



**SÍNTESIS DE LA CONSULTA ELECTRÓNICA
SOBRE EL PERFIL DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL
DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

JULIO A. BERDEGUÉ Y PILAR JANO

ENERO 2004

CONTENIDOS

<i>1. Introducción.....</i>	<i>1</i>
<i>2. Balance general.....</i>	<i>2</i>
<i>3. Dos críticas radicales</i>	<i>3</i>
<i>4. Sobre los objetivos de la estrategia</i>	<i>4</i>
<i>5. Sobre el diagnóstico y las lecciones aprendidas</i>	<i>6</i>
<i>6. Sobre las áreas de acción y las opciones de implementación.....</i>	<i>13</i>
<i>Anexo 1 – Comentario de Laura Becerra y Federico Pöhls, Equipo Pueblo, México.....</i>	<i>21</i>
<i>Anexo 2 – Comentario de Luis Macas, Instituto Científico de Culturas Indígenas, Ecuador</i>	<i>28</i>
<i>Anexo 3 – Comentario de Gustavo Rojas, Sociedad Nacional de Agricultura, Chile.....</i>	<i>33</i>
<i>Anexo 4. Comentario de Patricia Durán, Federación de Municipios del Istmo Centroamericano</i>	<i>41</i>
<i>Anexo 5 – Comentario de Walter Belik, Universidad de Campinas, Brasil</i>	<i>46</i>
<i>Anexo 6. Evaluación de la Consulta Electrónica.....</i>	<i>51</i>

1. Introducción

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está actualizando su estrategia de desarrollo rural, la que deberá consolidar las actuales estrategias de 'Reducción de Pobreza Rural' (1998), de 'Desarrollo Agroalimentario' (2000) y de 'Finanzas Rurales' (2002). El proceso de producción de la nueva estrategia se alimenta de una serie de estudios y talleres realizados desde el año 2000, en que el BID y sus socios del Grupo Interagencial de Desarrollo Rural han ido dialogando sobre sus enfoques y estrategias a la luz de las nuevas experiencias y teorías sobre distintos aspectos del desarrollo rural. Con ese trasfondo, el Banco contrató unas consultorías que generaron algunos documentos base para el perfil de estrategia. A continuación, al interior del Banco se elaboró, discutió y revisó un borrador de perfil de estrategia de desarrollo rural. Este documento se sometió a una Consulta Pública, la que se efectuó entre el 1 y el 15 de diciembre 2003. El presente texto sintetiza las principales observaciones y recomendaciones de esa consulta.

La discusión se centró en un texto base¹ que fue analizado críticamente por cinco especialistas provenientes de los sectores empresarial, de ONG, de movimientos sociales rurales, académico y de los gobiernos locales. Las 2,159 personas que se inscribieron para participar, tuvieron la oportunidad de compartir sus puntos de vista durante un debate que se organizó en cuatro partes: (a) los objetivos de la nueva estrategia: fortalezas, debilidades, ausencias; (b) el diagnóstico y las lecciones aprendidas: fortalezas, debilidades, ausencias; (c) las áreas de acción y las opciones de implementación: fortalezas, debilidades, ausencias; (d) coherencia entre el diagnóstico y la propuesta para el futuro.

La consulta se llevó a cabo por Internet. Se empleó una lista de correo electrónico para el intercambio de opiniones entre los participantes en este diálogo. Se dispuso además de una página web (www.Rimisp.org/bidrural) para el archivo de documentos, incluyendo el documento objeto de discusión, las cinco opiniones iniciales, otras estrategias del BID que son de interés para el sector rural, la totalidad de los mensajes intercambiados por los participantes y los resultados de una evaluación de la consulta.

Se recibieron 162 opiniones, provenientes de la totalidad de los países de América Latina y del Caribe hispanohablante. Las contribuciones fueron hechas por dirigentes sociales rurales; empresarios agrícolas, agroindustriales y de otros sectores relacionados, como el financiero; políticos; autoridades públicas de gobiernos nacionales, estatales y municipales; profesores universitarios y académicos; técnicos y directivos de ONG y; funcionarios de organismos internacionales.

¹ BID. Perfil de Estrategia de Desarrollo Rural. Borrador preliminar para la discusión. Noviembre 2003.

La consulta fue organizada y moderada por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (www.Rimisp.org), bajo contrato con el BID.

Esta síntesis está organizada en cinco capítulos, además de esta introducción y seis anexos:

En el capítulo 2 se resume la apreciación general sobre la nueva estrategia, de acuerdo a lo planteado por la mayoría de los participantes que opinaron durante la consulta

En el capítulo 3 se sintetizan dos visiones que se apartan de los acuerdos más generales y que plantean una crítica radical a la nueva estrategia

En los capítulos 4 a 6, respectivamente, se presentan las opiniones sobre los objetivos de la estrategia; el diagnóstico y; las áreas de acción e implementación propuestas por el BID. En cada capítulo se resaltan aquellos temas o propuestas que los participantes consideran como fortalezas y debilidades del documento. En estos tres capítulos, a los autores de esta síntesis nos ha parecido adecuado desarrollar en mayor detalle las observaciones críticas, debido a que es sobre estos temas que el BID deberá decidir si recoge los argumentos de los participantes y los elementos de juicio para ello están contenidos justamente en el detalle de las críticas. En contrapartida, los temas y propuestas valorados positivamente por los participantes son simplemente identificados para que se les tenga presente en el documento final.

Los Anexos 1 a 5 contienen los análisis realizados por cinco especialistas, desde la perspectiva de las ONG, de los movimientos sociales y los pueblos originarios, el sector empresarial, los gobiernos locales y el sector académico. Estos trabajos fueron escritos como parte del proceso de consulta pública.

El Anexo 6 contiene la evaluación de la consulta hecha mediante una encuesta de opinión a los participantes.

La autoría del presente documento es responsabilidad de Rimisp, y no compromete a los participantes en el debate. Los aportes individuales realizados por los participantes, que suman más de 300 páginas, han sido entregados al BID y están disponibles *in extenso* en www.Rimisp.org/bidrural.

2. Balance general

La mayoría de las opiniones sobre el documento tuvieron un tono positivo. Un grupo importante de personas incluso fueron más allá y declararon que consideraban el documento

del BID como un aporte muy valioso y contundente. La opinión mayoritaria es que el documento analizado representa un avance significativo respecto de otras propuestas semejantes del BID o de otros organismos; que sus contenidos eran pertinentes y útiles y, que, en general, se consideraba que se trataba de un buen documento y de una buena contribución a mejorar la calidad y la efectividad de los esfuerzos de desarrollo rural en la región.

Sin desmedro de lo anterior, muchos de quienes valoraron positivamente el documento también señalaron lo que a su juicio eran errores o debilidades conceptuales, de diagnóstico o de propuesta y aportaron ideas para tratar de subsanar estas falencias.

