de Costa Rica, debido a que este país tenía años de estar bregando con los aspectos de conservación y desarrollo.<sup>132</sup> De hecho, en 1990, el Presidente Calderón Fournier manifestó que el país debía avanzar hacia un nuevo orden ecológico en la cooperación internacional. La visión de Costa Rica sobre el desarrollo sostenible cambió de un enfoque en la sustitución de importaciones, antiforestal, a uno de equilibrio macroeconómico, armonía con el medio ambiente, democracia participativa e inversión social.<sup>133</sup> Como parte de esta nueva visión, el gobierno eliminó los subsidios que estaban extendiendo la frontera agrícola a costa de los bosques y, por más de diez años, desarrolló una serie de incentivos financieros (como los Certificados de Abono Forestal, Certificados de Manejo Forestal, Pago por Servicios ambientales).<sup>134</sup> Estos pagos, hechos a los agricultores de más bajos ingresos, permitieron que la reforestación fuera financieramente posible y rentable. El régimen de Pago por Servicios Ambientales reconoció y recompensó a los propietarios de bosques por externalidades, y estos pagos, aunados a muchas otras medidas de orden legal, reglamentario e institucional, hicieron de Costa Rica un modelo de integración de la conservación y el desarrollo. Sin embargo, cómo transferir este modelo a otros países no es algo evidente ya que Costa Rica no se considera representativa del complejo clima político-económico que prevalece en otras naciones de ALC.

**El caso de los beneficios de corto plazo: cuando el MRN es clave para generar estos beneficios.** Cuando la tecnología para el manejo sostenible de los recursos naturales es adecuada y cuando los beneficios generados se perciben en el corto plazo, los agricultores adoptarán el MRN. Los dos proyectos de ordenación de tierras (Paraná y Santa Catarina) en Brasil lograron detener de manera importante la erosión del suelo y aumentar los rendimientos, la productividad y los ingresos de los pequeños agricultores. La adopción de estas prácticas de cultivo se extendió más allá de las micro-cuencas y pequeños agricultores previstos como beneficiarios de los proyectos.<sup>135</sup> Igualmente, el proyecto de Secano en Chile, donde se formularon planes estratégicos de desarrollo para ocho micro-regiones y se brindó asistencia a los agricultores para un mejor manejo de sus recursos, registró mayores rendimientos, productividad e ingresos sin subvenciones considerables. Sin embargo, en los mismos proyectos brasileños, fue difícil vender la idea de realizar una ordenación colectiva de la tierra con beneficios de largo plazo, sobre todo en cuanto a la conservación y reforestación comercial, y fue necesario el apoyo financiero del Fondo de Incentivos para la Conservación del Suelo (PROSOLO).

**El caso de la silvicultura comunitaria: el MRN también puede ser un buen negocio.** El Proyecto de Silvicultura Comunitaria en México (1997) promovió un manejo sostenible de los recursos naturales aumentando la gama de fuentes de ingreso basadas en la silvicultura para las comunidades.<sup>136</sup> El proyecto deseaba demostrar a las comunidades locales y a los ejidos que el manejo sostenible de los recursos naturales era un buen negocio. El proyecto amplió las iniciativas, principalmente de las comunidades indígenas y ejidos con abundantes recursos forestales, y ayudó a estas comunidades a desarrollar actividades económicas exitosas por medio de incentivos de manejo sostenible de su base de recursos naturales, demostrando, con ello, que el MRN podía ser rentable. El proyecto brindó una serie de servicios técnicos y de desarrollo de capacidades a unas 310 comunidades

---

<sup>132</sup> Fuente: Costa Rica: Forestry Review, Banco Mundial, Informe No.11516-CR, 7 de octubre, 1993. Esta posición no la comparten algunos funcionarios de la unidad regional.

<sup>133</sup> Fuente: Forest Policy and the Evolution of Land Use: An evaluation of Costa Rica's forest development and World Bank assistance; por Ronnie de Camino V., Olman Segura, Luis Guillermo Arias e Issac Perez, Banco Mundial, OED, Versión preliminar, 3 de noviembre, 1999, Resumen ejecutivo, pp 24-25. (*Buscar versión final*).

<sup>134</sup> Fuente: Forest Policy and the Evolution of Land Use: An evaluation of Costa Rica's forest development and World Bank assistance; Op. cit., pp 11-15, 30-32.

<sup>135</sup> La escala de la operación trascendió con mucho las metas de los proyectos: se asistió al 103 por ciento de las micro-cuencas y al 131 por ciento de los agricultores. Fuente: Land Management II—Santa Catarina Project, Brazil, Informe Final de Ejecución, Informe No. ?, Versión preliminar, 8 de febrero, 2000; párrafos 53-54.

<sup>136</sup> Fuentes: México: Community Forestry, Informe de evaluación inicial preparado por el personal, Banco Mundial, Informe No. 16134-ME, 21 de enero, 1997, párrafos 2.3, 2.7; Informe sobre la labor realizada por el proyecto, del 25/02/2000. Está programado un examen de mediados del período para el 30/06/2000.

participantes, y ensayó un fondo de asistencia técnica. Este fondo canalizó el financiamiento gubernamental para planes de manejo y estudios relacionados (como el pago por servicios ambientales), así como fondos ambientales para apoyar las iniciativas locales en MRN. La asistencia técnica incluyó planes de manejo integrado de bosques, asesoría concreta en extensión para la producción comercial, estudios sobre conservación comunitaria, posibilidades de ecoturismo, etc. Un examen de mediados del período ha mostrado resultados muy positivos. Véase la sección siguiente sobre silvicultura.

**El Proyecto Piloto en las Reservas Extractivas de Brasil: ¿las tecnologías tradicionales pueden también ser rentables?**<sup>137</sup> El interés especial del proyecto era la conservación pero también se buscó promover métodos compatibles con el medio ambiente, pero rentables, de mejoramiento de los medios de vida y generación de ingresos para las poblaciones en estas reservas. Para ello, se trabajó en tres frentes. En primer lugar, el proyecto mejoró las actividades de subsistencia, como la agrosilvicultura, el procesamiento de productos forestales para la venta local, la apicultura y la cría de animales domésticos. Se considera que este componente es sostenible debido a que estas actividades son bastante simples. En segundo lugar, el proyecto financió la prueba de subproyectos y la disseminación de enfoques benignos para el ambiente para agregar valor a las ocupaciones tradicionales, como la extracción de caucho y la recolección de nueces. Por ejemplo, a partir del caucho se ha elaborado un nuevo producto llamado “cuero vegetal”. Este componente no tuvo un buen resultado ya que los productos se veían limitados por bajos precios y poco mercado. En tercer lugar, el proyecto financió investigaciones en nuevas alternativas de generación de ingresos, como el ecoturismo y la extracción de frutas, fragancias y aceites exóticos. En este frente, se ha alcanzado un éxito moderado. Sin embargo, hasta la fecha, no existen evidencias convincentes de que estos esfuerzos constituyan un avance decisivo en la consecución de los objetivos de conservación y reducción de la pobreza.<sup>138</sup> Esto no significa que no haya habido mejoras en la calidad de vida de las personas que habitan en el área del proyecto. Sin embargo, sí significa que, al menos por ahora, es ilusorio esperar mejoras considerables en el nivel de vida por medio de la aplicación de tecnologías tradicionales a los productos no maderables. Todavía no hemos encontrado o no existe una “bala mágica”.

**El caso de los beneficios de más largo plazo: la estructuración de incentivos continúa siendo problemática.** En los casos donde los beneficios exigen de la acción colectiva y son de más largo plazo, como en el manejo de cuencas y la silvicultura, la estructuración de incentivos continúa siendo un problema. Un ejemplo es la experiencia de Brasil en el componente de reforestación por parte de pequeños agricultores: el Proyecto de Desarrollo Forestal de Minas Gerais (1987-1996).<sup>139</sup> Los agricultores estaban entusiasmados con la siembra de árboles de eucalipto, que tienen un crecimiento rápido y una venta fácil; pero no les atraía sembrar especies nativas, que crecen más lento y tienen rendimientos financieros menores. A fin de motivar a los agricultores en la siembra de especies nativas, el proyecto tuvo que realizar una campaña promocional y reorientar sus esfuerzos en las zonas que más se habían deteriorado. Este subcomponente también necesitó del apoyo adicional de los gobiernos municipales, las ONG y de las asociaciones de productores, dado que los rendimientos financieros derivados de la misma reforestación resultaron incentivos insuficientes. En el caso del Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en Colombia, el 70 por ciento del costo de rehabilitación de las cuencas tuvo que financiarse con donaciones. En este difícil caso de generación de beneficios de más largo plazo, la experiencia hasta la fecha sugiere que sería irreal esperar que los usuarios inmediatos tengan el incentivo para pagar (incluso si tuvieran los medios, que a menudo no los tienen) y que asuman gran parte de los costos. Se tendría que gravar a toda la sociedad para pagar por estos servicios.

**Existe una imperiosa necesidad de financiar los servicios ambientales.** La tensión existente entre el corto y el largo plazo es acentuada con respecto al financiamiento. Si bien nadie discute que en el largo plazo la reducción de la pobreza (el desarrollo) depende del manejo sostenible de los recursos (la conservación), la dificultad estriba en el

---

<sup>137</sup> En Brasil hay tres proyectos piloto financiados por el Fondo Fiduciario de los Bosques Tropicales, a saber: el Proyecto de Demostración, 1994, Informe No. 12602-BR; el Proyecto de Tierras Indígenas, 1995, Informe No. 13048-BR; y el de Reservas Extractivas, 1994, Informe No. 1307-BR. Se está preparando un proyecto de seguimiento al de Tierras Indígenas, enfocado en actividades de desarrollo sostenible. También se prevé una segunda fase del Proyecto de Reservas Extractivas, que dará énfasis al trabajo iniciado en la fase actual para buscar actividades más lucrativas para estas poblaciones.

<sup>138</sup> Otro ejemplo es en la varzea. Todavía queda mucho por hacer en la búsqueda sistemática de un mejor entendimiento de estos frágiles ecosistemas y en el desarrollo de opciones e incentivos viables y favorables al medio ambiente. Fuente: Brasil: Flood Plain Natural Resources Management, Documento de evaluación inicial del proyecto, 21 de septiembre, 1998.

<sup>139</sup> Fuente: Brasil: Minas Gerais Forestry Development Project, Informe final de ejecución, Informe No. 16545, 1º de mayo, 1997; párrafos 3, 6, Apéndice 2.

corto plazo, donde las compensaciones recíprocas pueden ser marcadas. En vista de la existencia de tantas demandas apremiantes sobre los recursos naturales, la pregunta básica para cualquier proyecto de MRN es: ¿quién paga por los servicios ambientales producidos por recursos naturales bien manejados? La respuesta de los economistas es, la sociedad, por cuanto los beneficiarios de los servicios ambientales trascienden –en el tiempo y en el espacio– a los usuarios inmediatos de estos recursos naturales. Al analizar el problema de las externalidades, la telaraña de costos y beneficios puede ser compleja, pero es sencilla en comparación con tener que diseñar y ejecutar sistemas impositivos y de subsidios.<sup>140</sup> Todos los proyectos de MRN han tenido que bregar con este monumental desafío.

**El financiamiento público de las actividades de MRN ha sido el campo de batalla entre intereses fuertemente divididos.** Un problema frecuente de los proyectos de MRN ha sido la escasez de financiamiento de contrapartida. Aunque no es una situación característica de este tipo de proyectos, este factor estropeó la ejecución y efectividad de muchos proyectos. Los fondos de contrapartida constituyen un subconjunto importante del mecanismo más amplio de financiamiento de los servicios ambientales. En muchos casos, por ejemplo en México y Brasil, la causa inmediata del problema fue la crisis financiera por la que estaban atravesando los países. Una causa más fundamental fue la incapacidad de los cabilderos del MRN de competir exitosamente con las múltiples demandas apremiantes sobre el presupuesto gubernamental. Esto, a su vez, reflejó los procesos de establecimiento de prioridades del cuerpo político, con sus muchas facciones e intereses creados competitivos. De hecho, la escasez de fondos de contrapartida puede verse como una guerra de tira y afloja entre las fuerzas políticas y tecnocráticas y/o entre los fuertes intereses políticos/económicos y los débiles representados. Esta guerra de tira y afloja es inevitable en el contexto del manejo de los recursos naturales.

**El establecimiento de mecanismos para pagar por los servicios ambientales es esencial.** Lo que funcionó en los casos anteriores (a excepción de algunos componentes de las Reservas Extractivas y de las especies nativas de árboles de lento crecimiento) es que el manejo sostenible de los recursos naturales rindió frutos en el corto plazo: la brecha entre los intereses privados y los sociales se cerró sustancialmente. Cuando no existe un mercado por medio del cual los propietarios de estos recursos naturales puedan captar los beneficios sociales de la conservación y la biodiversidad, toda la sociedad debe asumir el pago. Concretamente, además de las asignaciones presupuestarias, deben diseñarse/aprovecharse mecanismos para financiar estos servicios ambientales, por ejemplo, fondos de dotación, donaciones de contrapartida, regímenes de recuperación de costos, aplicación del “principio de quien contamina paga”, licencias, etc.<sup>141</sup> Por ejemplo, el proyecto reestructurado de Áreas Protegidas en México (1997) estableció un Fondo de Áreas Naturales Protegidas (FANP) para financiar el trabajo de conservación en diez áreas protegidas. En un principio, el FANP se financió con donaciones. El interés devengado por este Fondo, que es administrado profesionalmente, financia los costos de operación básicos y los proyectos de conservación. El FANP ha brindado la muy necesaria estabilidad en el financiamiento de las actividades del proyecto y ha trabajado bien; estabilidad que es invaluable en contextos de limitaciones financieras frecuentes. Una buena gestión de gobierno y un adecuado equilibrio de poder entre el sector público y el privado en la administración de este Fondo, son esenciales si el mismo pretende cumplir su función principal. El caso del primer Proyecto Ambiental en México (1992) y de muchos otros proyectos, donde el financiamiento es un problema crónico (una “pesadilla”), enfatiza la importancia crucial de asegurar un mecanismo de financiamiento confiable.<sup>142</sup> Al final de todo, si no hubiera un mercado lucrativo donde interiorizar el valor de los servicios ambientales, será necesario algún tipo de donación para cerrar la brecha.

**La pregunta de cuál es la mejor forma de incorporar el MRN en la agenda de desarrollo sigue sin contestarse.** Existen posiciones muy diversas sobre cuál es la mejor forma de incorporar el MRN en el desarrollo, y el papel que cumple el trabajo sectorial en la consecución de este objetivo. Los jefes de proyectos señalan tres puntos a considerar. El primero es la opinión mixta sobre la importancia del trabajo sectorial y de las operaciones sectoriales. El segundo es que el trabajo sectorial se necesita urgentemente como en el caso del sector de ordenación de los

---

<sup>140</sup> Los análisis tienen mucho que ver. Véase *Economic Analysis of Environmental Impacts*, por John Dixon, Louise Fallon Scura, Richard A Carpenter, Paul B Sherman, nueva edición, publicado en asociación con el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Mundial. Earthscan Publications Ltd, Londres, segunda edición, 1994.

<sup>141</sup> Otros proyectos que utilizan mecanismos especiales de financiamiento. Fuentes: Panamá: Rural Development and Natural Resource Management, Informe de evaluación inicial preparado por el personal, Informe No. 16090-PA; el acrónimo del fondo es FUSARD.

<sup>142</sup> Fuente: Mexico: Environmental Project, Informe final de ejecución, Banco Mundial, Informe No. 18922, 8 de febrero, 1999; párrafo 13.

recursos hídricos, ya que nuestros clientes valoran más nuestros conocimientos técnicos y experiencia mundial que nuestro dinero. En tercer lugar, se encuentra la incapacidad de ser definitivos con respecto a cualquier enfoque específico dados los largos periodos de gestación para obtener y mantener un amplio consenso, así como para instituir nuevas formas de manejar los recursos en todos los niveles.

**Un desembolso oportuno y un buen trabajo de desarrollo no son la misma cosa: el caso de los proyectos de ordenación de las aguas.** El mismo Banco se encuentra atrapado entre la estructuración de incentivos a funcionarios para obtener resultados de corto plazo, medidos por desembolsos oportunos, y la estructuración de incentivos para tener un impacto de más largo plazo en el desarrollo, medidos por cambios estructurales en múltiples dimensiones en la forma en que las comunidades y los países manejan sus recursos naturales. Si bien todos concuerdan en que los desembolsos son medios no fines, son más fáciles de medir y poseen una importancia decisiva en el balance financiero final del Banco. Por lo tanto, su importancia no puede y no debe soslayarse. La medición del impacto multidimensional en el desarrollo es por sí misma una tarea mucho más engorrosa.<sup>143</sup> El dilema que enfrenta el Banco entre los intereses financieros de corto plazo y los intereses de desarrollo de largo plazo (de hecho, ¡la razón de ser del Banco!) se observa muy bien en las experiencias con la ordenación de las aguas. (El dilema lo comparten otros subsectores, en mayor o menor grado).

**El caso de la ordenación integrada de los recursos hídricos.** Los principios fundamentales de la ordenación de los recursos hídricos del Banco, de 1993, se contraponen a las antiguas creencias y prácticas. El agua es un bien económico y hay que pagar por su abastecimiento. La creencia tradicional es que el agua es un regalo de Dios, y no se hace distinción entre el recurso y el servicio –el costo de abastecerlo, en el momento, lugar, volumen y calidad que se necesita. El agua es un recurso unitario y su ordenación debe ser integral, y emprendida al nivel más bajo posible. En las prácticas tradicionales la ordenación de las aguas está fragmentada dentro de las cuencas y entre las instituciones; y está sumamente centralizada.

**La tensión entre las exigencias de corto plazo y los beneficios de largo plazo.** Arraigar estos principios en el mundo real conlleva un proceso de largo plazo y controversial –¡no cinco años, sino decenios! ¡Los Estados Unidos de América empezaron el proceso desde la década de 1870! ¡Los mercados del agua se introdujeron en los años 30! En esencia, debe cambiarse todo el paisaje. Solo en el lado del software: los cambios incluyen leyes y reglamentos; la mentalidad de instituciones y comunidades; los mecanismos de financiamiento; la capacitación técnica en todos los niveles; la organización de las asociaciones de usuarios del agua y su interacción con las entidades gubernamentales y entre sí. Además, la ordenación moderna de los recursos hídricos exige del consenso basado en reglas del juego equitativas y eficientes desde el nivel de los usuarios hacia arriba; y esto es algo muy difícil. Pero, a pesar de la complejidad de las tareas, se han conquistado grandes avances, por ejemplo en México y Brasil.<sup>144</sup> La complejidad de las tareas que debía emprenderse en el difícil contexto de los recortes presupuestarios ¡desbarató los programas de desembolso! Por ejemplo, incluso para un proyecto que no es 100 por ciento institucional, las demoras fueron considerables: la fecha de cierre del Proyecto del Sector de Riego en México (1992) tuvo que extenderse del 31 de

---

<sup>143</sup> La queja frecuente de que el sistema de seguimiento y evaluación del Banco necesita mucho fortalecimiento exacerba una situación ¡ya de por sí difícil!

<sup>144</sup> El importante avance logrado en México y Brasil es evidente en los aspectos siguientes: Desde 1989, como parte del Programa Nacional para la Descentralización de los Distritos de Riego (derivado del Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994)), México ha transferido (total o parcialmente) el manejo de 55 de sus 80 distritos de riego, que cubren 5,2 millones de hectáreas con riego. La ley nacional del agua, promulgada en 1992, entró en vigencia en enero de 1994. Fuente: Irrigation Management Transfer in México: Process and Progress, por Cecilia M. Gorriz, Ashok Subramanian y José Simas, Documento técnico del Banco Mundial No. 292, Banco Mundial, Washington, D.C., 1995. En Brasil, el Banco dio inicio a la ejecución del plan de ordenación de los recursos hídricos de 1993, empezando por el estado de Ceara, en 1994-1995. Este estado aprobó su primera ley de recursos hídricos en 1992, una normativa que incorporaba los principios clave de una ordenación moderna de los recursos hídricos. La ley creó su propia compañía oficial de ordenación de los recursos hídricos, la ordenación descentralizada de las aguas e introdujo la fijación de precios del agua por volumen. Fuente: Water Pricing: The Dynamics of Institutional Change in Mexico and Ceara, Brasil, por Karin E. Kemper y Douglas Olson, en *The Political economy of Water Pricing Reforms*, por Ariel Dinar, editor, Oxford University Press, 2000; pp 339-357. El Informe sobre misión realizada (BTO), del 15 de marzo de 1999, elaborado por John Briscoe, muestra que la orientación de política del Banco marcó una gran diferencia. Este Informe se refirió al taller sobre ordenación de los recursos hídricos en Brasil y ALC (Workshop on the Water Resources Management in Brasil and LAC—Results of a Roundtable). El BTO señala que el Banco llevó a la mesa de discusión un conjunto de ideas sobre políticas (ampliamente compartidas por los profesionales brasileños) y que el Banco las sometió a debate, las introdujo en la esfera política e insistió en ellas en los proyectos. Un participante de alto nivel dijo que el Banco era un “donante insustituible”.

diciembre de 1995 al 30 de junio de 2000. El proyecto logró cumplir apreciablemente sus ambiciosos objetivos institucionales pero esto tomó más tiempo que lo previsto inicialmente.<sup>145</sup> La lección realmente es una pregunta: ¿cómo debe el Banco armonizar su necesidad de realizar desembolsos oportunos con su tarea de abordar aspectos de desarrollo engorrosos y que consumen mucho tiempo? ¿Acaso los incentivos institucionales fomentan que se aborden los aspectos difíciles? Los participantes en el taller realizado en Brasilia, a principios de 1999, advirtieron a ALC sobre el grave peligro que presentaba una cartera de proyectos ‘con buen rendimiento’ que no abordara los aspectos cruciales, difíciles y de desarrollo y, que, por lo tanto, tuviera un impacto limitado.

Un componente importante del MRN, el caso de las operaciones forestales del Banco, ilustra muchos de los problemas mencionados anteriormente.

**El caso de los beneficios privados y sociales, de corto y largo plazo, de la silvicultura.** Actualmente, cerca del 38 por ciento del territorio latinoamericano está cubierto por bosques (este porcentaje ha disminuido, siendo anteriormente cerca de un 60%), para un total de área boscosa que supera los 901 millones de hectáreas. Esto representa un 24 por ciento del área forestada del mundo y más del 50 por ciento de todos los bosques tropicales del planeta. Estos recursos juegan un papel determinante en el crecimiento económico sostenible (la demanda de madera en ALC está creciendo rápidamente y la mayoría de los productos se están consumiendo en el ámbito nacional) y en la reducción de la pobreza. Además, proporcionan servicios como ecosistema (por ejemplo, suministro y calidad del agua, estabilización de cuencas, fijación de carbono, conservación de la biodiversidad y entretenimiento para el turismo ecológico).

**El costo económico y social de la deforestación.** El costo económico total de la pérdida y la degradación forestal probablemente sea bastante alto en muchos de los países clientes del Banco. La deforestación en América Latina representa más o menos un 40 por ciento del total a nivel mundial (5,8 millones hectáreas/año). Esta es una fuente importante de emisiones de gases de invernadero y a menudo produce desastres naturales (como los deslizamientos de tierra ocurridos en Venezuela y Honduras) que perpetúan la pobreza y la miseria. La aplicación de enfoques inadecuados e inapropiados con respecto a los bosques de ALC y a otras actividades que tienen impacto sobre los bosques, socava los objetivos fundamentales del Banco de reducción de la pobreza y crecimiento económico sostenible.

**La silvicultura y la reducción de la pobreza especialmente en los pueblos indígenas.** Los bosques revisten especial importancia para los pobres de las zonas rurales, tanto en ALC como en todo el mundo. Los cuarenta millones de indígenas que habitan en América Latina y el Caribe están concentrados en zonas boscosas y una alta proporción de los otros pobres rurales también reside en estas zonas. Muchas personas viven con menos de US\$1 al día y dependen considerablemente de los bosques como su medio de vida, de manera que esos bosques deben ser un elemento esencial en cualquier estrategia realista dirigida a reducir la pobreza en algunos de nuestros principales países clientes. Lo anterior cobra particular validez a la luz de los nuevos mercados para productos ambientales y silvícolas no tradicionales que están surgiendo. El desarrollo forestal contribuye a reducir la pobreza ofreciendo oportunidades para generar empleo, apoyar la supervivencia, producir bienes y servicios, mejorar la calidad de la vida, mantener la biodiversidad y la cultura, mitigar los desastres naturales, generar ingresos, brindar seguridad alimentaria y permitir una producción alternativa en lugar de los cultivos ilegales, entre otros.

**A pesar de estos efectos positivos, el desarrollo forestal ha perdido terreno en el Banco.** Se observa una reducción de empréstitos para ese sector en ALC (con la notable excepción del aumento del financiamiento del GEF). Asimismo, las AAA (las actividades analíticas y de asesoría) también han disminuido en el sector desde la publicación del Documento sobre Política Forestal (Forest Policy Paper) de 1991. Al mismo tiempo, ha aumentado la cantidad de programas de ajuste estructural, los cuales han prestado escasa atención a los aspectos relacionados con los recursos naturales nacionales y mundiales: un enfoque potencialmente peligroso en vista de la importancia de los ecosistemas forestales, como se señaló anteriormente. Además, los préstamos de ajuste estructural con sus desembolsos rápidos tienen un limitado alcance para abordar las reformas integrales necesarias en el sector forestal. Sin embargo, existe un potencial considerable para utilizar el instrumento de ajuste para *iniciar* una reforma importante al sector forestal y desarrollarlo, estimulando con ello un enfoque programático para el sector: dar seguimiento al ajuste estructural

---

<sup>145</sup> Fuente: México Irrigation Sector Project, (ID del proyecto: P007667), Informe sobre la labor realizada por el proyecto, del 26/06/2000. Líder del grupo de trabajo: José Simas.

con opciones de ajuste e inversión más específicos, según sea necesario. No obstante, para ello sería necesario coordinar más estrechamente los programas de ajuste y las operaciones sectoriales, a fin de garantizar el escalonamiento y la integración de los objetivos.

**El crecimiento económico sostenible exige prestar atención a los bosques.** El potencial que tienen los bosques para mejorar los medios de vida de los pobres rurales debe considerarse en el contexto más amplio del desarrollo rural sostenible. En particular, el Banco debe concentrarse en aumentar el valor de los recursos forestales mediante diversas intervenciones, entre las que se incluyen: movilizar el potencial de los recursos forestales para contribuir con la reducción de la pobreza, aumentar la protección de la biodiversidad y la producción de otros servicios ambientales de los bosques, así como mejorar y sostener la productividad de los recursos forestales. Además, las intervenciones desarrollan usos económicos alternativos, no relacionados con el consumo, y ayudan a poner en práctica las políticas necesarias para el crecimiento económico sostenible y el comercio. Las intervenciones tendrían los objetivos siguientes:

#### *Aprovechar el potencial de los bosques para reducir la pobreza*

- Promover la definición de marcos reguladores, jurídicos e institucionales para asegurar la protección de los derechos de los indígenas y de las demás comunidades que dependen de los bosques.
- Empoderar a los grupos pobres y marginados de la sociedad para que asuman un papel más activo en la formulación y ejecución de las políticas y los programas forestales rurales.
- Apoyar la seguridad en la tenencia de la tierra y el manejo colectivo de los bosques, de manera que las comunidades locales puedan manejar y beneficiarse directamente de sus propios recursos y de la comercialización de sus productos forestales.
- Trabajar con grupos y gobiernos locales, con las ONG y con otros socios para integrar la silvicultura, la agrosilvicultura, la restauración de bosques secundarios y las actividades de las pequeñas empresas a las estrategias de desarrollo rural, haciendo especial referencia al potencial que tienen para ayudar a mejorar de manera sostenible los medios de vida.
- Integrar los bosques al desarrollo económico sostenible.
- Analizar y coordinar políticas y proyectos que garanticen un enfoque intersectorial en la planificación y la ejecución del manejo forestal sostenible, así como en la conservación y el desarrollo de los bosques. En este contexto, el Banco debe hacer énfasis en la consecución de las metas propuestas en su alianza con el WWF en cuanto al manejo y la conservación de bosques.
- Apoyar una mejor gestión de gobierno mediante la reforma a concesiones madereras y políticas de subsidios inadecuadas.
- Detener las actividades ilegales y la corrupción mediante una mejor aplicación de la legislación forestal y una supervisión institucional independiente.
- Abordar los aspectos financieros, fiscales y comerciales relacionados con el sector forestal y los productos forestales a fin de permitir a los gobiernos captar una mayor proporción de los ingresos provenientes de la actividad forestal para el desarrollo económico.
- Promover inversiones catalizadoras en el aprovechamiento y el manejo forestal sostenible, pero únicamente cuando vayan a ser verificadas o certificadas por un ente independiente o hayan sido verificadas.

#### *Protección de los valores forestales a nivel mundial y local*

- Ayudar a desarrollar mercados para los bienes públicos internacionales, tales como la fijación de carbono (es decir, una vez que se haya ratificado el Protocolo de Kyoto y que se haya acordado incluir la fijación de carbono en el MDL) y la biodiversidad (bioprospección).
- Ayudar a los gobiernos en el diseño, la ejecución y el financiamiento de mercados nacionales y locales para los servicios ambientales ofrecidos por los bosques, tales como un suministro de agua estable y de calidad, el manejo de riesgos y de la vulnerabilidad ante desastres naturales (deslizamientos de tierra e incendios), biodiversidad y hábitat (conservación, registro) y atracciones del paisaje (para apoyar el turismo ecológico y la recreación).

- Ayudar a los gobiernos a fortalecer las políticas forestales y de inversión, para garantizar la minimización de los impactos intersectoriales de las políticas y las inversiones en el valor de la conservación y áreas de protección.
- Garantizar que las inversiones y los programas sectoriales e intersectoriales del Banco no lesionen de manera directa o indirecta las áreas boscosas de alto valor para la conservación, de conformidad con lo definido por medio de procesos de consulta locales y nacionales.

A continuación se describen tres de los proyectos más maduros del Banco –en México, Argentina y Brasil– como buenos ejemplos de este tipo de trabajo en la región.

## **México**

El sistema de tenencia de la tierra en México es singular y tiene organizado gran parte del país en bloques de tierra denominados ejidos, y/o comunidades indígenas. Un 70 por ciento de los bosques y zonas silvestres de México se encuentra dentro de estos ejidos y áreas comunales. La población rural depende de estos recursos para la obtención de madera, combustible, pastizales para ganado pequeño, plantas medicinales, una variedad de alimentos, materiales de construcción y productos de consumo doméstico. Las comunidades indígenas asignan un gran valor cultural a sus bosques y muchos de sus rituales religiosos giran en torno a ellos. En 1995, el Banco ayudó al gobierno de México a realizar un examen del sector forestal y de conservación de los recursos, y el correspondiente proceso de consulta a las comunidades locales y a otras partes interesadas. Esta iniciativa reconoció combinaciones de mutuo beneficio para reducir la pobreza y ayudar a detener la alta tasa de deforestación (en los últimos cincuenta años, ha desaparecido un 50 por ciento de los bosques), así como para formular una estrategia más integral a la luz del incipiente Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCNA).

Con base en ese examen, se diseñó el Proyecto de Silvicultura Comunitaria (LN4137-ME) a fin de: (a) poner a prueba un método más eficiente de manejo y conservación de los recursos naturales por parte de las comunidades indígenas y los dueños de los recursos naturales en los ejidos y (b) aumentar la gama de opciones de actividades forestales generadoras de ingresos disponibles en los sitios donde se ensayó el proyecto. Entre las actividades específicas emprendidas se incluyen las siguientes: En primer lugar, fortalecimiento de la capacidad de las comunidades y los ejidos para manejar su base de recursos forestales. En segundo lugar, fortalecer la capacidad del sector privado para ofrecer servicios forestales a las comunidades y los ejidos. En tercer lugar, diseñar estrategias para promover los productos maderables, no maderables y no tradicionales de los bosques de comunidades y ejidos. En cuarto lugar, fortalecer las instituciones federales y estatales que trabajan en la conservación y el desarrollo forestal.

Cuando se realizó el examen de mediados del período del proyecto (noviembre de 2000), se determinó que, desde la perspectiva del desarrollo social, el proyecto ha ayudado a forjar una relación de confianza entre las instituciones públicas y los beneficiarios. Solo en el estado de Oaxaca, el proyecto ha contribuido a consolidar la organización interna y a fortalecer la participación de más de 220 comunidades y ejidos en los debates sobre el sector. Para ello, organizó más de 150 foros y 54 seminarios comunidad-a-comunidad, promovió la participación en 305 asambleas comunitarias y el desarrollo de 54 evaluaciones rurales. Además, se brindó capacitación, asistencia técnica y herramientas de planificación del uso de la tierra que permitió a más de 250 comunidades mejorar su base de conocimientos y su capacidad para desarrollar estrategias de uso múltiple de los recursos, desarrollo económico y conservación, incluyendo el acceso a nuevas oportunidades de mercado.

También se observa un considerable impacto en la productividad forestal. Algunos indicadores importantes son el manejo más eficiente de 166.000 hectáreas, la planificación del uso de la tierra en 117.000 hectáreas de bosques no comerciales, colocación de 13.700 hectáreas en régimen de conservación, certificación de 75.000 hectáreas con estándares mundiales, una mayor actividad económica que genera 1500 nuevos empleos permanentes, un aumento de US\$11 millones en la venta de madera en rollos, y creación de 17 empresas piloto de productos no maderables. Por medio de la capacitación, el proyecto también ha mejorado la capacidad de los ejidos para manejar los bosques, así como asegurar la disponibilidad de proveedores calificados de servicios privados y de profesionales en silvicultura.

## **Argentina**

En 1993, el Banco brindó asistencia a Argentina para preparar un examen del sector forestal (Informe No. 11833-AR), el cual puso de relieve las oportunidades para lograr un desarrollo sostenible e identificó los obstáculos para desarrollar el sector forestal de manera sostenible. A fin de ayudar a enfrentar los problemas encontrados, el Banco está financiando dos proyectos: el Proyecto de Desarrollo Forestal (Ln3948-AR) y el Proyecto de Bosques Nativos y Áreas Protegidas (Ln4085-AR). Con estos proyectos, el Banco ha venido brindando un amplio apoyo al gobierno argentino en sus esfuerzos por fomentar el crecimiento sostenible de las plantaciones forestales y mejorar la conservación y el manejo de los bosques naturales. Aunque tienen un tamaño modesto, estos proyectos están teniendo un profundo efecto en el sector. En este sentido, se están introduciendo reformas institucionales y normativas de gran alcance, y las brechas en la disponibilidad de información esencial, se están cerrando. Por otro lado, se está llegando a acuerdos sobre las causas fundamentales de la deforestación, y se está obteniendo el consenso sobre las prioridades en relación con la conservación y el manejo de los bosques naturales. Asimismo, se está identificando y ensayando medios y formas para involucrar eficazmente a los pequeños agricultores en el manejo de los bosques naturales y la siembra de árboles, como una forma de reducir la pobreza rural.

El impacto positivo ha sido una agudización del interés político y público en la conservación de los bosques. También, los pequeños agricultores están demostrando un fuerte interés en el manejo de plantaciones y bosques, las ONG suelen apoyar el programa (y se involucran en su ejecución) y, en los últimos cuatro años, ha habido un aumento del 100 por ciento en el establecimiento de plantaciones.