Muchos participantes además manifestaron su escepticismo sobre el efecto práctico del documento. Incluso entre quienes valoraban positivamente el texto, se señalaba que aún estaba por verse si acaso estas definiciones estratégicas tendrían algún efecto real sobre las conductas y prácticas del BID a nivel de sus programas y proyectos. El escepticismo se extendía más allá del BID, pues hubo quien manifestó que estas definiciones favorables a un desarrollo rural más incluyentes, toparían necesariamente con relaciones de poder en los países, que favorecen la preservación del *status quo*. En síntesis, existe una fuerte preocupación por la implementación de la estrategia.

Muchos participantes valoraron positivamente que el BID haya realizado esta consulta pública. Se señalaba que se trataba de un espacio real de participación, siempre y cuando las opiniones que ahí se manifestaron se vieran luego reflejadas en el documento final. Fueron reiterados los llamados a mantener espacios similares de diálogo entre el Banco y los actores del desarrollo rural en la región, durante la implementación de la estrategia. Sin embargo, algunos participantes opinaron que se trataba solo de un rito formal y no de un mecanismo de participación efectiva en el proceso de toma de decisiones del Banco, en especial porque entre los participantes en la consulta no había una mayoría de personas rurales pobres, campesinos e indígenas.

En resumen, se puede concluir que la mayoría de quienes expresaron su opinión durante la consulta, tienen una valoración general positiva del documento, aunque aspiran a que se pueda enriquecer y que distintos puntos débiles puedan corregirse. Al mismo tiempo, predomina una actitud escéptica sobre la implementación de esta declaración estratégica del BID, al interior del mismo Banco y en los países de la región.

3. Dos críticas radicales

Antes de entrar en el análisis detallado de las ideas intercambiadas durante la consulta, conviene dejar constancia de dos tipos de críticas que, por su carácter radical, no es posible

incorporar en la síntesis que se presenta en las páginas sucesivas. Calificamos a estas dos posturas como radicales, no para descalificarlas sino para resaltar que se trata de propuestas radicalmente distintas a la del Banco, que parten de concepciones teóricas e ideológicas que cuestionan los fundamentos y supuestos mismos de la estrategia de desarrollo rural propuesta por el BID y que, por ende, no son susceptibles de ser integradas como si lo son muchas de las restantes críticas hechas al documento.

La primera de estas dos críticas proviene de una matriz anti-capitalista y anti-globalización. En síntesis, se proponía que la única estrategia de desarrollo que podría avanzar en la eliminación de la pobreza rural, sería aquella que debilitara y reemplazara las bases mismas del capitalismo en el campo latinoamericano. Estos participantes opinaban que dentro de los marcos de los actuales patrones económicos y políticos dominantes en la región, no existen espacios potenciales de avance para los pobres y marginados rurales, sino en grados muy limitados.

La segunda de estas dos críticas radicales, provenía de una matriz que a falta de un mejor nombre podemos llamar 'endogenista'. En este caso, la propuesta alternativa consiste en señalar que el desarrollo de las sociedades rurales latinoamericanas, debe basarse principalmente en la recuperación y el fortalecimiento de las instituciones rurales tradicionales: los territorios, los pueblo y las comunidades campesinas e indígenas y sus prácticas y costumbres basadas en normas y valores de solidaridad, reciprocidad y autosuficiencia. En el plano económico, esta propuesta propugna la seguridad alimentaria con base en una noción de autonomía productiva, enfatizado la importancia de los cultivos y producciones tradicionales, en contraposición con un enfoque que se sustente en la reconversión productiva y el comercio.

4. Sobre los objetivos de la estrategia

4.1. Fortalezas del documento

En la discusión de los objetivos de la estrategia, los participantes destacaron los siguientes aspectos positivos:

- La combinación de tres pilares o ejes fundamentales: competitividad rural, pobreza y desigualdad, y política e instituciones
- El énfasis que pone en lo territorial
- El énfasis en la superación de lo rural como equivalente a lo agropecuario
- La importancia dada a lo institucional

4.2. Debilidades del documento

Los participantes plantearon un conjunto de críticas a los objetivos de la estrategia:

- Hay observaciones al uso genérico del concepto de equidad en el objetivo de la estrategia: “El objetivo de esta estrategia es acelerar el desarrollo económico y reducir la pobreza y la inequidad en las áreas rurales de América Latina y el Caribe...” ¿A qué se está refiriendo el BID cuando usa este concepto? Distintos participantes señalaron que sería importante especificar que se trataba de fenómenos específicos, entre los que se destacaron: la equidad étnica; la equidad de género; la equidad de oportunidades entre regiones rurales; la equidad entre distintos estratos de productores; la equidad de oportunidades entre la población rural y la urbana; la equidad de acceso a los recursos naturales entre distintos estratos sociales rurales; la equidad entre países en desarrollo y los industrializados
- Hubo en la consulta un debate sobre las metas contenidas en la formulación de los objetivos. Aunque algunos participantes reclamaron que el objetivo tenía que ser ‘erradicar’ la pobreza y la inequidad, y no solo ‘reducirlas’, otros participantes aportaron un punto de vista diferente sobre este mismo tema, al considerar que no era realista – y si en cambio se consideraba superficial e ilusorio- el que el BID se propusiera como objetivo el reducir la inequidad, sin que previamente se logre niveles razonables de crecimiento económico y de desarrollo de las instituciones democráticas. Otros indicaron que dado el estancamiento económico y la pauperización de vastas zonas rurales, lo que el BID debe proponerse como objetivo estratégico para los próximos años, es simplemente revertir dicha situación, antes de hablar de desarrollo.
- Vinculada al debate anterior, surgió la pregunta sobre la temporalidad del objetivo del BID: ¿Se trata de un objetivo a lograr en qué plazo de tiempo?
- Varios participantes se preguntaron ¿De quién es este objetivo? Como la estrategia es del BID, se podría inferir que el Banco piensa que puede lograr por si mismo el objetivo declarado en el texto. El desarrollo económico y la superación de la pobreza y la inequidad, superan con mucho las capacidades del BID. El documento no distingue bien entre el o los objetivos del proceso de desarrollo y el objetivo estratégico del BID como una contribución particular para el logro de lo primero.
- Dado el objetivo señalado, se planteó que la estrategia tendría que necesariamente plantear cómo se piensa armonizar los tres propósitos enunciados en la presentación

(acelerar el desarrollo económico y reducir la pobreza e inequidad en las áreas rurales de América Latina y el Caribe). Se trata de tres objetivos que difícilmente admiten las mismas soluciones, y que, por el contrario, muchas veces se muestran como alternativos, cuando se trata, por ejemplo, de la definición de las políticas públicas y de la asignación de las prioridades y recursos disponibles.

- Varios participantes señalaron que, dada la heterogeneidad del sector rural latinoamericano, será necesario que el objetivo estratégico del BID se operacionalice a través de estrategias y políticas diferenciadas, evitando así que la estrategia se convierta en una receta o un 'traje de talla única', cuando lo que se requiere son propuestas ajustadas a las condiciones de cada realidad nacional y sub-nacional.
- Los participantes destacaron algunos temas que, a su juicio, estaban ausentes en la formulación del objetivo de la nueva estrategia de desarrollo rural del BID:
 - la equidad de género
 - los derechos de los pueblos originarios
 - la conservación de los recursos naturales y de los ecosistemas
 - la situación y perspectivas de la pequeña agricultura
 - el impacto desigual de la globalización sobre las regiones rurales latinoamericanas
 - la integración regional
 - reconstrucción y fortalecimiento de los pueblos, las culturas y las identidades
 - la descentralización, el fortalecimiento de los gobiernos locales y la modernización del Estado
 - la democracia, el protagonismo de la sociedad civil y la expansión de los derechos ciudadanos
- Hubieron numerosas referencias a que el objetivo de la estrategia del BID no podría lograrse sino era mediante procesos efectivamente participativos, en que los distintos sectores de las sociedades rurales jueguen un papel protagónico real. Se señaló que la actual formulación del objetivo del BID, no hace referencia a esta condición.