En consonancia con la experiencia obtenida de los proyectos actualmente en marcha, este programa podría ampliarse a fin de mejorar la conservación de los bosques y la biodiversidad, diversificar el crecimiento económico y contribuir a la reducción de la pobreza en las zonas rurales. Para ello, será necesario hacer hincapié en aspectos como: promover la descentralización, crear iniciativas de conservación ambiental a nivel local, aumentar la participación del sector privado en la prestación de servicios, y fortalecer el papel que puede desempeñar la silvicultura en la reducción de la pobreza rural. Esto podría realizarse de varias formas. Una, es abordando los principales asuntos institucionales (públicos y privados), de política y reglamentación que siguen obstaculizando la conservación de los bosques nativos y limitan las inversiones en pequeñas y medianas plantaciones sostenibles de bosques. Dos, ayudar a los gobiernos locales, a las autoridades municipales, comunidades, grupos de interés locales y a los pequeños agricultores a conservar y manejar los bosques nativos. En tercer lugar estaría ayudar a los pequeños y medianos inversionistas a producir y procesar la madera obtenida de las plantaciones. Cuarto, apoyar a los pequeños productores a poner en marcha actividades forestales. Quinto, extender la disponibilidad de plantones mejorados y la información sobre la comercialización de productos forestales. Sexto, ofrecer asistencia técnica certificada en silvicultura de fuentes privadas. Séptimo, reducir los riesgos que los incendios forestales presentan a las inversiones y al medio ambiente.

## **Brasil**

El Banco tiene una extensa experiencia en el manejo de los recursos naturales, conservación y reducción de la pobreza en Brasil, donde ha financiado proyectos en el nordeste, Paraná, Santa Catarina y Minas Gerais. La mayoría de los proyectos ha incluido un paquete de intervenciones que se refuerzan mutuamente dirigidas a incrementar los ingresos de los pequeños agricultores en combinación con iniciativas focalizadas para apoyar programas económicos de conservación y manejo de los recursos naturales en las zonas pobres. En el caso de Minas Gerais, el Banco financió un Proyecto de Desarrollo Forestal (Ln2895-BR), que concluyó satisfactoriamente en 1996. El proyecto fue diseñado para aumentar la producción de madera, reducir la degradación de los bosques, reducir la pobreza rural, mejorar la conservación ambiental y fortalecer la capacidad de las instituciones clave. Este proyecto logró cumplir la mayoría de sus objetivos. Produjo 22 millones de metros cúbicos de madera industrial, conservó 159.000 hectáreas de bosques nativos por medio de la sustitución de productos, prohibiendo la tala de árboles en 390.000 hectáreas de bosque nativo, y eliminando los incendios en los parques recién creados y alrededor de ellos. Además, incrementó el sistema de áreas protegidas del estado en un 71 por ciento, y ayudó a reformar el Instituto Forestal Estatal. Por otro lado, mejoró considerablemente la protección ambiental creando áreas protegidas adicionales, estableciendo once centros de educación ambiental, ejecutando programas de educación ambiental, y promoviendo la investigación ecológica.

El proyecto contribuyó a la reducción de la pobreza rural generando empleo para alrededor de 25.000 años-persona (en silvicultura y ecoturismo) y diversificando los ingresos de los pequeños agricultores mediante el apoyo a la silvicultura agrícola. Asimismo, logró avances importantes en tres áreas. En primer lugar, ayudó a reformar el Instituto Forestal Estatal convirtiéndolo en una institución descentralizada y sensible al usuario. En segundo lugar, motivó a los pequeños agricultores a sembrar árboles como cultivo comercial y para la protección de los cursos de agua. En tercer lugar, catalizó el interés local en la creación y el manejo de áreas protegidas, y estimuló el interés en el ecoturismo.

Como se describió en el Informe final de ejecución (Informe No. 16545), este proyecto aportó lecciones importantes para las operaciones futuras del Banco en Brasil y en otros países de ALC, entre las que destacan: (i) cuando existen mercados para la madera, los agricultores rápidamente están dispuestos a sembrar árboles, (ii) las personas y comunidades responden positivamente a la siembra para fines de conservación cuando el mensaje de conservación es claro. Asimismo, para el sector público, los incentivos de retención de impuestos son una manera bastante eficaz de lograr que las municipalidades establezcan áreas protegidas; y para la sociedad, la participación comunitaria es fundamental para que tenga éxito el desarrollo de áreas protegidas.

### **Resumen: mensajes principales**

**Integrar la conservación en la agenda de desarrollo mediante un enfoque integral.** La adopción de un enfoque integral, combinando intervenciones selectivas a nivel de toda la economía y en los niveles inferiores, puede ser una poderosa manera de integrar la conservación en el desarrollo, como en el caso de Costa Rica. Sin embargo, la experiencia costarricense podría no ser transferible debido a la gran divergencia de condiciones con respecto a otros países de ALC; por ejemplo, los otros son países grandes, con sistemas ambientales y sociopolíticos mucho más complejos. Si bien los servicios analíticos del Banco ciertamente han jugado un papel crucial en promover la incorporación de la conservación, no son necesarios ni suficientes. No existe una regla general sobre la mejor forma de desarrollar una estrategia nacional para incorporar la conservación en los planes de desarrollo. Sin embargo, la experiencia obtenida hasta la fecha sugiere de manera contundente reevaluar el papel que pueden desempeñar las operaciones y el trabajo analítico a nivel económico y sectorial en la incorporación de la conservación en la agenda de desarrollo.

**Sentar las bases de la sostenibilidad del MRN mediante intervenciones de proyectos: ¿qué exige?** Lo importante para sentar las bases de la sostenibilidad del MRN por medio de las intervenciones de proyectos es realizar operaciones piloto exitosas. El éxito, incluso en pequeña escala, puede extenderse y promover la sostenibilidad. Los problemas por resolver son predecibles, dada la naturaleza política y contenciosa típica del manejo de los recursos naturales, y las crónicas limitaciones financieras de los organismos ejecutores. Lo que no está claro es como solucionarlos. Los elementos subyacentes en las soluciones que sí han funcionado hasta ahora son:

- **El financiamiento por medio de donaciones ha sido necesario en todos los casos** – La integración del MRN sostenible ha requerido de donaciones incluso cuando los beneficios son de corto plazo. En estos casos “fáciles”, la sociedad tuvo que pagar menos que en los casos “difíciles” donde los beneficios son de más largo plazo. En todos los casos, un MRN acertado no es un bien gratuito para la sociedad. El éxito del MRN depende del diseño y la administración de mecanismos financieros viables.
- **En las soluciones de mutuo beneficio es necesario un resultado de corto plazo** – Es posible mejorar los medios de vida de las comunidades locales (ya sean pueblos indígenas, pequeños agricultores u otros pobres rurales) mediante la aplicación de métodos benignos para el ambiente cuando los mecanismos financieros, tecnológicos y organizacionales trabajan conjuntamente para generar beneficios financieros de corto plazo. Esto, a su vez, exige de una venta fácil de los productos elaborados mediante técnicas de producción favorables al medio ambiente.
- **Las donaciones externas son esenciales en el caso de los beneficios de más largo plazo** – El establecimiento de un fondo con dineros externos y administrado profesionalmente ha permitido financiar adecuadamente y de manera estable varios proyectos de MRN (demasiados proyectos han sufrido de una escasez crónica de fondos de contrapartida). El fondo debe ser externo tanto para los interesados inmediatos –quienes son demasiado pobres o carecen de incentivos suficientes para pagar– como para el presupuesto gubernamental, que por lo general está bastante restringido.

- **La apropiación y el manejo comunitario es esencial para un manejo sostenible de los recursos naturales** – el MRN debe descentralizarse y, para ello, la cooperación de las comunidades locales es fundamental ya que solo ellos conocen lo suficiente las situaciones locales como para ayudar a implementar mejoras eficaces en sus prácticas de manejo. Las personas de afuera no pueden conocer lo suficiente estas situaciones locales (que además son cambiantes) como para diseñar mejoras eficaces. El completo conocimiento que tienen de la situación local, aunado a su interés de corto plazo en la sostenibilidad de los recursos naturales, convierte a las comunidades locales en socios esenciales en el MRN. Además, la apropiación local ha sido una fuerza estabilizadora en los inestables ambientes de ALC. No es por casualidad que el fortalecimiento institucional haya tenido más éxito a nivel comunitario que a niveles superiores.
- **Una comunicación eficaz a nivel nacional es necesaria para generar un amplio apoyo** – Si bien el MRN ocurre en el plano local, requiere de apoyo reglamentario y financiero a niveles superiores. Por ende, los interesados en todo el país deben estar informados sobre los temas de MRN y su importancia. Su participación en debates acerca del MRN y su apoyo financiero o de otro tipo, pueden tener un fuerte impacto sobre las políticas gubernamentales de MRN en sociedades cada vez más urbanas y democráticas. Por lo tanto, es crucial una comunicación eficaz a múltiples niveles.
- **Los ingredientes clave para el éxito de las operaciones de MRN son el tiempo, la constancia y la flexibilidad en la solución de problemas** – No debe esperarse resultados rápidos. Los cambios que promueve el manejo de los recursos naturales son fundamentales, complejos y de largo plazo. El MRN tiene que ver con los recursos que más importan a las personas: su tierra, a menudo su principal fuente de ingreso. Los conflictos deben resolverse y crearse mecanismos factibles y equitativos de asignación y cooperación. El plazo estándar de cinco años para un proyecto por lo general es demasiado corto, crea expectativas que no pueden cumplirse y contribuye a crear tensiones innecesarias, que cuestan caro a todos los involucrados.

# Apéndice 9 Prácticas y estrategias de intervención óptimas para promover el empleo rural no agrícola en América Latina

## Introducción

El presente apéndice es un informe sobre los hallazgos del proyecto “Prácticas y Estrategias Óptimas para Promover la Creación de Empleo No Agrícola en Favor del Desarrollo Rural en América Latina”. Este proyecto es auspiciado por el DFID-Banco Mundial y ejecutado por RIMISP.<sup>146</sup>

Los objetivos del estudio son informar a los formuladores de políticas y a los diseñadores de proyectos y programas sobre prácticas y estrategias óptimas para fomentar el empleo rural no agrícola (ERNA) en programas de desarrollo generales y en proyectos focalizados en el ERNA.

Con el término “no agrícola” nos referimos a los sectores de manufactura o de servicios. Cabe observar que el sector de manufactura incluye el procesamiento de productos de origen agrícola, y los servicios incluyen el comercio de estos productos, entre otros. Por lo tanto, la clasificación sectorial de una actividad tiene que ver con la naturaleza del producto y los tipos de factores utilizados en el proceso de producción. El término “empleo” abarca actividades por cuenta propia y el trabajo a cambio de un salario. Este tipo de empleo tiene lugar en cualquier parte del ámbito rural: en el domicilio, en las instalaciones de la finca, en un pueblo rural. La definición no es restrictiva en cuanto a la escala (en una gran fábrica o realizado por una sola persona) o la tecnología (tradicional o moderna, con uso intensivo de capital o de mano de obra). El término “rural” comprende el espacio combinado de “campo” y “zonas rur-urbanas” (aldeas y pueblos rurales, algún diseño de proyecto/programa que incluya, en el sentido más amplio de lo rural, las ciudades intermedias estrechamente vinculadas a las zonas rurales aledañas).

El enfoque general de nuestro análisis es el deductivo, dado que examinamos proyectos y programas recientes en el campo formulando una serie de preguntas para luego deducir prácticas y estrategias óptimas.

Las preguntas formuladas son las siguientes:

- Las intervenciones dirigidas a promover el ERNA deben impulsar el desarrollo económico local en general. ¿De qué manera garantizan esto?
- Las intervenciones dirigidas a promover el ERNA deben estar orientadas al mercado. ¿De qué manera promueven los vínculos con la demanda del mercado?
- Las intervenciones dirigidas a promover el ERNA deben mejorar toda la cadena de la oferta de los productos de origen no agrícola (desde el acceso a los insumos hasta la producción de ERNA, la comercialización y la distribución). ¿De qué manera logran esto?
- Las intervenciones dirigidas a promover el ERNA deben fomentar un desarrollo continuo y sostenible por el mercado incluso después de terminado el proyecto o programa. ¿Qué provisiones se están tomando al respecto?

Nosotros y el grupo de 28 autores de los estudios de casos (los títulos de sus informes y sus nombres aparecen en las referencias), así como las 950 personas que participaron en una conferencia electrónica, formulamos estas preguntas

---

<sup>146</sup> El estudio fue preparado por Germán Escobar (RIMISP), Thomas Reardon (Universidad Estatal de Michigan) y Julio Berdegué (RIMISP). El trabajo presentado en este documento resume los hallazgos y las recomendaciones del proyecto “Prácticas y Estrategias Óptimas para Promover la Creación de Empleo No Agrícola para el Desarrollo Rural en América Latina”, que se emprendió con el auspicio del Programa Colaborativo entre el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido y el Banco Mundial, y que fue financiado por el DFID. Los hallazgos pertenecen al autor y puede que no representen las opiniones del Banco Mundial y del DFID. Los autores desean manifestar su agradecimiento a Felicity Proctor, Jock Anderson, Steve Haggblade, Isabelle Tsakok, Kees van der Meer y a tres revisores anónimos, por los valiosos comentarios ofrecidos en versiones anteriores. Los textos completos de los estudios de casos, así como este informe, se pueden encontrar en la dirección electrónica [www.rimisp.cl](http://www.rimisp.cl).

sobre proyectos/programas específicos y en general, luego de lo cual concluimos con los hallazgos aquí reportados. Para ello, procedimos de la manera siguiente.

Se seleccionaron seis proyectos/programas “comisionados” durante un taller celebrado en febrero de 2001 que contó con la participación de expertos nacionales e internacionales. Además, se eligió al grupo de expertos nacionales. Los criterios para la selección de proyectos/programas se extrajeron de casos donde los proyectos parecían tener éxito en la forma en que operaban, según lo determinado con base en las respuestas a las cuatro preguntas arriba mencionadas. La selección final incluyó intervenciones en Brasil, Chile, Honduras, México y Perú. Estas intervenciones fueron analizadas en estudios de campo breves, realizados entre marzo y mayo de 2001, por equipos de dos personas (un autor nacional y un representante del equipo de RIMISP). Los estudios fueron presentados y resumidos en los meses de junio y julio.

Asimismo, en una competencia abierta (licitaciones anunciadas), se seleccionaron ocho descripciones adicionales de intervenciones “concuradas” (proyectos y programas) que respondían a los criterios antes citados vía Internet en julio/agosto. Se recibieron 35 documentos y se seleccionaron los ocho mejores.

Los 14 estudios arriba mencionados (6 comisionados, 8 concursados) se describen en el resumen que aparece en los Cuadros 9.1-9.4, en la siguiente sección, y en los Apéndices 1 y 2 se ofrece una descripción más detallada de los mismos.

Los 14 estudios más seis resúmenes de proyectos del FIDA (que destacan intervenciones promotoras del ERNA) y la síntesis de los primeros seis estudios (comisionados) fueron presentados como retroalimentación en una conferencia electrónica que contó con más de 950 participantes (entre ellos, profesores, formuladores de políticas y profesionales involucrados en actividades de desarrollo rural) en septiembre/octubre 2001. Las preguntas formuladas fueron las arriba mencionadas.

El presente documento resume las respuestas operacionales a las cuatro preguntas y señala sus consecuencias en la práctica para las políticas, proyectos y programas dirigidos a promover el ERNA.

El informe se divide de la manera siguiente: En la Sección 2 se resumen las características más importantes de los cuatro proyectos estudiados. La Sección 3 contiene los hallazgos e ilustraciones de proyectos derivados de las respuestas a las cuatro preguntas anteriores. La Sección 4 resume las consecuencias. Finalmente, dos apéndices resumen las intervenciones estudiadas.

### **Características de las intervenciones estudiadas**

Los Cuadros 1 y 2 presentan las características básicas de las intervenciones estudiadas. Si bien las siguientes estadísticas no se pueden interpretar como representaciones de las características de los proyectos específicos en América Latina focalizados en el ERNA, creemos que sí son representativas en un sentido general. El Cuadro A9.1 abarca los seis estudios comisionados y el Cuadro A9.2, los ocho estudios concursados. Cabe observar que la suma de los numeradores en ocasiones supera el denominador debido a que algunos proyectos comprenden varias actividades, patrocinadores, ejecutores o mercados meta.

En primer lugar, es importante aclarar que la mayoría de las intervenciones son “proyectos” que corresponden grosso modo a una actividad (por ejemplo, el procesamiento del queso). Tres de las intervenciones son “programas” que comprenden varias actividades y/o proyectos. La distinción es, por supuesto, algo artificial.

En segundo lugar, casi todas las intervenciones comenzaron en los años noventa, pero la mayoría de los estudios no especifican la fecha de conclusión de las mismas (salvo dos). Lo anterior refleja el hecho que los proyectos en favor del ERNA no eran tan comunes antes de los noventa.

En tercer lugar, aunque no podemos decir si la muestra de intervenciones es representativa en términos estadísticos, es interesante observar que 4 de los 14 casos seleccionados provienen de Brasil, lo que concuerda de manera general con la participación demográfica del país en LCR. Perú tiene otros 4 de los 14 casos, debido a la densidad de los proyectos innovadores ejecutados en ese país (quizás debido a su condición intermedia en cuanto a la economía y la

formación institucional). La mayoría de las intervenciones son específicas a la “región” (estado, departamento, es decir, un subconjunto del país), pocas son de carácter nacional. De las intervenciones regionales, casi la mitad se dirigen específicamente a las municipalidades.

En cuarto lugar, 8 de las 14 intervenciones se concentran en el procesamiento de alimentos. El resto, en la fabricación de productos no alimentarios (5 de las 14) y en los servicios (principalmente el turismo, en 2 de ellas). Esta proporción refleja el interés de las comunidades locales por agregar valor a la producción primaria, así como un reconocimiento de que los alimentos procesados están siendo demandados por consumidores urbanos con ingresos cada vez mayores. De ahí que cerca del 80% de las intervenciones se focalicen en la manufactura y no en los servicios. Lo anterior se contrapone a la composición de los ingresos provenientes del ERNA en las zonas rurales de LCR, donde cerca de un 70% se deriva de los servicios y no de la manufactura (Reardon y otros 2001).