5. Sobre el diagnóstico y las lecciones aprendidas

La discusión sobre el diagnóstico y las lecciones aprendidas concitó un amplio interés de los participantes, quienes hicieron una gran cantidad de planteamientos sobre este tema.

5.1. Fortalezas del documento

La mayoría de los participantes que opinaron sobre este tema, manifestaron que en general el diagnóstico planteado en el documento constituye un avance respecto a otros documentos del BID. Estas apreciaciones generales se fundamentaron en la valoración que los participantes hacen de aspectos como los siguientes:

- La centralidad que se otorga a la persistencia de la pobreza rural y al peso determinante de las inequidad en el sector rural
- La lectura mas realista del contexto actual de la región o, al decir de un participante, más desencantada con las promesas del Consenso de Washington que animaron los diagnósticos durante la última década; el reconocimiento del efecto diferenciado de las políticas macroeconómicas y de la apertura comercial a nivel de hogares, estratos de productores y regiones rurales.
- Sin desmedro de lo anterior, se valoró que el documento recogiera los avances positivos que han tenido los sectores rurales, aunque estos no son parejos por países. Estos avances abren nuevas oportunidades para el desarrollo rural.
- El nuevo concepto de ruralidad que se maneja en el documento, a partir de una visión ampliada de la economía rural y del reconocimiento de la importancia estratégica de los vínculos urbano-rurales en la conformación de la realidad presente como de las oportunidades futuras de las distintas regiones rurales.
- El énfasis en la superación de lo rural como equivalente a lo agropecuario, el reconocimiento del peso creciente del empleo e ingresos rurales no agrícolas y el énfasis en articulación de los diferentes sectores económicos a los largo de las cadenas productivas.
- El reconocimiento del aporte de la agricultura a la economía de los países, tanto directamente como mediante sus eslabonamientos con el sector de servicios e industrial, lo que hace de ella del Sistema Agroalimentario
- El planteamiento sobre el condicionamiento mutuo entre transformación productiva y desarrollo institucional y la importancia dada a lo segundo

- La relevancia que se otorga a la necesidad de tener visiones globales, sistémicas, para la definición de políticas públicas y el énfasis en que la solución a los problemas de competitividad, pobreza e inequidad rural debe pasar por la aplicación de estrategias más integrales; vinculado a ello, la crítica a la descoordinación entre las instituciones y los programas, y el reconocimiento del efecto pernicioso de tal situación
- El respaldo a un papel más destacado de los gobiernos locales como uno de los principales actores responsables de impulsar el desarrollo rural y el reconocimiento del hecho de que la mayoría de los municipios de la región son predominantemente rurales, lo que conlleva a una confluencia entre el desarrollo local/municipal y el desarrollo rural
- El reconocimiento del papel de la sociedad civil y la continua mención y consideración de las ONG, de las organizaciones y movimientos sociales y del sector empresarial, como sujetos activos y centrales del desarrollo rural
- La convergencia de enfoques entre los organismos que integran el Grupo Interagencial de Desarrollo Rural

5.2. Debilidades del documento

Los participantes señalaron varios aspectos y temas en los que el diagnóstico es débil o errado. Estas críticas incluyen las siguientes:

- Se propuso que el documento resuma y haga uso de los planteamientos principales de las estrategias de desarrollo existentes en algunos países. La estrategia del BID debe reforzar estas estrategias nacionales, y ello requiere homologar los diagnósticos.
- Varios participantes cuestionaron el sesgo económico del diagnóstico, señalando que el desarrollo rural no tiene que ver solo con producción, empleo e ingreso, sino también con dimensiones como cultura, identidad regional y nacional, medio ambiente, etc. Una visión centrada en la viabilidad económica de cara a mercados externos, condena a la marginalidad a vastas zonas y sectores de la población. La relación entre modernidad y globalización, por una parte, y el resurgimiento y afirmación de las culturas locales, no se puede comprender adecuadamente si se asume que éstas deben dar paso a aquellas, como condición para el desarrollo y la superación de la pobreza y la inequidad. Hay que pensar en los activos de los pobres y de sus territorios: biodiversidad, culturas, conocimientos, organización...

- Se señaló que el documento no desarrolla suficientemente el tema de las implicaciones para el desarrollo rural del actual sistema de comercio internacional, incluyendo las políticas de protección y de subsidio aplicadas en el Norte. Por ejemplo, se señala que el objetivo de la transformación productiva estará fuertemente condicionado por si acaso el actual sistema internacional se modifica significativamente o si, por el contrario, se mantiene en lo sustantivo.
- Se observó que el documento no reconoce la importancia que tienen o pueden llegar a tener los sistemas productivos tradicionales y los mercados locales. Se cuestiona la marcada preferencia por la orientación a mercados externos, aunque estos sean definidos en el documento como 'externos a los territorios rurales' y no necesariamente como 'mercados internacionales.' Se sugiere que no es posible identificar acceso a mercados dinámicos externos con reducción de la pobreza y la inequidad, pues en la región existen numerosos ejemplos en que se ha logrado lo primero sin avances sustantivos – y a veces con retrocesos – en lo segundo. De la misma forma, se indica que hay zonas rurales, que se mantuvieron al margen del mercado, donde sus pobladores tradicionalmente han conformado sistemas productivos de subsistencia, y culturalmente no han tenido expectativas de "integrarse" a los mercados externos.
- Se observó que el documento no desarrollaba en un grado suficiente el análisis de la situación actual de la agricultura campesina y del minifundio. Ello es relevante tanto en el contexto de las regiones donde no ha tenido lugar un proceso de transformación productiva de cara a los mercados internacionales, como en aquellas que si se han incorporado al proceso agroexportador. En las primeras, la caída de los precios y la competencia de productos importados, ha tenido un fuerte impacto sobre la agricultura familiar y sus potencialidades. En las segundas, los procesos de transformación suelen ir aparejados de una fuerte concentración del acceso a la tierra y al agua, a la tecnología, al financiamiento y, por supuesto, a los mercados.
- Se plantea que el diagnóstico debe hacer un análisis más descarnado de la incapacidad o falta de interés de los nuevos sistemas financieros para brindar servicios suficientes y de calidad al sector rural y, especialmente, al sector agropecuario. Se debe cuestionar si las instituciones de microfinanzas pueden llegar a suplir ese vacío.
- En la discusión sobre lo rural no agropecuario, el texto se limita a subrayar actividades tradicionales (ejemplo, artesanía), siendo que deberían incluirse otros recursos y

posibilidades de valorización de recursos locales, incluyendo el turismo rural, los recursos paisajísticos, los recursos de identidad local y otros similares.