Asimismo, casi todos los proyectos se concentran en el empleo por cuenta propia y no en trabajos a cambio de salario en el sector rural no agrícola. Nuevamente, esto se contrapone a la importancia del trabajo por salario en el sector rural no agrícola (Reardon y otros 2001).

El hecho que los proyectos se dirijan más hacia la manufactura y el empleo por cuenta propia, y que no presten atención al sector de servicios y el trabajo a cambio de un salario, significa que hay espacio para mejorar. Esta falta de coherencia quizás se deba al actual enfoque de los proyectos, que refleja los sesgos imperantes o el criterio tradicional sobre lo que debe ser un “buen desarrollo rural”. Se supone que las “actividades por cuenta propia en el sector de manufactura”, en particular si están ligadas a la producción primaria del agricultor, son “mejores” que el “trabajo por salario en el sector de servicios” en términos del mejoramiento del bienestar. En los círculos del desarrollo rural, el trabajo a cambio de un salario “huele” a explotación de los trabajadores por parte de patrones abusivos (una imagen que, sin embargo, a veces puede ser la realidad). Una razón secundaria que explica este enfoque de los proyectos es que los directores de proyectos pueden no estar conscientes de los hallazgos de investigaciones empíricas realizadas recientemente sobre la composición actual del ERNA en América Latina.

En quinto lugar, la mayoría de las intervenciones se concentran en el mercado regional urbano (es decir, la ciudad intermedia cerca de la zona rural a la cual sirven); una se enfoca en las adquisiciones del gobierno nacional y tres, en el mercado de exportación. Lo anterior refleja el reconocimiento de que, en términos relativos, los mercados rurales meta son poco prometedores debido a los bajos ingresos y a la falta de crecimiento, mientras que los mercados urbanos regionales abarcan consumidores más adinerados que buscan alimentos procesados, manufactura liviana y servicios como el turismo.

En sexto lugar, casi todas las intervenciones trabajan con organizaciones y asociaciones económicas rurales. Unas cuantas tratan directamente con trabajadores o empresas individuales, lo que refleja el reconocimiento de que los proyectos ahorran tiempo y dinero cuando se trabaja con grupos debido a las economías de escala y a la necesidad de contar con una masa crítica para llevar a cabo ciertas acciones (tales como el etiquetado de productos), que ciertos bienes de capital son indivisibles (tales como las plantas de producción lechera), que la planificación y la acción colectiva generan un fondo común de conocimientos e incentivan el cambio, y que grupos más grandes pueden ofrecer de forma más eficaz una masa crítica de productos a un mercado, impulsando la demanda y el reconocimiento de productos.

Asimismo, la mayoría de los proyectos de procesamiento de alimentos hacen especial énfasis en el trabajo con mujeres empresarias, pero en ninguno existe limitación alguna en cuanto al género.

En séptimo lugar, 5 de los 14 proyectos son ejecutados por los gobiernos municipales, 4 por gobiernos estatales/regionales, 5 por ONG y 3 por gobiernos nacionales. Esta composición refleja un alejamiento (diversificación) de la ejecución tradicional de proyectos por parte de donantes extranjeros o entidades del gobierno nacional.

En octavo lugar, las fuentes de financiamiento están igualmente diversificadas: 6 de los 14 proyectos son financiados por gobiernos nacionales, 7 por donantes extranjeros, 3 por ONG/fundaciones no lucrativas y 2 mediante la participación de empresas grandes/medianas. Lo anterior refleja el interés en el establecimiento de vínculos empresariales y subcontratos.

En noveno lugar, en cuanto a las diferencias entre las intervenciones comisionadas y las concursadas, las últimas suelen estar más relacionadas con las ONG y las municipalidades, así como con una mayor diversidad de enfoques (con la inclusión de diversos programas).

### *Principales acciones de las intervenciones a nivel meta*

Los Cuadros 3 y 4 muestran las principales acciones emprendidas por las intervenciones estudiadas. Si bien esta información no puede ser interpretada como una representación estadística de las principales acciones de los proyectos ejecutados en América Latina focalizados en el ERNA, consideramos que sí representan, en términos generales, las intervenciones más exitosas. El Cuadro A9.3 trata los seis estudios comisionados y el Cuadro A9.4, los ocho estudios concursados. La estructura de nuestro trabajo es la siguiente: primero se enfoca en las acciones a nivel meta (acciones más generales que no se refieren específicamente a un nivel de la cadena de la oferta) y luego en los niveles de la cadena de la oferta (a saber, el acceso a los insumos, la producción generada por el ERNA y la comercialización).

En relación con las acciones a nivel meta, por encima de los niveles específicos de la cadena de la oferta, destacan varias generalidades, a pesar de la evidente diversidad de enfoques.

Primero, la mayoría de los ocho proyectos de procesamiento de alimentos se enfocan en la producción y la comercialización de los bienes producidos por el ERNA, pero incluyen acciones dirigidas a aumentar/mejorar la producción agrícola; esto debido a que la calidad, la seguridad o el costo de los cultivos utilizados como insumos es importante al comercializar el bien procesado por razones de la demanda del mercado, por reglamentaciones o por ambos factores. Las otras siete intervenciones hacen menos énfasis en la inclusión de acciones para mejorar la producción de insumos para el ERNA, salvo los proyectos en turismo, que hacen énfasis en el agroturismo.

En términos relativos, el hecho que la mitad de los proyectos hagan poco énfasis en el mejoramiento de la producción de insumos para las actividades rurales no agrícolas (por ejemplo, mejorar la producción agrícola) es un síntoma de lo que percibimos como una oscilación de péndulo entre un enfoque casi exclusivo en la producción agrícola en proyectos de desarrollo rural, característico de los años ochenta, a un enfoque en el desarrollo organizacional en los noventa, con relativo descuido de la producción agrícola de insumos en las actividades (comercialización, procesamiento) de las organizaciones involucradas (Berdegue, 2001). Lo anterior pasa por alto el hecho que la mayoría de estas organizaciones dependen de un grupo fijo de proveedores y, por lo tanto, lo que ocurre a nivel de esos proveedores tiene importantes consecuencias en el funcionamiento de la organización. Una buena señal es que varios de los proyectos que estudiamos corrigieron este error e incluyeron el desarrollo de una oferta de insumos (mejorías en la producción de insumos en la finca y en otros niveles) además de la promoción de actividades rurales no agrícolas: esto debe ser fomentado.

Segundo, no es común que una intervención sea ejecutada por una sola entidad, en su lugar, se acostumbra que el ejecutor sea un grupo de actores –combinaciones del gobierno o concejo municipal, el gobierno regional/estatal, el gobierno nacional, una ONG local, nacional o internacional y una agencia nacional de extensión o capacitación. Esta combinación garantiza un “apropiación” local y una orientación de la intervención, así como el uso de todos los recursos nacionales e internacionales para alcanzar los objetivos. Sin embargo, la participación de varios actores en la ejecución también plantea el problema potencial de las complejidades de la dinámica interinstitucional y el desarrollo de redes. Muchos proyectos fracasan en ese sentido (Berdegue, 2001), pero ninguno de los autores de los estudios de casos abordó tales aspectos.

Tercero, la mayoría de las intervenciones adoptan un enfoque explícito o implícito de la “cadena de la oferta” – identificando mercados y luego cumpliendo con sus requerimientos con intervenciones en cada nivel de la cadena de la oferta, desde el acceso a los insumos hasta la comercialización y el consumidor final. Cabe observar que si bien los términos son similares, los enfoques de la “cadena de la oferta” y del “lado de la oferta” son muy diferentes, y tienen importantes consecuencias en la eficacia de la intervención. El enfoque del “lado de la oferta” es tradicional y tiende a concentrarse en “producir y luego tratar de vender”, prestando poca atención a los diversos aspectos involucrados a lo largo de la cadena o al mercado final, el comprador. En cambio, el enfoque de la cadena de la oferta presta atención tanto a los aspectos de la producción como al funcionamiento eficiente de toda la cadena y a los requerimientos del mercado. Ciertas intervenciones utilizan actores del sector privado o de ONG no locales para

ayudar a los proveedores a vincularse al mercado. Algunos ejemplos incluyen la venta a través de exportadores por contrato y el uso de los servicios de ONG internacionales para encontrar compradores.

Cuarto, en la mayoría de las intervenciones se otorgaron subvenciones implícitas o explícitas –suministrando capacitación gratuita, insumos o equipos intermedios de bajo costo, capital de trabajo con tasas de interés vigentes en el mercado, traslado de los participantes a ferias comerciales, etc. En algunos casos, existen estipulaciones explícitas dirigidas a reducir las subvenciones a lo largo del tiempo, llevando o forzando a los participantes a pagar en forma gradual con medios propios y a volverse independientes.

Quinto, la mayoría de las intervenciones ayudaba a los participantes a tener acceso al crédito –ya sea subsidiado directamente a través del proyecto, o bien, del mercado crediticio local con ayuda del proyecto, en la forma de capacitación sobre cómo tener acceso al crédito, actuando como cosignatario para el préstamo (y, por lo tanto, aportando la garantía), o mediante la acción colectiva, que fue la clave para obtener préstamos.

#### *Principales acciones específicas de las intervenciones a nivel de la cadena*

Con respecto a las acciones a nivel del acceso a los insumos, destacan varios aspectos generales.

Primero, las intervenciones que promueven el procesamiento de cultivos alimentarios y no alimentarios acostumbran incluir capacitación en la producción del insumo intermedio (frutas y hortalizas, leche, truchas, árboles de pino). Esto significa que los nuevos proyectos en favor del ERNA no han inducido necesariamente al abandono de las intervenciones en el sector agrícola, sino que han servido para orientarlas.

Segundo, en los casos en que sea necesario, las intervenciones intentan facilitar el acceso a los insumos (factores o insumos intermedios) para la producción de manufactura de productos no alimentarios como, por ejemplo, constituyendo organizaciones económicas rurales para la compra de láminas de metal de uso en la industria metalúrgica en Honduras, o bien, vendiendo arcilla a los artesanos en Perú o proveyendo equipo a los procesadores de alimentos en Colombia. En algunos casos (tales como en el procesamiento de truchas en Perú), el proyecto facilitó la inversión de una empresa privada de gran escala en equipo e infraestructura para las organizaciones económicas rurales. En otros casos, el proyecto o programa, en coordinación con diversos niveles del gobierno, facilitó el mejoramiento de la infraestructura en el área, según las necesidades de las actividades productivas.

En relación con las acciones a nivel de la producción rural no agrícola, destacan varias acciones importantes. La mayoría de las intervenciones incluyen de manera abrumadora capacitación, capacitación y más capacitación. El énfasis radica en las técnicas de producción, pero también se incluye capacitación para entender y cumplir con las normas y buscar la certificación. En algunos casos, la capacitación se realiza mediante plantas piloto que ofrecen demostraciones, por ejemplo, sobre el procesamiento de la leche en Perú. Asimismo, los proyectos brindan equipo subsidiado y capital semilla para la planta.

Con respecto a la comercialización, destacan varias acciones:

- Casi todas las intervenciones tienen un componente de investigación e identificación de mercados, con un plan de comercialización como producto final.
- En la mayoría de los proyectos que incluyen capacitación en comercialización, esta actividad abarca una serie de elementos (embalaje, distribución, identificación de la demanda).
- Muchos proyectos facilitan contactos con los compradores, por ejemplo, a través de viajes a ferias comerciales, a cadenas de supermercados, a tiendas.
- Algunos proyectos facilitaron o se hicieron cargo de la venta directa de la mercancía, por ejemplo, a través de empresas procesadoras, adquisiciones del gobierno o exportadores.

El resto de este informe explora en detalle, con ejemplos, las prácticas óptimas derivadas de las principales acciones y enfoques antes mencionados.

**Cuadro A9.1 Características básicas de los estudios sobre intervenciones**

<i>Intervención</i>	<i>Año de inicio</i>	<i>Enfoque de la actividad</i>	<i>Mercado(s) meta</i>	<i>Participantes meta</i>	<i>Ejecutores</i>	<i>Patrocinadores</i>
Brasil – Rio Grande do Norte	1999	Manufactura de ropa	Principalmente zona urbana al sur de Brasil, pero también urbana local	Trabajadores rurales en organizaciones económicas rurales	Gobiernos estatales y municipales y ONG nacionales	Gobierno de Brasil
Brasil – Paraná	1999	Alimentos procesados	Principalmente urbana local	Trabajo por cuenta propia	Concejos estatales y municipales	Banco Mundial y gobierno de Brasil
Chile – nacional	1992	Turismo rural	Urbana nacional y extranjera	Trabajo por cuenta propia, individuos y organizaciones económicas rurales	Gobierno de Chile (INDAP)	Gobierno de Chile
Honduras – región de Lempira	1988	Agricultura, manejo de recursos naturales y diversos ERNA	Rural local y local-de exportación y urbana local	Hogares agrícolas y trabajadores de pueblos rurales, asociaciones	FAO y ministerios de agricultura	FAO y gobierno de Honduras
México – región de Chiapas	1986	Cultivo, procesamiento, comercialización de café	Urbana nacional y de exportación	Agricultores en la cooperativa	Cooperativa	Inicialmente iglesia católica, luego gobierno de México, luego con autofinanciamiento
Perú – región de Huancayo	1998	Cría y procesamiento de truchas	Urbana nacional y principalmente de exportación	Organizaciones económicas rurales y empresas privadas grandes	USAID y gobierno de Perú	USAID y gobierno de Perú

**Cuadro A9.2 Características básicas de los estudios de intervención concluidos**

<i>Intervención, por lugar</i>	<i>Año de inicio</i>	<i>Enfoque de la actividad</i>	<i>Mercado(s) meta</i>	<i>Participantes meta</i>	<i>Ejecutores</i>	<i>Patrocinadores</i>
Brasil, Rolante, Estado de Río Grande do Sul	1997	Diverso: Programa (que dio inicio a 11 proyectos) para la promoción del empleo en una serie de servicios y actividades de manufactura (en especial el agroprocesamiento)	Rurales y urbanos, dentro de la región	Organizaciones económicas rurales, PYMES y trabajadores	Municipalidad de Rolante	Municipalidad de Rolante (que busca fondos en los más altos niveles del gobierno)
Brasil, Dos Irmaos, Río Grande do Sul	2000	Turismo rural (en colonia alemana y zona cafetalera)	Clientes de ciudades aledañas	Hogares agrícolas en asociación	Municipalidad, varias asociaciones locales y agencias de extensión estatales	Municipalidad
Colombia, región de Cundinamarca	2000	Diverso: Programa (que dio inicio a 37 proyectos) para la promoción del empleo en una serie de servicios y actividades de manufactura	Rurales locales y urbanos regionales	Organizaciones económicas rurales	Gobierno de Cundinamarca (regional) y el IICA	Gobierno de Cundinamarca y el IICA
Paraguay, Departamento del Chaco	1999 - 2003	Procesamiento y comercialización de productos lácteos	Compras del sector público (para los programas escolares de leche)	Organizaciones económicas rurales de agricultores	Gobierno regional y concejos de desarrollo comunal	Gobierno de Perú
Perú, Arequipa	1992	Procesamiento y comercialización de productos lácteos	Regional urbano	Pequeños agricultores	ONG (CEDER y FONDESURCO)	InterAmerican Foundation (EE.UU.) y Fondo Contravalor Perú-Canadá
Perú, región de Cajamarca	2000	Procesamiento y comercialización de productos lácteos: proyecto piloto para mejorar la fabricación de queso, diversificación, almacenamiento, comercialización	Urbano regional	PYMES y trabajadores	La ONG local “Centro Ideas”	GTZ y la ONG “Centro Ideas”
Perú, región de Chulucanas	1998	Fabricación y comercialización de artesanía en arcilla	Exportación	PYMES	La ONG peruana “ADEX” (asociación para el desarrollo de exportaciones) y ATA, internacional, <a href="http://www.aid2artisans.com">www.aid2artisans.com</a>	USAID y empresas exportadoras
Venezuela, Estado de Miranda	1998-2001	Procesamiento de alimentos (principalmente horticultura)	Rural local y urbano regional	Pequeños agricultores y PYMES manejadas por mujeres	La organización sin fines de lucro “Fundación Polar”, <a href="http://www.fpolar.org.ve">www.fpolar.org.ve</a> y la asociación de agroindustrias rurales (local)	La organización sin fines de lucro “Fundación Polar”, constituida por una importante compañía de alimentos venezolana