- Otro tema que a juicio de los participantes no se profundiza mucho en el documento, es el de los áreas rurales marginalizadas. A pesar de que el documento habla de la inequidad creciente en el campo y el riesgo de polarización, las propuestas en su mayoría van dirigidas hacia los sectores con mayor perspectiva económica y no tanto para la agricultura de subsistencia.
- En el tema de ajuste, globalización y competitividad, el documento debería dar más énfasis a la revolución que están causando los Supermercados en América Latina. Hay dos temas que deberían preocupar: el impacto en los consumidores pobres (rurales y urbanos) y el impacto en los pequeños agricultores que están siendo excluidos.
- Se señaló que el diagnóstico sobreestima la capacidad de las instituciones y de las organizaciones públicas y privadas, para acometer objetivos y tareas de gran envergadura. A juicio de varios participantes, en el documento hay una cierta idealización de las posibilidades que ofrecen las instituciones del sector rural; la debilidad institucional es mayor que la que el documento reconoce y ello impone límites a lo que se puede hacer. Se debe profundizar, por ejemplo, en el tratamiento de temas como el centralismo, la corrupción, el clientelismo, el racismo o la tremenda concentración del poder y de las oportunidades. Las fallas institucionales muchas veces no son 'espontáneas' sino que son diseñadas de tal forma para reproducir el *status quo*.
- El documento enfatiza en el déficit institucional; sin embargo, lo que caracteriza hoy en día el mundo rural es la multiplicidad de organizaciones que prestan servicios de todo tipo a los campesinos y pobladores rurales pobres: ONGs, cooperativas y bancos locales, pequeñas empresas de servicios, organizaciones rurales y de la población, etc. que trabajan sea aisladamente o formando pequeñas redes de apoyo. Estas redes y organizaciones deberían ser consideradas un importante punto de partida y parte de la estrategia deberá ser su fortalecimiento.
- Aunque existe un fuerte acuerdo sobre el papel central que deben cumplir las organizaciones de productores, empresarios, de servicios, etc., en el desarrollo rural, también se indicó que en este campo las frustraciones han sido múltiples y grandes. El documento no profundiza en las causas de esta situación.

- Se planteó que el diagnóstico debería profundizar en el análisis de los procesos de descentralización en curso, sus logros y sus limitaciones.
- Otro aspecto que fue discutido es la falta de un análisis sobre las experiencias llevadas a cabo por las organizaciones rurales y las ONG; se hace referencia a la experiencia internacional y a la de los gobiernos, pero no se profundiza en la de la sociedad civil.
- De la misma forma, se observó que el documento no concede la atención necesaria a los nuevos movimientos sociales (ambientales, indígenas, por el acceso a la tierra, por la preservación de los sistemas tradicionales de gestión del agua, pro-comercio justo, etc.) y su impacto sobre la agenda, el contenido, las oportunidades y restricciones del desarrollo rural.
- La migración no puede ser tratada solamente como un fenómeno que genera efectos positivos, como son los flujos financieros, de conocimientos, habilidades y relaciones. La migración tiene además impactos negativos sobre la familia y la comunidad, que el documento no profundiza.
- Se cuestionó el escaso y débil tratamiento del tema de los pueblos originarios, cuyas organizaciones y movimientos han adquirido un papel central en varios países de la región. El diagnóstico debe profundizar en este tema.
- Se señaló que el tema de la equidad de género está débilmente planteado en el documento. Debe ser reforzado, no solo por una cuestión de valores y objetivos, sino porque el rol de los géneros se ha visto profundamente trastocado en las sociedades rurales contemporáneas, producto de fenómenos como la urbanización, la feminización de la agricultura, el surgimiento del empleo rural no agrícola, el mayor acceso a la educación y a las comunicaciones, o la migración.
- De la misma forma, el documento no aborda el tema generacional en el sector rural, tanto en cuanto a los jóvenes como a la tercera edad. Con relación a los primeros, se mencionan los temas de educación, servicios, oportunidades de empleo, migración, educación sexual, etc. En cuanto a los segundos, se recalca que se trata posiblemente del sector más desamparado de las sociedades latinoamericanas, donde casi todo está por hacerse.
- Varios participantes cuestionaron el tratamiento que el documento hace del tema ambiental. Por una parte, algunos cuestionaron que el documento miraba al medio

ambiente solo en su relación con la producción; hay una dimensión, de conservación de la biodiversidad y del patrimonio natural mas allá de si con esa base se generan o no ingresos, que no es abordada en el texto, a pesar de que sin duda juega un papel importante en la identidad de los sectores rurales y probablemente también en las expectativas de los ciudadanos urbanos sobre el desarrollo rural. Por otra parte, otros señalaron que el documento no exploraba suficientemente en las nuevas oportunidades de desarrollo y de superación de la pobreza que se abren a partir de la biodiversidad y de los servicios ambientales.

- El documento no se refiere al desarrollo del capital humano como condición necesaria tanto para el crecimiento como para la democracia. La ausencia de la importancia del factor humano podría ser en parte consecuencia de la tendencia a adjudicar vida propia a procesos u objetos, por ejemplo, "existen territorios que han experimentado..." Vinculado a este tema, se hizo mención de las grandes deficiencias que muestra la educación media, técnica y universitaria en las disciplinas que son la base del desarrollo rural, aspecto que no recogido por el documento a pesar de que sin duda tiene un impacto sobre las oportunidades y restricciones que los países enfrentan para superar la pobreza y estimular el desarrollo económico.
- El documento no aborda el tema de la transparencia en el uso de los recursos públicos, sean de origen nacional o internacional. ¿Cuántos de los programas de desarrollo rural han fracasado por corrupción o por el uso de los dineros para fines políticos particulares? Al mismo tiempo, se indica que en la región hay experiencias de mejoramiento de la transparencia en la gestión y uso de los recursos públicos, cuyas lecciones podrían incorporarse al diagnóstico.
- Cuando se habla de las organizaciones privadas del mundo rural, es decir el sector empresarial, no se menciona el concepto de la responsabilidad social empresarial (RSE). Hasta ahora estos principios se realizaban principalmente en cadenas de producción dirigidas a la exportación. Sin embargo, actualmente se observa un movimiento paulatino de la aplicación de RSE también en el mercado nacional y los las productores y consumidores del Sur. Habría que promover que tanto empresas nacionales como multinacionales asuman las normas de RSE.
- El tema de la fragilidad de los sectores rurales ante los desastres natural, no es abordado en el documento, a pesar de los efectos de fenómenos como El Niño o el Huracán Mitch.

- Los temas muy relacionados de Conflicto Armado, Narcocultivos y Desplazamiento Forzado, son claves para las restricciones y oportunidades de vastas regiones rurales de América Latina. En varios países, estos temas tienen la mayor incidencia directa en el desarrollo de las políticas para el sector rural.
- Finalmente, se observó que una de las principales lecciones aprendidas de los últimos años tiene que ver con las acciones puntuales y replicabilidad, en otros términos, con su escalamiento. Este aspecto es una expresión definitiva de la forma como se conciben las políticas públicas. La tendencia a los proyectos productivos, o emprendimientos, como unidad de gestión de la política pública ha ayudado a focalizar la inversión; sin embargo, deja enormes deficiencias para apoyar procesos de desarrollo, generación de capacidades, sostenibilidad de las intervenciones, replicabilidad, etcétera. Las crisis fiscales (tema que debería aparecer como parte del diagnóstico) conducen a la necesidad de repensar el tema de la eficiencia del gasto público y a la necesidad de reorientar las inversiones hacia bienes públicos de mayor cobertura y mayor capacidad de multiplicación de impactos.

6. Sobre las áreas de acción y las opciones de implementación

6.1. Fortalezas del documento

Al igual que en los temas anteriores, la mayoría de las opiniones recibidas durante la conferencia, valoraron positivamente los dos capítulos del Perfil de Estrategia referidos a áreas de acción y opciones de implementación.

Los temas y planteamientos que recibieron un mayor respaldo son los siguientes:

- La centralidad que se otorga a la superación de la pobreza y de las inequidades
- El uso de un enfoque ampliado de ruralidad, tanto en lo referente a una visión ampliada de la economía rural, como a la visión espacial ampliada (vínculos urbano-rurales)
- La articulación entre transformación productiva y desarrollo institucional
- La visión sistémica de la competitividad y de la transformación productiva
- Los planteamientos sobre las fallas institucionales y sus implicaciones y la propuesta sobre la necesidad de fortalecer la arquitectura institucional en las sociedades rurales;

ello implica un reconocimiento a la importancia de las políticas públicas, lo que a su vez requiere, como propone el documento, avanzar en la modernización del Estado

- El desplazamiento del eje desde los ministerios y otros organismos de los gobiernos centrales, hacia las organizaciones del sector privado y de la sociedad civil y los gobiernos locales, en los procesos y tareas del desarrollo rural
- La marcada insistencia en la integralidad y buena coordinación de las estrategias, políticas y acciones al interior de los países, así como de la concertación entre los agentes públicos y privados
- El énfasis en la necesidad de evaluar rigurosamente los impactos de cada programa de apoyo y de explicar con transparencia las causas de tal impacto

6.2. Debilidades del documento

Los participantes señalaron una serie de debilidades del documento en sus secciones de áreas de acción y opciones de implementación. Estas observaciones se presentan aproximadamente en el orden en que aparecen los distintos temas en el documento analizado:

- Muchos participantes observaron que en esta parte del documento, las referencias a la participación de los actores locales no tienen un grado de desarrollo y concreción adecuado. La participación de los actores locales no es solo condición de sostenibilidad de dichas acciones, sino que además es coherente con el objetivo de ir construyendo una nueva arquitectura institucional. El desarrollo de mecanismos y plataformas que aseguren una participación activa, efectiva y de buena calidad de los actores locales, debe ser una de las más importantes características de una nueva estrategia de desarrollo rural del BID. El texto debería precisar que se propone hacer el BID para mejorar la efectividad y calidad de la participación de los actores locales y para lograr que ésta sea un rasgo central de las políticas públicas y de los proyectos de desarrollo rural.
- De la misma forma, muchos participantes coincidieron en señalar que no hay recetas únicas o estrategias universales que se pueden seguir. Las características locales importan. Varios participantes han reconocido que es mucho lo que aún no sabemos sobre como interactúan políticas y programas de desarrollo rural con el entorno en el que se aplican. En muchos casos no sabemos como reaccionan los hogares rurales a determinadas políticas y cómo estas deben adecuarse a estas respuestas. Muchas veces no podemos, incluso, entender las relaciones causales que operan en procesos

específicos de desarrollo rural. Ello debería traducirse en una estrategia consistente con el estado de nuestro conocimiento de la realidad. Por ello es indispensable que crecientemente los proyectos empiecen con "programas piloto" lo suficientemente bien diseñados como para sacar conclusiones sobre la replicabilidad de los mismos y la capacidad de incrementarlos en escala. Ello permitiría que los proyectos malos "mueran a tiempo" y que los recursos escasos se concentren en las opciones más prometedoras. Estos programas piloto deben ser rigurosamente monitoreados y evaluados, desde diversas perspectivas.

- Como tema general y en particular en lo que se refiere a la modernización del Estado, se señaló que la estrategia del BID debe incluir acciones tendentes a mejorar la transparencia y combatir la corrupción en el uso de los recursos públicos para el desarrollo rural. Junto con incluir este objetivo en el área de acción de modernización del Estado, el BID debería asumir compromisos sobre mecanismos de transparencia, control social y rendición de cuentas en sus proyectos, término de la práctica de contratar funcionarios de proyectos de acuerdo con sus compromisos políticos y no por sus capacidades, rigurosidad en la evaluación de resultados e impactos, transparencia en la adjudicación de contratos por sus proyectos, etc.
- Se propuso ampliar el área de modernización del Estado, poniendo como eje la construcción de una institucionalidad pública y no sólo gubernamental. El Estado no puede seguir siendo el eje en torno al cual se construyen las estrategias de desarrollo rural. El fortalecimiento de los actores del sector privado (en el sentido más amplio posible, incluyendo a productores y empresas de todos tipos y tamaños) y de la sociedad civil (también en un sentido muy amplio), y el desarrollo de mecanismos y plataformas de concertación entre ellos y los organismos gubernamentales son, en esta visión, los temas clave.
- La estrategia se apoya en una 'nueva arquitectura institucional', donde el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil cumplen un papel muy importante. Pero ello requiere del BID una acción de apoyo al desarrollo de las organizaciones privadas y de la sociedad civil, incluyendo la inversión en la formación de recursos humanos, fortalecimiento de la asociatividad, apoyo a la modernización de la planificación y gestión de estas organizaciones, desarrollo de plataformas que mejoren la calidad y efectividad del diálogo público privado para el desarrollo rural, y la inversión necesaria para consolidar una gama de instituciones que aun no terminan de emerger o de renovarse, como las cooperativas de ahorro y crédito, organizaciones para la comercialización, organizaciones de investigación y de prestación de servicios técnicos, etc.