**Cuadro A9.3 Principales acciones en los estudios de intervención encargados**

<i>Intervención</i>	<i>Acciones a nivel meta (vinculadas a DEL y a la demanda)</i>	<i>Cadena de la oferta: acceso a los insumos</i>	<i>Cadena de la oferta: producción</i>	<i>Cadena de la oferta: comercialización</i>
Brasil – Rio Grande do Norte (organizaciones económicas rurales de producción de ropa)	(a) Coordinación entre gobierno municipal, gobierno estatal y ONG nacional (SEBRAE), (b) organizaciones económicas rurales productoras de ropa firman contrato con empresa importante, (c) empresa identifica demanda y mercados	No se dispone de información	Capacitación en costura	Empresa privada comercializa productos en la zona urbana del sur de Brasil y a nivel local
Brasil – Paraná (procesamiento de alimentos)	(a) Concejos municipales identifican inversiones públicas necesarias, (b) dirección del proyecto a nivel regional, concejos municipales y gobierno estatal coordinan para inversiones públicas y para crear coordinación entre las agencias estatales a fin de mejorar las reglamentaciones y crear un entorno propicio	Capacitación en producción de hortalizas	Capacitación en procesamiento	(a) Capacitación en embalaje y comercialización, (b) facilitación de contactos con compradores (por ejemplo, supermercados en ciudades locales), (c) trabajo con el gobierno estatal para la certificación de empresas (salud, inocuidad)
Chile – nacional (turismo rural)	(a) Programa nacional (INDAP) trabaja con organizaciones económicas rurales e individuos por región, (b) suministrar financiamiento y asistencia técnica	Vínculos con INDAP para servicios de capacitación y préstamos a pequeños agricultores	Préstamos subsidiados a participantes y creación de normas nacionales	Conferencias nacionales y publicidad en general
Honduras – región de Lempira (diversas manufacturas)	(a) Concejos municipales identifican demanda e interés de la oferta local, (b) el proyecto trabaja con organizaciones económicas rurales e individuos, (c) el proyecto ayudó a organizar asociaciones comerciales, (d) ayuda a los participantes (mediante la organización) a tener acceso a fuentes de crédito locales, (e) coordina con el gobierno de Honduras para mejorar la infraestructura, (f) coordina con las ONG y con el programa nacional de formación profesional (INFOP)	(a) Organizó la compra de insumos de la cooperativa para artículos de metal, (b) vínculo con programa en manejo de bosques de pino (insumos para trabajos en madera)	Capacitación (junto con INFOP) en carpintería y metalurgia, procesamiento de quesos, fabricación de ladrillos	(a) Contactos con compradores/visitas a mercados, (b) capacitación en identificación y adaptación de mercados
México – región de Chiapas (procesamiento de café)	Cooperativa grande que posee su propia planta de procesamiento y puntos de venta en ciudades mexicanas importantes y vínculos con comercializadores extranjeros	Capacitación en producción agrícola	(a) Capacitación y supervisión de la producción de café, (b) certificación orgánica de tercera parte	Distribución directa mediante puntos de venta propios de la cooperativa y contratos con vendedores extranjeros
Perú – región de Huancayo (procesamiento de truchas)	(a) El proyecto ayudó a vincular empresa privada de procesamiento/exportación y organizaciones económicas rurales de pequeños productores: realizó el estudio técnico y de mercado, organizó contactos/negociaciones, (b) empresa privada financió mejoras de capital en fincas cooperativas	Empresa privada invirtió en equipo de piscicultura para organizaciones económicas rurales	Empresa procesa el pescado de conformidad con normas internacionales	Empresa comercializa el pescado

**Cuadro A9.4 Principales acciones en los estudios de intervención concluidos**

<i>Intervención, por lugar</i>	<i>Intervenciones a nivel meta</i>	<i>Intervenciones a nivel del acceso a los insumos</i>	<i>Intervenciones a nivel de la producción rural no agrícola</i>	<i>Intervenciones a nivel de la comercialización</i>
Brasil, Rolante, Estado de Rio Grande do Sul; programa de amplio alcance	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los actores son el concejo municipal, la institución de extensión regional, varias organizaciones económicas rurales y el sindicato rural</li> <li>2. Los actores diagnosticaron mercados para el ERNA y formularon un plan, buscaron financiamiento, iniciaron 11 proyectos de ERNA en servicios (por ejemplo, turismo) y manufactura (por ejemplo, alimentos procesados)</li> <li>3. Coordinación interinstitucional a nivel municipal para lograr condiciones propicias para el ERNA (por ejemplo, reducir las barreras legales)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Infraestructura de producción: La mayor parte de las inversiones rurales a cargo de la municipalidad canalizadas a través del proyecto</li> <li>2. Servicios públicos (salud, sanidad)</li> <li>3. Gobierno federal, estatal, local y Banco Mundial</li> </ol>	Principalmente en capacitación	A cada proyecto se le asignó un comité municipal para estudiar el mercado para los productos generados por el ERNA
Brasil, Dos Irmaos, Rio Grande do Sul	El proyecto sigue 4 pasos: (1) investigación de mercados en cuanto a qué servicios de turismo desean los clientes potenciales, (2) desarrollo de la organización, (3) asistencia técnica para la asociación (con la ayuda de EMATER, una agencia de extensión regional), (4) evaluación	Identificación de cambios necesarios en condiciones sanitarias y asistencia técnica	Capacitación para recibir clientes	Desarrollo de un plan de comercialización e investigación de las necesidades del cliente
Colombia, región de Cundinamarca; programa de amplio alcance	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Financiamiento para ideas de proyectos de ERNA propuestos por las comunidades.</li> <li>2. Vínculos explícitos con otras organizaciones /ONG</li> <li>3. Asistencia técnica, involucrando a estudiantes universitarios locales.</li> <li>4. Aprender haciendo y desarrollo de organizaciones</li> <li>5. Énfasis en sostenibilidad financiera (los participantes deben ahorrar e invertir en la actividad; solo se trabaja 1 año con el grupo)</li> </ol>	El programa financia el 85% del equipo/herramientas que necesita un proyecto específico; la comunidad paga el 15% restante	El programa presta asistencia técnica	La organización comunitaria a cargo de un proyecto específico identifica la demanda del mercado localmente o en las ciudades de la región
Paraguay, Departamento del Chaco; productos lácteos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cambiar las compras del sector público de productos lácteos de grandes a pequeños agricultores</li> <li>2. Trabajar con pequeños productores de leche y que forman parte de organizaciones económicas rurales</li> <li>3. Subvencionar bienes a lo largo de la cadena</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vacas más productivas</li> <li>2. Capacitación</li> </ol>	Plantas de procesamiento y capital semilla para inversiones privadas adicionales, capacitación	Compra del producto por parte del gobierno

**Cuadro A9.4 Principales acciones en los estudios de intervención concluidos**

<i>Intervención, por lugar</i>	<i>Intervenciones a nivel meta</i>	<i>Intervenciones a nivel del acceso a los insumos</i>	<i>Intervenciones a nivel de la producción rural no agrícola</i>	<i>Intervenciones a nivel de la comercialización</i>
Perú, Arequipa; productos lácteos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollar plantas piloto para demostraciones y capacitación, y para introducir productos a mercados urbanos y generar demanda</li> <li>2. Organizar grupo para la comercialización y producción de leche</li> <li>3. Trabajar con productores sobre las normas, uniformidad y etiquetado, para vender en los mercados urbanos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Irrigación</li> <li>2. Ganado lechero</li> <li>3. Condiciones sanitarias</li> <li>4. Crédito</li> </ol>	Plantas piloto utilizadas para capacitación y demostraciones	Planta piloto vendió productos lácteos en la ciudad para familiarizar a los comerciantes y competir con empresas importantes (Leche Gloria)
Perú, región de Cajamarca; proyecto de productos lácteos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Enfoque participativo para el procesamiento y almacenamiento de la leche, el mejoramiento y la diversificación de productos, y la comercialización.</li> <li>2. El proyecto suministró equipo y capacitación para una planta de procesamiento de leche para la cooperativa (promovida como una planta piloto para que sea emulada por el sector privado)</li> </ol>	Promover el poco uso de insumos externos en la producción lechera	El proyecto proporciona equipo, infraestructura y capacitación	El proyecto financió contactos en el mercado (viajes de participantes) en zonas urbanas
Perú, región de Chulucanas; manufactura de artesanía en arcilla	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Provisión de servicios a artesanos locales a través de CEDAR (Centro de Artesanos de Chulucanas), una ONG</li> <li>2. Primero, CEDAR y ATA (ONG internacional) analizan el mercado, después brindan asistencia técnica a lo largo de la cadena de la oferta.</li> <li>3. Buscar más financiamiento local y de donantes.</li> </ol>	CEDAR vende arcilla a artesanos y brinda distintas opciones de asistencia técnica	CEDAR trae expertos internacionales en diseño de ATA para capacitar a artesanos locales en diseño y producción	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Trabaja con exportadores (contratos para vender a través de ellos)</li> <li>2. Lleva los productos y a los artesanos a ferias comerciales nacionales e internacionales en EE. UU. y Europa</li> </ol>
Venezuela, Estado de Miranda, productos hortícolas procesados	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Focalización en la capacitación (80% del presupuesto) y organización del grupo</li> <li>2. Enfoque de cadena: secuencia de acciones desde la producción del cultivo, hasta el procesamiento y la comercialización</li> <li>3. Focalización en la etapa semi-comercial (diversificación de productos, adaptación del procesamiento a las normas de inocuidad de alimentos, enfoque en el mercado local</li> <li>4. Fondo rotatorio con capital semilla del proyecto pero con intereses para ayudar en la transición al enfoque comercial</li> </ol>	Capacitación en producción de frutas y hortalizas	Capacitación en procesamiento	Capacitación en la comercialización y el establecimiento de centros de venta

### *Síntesis de los hallazgos sobre prácticas y estrategias óptimas a “nivel meta”*

Nosotros definimos una acción a “nivel meta” como una intervención que no es específica a un nivel de la cadena de la oferta para un producto rural no agrícola, sino que:

- Mejora el entorno propicio general para las actividades del ERNA.
- Identifica y vincula los esfuerzos de promoción del ERNA con las crecientes fuentes de demanda.
- Promueve vínculos entre esfuerzos específicos a fin de promover el ERNA y los esfuerzos generales de gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales para fomentar el desarrollo económico local (DEL).

La mayoría de los proyectos estudiados tienen como su perspectiva de planificación y operacional el espacio rural, que incluye la zona rural y las zonas rur-urbanas. Lo anterior conduce a acciones dirigidas a coordinar con los esfuerzos emprendidos por otras partes interesadas en el desarrollo de la zona, incluyendo el gobierno, ONG, asociaciones y empresas del sector privado.

Asimismo, el trabajo de los proyectos de “prácticas óptimas” va más allá de los parámetros tradicionales del enfoque en el lado de la oferta. En su lugar, la perspectiva adoptada por el proyecto es concentrarse en la demanda del mercado y cumplir con los requerimientos impuestos por esa demanda a través de las mejoras en toda la cadena de la oferta, desde el acceso a los insumos, pasando por la producción, hasta llegar a la comercialización. Lo anterior es una práctica óptima porque, de lo contrario, el éxito inicial en un nivel de la cadena puede ser socavado por cuellos de botella en otros niveles –y el éxito del lado de la oferta puede ser interrumpido por la falta de demanda del mercado. Es decir, unas prácticas de producción excelentes pero con una comercialización deficiente tienen como resultado productos no vendidos. A continuación, destacamos y abordamos varias prácticas óptimas específicas.

*Establecer el aparato institucional general necesario para identificar las oportunidades de mercado y, posteriormente, coordinar las acciones necesarias abocadas a mejorar la cadena de la oferta a fin de cumplir con los requerimientos del mercado.* Una primera práctica modelo es organizar asociaciones locales o concejos municipales para promover el ERNA. El Recuadro A9.1 ilustra esta práctica. Las asociaciones ofrecen un foro para el debate en torno a las opciones de ERNA, mercados potenciales e intervenciones necesarias a nivel comunitario para mejorar las cadenas de la oferta (por ejemplo, para mejorar la infraestructura). Esto puede servir para generar ideas e identificar las necesidades, coordinar las acciones locales y vincular las acciones comunitarias locales con las acciones de gobiernos regionales y nacionales.

*Desarrollar organizaciones económicas rurales para buscar las oportunidades de mercado identificadas por los concejos municipales y entidades regionales.* La mayoría de los proyectos estudiados trabajan principalmente con organizaciones económicas rurales (como las cooperativas), por varias razones: (a) para distribuir los costos fijos en más unidades y crear economías de escala, (b) para crear una masa crítica para la inversión, (c) para desarrollar capacidad en las organizaciones locales existentes como parte del compromiso filosófico del proyecto, (d) para conectarse mejor con el financiamiento local que requiere que solo los grupos soliciten préstamos (e) para crear una masa crítica de la oferta para el mercado; existe una creencia implícita de que solo los grupos, no los individuos, tienen oportunidad en mercados competitivos (f) para bajar los costos de transacción y aumentar la transferencia de información, en vista de que las asociaciones promuevan el capital social.

Los proyectos tienden a trabajar ya sea con grupos que existían al inicio de los mismos (tales como en el proyecto de la FAO en Honduras) o bien, a establecer grupos nuevos (tales como en el proyecto al noreste de Brasil). Asimismo, tienden a planificar de manera conjunta con las organizaciones en lugar de imponer planes. El proyecto en Honduras trabajó con la asociación ganadera en el pueblo rural de Guarita con el propósito de planificar una empresa de productos lácteos para vender el producto en la región. Además, ayudó a organizar la formación de una nueva asociación de trabajadores en metalurgia.

### **Recuadro A9.1 Coordinación de los concejos municipales con el gobierno regional para crear condiciones propicias para el ERNA**

Las intervenciones crean o refuerzan los “concejos municipales” o asociaciones similares, para organizar y canalizar la interacción con los gobiernos regionales y nacionales. A continuación, se ofrecen ejemplos de lo anterior.

*Proyecto Brasil/Paraná (estudio comisionado).* El proyecto Brasil/Paraná utilizó los concejos municipales existentes establecidos en el marco de un programa de cuencas en Paraná, auspiciado por el Banco Mundial. Los concejos patrocinan foros donde la comunidad recomienda zonas de agroprocesamiento y comercialización que desea mejorar, y eso se convierte en la base de las acciones del proyecto. Las demandas son canalizadas como una propuesta ante el Comité Regional Ejecutivo. Este último las analiza y aprueba, para luego enviarlas a las agencias gubernamentales regionales. El Comité proporciona retroalimentación a los concejos en torno a las acciones necesarias para cumplir con las reglamentaciones. A continuación, los gobiernos locales y estatales prestan asistencia técnica y financiera, capacitación y coordinación para los entes normativos estatales, con el propósito de facilitar la certificación de los productos hortícolas procesados con una etiqueta de calidad. El proyecto trabaja en estrecha colaboración con el gobierno regional con miras a simplificar las reglamentaciones y consolidar y vincular las agencias (en comités ejecutivos regionales) relacionadas con la salud humana y la sanidad agropecuaria, el procesamiento y la inocuidad de los alimentos, para ayudar a los empresarios rurales a obtener la personalidad jurídica y, como resultado, expandir sus mercados a las zonas urbanas. Además proveen “kits” a los participantes para ayudarles a cumplir con el registro de empresarios.

*Proyecto Perú/Huancayo (estudio comisionado).* El programa (en el que encaja el proyecto de procesamiento de la trucha) ha promovido los Comités de Apoyo Regional, que están integrados por representantes del gobierno regional, organismos públicos locales, gobiernos municipales, asociaciones empresariales, asociaciones de agricultores y universidades. El Centro de Servicios Empresariales promueve el diálogo en el seno de los comités para lograr una mejor coordinación regional de políticas e inversiones públicas. Asimismo, trabaja con el gobierno regional (CTAR), el Ministro de Pesca y la Red de Servicios de Desarrollo Empresarial, con el fin de coordinar las acciones promocionales y auspiciar talleres de capacitación en administración.

*Proyecto Brasil/Rolante (estudio concursado).* En 1997, la municipalidad de Rolante desarrolló un plan de desarrollo rural de varios años con el propósito de apoyar las actividades que integran el empleo rural (procesamiento de lácteos, cuero y fábricas de zapatos), la creación de nuevos trabajos, la supervisión de la calidad de vida y la protección ambiental. En colaboración con EMATER/RS (la agencia de extensión estatal), la Secretaría Municipal de Agricultura, una cooperativa de crédito rural, la unión de trabajadores rurales, algunas asociaciones de productores agrícolas, el Servicio de Inspección de Salud Animal y otras instituciones locales, se creó el Concejo Municipal de Desarrollo Rural. Este concejo estaba a cargo de diseñar un plan que incluyera acciones dirigidas a crear proyectos para la producción de bienes y servicios públicos (servicios de salud, meriendas escolares, transporte escolar), así como bienes y servicios privados (procesamiento de alimentos, artesanías, galletas, servicios de salubridad (para las empresas), turismo rural y taxis públicos).

*Selección de mercados específicos para el ERNA, preferiblemente caracterizados por una demanda creciente basada en “motores de crecimiento”.* Un “mercado” se define aquí como la demanda para un producto específico, por un grupo socioeconómico específico, en un lugar específico (por ejemplo, demanda de frijoles rojos por los pobres en Lima). Un “motor” es una actividad económica que genera una demanda creciente para otras actividades económicas, por medio de tres vías: (1) aumentar los ingresos que después dan origen a la creciente demanda de los consumidores para los productos de otras actividades, (2) crear demanda derivada para los insumos de otras actividades, (3) crear demanda derivada para el procesamiento y la comercialización posterior. El motor puede ser local (tal como un período de auge en el sector agrícola de la zona rural en cuestión) o externo (como una mina o ciudad vecina, o bien, una economía boyante fuera de la región, de donde las poblaciones rurales locales derivan ingresos por concepto de remesas).

Una práctica modelo para una intervención en ERNA es vincular la promoción (del lado de la oferta) de actividades de ERNA con fuentes identificadas para los productos de esas actividades.

### **Recuadro A9.2 Desarrollo de organizaciones económicas rurales como elemento esencial del proyecto**

*Venezuela (estudio concursado).* En 1998, la Fundación Polar de Venezuela, entidad sin fines de lucro creada por una importante compañía de alimentos, dio inicio a un proyecto de tres años en el Estado de Miranda, con el objetivo de fortalecer el nivel socioeconómico de una población en particular mediante la organización de un mecanismo para producir, procesar y comercializar productos agrícolas seleccionados. El proyecto está dirigido a pequeños agricultores y artesanos con poca instrucción académica. Tres componentes constituyen su esencia: producción de bienes agrícolas, procesamiento de productos hortícolas y comercialización de bienes procesados. La estrategia básica era crear incentivos para vincular los diferentes pasos a la cadena agroproductiva. La idea central radicaba en crear un espacio para los nuevos empleos no agrícolas requeridos para tal integración. Se establecieron cuatro incentivos principales: (1) capacitación y organización de grupos, (2) etapas de ejecución consecutivas, (3) un fondo de subsidios y (4) apoyo a las diferentes etapas de comercialización. La capacitación tenía un doble propósito: principios básicos para la organización social y las capacidades administrativas/empresariales, y capacidades técnicas en producción y comercialización. El resultado fue la creación de una organización civil con la participación de hombres y mujeres. Para fortalecer este proceso, se requirió de la colaboración de consultores especializados. Como una actividad permanente, la capacitación consume cerca del 80% del presupuesto anual de operaciones.

El proyecto tiene dos alternativas de prácticas óptimas. Por un lado, se puede seleccionar *a priori* un producto derivado del ERNA (como el queso) pero posteriormente, es necesario elegir el mercado meta de acuerdo con la existencia de motores de crecimiento que aumentarán los ingresos e impulsarán la demanda de queso. Por ejemplo, el proyecto podría observar que el mercado rural local tiene una capacidad limitada para absorber más queso y, en consecuencia, dirigirse al mercado en crecimiento (y a los ingresos cada vez mayores) de una ciudad local intermedia. Por otro lado, el proyecto puede seleccionar un mercado meta general (como pueblos locales en expansión) e indagar “cuáles productos del ERNA desean comprar los consumidores en los pueblos y si los habitantes rurales pueden producirlos a un costo y una calidad competitivos”.

El Recuadro A9.3 muestra diferentes mercados meta, cada uno de los cuales es impulsado por diferentes motores (industrialización a nivel nacional, remesas enviadas por emigrantes, períodos de auge agrícola, etc.). Cabe observar que la mayoría de las intervenciones estudiadas se encuentran en zonas pobres, de manera que solo en unos pocos casos la oferta de RNFE se dirige a mercados rurales en crecimiento con un período de auge en la agricultura como el motor. Por lo tanto, en la mayoría de los casos los mercados (fuera de la zona rural en la que opera el proyecto) están creciendo a una velocidad mucho mayor y tienen menos riesgo (en términos de la fluctuación de la demanda) y pueden absorber una mayor cantidad de productos de origen no agrícola que los mercados rurales locales. Ese factor persuadió a los proyectos a enfocarse en esos mercados no locales.

*Desarrollar acceso a bienes necesarios para cumplir con los requerimientos del mercado de RNFE.* Cada mercado tiene requerimientos específicos con respecto al costo, la calidad, la inocuidad, la uniformidad, el volumen y los plazos. Estos requerimientos implican necesidades en cuanto a la capacidad y, por lo tanto, acceso a los activos por parte de los productores no agrícolas (tanto como individuos y como grupos).

*El primer activo requerido es la capacidad/el conocimiento relacionado con el mercado y las tecnologías.* Esto reviste especial importancia en los nuevos y competitivos mercados fuera de los mercados rurales tradicionales, donde el productor se encuentra en un territorio que le es familiar y el “conocimiento local” es suficiente. La capacitación a menudo tiene lugar en las áreas de producción y comercialización, no solo en producción, como era la tradición. Asimismo, se imparte capacitación tanto de manera “enlatada” como adaptada, flexible y práctica, en planificación estratégica y descubrimiento de mercados. Existe un reconocimiento incipiente en la mayoría de los proyectos en el sentido de que el mercado está cambiando rápidamente y que la flexibilidad, y no el simple aprendizaje por memorización, deben ser elementos básicos de las estrategias de supervivencia. La capacitación en comercialización suele impartirse de manera “práctica” a grupos que viajan para encontrarse con los compradores.

*El segundo activo son las capacidades empresariales y administrativas.* Muchos de los programas/proyectos reconocieron que para resistir los embates de las fuerzas centrífugas generadas por los mercados competitivos, los participantes de organizaciones económicas rurales, necesitarían capacidades para administrar sus organizaciones. Pero, como se mencionó anteriormente, una serie de proyectos fueron más allá de la orientación hacia adentro, que

se concentra en el desarrollo de la organización, para enseñar a los participantes destrezas empresariales (cómo encontrar y penetrar nuevos mercados) y a administrar sus actividades en un entorno de mercado que exige prestar atención a la coordinación en la cadena y a normas de calidad. Los proyectos de ERNA de calidad hacen énfasis en una nueva cultura en la que los individuos destaquen la calidad, la responsabilidad en la entrega y en el cumplimiento de las normas de inocuidad y calidad. Esto último se relaciona con el siguiente punto

#### **Recuadro A9.3 Identificación de opciones de mercados meta**

*Los mercados internacionales como mercados meta.* El proyecto Perú-Huancayo vincula la producción y el procesamiento de trucha a mercados internacionales: el mercado local para estos productos es sumamente limitado, mientras que en los mercados internacionales los crecientes ingresos impulsan un rápido aumento en la demanda de mariscos frescos y procesados. Los requisitos en cuanto a la inocuidad, la calidad y el embalaje, son bastante estrictos. Cabe observar que esta oportunidad empresarial fue identificada por un consorcio local que ganó una competencia patrocinada por el proyecto. A la cabeza del consorcio se encontraba la universidad local (Universidad Cayetano Heredia), el Centro de Apoyo Rural y una empresa privada, Inform@ccion. Ellos realizaron estudios sobre el potencial del mercado e identificaron el mercado de trucha procesada como una oportunidad halagüeña.

*Mercados urbanos nacionales como el mercado meta.* El proyecto en Chile vincula los servicios de turismo rural a la demanda derivada de economías urbanas en crecimiento y a la demanda internacional. En el decenio pasado, con un crecimiento significativo de los ingresos, se ha observado un rápido aumento de la demanda de servicios en el sector urbano, incluyendo el turismo. Parte de esa demanda se satisface con complejos hoteleros en la playa, en sitios para esquiar y giras a las islas. Sin embargo, las zonas rurales ofrecen una gama de oportunidades para el turismo como, por ejemplo, el turismo étnico y ecológico, así como campamentos en zonas rústicas y servicios derivados para turistas en tránsito a otras áreas, que deseen hospedarse en un hotel rural, comer en un restaurante en la carretera, o bien, comprar artesanía de los pobladores rurales. El INDAP identificó esa demanda y estableció un programa de gran magnitud en 1992 para ofrecer esos servicios principalmente a consumidores urbanos.

*Pueblos rurales y ciudades intermedias como mercados meta.* Los pueblos rurales y las ciudades intermedias están creciendo muy rápidamente en muchas regiones de América Latina. En las zonas rurales más pobres, ese incremento se ve impulsado por el éxodo de sus habitantes, por el empleo en los servicios públicos y el comercio localizado principalmente en los pueblos, así como por las remesas provenientes de la población emigrante. En las zonas con mayor riqueza y sectores primarios más dinámicos, la manufactura y, finalmente los servicios, crecen y se aglomeran en los pueblos rurales y ciudades intermedias. Los ingresos y la población y, por ende los mercados de productos de origen no agrícola, están creciendo más rápido en esos pueblos que en las zonas rurales más pobres. De ahí que los pueblos y las ciudades intermedias constituyan mercados meta atractivos para los productos de actividades no agrícolas. Por ejemplo, el proyecto en Honduras reconoció que los pueblos rurales están creciendo rápido en y cerca de la región pobre de Lempira, por lo que concibió una serie de actividades rurales no agrícolas para ofrecer bienes y servicios a los pueblos en expansión. Por ejemplo: (a) los consumidores con ingresos cada vez mayores desean alimentos procesados, en especial en productos lácteos y frutas/hortalizas, de manera que el proyecto estimuló el procesamiento de quesos y encurtidos, (b) a la población itinerante le gusta invertir sus remesas en nuevas edificaciones y en mejoras en la vivienda, de manera que el proyecto promovió la metalurgia para ofrecer aparatos eléctricos para cocinas y talleres, puertas y cortinas, cubetas y machetes, así como ladrillos y muebles. Además, ha adaptado estos productos para que compitan con las importaciones de bajo costo de fuera de la región, aunque esto sigue siendo un desafío.

*Mercado de compras del sector público.* El estudio de Paraguay (concurado): El Comité de Pequeños Productores de Productos Lácteos y la Junta Comunal de Desarrollo crearon un proyecto para proveer leche para las meriendas escolares en el Departamento de Presidente Hayes, en Paraguay. Se trata de un proyecto de cuatro años (1999 – 2003) dirigido a captar el presupuesto nacional asignado para las meriendas escolares y, en el futuro, agregar valor a la producción láctea mediante el procesamiento de la leche, que se produce en gran escala en la región. El gobierno departamental gasta cerca de US\$300.000/año en meriendas escolares para unos 16.750 estudiantes en 51 escuelas de la región. Hasta 1998, la leche se obtenía de varias organizaciones económicas rurales (de grandes agricultores) ubicadas en otras regiones, a pesar de que el Departamento de Presidente Hayes tiene actividad ganadera (2.100.000 cabezas) y suficiente leche para satisfacer el consumo de los niños en las escuelas

*El tercer activo son nuevas “reglas del juego”.* En general, el crecimiento de los nuevos mercados competitivos de los años noventa vino acompañado de un aumento en la cantidad y la exigencia de las normas de calidad e inocuidad. En muchos casos, se trata de normas específicas establecidas por supermercados importantes o cadenas hoteleras (normas privadas en lugar de públicas; véase Reardon y Farina 2000). Sin embargo, algunos de los proyectos visionarios que estudiamos reconocen que si los productores rurales desean participar en mercados competitivos, necesitan cumplir con estas exigentes normas de origen privado (de ahí se deriva el segundo activo abordado anteriormente). Asimismo, algunas intervenciones (como el programa de turismo rural en Chile o el proyecto de agroprocesamiento en Brasil-Paraná) crearon normas y certificaciones/etiquetas para informar a los consumidores sobre la aplicación de estas normas, creando así un mercado para los productos del ERNA. Lo anterior se aborda en detalle más adelante, en el nivel de comercialización de la cadena.

#### **Recuadro A9.4 Desarrollo de capacidades de producción y comercialización**

El desarrollo de conocimientos sobre el mercado es el foco de atención del proyecto en Honduras. El mismo lleva a los fabricantes de queso hondureños a cruzar la frontera para reunirse con compradores en mercados de El Salvador. La capacitación no se limita a las actividades realizadas por el proyecto, sino que se establecen vínculos con otras entidades que pueden hacer un mejor trabajo de capacitación en ciertos aspectos. Un ejemplo de ello es el proyecto de Honduras que utiliza al INFOP, el Instituto Nacional de Formación Profesional, para impartir capacitación en carpintería y metalurgia.

La mayoría de los proyectos estudiados emplean recursos externos nacionales para la capacitación y así “apalancan” sus propios recursos y mejoran la calidad y la cantidad de la capacitación.

*El cuarto activo es el acceso a los mercados crediticios.* Por lo general, las instituciones financieras figuran como “infraestructura liviana”. Todos los proyectos estudiados tenían una actividad importante, a saber, brindar crédito subsidiado (sustituyendo las instituciones financieras ausentes), facilitar el acceso a empréstitos de fuentes no subsidiadas, tales como bancos locales y organizaciones económicas rurales, o bien, desarrollar directamente instituciones financieras como las organizaciones económicas rurales.

La mayoría de los proyectos cuentan con algún sistema de asistencia financiera. Algunos ayudan a sus clientes a obtener crédito, por ejemplo, de organizaciones financieras rurales en el área (Honduras) o suministran diversos préstamos directos (el proyecto de Chile).

*El quinto grupo de activos requerido es la infraestructura pesada.* Solo unos cuantos de los proyectos estudiados tienen un mandato para construir infraestructura básica como carreteras. Sin embargo, varios de ellos alientan de manera explícita a otras agencias a mejorar la infraestructura que facilite la realización de actividades no agrícolas.

Por ejemplo, en la región donde se llevó a cabo el proyecto Perú/Huancayo, el programa de caminos rurales fue iniciado en 1995 por el Ministerio de Transporte, Comunicación, Vivienda y Construcción, con financiamiento del Banco Mundial y el BID. En el marco de este proyecto, las carreteras fueron mejoradas por 800 empresas constructoras y se están manteniendo 400 microempresas (23 en el Corredor Económico de Huancayo). Actualmente, algunos de estas están vinculadas a las actividades de producción de trucha de las dos partes.

#### **Acciones específicas a niveles particulares de la cadena de la oferta**

En esta sección se abordan las acciones que son específicas a niveles particulares de la cadena de la oferta, comenzando desde arriba en la cadena, desde el suministro de insumos para la producción no agrícola, la producción no agrícola, hasta la distribución/comercialización de productos de origen no agrícola.

##### *Acciones dirigidas a promover el acceso a insumos por parte de los productores rurales no agrícolas –materia prima y equipo*

La presente sección es, en el ámbito de la promoción del ERNA, el equivalente a proporcionar semillas en un proyecto agrícola. Así como para un proyecto en el sector agrícola es fundamental contar con el tipo adecuado de semilla (que sea compatible con el proceso de producción y que genere los atributos deseados por el mercado para el producto final a un costo que mantenga la rentabilidad de la operación agrícola, si las demás condiciones

#### **Recuadro A9.5 Combinación entre el sector agrícola y la promoción del ERNA**

Originalmente, el proyecto en Honduras (estudio comisionado) era, y sigue siendo en primer lugar, un proyecto de manejo de recursos naturales y, en segundo lugar, de promoción del ERNA. El propósito ha sido vincular esos componentes para que se refuercen mutuamente: (a) la identificación de actividades del ERNA que mejoren o eliminen las restricciones a las actividades agrícolas que promueven; un ejemplo de ello es la capacitación impartida a artesanos para que fabriquen silos para almacenar la mayor producción de maíz derivada del aumento en la productividad agrícola debido al uso de las prácticas agrícolas mejoradas promovidas por el proyecto, (b) la identificación de intervenciones en agricultura y silvicultura que proporcionen insumos mejorados para las actividades derivadas del ERNA que promueve; un ejemplo de ello en el sector agrícola es la capacitación impartida para mejorar la producción lechera en la estación seca que permita procesar queso para el mercado local; un ejemplo en el campo de la silvicultura es la organización de una comunidad y su capacitación en el manejo de bosques de pino, en extracción de resina y madera, en procesamiento de resina y madera (aserradero y carpintería), así como en la comercialización de resina y muebles para pueblos locales y ciudades intermedias.

permanecen igual) para la producción no agrícola es esencial contar con insumos intermedios y de capital de la calidad y el costo adecuados.

En la práctica, la “calidad” adecuada implica un conjunto de atributos: calidad y plazos apropiados, así como inocuidad de los insumos. También implica el acceso a los insumos en las cantidades necesarias y un acceso sostenible (por ejemplo, que la periodicidad de la producción no agrícola y el acceso a los insumos concuerden). Un punto clave es que tanto la “calidad” como lo “apropiado” solo se pueden definir en relación con los requerimientos necesarios para obtener las características del producto final según lo definido por el mercado, por ejemplo, en las especificaciones del producto estipuladas en los contratos, en las categorías establecidas por el sector público o privado y en las reglamentaciones públicas.

La necesidad de combinar calidad y bajos costos plantea un desafío para los proyectos rurales no agrícolas. El dilema es que se requiere que el proyecto encuentre una fuente barata de insumos para los participantes, o bien, involucra el desarrollo de las actividades del sector primario, por lo que a menudo agrega un componente agrícola al proyecto o alienta el establecimiento de vínculos estrechos entre el proyecto y proyectos del sector primario en el área. No es una necesidad *a priori* que el productor no agrícola también produzca sus insumos –es decir, que un procesador de alimentos también sea agricultor. Esta necesidad depende de si funciona adecuadamente el mercado para

cultivos o productos agropecuarios, arcillas o prendas de vestir, o insumos para otras actividades no agrícolas. De hecho, es preferible que con el tiempo los productores no agrícolas puedan simplemente comprar sus insumos y concentrarse en la producción, a fin de sacar provecho de los beneficios de la especialización. Esto último supone que la participación en el ERNA ya no tiene como objetivo principal reducir el riesgo general en los ingresos.

Sin embargo, cabe observar que a menudo, en especial en áreas donde se practica la agricultura minifundista, el costo y la calidad de la producción del sector primario no son adecuados. Esto es particularmente válido en el caso de las frutas, las hortalizas y la leche, que son candidatas ideales para el procesamiento. La falta de atención al mejoramiento de la producción pecuaria y de cultivos socavaría el éxito en la promoción del ERNA, en especial si este último intenta concentrarse en los mercados urbanos que demanden calidad e inocuidad a un bajo costo. Lo anterior nos lleva a la primera práctica modelo que se menciona a continuación:

- Una práctica modelo es que una agencia determinada que desarrolle actividades tanto del sector agrícola como del no agrícola, las coordine y vincule en sus proyectos de campo.
- Otra práctica modelo es ayudar a los participantes a organizarse para la compra colectiva de materia prima no agrícola de uso en la producción.

Como se indicó anteriormente, los proyectos no siempre tienen la capacidad o la necesidad de promover la auto producción de los insumos intermedios. Esto, de hecho, tiene un buen precedente. Saith (1986) observa que las bases de la industrialización japonesa se encuentran en una industria rural que utilizaba únicamente insumos intermedios importados –la industria textilera utilizaba algodón importado. Un siglo antes, Gran Bretaña empleó exactamente la misma estrategia, importando algodón de sus colonias y produciendo textiles en talleres y fábricas rurales y urbanas.

#### **Recuadro A9.6 Intervenciones que ayudan a las organizaciones a tener acceso a equipo y plantas**

*Brasil/noreste (estudio comisionado).* Una de las acciones del proyecto Ceará Mirim fue ayudar a la cooperativa COOPERVALE. En 1999, 20 mujeres que antes se dedicaban a cosechar caña de azúcar, fundaron la cooperativa de costureras de Mato Grande (COOPERVALE). El grupo creció a 60 miembros y ha iniciado sus propias líneas de prendas de vestir. En la actualidad, solo el 30% de la producción total lo hacen por contrato y el resto lo comercializan en la forma de producto final a través de su propia división de comercialización. Este dinamismo le ha permitido independizarse parcialmente del proyecto (un éxito en materia de sostenibilidad...), hasta el punto que COOPERVALE asumió el liderazgo cuando el viceprefecto local –que era el principal actor en el proyecto- fue retirado de su cargo el año pasado. Este es un caso de una verdadera apropiación del proyecto.