- El documento no plantea una estrategia alternativa ante el hecho de que en la mayoría de los países el poder de decisión en el sector público está concentrado en los ministerios de economía o finanzas, donde predomina una visión de que para superar la pobreza rural bastan políticas 'macro' transversales y programas muy focalizados de transferencia de ingresos a los más pobres y vulnerables. ¿Cuál es el espacio institucional real para una visión basada en el fomento productivo y en el incremento de los activos de los pobres? ¿Qué se puede hacer para ampliar dicho espacio?
- En el diagnóstico se enfatizó en los temas de coordinación inter-institucional y de integralidad de las estrategias y acciones de desarrollo rural. Estos elementos no aparecen con suficiente fuerza y, sobretodo, con propuestas concretas, en esta sección del documento. Por ejemplo, el BID debería partir por la propia casa y asumir compromisos concretos sobre el carácter integral y menos sectorial de sus proyectos de desarrollo rural; sobre el lanzamiento de iniciativas piloto en que se aplique el enfoque de desarrollo propuesto en esta estrategia; etc.
- Dentro de los temas de la nueva arquitectura institucional, se debe resaltar e desarrollo de instituciones para el manejo y resolución de conflictos: de acceso y uso a los recursos naturales (tierra, agua y bosques); inter-sectoriales (ejemplo, minería-agricultura); espaciales (entre diferentes sectores en una cuenca, entre diferentes unidades político-administrativas); por el territorio (entre pueblos originarios y otros sectores de la sociedad); etc.. Aunque no se hiciera nada nuevo, ya sería un gran paso si en la región se mejora la capacidad de resolver negociada y pacíficamente la gran cantidad de conflictos que afectan a las sociedades rurales.
- Con relación al tema de los gobiernos locales, se critica que el documento confunde los procesos de descentralización con los de fortalecimiento de los gobiernos municipales. Lo que debería señalarse, se señala, es que además de profundizar los procesos de descentralización política, administrativa y financiera, hay que fortalecer las capacidades de los municipios en estos tres ámbitos. Se señala además que el documento no trata con la profundidad necesaria el papel de los gobiernos municipales en el desarrollo económico local, incluyendo el tema de la asociatividad entre municipios, alianzas público-privadas, planificación participativa, etc.
- Se señaló que el tema de competitividad no puede ser tratado genéricamente. No puede haber una estrategia única para la competitividad de las grandes empresas, de las cadenas agroalimentarias y de las regiones rurales con ventajas comparativas claras, que para la micro, pequeña y mediana empresas agro-rurales, los productos y cadenas emergentes y las regiones que se han visto perjudicadas por la apertura y la

liberalización. Varios participantes señalaron que el planteamiento sobre competitividad que hace el documento, es pertinente para la primera situación, pero no para la segunda.

- Se señaló que las acciones estratégicas del Banco deben otorgar una mayor prioridad a la generación de más y mejores empleos en el sector rural. Este es un tema central en la mayoría de los países de la región y uno de los principales talones de Aquiles del modelo económico vigente. Se debe apoyar el fortalecimiento de las distintas modalidades de empleo observadas en el sector rural. Ello implica acciones de formación y capacitación de los trabajadores y empleados, el diseño de mejores incentivos a la inversión en el sector rural, el mejoramiento de la calidad y cobertura de servicios básicos requeridos para dinamizar las actividades productivas (caminos, electrificación, etc.), y la adecuación a la realidad rural de las leyes laborales y de seguridad social que están diseñadas con una lógica urbana y desde la óptica de la industria y los servicios. Además, se debe analizar con apertura de mente la conveniencia (costos y beneficios, privados y sociales) de otorgar estímulos tributarios a la generación de empleo productivo estable en regiones rurales determinadas. Finalmente, muchas regiones rurales de América Latina requieren de programas de empleo de emergencia, debido a situaciones críticas que no pueden esperar a la generación de empleos permanentes.
- Se argumentó por varios participantes que el documento es débil en su propuesta sobre el desarrollo de la agricultura familiar y de la PYME agropecuaria. En lo que dice relación específicamente a estos sectores, bajo las actuales reglas del juego en la mayoría de los países, hay una marcada contradicción entre los objetivos de competitividad y acceso a los mercados dinámicos, por una parte, y los objetivos de reducción de la pobreza y la inequidad, por la otra. No se puede imponer a estos sectores sociales y regionales los objetivos de competir y de vincularse a mercados dinámicos, sin una contrapartida en términos de definir qué se va a hacer para generar los incentivos y capacidades que hagan factible el logro de tales metas. Se señalaron que los elementos centrales son acceso al financiamiento, incluyendo capital de inversión para la reconversión o la transformación productiva y tecnológica agropecuaria; servicios de asesoría técnica, económica y organizacional, adecuados en cobertura y calidad; formación de recursos humanos, con un fuerte énfasis en la capacitación de una nueva generación de dirigentes jóvenes de las organizaciones económicas rurales; apoyo a la asociatividad y al fortalecimiento de las organizaciones, y; desarrollo de los mercados para la superación de sus fallas más importantes, las que discriminan preferentemente contra la agricultura familiar y la pequeña y mediana empresa agropecuaria.

- El documento no contiene una propuesta nítida sobre lo que se propone hacer el BID para ayudar a los países a enfrentar las políticas públicas de los países industrializados que causan profundas distorsiones en los mercados internacionales y –via exportaciones subsidiadas- en nacionales. Se debe hacer referencia a instrumentos tales como comisiones que resguarden a los países del ingreso de productos subsidiados , salvaguardias, derechos compensatorios , etc., que sean OMC-compatibles y no representen barreras artificiales al comercio de bienes.
- Hay una tarea pendiente en la región de perfeccionar los mercados locales, regionales y nacionales de productos agropecuarios, corrigiendo los excesos y tendencias hacia la creación de monopolios, monopsonios y otro tipo de distorsiones similares.
- La estrategia avanza poco en el complejo tema de las finanzas rurales, en particular lo que dice relación con el acceso a capital de inversión, sobretodo por parte de los campesinos y de la PYME agropecuaria. Se plantea que el BID debe apoyar políticas favorables a la formación y disponibilidad de capital de riesgo para estimular a los agricultores a realizar procesos de reconversión productiva, de acuerdo a sus condiciones y situación de mercado. Además, se debería considerar una estructura de préstamos a tasas razonables, en las que el Estado podría reducir el riesgo crediticio a través de diferentes instrumentos de segundo piso como ya se han ensayado en varios países, pero sin otorgar subsidios a la tasa de interés, ni menos condonaciones frecuentes. Varios participantes además hicieron ver la necesidad de estimular la prestación de servicios financieros pertinentes y apropiados en las regiones rurales mas alejadas, donde predominan habitantes rurales pobres.
- Se debe insistir en las posibilidades que ofrecen la agricultura de contrato y la integración vertical agricultura-industria, como mecanismos para una mayor inclusión de la PYME agropecuaria en los procesos de desarrollo económico. Pero ello requiere un análisis descarnado sobre las causas de tantos fracasos en estos campos
- Se señaló que el tema de la infraestructura y muy especialmente de los caminos y de la electrificación rurales, debe ser considerado como una área de acción muy importante en la nueva estrategia. Estas inversiones son condiciones necesarias tanto para la competitividad como para la reducción de pobreza, el desarrollo social y la integración regional.
- El tema de investigación e innovación tecnológica aparece en el apartado de "modernización de servicios básicos", pero con un perfil bajo, que debe ser reforzado. Ello, por la importancia que el cambio técnico tiene para el desarrollo rural.