COOPERVALE ha firmado un nuevo proyecto de acuerdo con los recién electos gobiernos locales y estatal, integrando ocho asociaciones de costura que han sido capacitadas por la cooperativa. El gobierno estatal será el cosignatario para que COOPERVALE obtenga crédito para la compra de máquinas de coser, dado que actualmente alquila el equipo. Se espera que, en el futuro cercano, un aumento en la producción le permita a COOPERVALE lanzar su propia marca. Otras fases de la producción, como el diseño, el corte, el modelaje y el control de calidad, se están introduciendo en la producción de COOPERVALE a fin de acceder el mercado directamente y firmar contratos con otras asociaciones para el ensamblaje de piezas de prendas de vestir específicas.

*Perú/Cajamarca (estudio concursado).* En 1999, IDEAS –una ONG de Cajamarca– y GTZ/PRONAMACHCS –un proyecto de desarrollo rural– lanzaron un experimento piloto para mejorar los métodos tradicionales asociados con la producción, el almacenamiento y la comercialización del queso. Los participantes eran familias rurales pobres. La idea era introducir tecnología y prácticas mejoradas en cada etapa de la cadena de la oferta, así como diversificar los productos lácteos vendidos. La meta era generar empleo y desarrollar capacidad empresarial. El proyecto construyó una pequeña planta para procesar leche en Leoncio Prado. Esta planta piloto procesa diversos productos lácteos (quesos, mantequilla, yogur, cremas dulces) que se comercializan en los principales mercados urbanos de la región, en San Marcos y Cajamarca. San Marcos también es el mercado original del queso tradicional. El proyecto ha subvencionado los costos que implica abordar el mercado regional, incluyendo los contactos personales y la presentación de productos a compradores potenciales. Este proyecto piloto está centrado en la planta de procesamiento que compra leche de todas las familias asociadas que conforman la microempresa y que poseen y operan la planta. Por lo tanto, se trata de una integración directa de la producción, el procesamiento y la comercialización de materia prima.

Varios de los proyectos estudiados denotaban esta práctica. Los proyectos ayudaron a los participantes a organizarse en colectividades para comprar o producir los insumos intermedios, comprar en mayor escala y a menores precios. Por lo general, siempre se trataba de los mismos grupos (los miembros de la asociación de la industria metalúrgica también pertenecen a la cooperativa encargada de comprar láminas de metal en Honduras, los productores de trucha en Perú compraron colectivamente alimento para peces de un procesador en Lima).

*Una práctica esencial es ayudar a financiar directamente o facilitar la inversión privada en equipo del tipo y la escala requeridos para la producción no agrícola en mercados competitivos.* La simple realidad es que sin ayuda externa, a la mayoría de las organizaciones económicas rurales les resultaría difícil o imposible comprar el equipo o las plantas de gran tamaño que necesitan para obtener la calidad y la escala necesarias para vender en mercados urbanos competitivos. El Recuadro A9.6 muestra formas en que los proyectos ayudaron en este sentido. Más adelante se aborda otro ejemplo, el del proyecto en Perú que facilitó la inversión por parte de una empresa privada en capital físico para el procesamiento de trucha (para mejorar los canales) para la cooperativa que las producía.

#### *El nivel de producción de origen no agrícola en la cadena*

*La práctica óptima es adaptar el diseño del producto no agrícola y la tecnología de producción a las necesidades/preferencias del mercado.* Al menos tradicionalmente, si bien existe evidencia de que muchos proyectos aún tienen este problema, los mismos siguen enfocados en el lado de la oferta sin hacer suficiente referencia a lo que requiere el mercado ni a lo que desean los consumidores. El resultado era, y sigue siendo, un índice de fracasos de pequeñas empresas que surgen del proyecto de desarrollo típico.

El nuevo tipo de intervenciones, en el que descansan nuestros estudios, va más allá de “las prácticas tradicionales” para identificar motores de creciente demanda (según lo indicado anteriormente) y ajustar de manera concienzuda las estrategias y prácticas de promoción de la producción al conjunto de requerimientos de los mercados en crecimiento. Esos requerimientos incluyen la calidad, la inocuidad, plazos, volúmenes, costos y tipos de productos. En cada caso, los proyectos adaptaron y readaptaron el embalaje, el etiquetado, el tipo de producto y la calidad a las cambiantes necesidades de los consumidores. Esto es importante en el nuevo mercado competitivo (luego del torrente de reformas políticas que liberalizaron los mercados y el sector de comercio al detalle en los años noventa).

#### *Nivel de comercialización de la cadena*

*Buscar información detallada y estratégica sobre los mercados.* Esta es una de las “estrategias óptimas” más desafiantes e importantes de los nuevos proyectos. Ya no es adecuado que la información sobre los mercados consista únicamente de datos sobre los precios. Ya pasaron los días en que se fabricaban productos básicos generales para los mercados locales sin necesidad de contar con mucha información sobre el mercado. Por el contrario, actualmente la información tiene que ser estratégica y trascender los precios para incluir a los compradores potenciales específicos (en ocasiones, cadenas y empresas de gran tamaño), los términos de contratos potenciales, las normas de calidad e inocuidad y las reglamentaciones, el costo, los plazos, requerimiento de volumen y especificaciones de diseño preferidas por el consumidor.

#### **Recuadro A9.7 Ajuste de la producción rural no agrícola a las exigencias del mercado**

*Brasil/Ceará Mirim (estudio comisionado).* Este proyecto promueve la subcontratación de la fabricación de prendas de vestir por parte de organizaciones económicas rurales de productores para grandes empresas textiles que operan en los dinámicos mercados de consumidores del sur de Brasil. Estas empresas permanecen en estrecho contacto con las tendencias en el gusto de los consumidores e informan sobre los requerimientos derivados (especificaciones en cuanto a diseño, colores, materiales) en los contratos suscritos con las organizaciones económicas rurales.

Un ejemplo similar es el proyecto Perú/Chulucanas (estudio concursado) donde el mercado potencial y los requerimientos colaterales son determinados por la ONG International Aid to Artisans (ATA [www.aid2artisans.org](http://www.aid2artisans.org)) y por compañías exportadoras con las que trabajan los participantes del proyecto (véase más adelante en vínculos con empresas). Seguidamente, el proyecto ayuda a los participantes a ajustarse a la demanda del mercado mediante la capacitación en diseño y producción, introduciendo nueva tecnología para el tratamiento y la manipulación de materia prima, así como para el acabado.

*Perú/Huancayo (estudio comisionado).* El proyecto encargó un informe a un consultor que indicaba la necesidad de mejorar considerablemente la producción de trucha de los pequeños productores y, además, lograr la calidad y la uniformidad necesarias para vender a la compañía privada de procesamiento/exportación que poseía estrictas normas de calidad para el mercado de exportación y al mercado de supermercados/hoteles/restaurantes en Lima.

*Honduras/Lempira (estudio comisionado).* El proyecto llevó a los fabricantes de queso en viajes a los mercados de El Salvador y pueblos aledaños, donde observaron que el queso tradicional que producían no era deseado por los consumidores; entonces, estos fabricantes sustituyeron o agregaron un tipo diferente de queso a sus líneas de productos, satisfaciendo así los deseos de los consumidores. El proyecto les ayudó a llevar a cabo esa transición mediante la asistencia técnica.

*Chile/turismo rural (estudio comisionado) y Brasil/Dos Irmaos (turismo rural) (estudio concursado).* En ambas intervenciones, se realizaron estudios para comprender los requerimientos y deseos de los clientes actuales y potenciales, en cuanto al entretenimiento para turistas. Esa información se utilizó para asignar presupuesto a acciones específicas como parte de las intervenciones.

*Honduras/Lempira.* Hace un decenio, el proyecto hacía énfasis en la metalurgia como una tecnología individual, tradicional que se realizaba en talleres en los hogares rurales, enfocada en los silos para el almacenamiento de granos. Sin embargo, a medida que aumentó la demanda de artículos de metal (en especial en pueblos rurales en crecimiento), el proyecto agregó otros artículos tales como cubetas, regaderas, ollas y cacerolas, artefactos para el hogar, etc. Para bajar los costos y expandir la producción, fomentó (con asistencia técnica y financiera) el establecimiento de talleres mecánicos colectivos.

El diagnóstico del mercado es fundamental y los resultados se deben hacer del conocimiento de los productores. Ejemplos de ello son los diagnósticos que aparecen en el Recuadro A9.7. Lo anterior permite a los productores ajustar su producto (por ejemplo, en cuanto a tipo, calidad y diseño) a la demanda del mercado. Varios de los proyectos proporcionaron un “contacto directo informal” con compradores en diversos escenarios (convenciones, ferias comerciales, en sus oficinas) para brindar a los productores rurales no agrícolas información sobre el mercado. En el Recuadro A9.8 se presentan algunos ejemplos.

#### **Recuadro A9.8 Ayuda a los productores rurales no agrícolas para que conozcan los mercados: en Brasil y Honduras**

El proyecto al sureste de Brasil reconoció, como parte del proceso de diseño, que los empresarios locales en agroprocesamiento tenían relativamente poco conocimiento sobre los mercados urbanos, las normas de calidad vigentes en diferentes mercados, reglamentaciones en materia de inocuidad alimentaria y tecnologías disponibles para cumplir con los requisitos de calidad, costo y embalaje de los mercados urbanos. Se percibió que esta falta de conocimiento y, por lo tanto, la incapacidad de obtener la personalidad jurídica para sus empresas y la certificación para sus productos, impedía a los agroprocesadores en pequeña escala expandir sus mercados. La capacitación a los participantes y mayores conocimientos sobre esos mercados es una parte importante del proyecto. La capacitación incluye la participación en ferias comerciales de alimentos en la región y visitas a los supermercados.

El proyecto en Honduras llevó a los participantes a giras y viajes de contacto entre compradores y vendedores a diversas partes de la región y a El Salvador con el propósito de establecer vínculos informales y contactos para ventas. Este proyecto lleva a grupos de fabricantes de queso y muebles en giras a los mercados a El Salvador, a la ciudad de San Pedro Sula y a otros centros regionales intermedios.

El programa en Chile organiza en todo el país conferencias y ferias turísticas donde los productores se encuentran con los compradores y les muestran sus servicios, y ofrecen páginas electrónicas con sitios turísticos, hospedajes y lugares de campamento.

#### **Recuadro A9.9 Nexos comerciales para promover las empresas rurales no agrícolas**

El proyecto de procesamiento de trucha en Perú ilustra los vínculos empresariales que se desarrollan. El mismo fue el resultado de la acción concertada entre una asociación del sector privado a nivel nacional y USAID. Su objetivo principal es promover la inversión privada y vincular empresas privadas en el sector no agrícola con asociaciones de agricultores locales (en este caso, con empresas procesadoras de trucha). Fomenta la inversión privada a través de Centros de Servicios Económicos que proveen los siguientes servicios a empresas privadas y productores locales: (a) contactos en el mercado dentro y fuera de la región, (b) asistencia técnica e información sobre los mercados para empresas en la región, (c) información sobre legislación, seguros, transporte y otras reglamentaciones y servicios empresariales, (d) formulación y presentación de propuestas específicas ante el gobierno nacional para la formulación de políticas que ayuden a crear un entorno propicio para la inversión privada en la región.

El proyecto identificó al sector privado (Piscifactoría los Andes, S.A.) como un líder en el mercado (con tecnología, inteligencia de mercados, marca, certificación HACCP para la exportación a Europa). La empresa deseaba ampliar su volumen global de consumo en el procesamiento, pero carecía de los fondos necesarios para expandir su capacidad. El proyecto ayudó a la asociación de agricultores locales a mejorar su capacidad (expansión y mejoramiento de la infraestructura agrícola) y la calidad a fin de proveer más trucha a la empresa privada. El proyecto actuó básicamente como un facilitador de conversaciones entre las dos entidades para que ellos pudieran formar una “alianza estratégica”. Finalmente, el proyecto financió un estudio de mercado y un estudio sobre inversión para brindar información en el proceso de negociación. El 80 por ciento de esto último fue aportado por ambas partes.

El resultado es un contrato de dos años renovable donde la asociación de agricultores provee de trucha a la empresa procesadora y ésta última presta a la asociación los fondos necesarios para las mejoras de capital, así como asistencia técnica y administrativa.

*Para acceder el mercado seleccionado y/o cumplir con los requerimientos del mercado, en ocasiones es necesario crear vínculos con empresas privadas o asociaciones de mediano o gran tamaño.* Estos vínculos se necesitan para diversos recursos complementarios. En general, ambas partes buscan un vínculo cuando la empresa rural no agrícola tiene bajos costos de mano de obra y tierra, pero poco capital, y la empresa de la zona urbana es rica en capital y posee conocimientos, experiencia y contactos en el mercado, pero enfrenta altos costos de mano de obra y tierra.

*Desarrollar marcas, etiquetas y normas para mejorar la aceptación de los compradores de productos de origen no agrícola.* Esta es una “práctica óptima” esencial e innovadora. Cada vez más el uso de etiquetas es un requisito exigido por supermercados y consumidores. Dos de los proyectos hacen énfasis en este aspecto, incluyendo el proyecto en México que se relaciona con etiquetas de normas de calidad y productos orgánicos y embalaje atractivo, etiquetas de certificación de calidad e inocuidad (acordado por el gobierno estatal) para los productos vegetales procesados en Paraná, Brasil.

Las etiquetas informan sobre características del producto, incluyendo su conformidad con normas de calidad e inocuidad. En el caso de las normas para el café orgánico, el proyecto en México obtuvo la certificación de tres empresas de certificación extranjeras por la aplicación de esas normas. En Chile, el INDAP está desarrollando normas con respecto a la limpieza y las instalaciones.

### **Sostenibilidad y costo de las actividades económicas promovidas por las intervenciones**

*¿Trabajar en favor de los bienes de propiedad pública en el largo plazo?*

Una preocupación es que las intervenciones solo están creando bienes privados para agentes privados específicos directamente asociados con el proyecto y, por lo tanto, sustituyen el desarrollo general del mercado que beneficiaría a grupos más amplios de las zonas rurales.

Es menester mencionar dos puntos relacionados con este tema:

- En todos los casos, estas intervenciones están generando bienes de propiedad pública, tales como sistemas de precios y de información de mercados, programas de capacitación y asistencia técnica, y promoción y facilitación de la comunicación y de la negociación directa con empresas comerciales privadas y grupos organizados de habitantes rurales.
- Los beneficiarios primarios directos de estas intervenciones son los pobres o, incluso, habitantes muy pobres de las zonas rurales, quienes se supone requieren de alguna forma de subsidio directo y con límite de tiempo para poder comenzar a participar en actividades económicas más dinámicas, incluso en casos en los que existen opciones de mercado disponibles para otros sectores de la población de la cual son excluidos los pobres debido a los costos de transacción, la información asimétrica y otras imperfecciones del mercado.

#### **Recuadro A9.10 Gastos de intervención por trabajo creado**

- Para el proyecto en Honduras, con un espectro de actividades no agrícolas, para un promedio de US\$765 (con variaciones de US\$1115 para un carpintero a solo US\$50 para un herrero o US\$240 para una persona que fabrica figuras en arcilla), esto representa cerca de la mitad del ingreso anual promedio (de US\$1500 por trabajo)
- Para el proyecto al noreste de Brasil, focalizado en la fabricación de prendas de vestir, US\$1100 (es decir, cinco veces el ingreso estimado de US\$200 por trabajo)
- Para el proyecto al sureste de Brasil, focalizado en el procesamiento de alimentos, US\$3050
- Para el proyecto en Perú, focalizado en la cría y el procesamiento de truchas, US\$5900 (casi tres veces el ingreso anual estimado de US\$1750 USD por trabajo)
- Para el proyecto en Chile, focalizado en el agroturismo, US\$11400 (con un ingreso anual cercano a US\$1000 por trabajo).

Una pregunta pertinente es si tales acciones generarán una dinámica autosostenida una vez finalizados los proyectos. La respuesta dependerá en gran parte del éxito de estos proyectos y programas que vinculan con mercados dinámicos a las comunidades rurales con las que trabajan. Dado que los proyectos o programas estudiados se iniciaron recientemente o, incluso, muy recientemente, es demasiado pronto para responder esta pregunta, aunque la orientación o el énfasis general del proyecto en la vinculación a los mercados en expansión, sea un paso en la dirección correcta.

Con esas dos preocupaciones que mencionamos, ahora pasamos a hacer cálculos generales, en la medida de lo posible, sobre los costos de las intervenciones estudiadas y de los intentos en los proyectos y programas por “diseñar la sostenibilidad” para las intervenciones, en el marco de una economía incierta y competitiva.

### *Costos de los proyectos y programas en comparación con los beneficios para el empleo*

¿Qué tan subsidiados están los proyectos? Para esto solo podemos comparar las tasas de gasto general y la generación de empleo con promedios de proyectos similares en otros continentes. Esto, por supuesto, no nos dice si están excesivamente subsidiados en un sentido absoluto. Si supiéramos la duración del trabajo creado, podríamos comparar el gasto realizado por un proyecto con la tasa descontada de la duración del flujo de ingresos derivados del trabajo creado, pero ni siquiera tenemos una estimación aproximada del período en cuestión.

Los estudios de casos comisionados muestran los siguientes costos (costos de operación del proyecto más inversiones) para crear un trabajo en el sector no agrícola, clasificado desde el menos costoso hasta el más caro. Los detalles de los cálculos se dan por separado; en vista de las diferencias entre los proyectos y la disponibilidad de datos, los métodos de cálculo solo guardan cierta similitud entre un estudio y otro.

Varias razones dan credibilidad a estas cifras (que no son excesivas) al menos en sus patrones y su relación con la escasa evidencia disponible de otros países y de los proyectos. Esto no indica si son altos o bajos en un sentido absoluto, aspecto que no podemos analizar.

Con la excepción del sureste de Brasil, el costo de crear un empleo rural no agrícola se correlaciona de manera aproximada con el PIB per cápita, como es de esperar. Asimismo, las Ilustraciones se correlacionan en términos generales con los costos fijos, iniciales y de inversión de los proyectos. El proyecto en Honduras invierte la menor cantidad en la promoción de empleos no agrícolas en vista de que su componente no agrícola es un apéndice de un proyecto agrícola amplio ya establecido, por lo que estos costos son meramente incrementales. El proyecto en Chile tenía costos de infraestructura pesada y capacitación, y se encuentra en una etapa inicial (al igual que los otros, salvo el de Honduras). Cabe observar que, debido a los datos, hemos hecho una abstracción de los aspectos relacionados con la duración.