- El tema del acceso a la tierra no puede quedar reducido a la fórmula de desarrollar los mercados de tierra. La experiencia y los estudios de los últimos años han ya demostrado que ese enfoque tiene una efectividad muy limitada. El BID debe encarar además el tema de la Reforma Agraria y de la distribución de tierras, ya que el acceso a este recurso es una determinante muy importante de la pobreza y de la inequidad en el sector rural.
- En la sección sobre dinamización del mercado de tierras, se pueden agregar otros instrumentos no considerados en el documento pero recomendados por los participantes: el ordenamiento y administración territorial; creación de sistemas de información para los mercados y la gestión pública; el establecimiento de sistemas administrativos especializados de resolución de conflictos y sistemas alternativos de administración de justicia.
- Se criticó fuertemente la ausencia de un área de acción relativa a promover la equidad de género en las sociedades rurales de la región. Los participantes proponen que el documento incluya con mucha fuerza este tema y no solo que se le mencione por razones de protocolo. En particular, se señala que el BID debe asumir compromisos sobre equidad de género en el acceso a las oportunidades y beneficios de sus proyectos de inversión y en la participación en las instancias de consulta y decisión de sus proyectos. Igualmente, se propone establecer metas de equidad de género en materia de ingresos, acceso a recursos naturales, educación, salud, etc., a nivel del sector rural.
- Se observó la baja prioridad que el documento otorga al tema de la educación y de la capacitación. Si bien estos temas aparecen en varios apartados, resultan diluidos. No podemos pensar en desarrollo rural sin educación y capacitación. Ambas estrategias deberían ir juntas, pues la capacitación ayuda pero no resuelve los problemas estructurales, mientras que la educación formal aborda el problema esencial pero tarda en madurar.
- La estrategia debería profundizar en políticas de estímulo al uso sostenible de recursos naturales; las externalidades ambientales positivas y los servicios ambientales, deben ser compensadas y la estrategia del BID debe aportar a ello, abriendo así paso a una nueva palanca de alto potencial de impacto sobre el bienestar de las sociedades rurales con sostenibilidad ambiental.

- Se objetó que lo señalado en estos capítulos sobre medio ambiente, es demasiado general. Deberían precisarse las estrategias específicas que el BID va a apoyar concretamente. Entre éstas se señalaron: la promoción de formas limpias y certificadas de producción agropecuaria, que minimicen el uso de insumos agroquímicos; la promoción de normas y estándares del tipo Buenas Prácticas Agrícolas;; el manejo de cuencas y el ordenamiento territorial; la gestión integral del agua; el impulso al desarrollo de mercados de servicios ambientales; la conservación y el manejo integral de los bosques y selvas; la promoción de nuevas opciones de empleo basadas en la preservación del medio ambiente, como el turismo y la recreación y algunos productos nicho; etc.
- Algunos participantes señalaron la conveniencia de incluir entre las áreas de acción, una que apunte a tener una estrategia de mediano y largo plazo orientada a conseguir el respaldo de los ciudadanos urbanos al desarrollo rural. Es indispensable crear conciencia en la ciudadanía en relación a la importancia de vivir en el campo, en la necesidad de mantener y acrecentar sus valores , en lo relevante que significa para un país tener producción propia de alimentos sanos y de calidad, en la importancia de tener una población que cubra extensamente el territorio y otro tipo de consideraciones en relación al sentido de ruralidad.
- Otra área de acción que los participantes recomiendan agregar, es la referida a los desastres naturales. La gestión del riesgo debe incorporarse en el diseño de los distintos proyectos de desarrollo rural (por ejemplo una carretera puede inducir la ocupación no deseada de zonas de montaña y ladera).
- Finalmente, varios participaron señalaron que hace falta incluir en la estrategia el apoyo a sistemas de aprendizaje a nivel regional, que permitan la documentación y sistematización de las experiencias, su análisis comparativo y la información, comunicación y plataformas de diálogo y debate público, sobre materias prioritarias para acelerar los procesos de desarrollo rural y el logro del objetivo que se propone el BID en esta estrategia.

Anexo 1 – Comentario de Laura Becerra y Federico Pöhls, Equipo Pueblo, México

1) Opinión general sobre la estrategia

En términos generales la estrategia está técnicamente bien planteada. El documento muestra consistencia entre el diagnóstico que plantea y la estrategia que propone. Se recogen una parte sustancial de los problemas que se enfrentan para lograr el desarrollo rural y trata justamente de encontrar los ejes comunes de una estrategia para la región. Es un acierto insistir en la no separación de las realidades rural-urbana, por lo que cualquier proyecto de desarrollo debe encontrar la problemática común y las relaciones de dependencia que prevalecen. Pero particularmente se debe revisar-correr un modelo de desarrollo, que para el caso latinoamericano privilegió el crecimiento de polos de desarrollo, dejando al resto del país en el atraso.

Si bien es cierto que Latinoamericana y el Caribe comparten historia, problemas estructurales y sobre todo la aplicación de un modelo afín, los países que la integran tienen especificidades y también desarrollos desiguales que quizá exijan un esfuerzo adicional de “aterrizaje” de la propuesta, conforme a sus particularidades, como lo señalaremos más adelante.

Compartiendo que el desarrollo rural es una prioridad estratégica, no consigue colocarse en el marco del desarrollo nacional. Se habla de desarrollo económico y desarrollo social, así como de las llamadas metas del milenio. Pero justamente el problema es que no está resuelto el debate sobre el desarrollo, desde la perspectiva de los países ricos, o de los organismos multilaterales, frente a algunas posturas de gobiernos locales, de investigadores de la academia y organizaciones de la sociedad civil (OSC), que plantean una idea de desarrollo, en la que el enfoque parte de los derechos humanos en su perspectiva integral (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales); donde la vida democrática es una condición sin la cual no se puede hablar de un verdadero desarrollo que alcance al conjunto de la población.

Cuando en el apartado de “lecciones aprendidas” se afirma que “las estrategias de desarrollo deben ser coherentes con las políticas macroeconómicas...”, la pregunta es si no debía plantearse de otra manera, las políticas macroeconómicas deben diseñarse en razón de un proyecto de desarrollo nacional y regional, que define qué medidas y políticas económicas y sociales se deben privilegiar de manera articulada para evitar que se siga profundizando la pobreza. En los países latinoamericanos y del caribe, durante años se pensó que las economías “sanas” lo eran en razón de mejorar los indicadores macroeconómicos, y los 20

años transcurridos con el mismo modelo, han mostrado que no se correspondían con la mejoraría del bienestar de la población. Hoy la desigualdad es mucho mayor.

Nos parece que la integración económica, incluyendo los acuerdos de libre comercio, deben no solo mencionarse y reconocer que ahí están, sino que hoy es un punto de debate y de tensión que amerita ser parte del diagnóstico de la estrategia de desarrollo rural. Tanto la OMC, como los tratados de libre comercio, van dejando evidencia de sus dificultades o límites, para establecer medidas claras ante las asimetrías, la resistencia para hacer efectivo el trato especial y diferenciado que demandan los países latinoamericanos y caribeños, el manejo de los subsidios al campo, entre otros problemas que fueron explicitados en las recientes reuniones ministeriales, en especial en la de Cancún, México. Más aun hay una negativa, por ejemplo, de la OMC de debatir los temas laborales y ambientales y de los acuerdos comerciales de incorporarlos en el contenido o cláusulas, por considerar que asuntos como esos deben ser abordados bilateralmente. Pero sobre todo estas instancias o instrumentos, expresión de la integración económica, se niegan a seguir revisando y debatiendo, con la sociedad el tema central del desarrollo, argumentando que no les corresponde, cuando ellos están provocando impactos negativos en la economía de los trabajadores del campo y llegan a ser determinantes de ciertos problemas, incluyendo los del sector agropecuario.