Finalmente, los costos por trabajo concuerdan con la (muy poca) evidencia disponible en la literatura internacional. Harper y Finnegan (1998) han determinado (estamos seleccionando unos cuantos ejemplos de su lista) que el costo por trabajo en el proyecto ITDG enfocado en la fabricación de cocinas mejoradas en Kenya era de US\$3500; y del proyecto de minería en Zimbabwe, US\$4300. Con base en su experiencia, examinada por Webster (1990), el Banco Mundial ha elaborado una lista de costos de inversión por trabajo (no subsidiados o costos promocionales del Banco, sino el desembolso de los inversionistas por empleado) y el costo es de US\$9850 en África y US\$3171 en Asia. Finalmente, Levitsky (2000) ha determinado que el costo por trabajo creado por las incubadoras empresariales en Brasil es de US\$3258.

### *Eliminación gradual de los subsidios para independizar a los actores*

El enfoque general de los proyectos es ofrecer servicios totalmente subsidiados a quienes participan en un proyecto, sin un plan explícito para reducir el monto del subsidio y aumentar la proporción de lo que los participantes deben aportar a lo largo del tiempo. Sin embargo, existen algunas excepciones importantes e interesantes, como se menciona más adelante. Asimismo, la mayoría de los proyectos tienen una estrategia implícita para el mediano plazo dirigida a reducir los subsidios y aumentar el pago y retirar el apoyo al proyecto. Nosotros consideramos que esta es una práctica óptima que aumenta las probabilidades de sostenibilidad.

#### **Recuadro A9.11 Innovaciones de intervención para independizar gradualmente a los participantes**

- El proyecto en Chile tiene un plazo máximo de siete años para los créditos otorgados a los participantes. Asimismo, exige el pago compartido para la prestación de asistencia técnica (aunque esto casi nunca se aplica).
- El proyecto en Perú/Huancayo exige el pago compartido para sufragar los estudios de inversión y descansa totalmente en fondos privados para las inversiones en capital.
- El proyecto de Honduras está retirando gradualmente el apoyo directo a la cooperativa que provee los insumos (láminas de metal) a los trabajadores.
- El proyecto en el noreste de Brasil, se está confiando gradualmente a una cooperativa independiente (Coopervale) la prestación de servicios de capacitación y de organización a las organizaciones económicas rurales apoyadas por el proyecto.
- Si bien el crédito se otorga con tasas de interés subsidiadas, este proyecto requiere el pago completo del crédito.
- El proyecto en México se “libró” de su dependencia en la iglesia católica (que inició la actividad) pero aún depende de la asistencia financiera directa e indirecta del gobierno mexicano.

#### **Consecuencias en el diseño de la intervención**

En vista de que el ERNA representa cerca del 30 por ciento del empleo rural total y el 42 por ciento de los ingresos rurales en América Latina y el Caribe (Reardon y otros 2001), tan pronto como una organización se abre para ver la economía rural como un todo, o bien, a nivel del hogar, en cuanto al ingreso general (y no solo al sector o al ingreso agrícola), es casi inevitable que los administradores de la intervención reconozcan la importancia del ERNA y del ingreso rural no agrícola generado para la población local, así como las oportunidades que se pueden encontrar en otras áreas distintas a la agricultura. De hecho, con esto en mente, hemos determinado que los donantes, gobiernos y ONG están emprendiendo una serie de intervenciones para promover el ERNA en América Latina. Hemos seleccionado 14 de estas intervenciones (programas o proyectos) para estudiarlas en mayor detalle y deducir prácticas y estrategias óptimas.

Nuestro examen de las prácticas óptimas encontradas en 14 estudios comisionados y concursados con intervenciones dirigidas a promover el ERNA en América Latina, tuvo como resultado una serie de recomendaciones específicas sobre prácticas óptimas para que sean aplicadas por los donantes, gobiernos y ONG. Las mismas se han incluido en este documento como “pasos para la acción” que ilustramos con ejemplos de las intervenciones estudiadas. El propósito de esta última sección es resumir perspectivas estratégicas generales que surgen de ese conjunto de recomendaciones específicas. El Cuadro 9.5 resume los principios generales y los procesos específicos, y proporciona ejemplos del texto de prácticas y estrategias óptimas. Más adelante se presentan varias lecciones generales derivadas de ese resumen.

En primer lugar, una intervención con una estrategia óptima implica la visión de que el resultado de la intervención conduce a multiplicadores de la actividad RNA que impulsan el desarrollo económico local (DEL) en la zona. El desarrollo económico local es un crecimiento que incluye a los pobres, se basa en vínculos que se refuerzan mutuamente entre diversas actividades económicas que generan empleo para los pobladores locales, y deriva su sostenibilidad de fuentes de demanda dinámicas. Esta visión también comprende fuentes no locales de demanda para los productos locales de origen no agrícola, así como fuentes no locales de los insumos requeridos para la producción de esos bienes y servicios.

En segundo lugar, una intervención que involucra el uso de una estrategia óptima incluye una combinación de inversiones públicas y privadas, así como acciones para promover actividades rurales no agrícolas sostenibles en el mercado en las que participen los pobres. Existe una visión en el sentido que el diseño de las intervenciones debe prestar atención al entorno propicio en general (tales como políticas e infraestructura y organizaciones basadas en el capital social).

**Cuadro A9.5 Resumen de principios y procesos con ejemplos**

<i>Principio</i>	<i>Procesos y elementos</i>	<i>Ejemplos de los estudios</i>
<b>1. Acciones a nivel meta</b>		
a) Establecimiento del aparato institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Concejos municipales</li> <li>&gt; Entidades regionales</li> <li>&gt; Entidades nacionales</li> </ul>	Coordinación entre concejos municipales y gobiernos regionales en Paraná, Brasil
b) Desarrollo de organizaciones económicas rurales	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Asociaciones profesionales</li> <li>&gt; Cooperativas</li> </ul>	Cooperativas de procesamiento de cultivos hortícolas en Venezuela
c) Selección de mercados específicos para el ERNA con base en “motores de crecimiento”	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Locales</li> <li>&gt; Urbanos</li> <li>&gt; Internacionales</li> </ul>	Construcción, alimentos procesados y artículos de metal para pueblos rurales, Honduras
d) Acceso a los activos necesarios para cumplir con los requerimientos de mercado del ERNA	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Conocimiento del mercado</li> <li>&gt; Capacidades de producción</li> <li>&gt; Capacidades administrativas</li> <li>&gt; Acceso a financiamiento</li> <li>&gt; Reglamentaciones/normas</li> <li>&gt; Infraestructura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Desarrollo de capacidades en carpintería y metalurgia en Honduras</li> <li>&gt; Coordinación de las reglamentaciones para el procesamiento de alimentos en Paraná, Brasil</li> </ul>
<b>2. Acciones específicas a nivel de la cadena</b>		
a) Mejorar el acceso a materia prima y equipo	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Vincular con intervenciones en el sector agrícola.</li> <li>&gt; Comprar insumos colectivamente.</li> <li>&gt; Facilitar la inversión de empresas privadas.</li> </ul>	Desarrollo de cooperativas para la compra de láminas de metal para los trabajadores de la industria en Honduras.
b) Mejorar la producción RNA	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Capacitar.</li> <li>&gt; Diseñar tecnologías.</li> <li>&gt; Adaptar los diseños de la producción a los requerimientos del mercado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Capacitación a procesadores de alimentos en el uso de mejores técnicas en Paraná, Brasil</li> <li>&gt; Capacitación a grupos en agroturismo para brindar mejores servicios en Chile.</li> </ul>
c) Mejorar la comercialización de productos RNA	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Obtener información estratégica sobre el mercado.</li> <li>&gt; Crear vínculos empresariales.</li> <li>&gt; Desarrollar marcas y etiquetas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Vinculación de artesanos en cerámica con ferias comerciales y empresas internacionales</li> <li>&gt; Viajes de fabricantes de queso a los mercados en Honduras</li> <li>&gt; Vinculación de productores de trucha con empresas procesadoras y exportadoras de trucha en Perú.</li> </ul>
<b>3. Promoción de la sostenibilidad en el mercado de las actividades derivadas del ERNA promovidas por las intervenciones</b>		
a) Eliminación gradual de subsidios	Exigir el pago compartido y la inversión	Exigir la coinversión por parte de grupos de la comunidad en Colombia
b) Generación de bienes públicos		Plantas piloto de microprocesamiento para capacitar a los productores en Perú

En tercer lugar, la intervención con estrategias óptimas enfrenta como es debido el desafío de la comercialización como una prioridad. El costo, así como el beneficio de ir más allá del mercado local y vincular las estrategias RNA a la demanda generada por los motores de crecimiento, es como “tener al tigre por la cola”. Los mercados dinámicos son más competitivos y mucho más exigentes que los mercados rurales locales tradicionales. Quizás sea inevitable tener un alto índice de fracasos, y los proyectos deben estar preparados para pasar por un período relativamente prolongado de aprendizaje y ajuste. Para este tipo de proyectos se necesita un enfoque de “administración adaptada”, en contraposición a uno en el que los encargados de tomar las decisiones pretenden dar soluciones “óptimas” fijas y preestablecidas. Por la misma razón, estos proyectos hacen un uso intensivo del capital social y humano.

En cuarto lugar, para hacer frente al desafío del mercado es esencial adoptar una perspectiva de la cadena de la oferta para promover las actividades rurales no agrícolas, comenzando por entender los requerimientos del mercado y trabajando de atrás hacia adelante para realizar las mejoras necesarias a lo largo de toda la cadena de la oferta a fin de poder cumplir con esos requerimientos. Para ello, se necesitan estrategias explícitas de aseguramiento de la calidad, información estratégica sobre los mercados, etiquetas y embalaje, contratos y organización. Estos son grandes desafíos para los proyectos de desarrollo, en vista de que aún distan mucho de utilizar el conjunto de capacidades tradicionales de los gobiernos locales, las agencias de extensión y los directores de proyecto. Por lo tanto, se requiere más presupuesto y capacitación, así como buscar nuevos tipos de empleados y una planificación y administración del proyecto flexible e innovadora.

Esta perspectiva es parte de un consenso cada vez mayor en torno a la debilidad de los proyectos RNF tradicionales que se concentran en las microempresas, en la manufactura, en intervenciones del lado de la oferta, y que se dirigen exclusivamente al mercado local. Hace veinte años, ese enfoque no era necesariamente malo, pero el contexto ha cambiado en el curso del decenio pasado con la reforma política, las mejoras en la infraestructura y la globalización. Estos últimos cambios han puesto de manifiesto la desprotección que sufren de hecho las zonas rurales en América Latina y el Caribe, así como el considerable aumento de la competencia en la economía no agrícola. Las empresas rurales no agrícolas ahora tienen que competir con productos fabricados en las zonas urbanas y en el exterior, y cumplir con los requerimientos de costo y calidad de los nuevos mercados. El contexto también ha cambiado con el rápido aumento en la importancia de la economía rural no agrícola del sector de servicios y del trabajo por salario a medida que los pueblos rurales se han ido desarrollando. Esto significa que el ámbito rural en donde tienen lugar estas intervenciones actualmente es sumamente diferente del que existía hace apenas un decenio.

En quinto lugar, los nuevos proyectos reconocen como fundamental que el nuevo contexto competitivo requiere de un espectro de activos nuevos para los participantes, con adiciones importantes de capital institucional y social, capacidades administrativas, al capital humano, financiero y físico. Un desafío importante lo constituye el hecho que se necesita todo el conjunto de activos, en vista de que se complementan entre sí en lugar de sustituirse. Por ejemplo, se puede impartir capacitación y aún así fracasar debido a la construcción de malas carreteras, o bien, otorgar el crédito necesario pero no cumplir con las obligaciones contractuales debido al funcionamiento deficiente de las organizaciones económicas locales, o bien, producir bienes de excelente calidad pero no generar ganancias debido al manejo ineficiente y a la falta de capacidades administrativas y de comercialización. Estos son compromisos onerosos para los proyectos. Los proyectos estudiados adoptaron muchas maneras innovadoras para apalancar sus recursos sacando provecho de los gobiernos municipales y estatales, agencias nacionales de capacitación y asistencia técnica, otros proyectos y los recursos de las comunidades en que trabajan. Esta es una forma inteligente de interconectarse para apalancar diversos recursos “físicos” y “no físicos”, junto con una “administración adaptada”, y debe ser la ola del futuro.

En sexto lugar, el sector rural no agrícola es un territorio bastante inexplorado para el mundo de los proyectos en desarrollo rural. Los proyectos estudiados son innovadores y audaces, pero de origen reciente. Asimismo, suele faltar apoyo institucional a nivel del gobierno nacional para las iniciativas en empleo rural no agrícola, debido a que esta categoría de iniciativas generalmente tiende a traslaparse, por ejemplo, entre el Ministerio de Industria y el de Turismo, o entre el Ministerio de Agricultura y el de Desarrollo Rural. Analizar alternativas para la creación de un “hogar” institucional para las políticas y los programas no agrícolas en gobiernos nacionales o regionales, es una tarea que trasciende el alcance de este documento. Sin embargo, las intervenciones aquí estudiadas demostraron que los gobiernos regionales y municipales son actores importantes de las políticas y los programas cuya preocupación por el desarrollo de sus zonas tiende a alentar o, al menos, a crear un entorno propicio para la acción intersectorial.

Finalmente, muchas de las prácticas que hemos identificado como innovadoras y útiles, tampoco se evaluaron exhaustivamente, es decir, tomando en cuenta de manera rigurosa la relación costo-beneficio. Nuestros estudios de casos se vieron limitados por factores de tiempo y presupuesto y, por ende, fueron principalmente de naturaleza cualitativa, sin permitir el estudio sistemático de posibles situaciones hipotéticas (qué habría pasado en ausencia de las intervenciones). En particular, los proyectos descansan fuertemente en los subsidios; parece ser que la creación de nuevos trabajos en el sector rural no agrícola es una labor onerosa, quizás más que crear trabajos en el sector agrícola. Sin embargo, la demanda de productos de origen no agrícola está creciendo mucho más rápido que la de los productos agrícolas, en consonancia con lo predicho por la Ley de Engel, y esto significa que para que los proyectos lleguen a promover el sector rural no agrícola, será necesario que sean más eficientes, que cuenten con más presupuesto o ambos. Y, ciertamente, también se necesitará mucha visión para desarrollar la sostenibilidad económica de la actividad privada inicialmente promovida por los proyectos públicos.

## Referencias

### Lista estudios comisionados

- Del Grossi, M. E. y Da Silva, J.G. 2001. *Fabrica do Agricultor*. IAPAR., UNICAMP. Paraná, Brasil.
- Escobar, J. 2001. *Proyecto PAR-Huancayo. Procesamiento de Trucha*. GRADE. Perú.
- Fauguenbaum, S. 2001. *El programa de turismo rural de INDAP*. RIMISP. Chile.
- Gomes Da Silva, A.; Del Grossi, M.E. y Da Silva, J.G. 2001. *O Pólo de Confecção do municipio de Ceará-Mirim no Rio Grande do Norte, Nordeste do Brasil*. Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, Instituto Agrônômico do Paraná – IAPAR, Instituto de Economia UNICAMP. Brasil.
- Mendoza Zazueta, J.A.2001. *Proyecto ISMAM e ISMAM MAPLE*. Fideicomiso de Riesgo Compartido, SAGARPA. México.
- Zelaya, C.A. y Reardon, T. 2001. *La incorporación del fomento del empleo rural no agrícola en los proyectos de desarrollo: El caso del proyecto Lempira Sur (FAO) en Honduras*. FAO Honduras, Universidad Estatal de Michigan. Honduras.

### Lista de estudios concursados

- Ascaño, J. 2001. *Cerámica en Chulucanas*. ADEX-USAID-MSP. Perú.
- Baldasso, N.A. 2001 *O caso do municipio de Rolante*. EMATER/RS. Brasil.
- Catacora, J.and Montes A. 2001. *El desarrollo de la agroindustria láctea: una alternativa viable para la generación de empleo rural no agrícola*. CEDER. Perú.
- Escorra Paredes, M.F. *Formación de microempresas lácteas rurales. Habilitación de planta láctea comunitaria*. Secretaría de Planificación de la Gobernación de Presidente Hayes. Paraguay.
- Machuca Vilches, N. 2001. *Elaboración de diferentes tipos de queso ecológicos y de buena calidad para el almacenamiento y la comercialización*. Centro IDEAS, Cajamarca. Perú.
- Mendoza, G. 2001. *Programa de generación de empleo urbano y rural, Colombia, y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA*. Colombia.
- Reyes, A. 2001. *Producción, procesamiento y comercialización de productos de origen agrícola*. Fundación Polar. Venezuela.
- Verardi Fíalo, M.A. 2001. *Turismo rural e o emprego rural não agrícola: o caso da Rota Colonial de Dois Irmãos*. Rio Grande do Sul. Brasil.

### Otras referencias

- Berdegú, J.A. 2001. *Cooperating to Compete. Associative Peasant Business Firms in Chile*. Tesis para optar por el título de doctorado. Universidad y Centro de Investigaciones de Wageningen. Departamento de Ciencias Sociales. Wageningen, Países Bajos.
- Harper, M. y G. Finnegan. 1998. *Value for Money: Impact of Small Enterprise Development*, Londres: Intermediate Technology Publications.
- Levitsky, J. (2000) *Business Development Services*. Washington: Banco Mundial.
- Reardon, T., J. Berdegue y G. Escobar. 2001. "Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America: overview of issues, patterns, and determinants," *World Development*, 29(3), Marzo.
- Webster, L. 1990. "Fifteen years of World Bank Lending for Small and Medium Enterprises." *Small Enterprise Development*, vol.1, no.1.