En las realidades locales, de cada país, en efecto se vuelve fundamental la estrategia de la descentralización, como un mecanismo de fortalecimiento de la economía y de la vida democrática, pero dicho proceso debe establecerse y normarse por la vía constitucional incluso, para que no recaiga en la voluntad de quienes actualmente centralizan el poder.

Bajo esta estrategia de descentralización y de financiamiento directo a las autoridades municipales (locales), como un mecanismo de combate o reducción de la pobreza y de aseguramiento de apoyo directo, nos enfrentamos en algunos países, particularmente en México, al manejo clientelar de los recursos para el fortalecimiento del campo, sean subsidios, créditos o cualquier otro. Por lo que en ese proceso la participación de las organizaciones comunitarias se vuelve fundamental, como instancias de contrapeso, con las que pueda darse seguimiento a la entrega oportuna, transparente y adecuada de los apoyos, producto de la estrategia para el desarrollo rural. La población debe ser parte de la identificación de sus problemas, así como del diseño de políticas y programas. Por lo que es recomendable fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos municipales o locales, pero al mismo tiempo la de las comunidades y sus organizaciones.

Es cierto que los desafíos del desarrollo rural hasta ahora no han sido abordados con enfoques adecuados, ni con asignaciones de recursos suficientes, sino con proyectos puntuales, discontinuos y sin articulación. En parte por la falta de un proyecto nacional de

desarrollo, en parte por el divorcio entre política económica y política social, en parte por la atención diferenciada y perspectiva equivocada que separa lo rural de lo urbano. Pero debemos agregar otras causales de cultura política, como el clientelismo, es decir de la entrega condicionada de los apoyos al campo, la centralización del poder e incluso la corrupción. Coincidimos en todo caso en que debe promoverse y hasta exigirse la articulación de programas y políticas y la oportunidad en su entrega.

Es importante el reconocimiento de que “la caracterización de la heterogeneidad constituye la base de la aplicación de las políticas diferenciadas”. Pero insistimos ésta debe partir de la población misma, de las comunidades, hay que hacer mayores esfuerzos e inversión para conseguir diagnósticos y planes participativos.

Las múltiples experiencias desarrolladas por organizaciones sociales campesinas-indígenas o comunitarias han probado su capacidad de negociación, de gestión y propuesta. Estas acciones que eventualmente han conseguido influir o incidir para modificar, impulsar o detener políticas públicas contrarias a sus intereses y a su bienestar, significan procesos fundamentales que deben fortalecerse desde la estrategia de desarrollo rural del BID, como garantía de que se constituyan en programas adecuados y eficaces para las especificidades locales, para evaluar su impacto, para asegurar su continuidad aun con los cambios de gobierno, entre otras cuestiones.

El apartado dedicado a “Mejorar el diseño, ejecución y evaluación de futuros programas” es completo y acertado. Especial mención merece la idea de “Formular programas de mediano plazo”, pues en efecto una de las grandes dificultades de los programas que auspician o ejecutan los gobiernos, se operan bajo calendarios y criterios políticos y las estrategias o programas no se institucionalizan. Muchos de los recursos públicos destinados a determinados proyectos son de corto alcance, no hacen parte de un plan más estratégico y de largo plazo.

2) Fortalezas y debilidades

Sin embargo, la estrategia plantea algunas ideas novedosas, y hasta audaces, tratándose de un documento como este:

- a. El reconocimiento de que hasta ahora nunca se ha preparado a los campesinos para competir con *sus socios comerciales*, es decir, que los gobiernos han abierto sus economías, pero nunca han establecido políticas ni programas que verdaderamente favorezcan siquiera la creación de posibilidades de mejorar las competencias y habilidades de los productores del campo.

- b. La necesidad de establecer mecanismos y alianzas intersectoriales (público – privado – sociedad civil), considerándolas al menos como uno de los criterios para el diseño y la ejecución de programas de desarrollo local.
- c. La insistencia en la participación de los beneficiarios, los pobres, y su inclusión en los procesos de transformación, de diseño, ejecución y toma de decisiones; así como la apertura de los mismos procedimientos y financiamientos a gobiernos locales y provinciales estatales.
- d. La necesidad de romper – superar – ampliar la idea de *lo rural* como identificado con lo estrictamente agropecuario, así como la falsa dicotomía en muchos casos entre lo rural y lo urbano.

Se puede considerar a estas cuatro *novedades*, como fortalezas de la estrategia (y tendientes a desarrollar oportunidades) porque, aunque nunca se menciona explícitamente en el documento, estas cuatro *propuestas* tienen muchos años, de haberse desarrollado, expuesto y demostrado como necesidades desde las diferentes experiencias de muy diversas organizaciones sociales y civiles campesinas a lo largo de todo el continente latinoamericano.

Una debilidad que se siente en la estrategia es que, respecto a lo inmediatamente comentado arriba, es que esos cuatro puntos se consideran solamente como parte de los criterios que deberían/podrían aplicarse en el diseño y elaboración de programas (salvo los asuntos de competitividad que se ubican dentro de un área de acción más amplia), y no se manejan como aspectos que deberían ser obligatorios para cualquier consideración de financiamientos por parte del Banco. Mucho menos, claro, se consideran como el derecho que tienen todos los *beneficiarios* de participar en la toma de decisiones de su propio proceso de desarrollo.

3) Deficiencias de la estrategia

- a. Dentro de sus consideraciones sobre la competitividad, pareciera que la estrategia no reconoce que hay lugares en Latinoamérica en que ni siquiera el autoconsumo les es posible a las familias, y que muchos padecen o llegan a morir de desnutrición.
- b. Al parecer, aunque hay también por parte del BID un documento Perfil de Estrategia de Desarrollo de los Pueblos Indígenas circulando, ambos documentos se olvidan de que hay pueblos indígenas enteros, que habitan en regiones enteras de los países del continente, para los que es digno y suficiente superar la miseria a la que han sido arrojados para vivir con autosuficiencia de

acuerdo a sus valores culturales. Desgraciadamente muchos de estos pueblos, como en México por ejemplo, tanto en el norte como en el sur, son habitantes ancestrales de territorios fuertemente codiciados por quienes pretenden “cambiar la estrategia... por una lógica que busca satisfacer los requerimientos de mercados extra-territorio por los bienes y servicios que el territorio puede generar”.² Aunque hay que reconocer que esta misma lógica puede resultar beneficiosa sino se *macroeconomiza* y se orienta local, provincial y nacionalmente hacia la relación económica campo – ciudad.

- c. El documento parece no considerar la realidad de países como México, cuando habla del “Desarrollo de los mercados de tierras” y del “Desarrollo de mercados financieros rurales”.

Sobre el primero, el mercado de tierras, el documento considera que haciendo *vendible* o *arrendable* la tierra se podría “ampliar el acceso a tierras, especialmente a los pobladores rurales sin tierra o con tierra insuficiente”³, cuando en México desde 1991 se inició ese proceso provocando solamente que los pobladores rurales se quedaran con menos tierra, debido a la voracidad de los grandes productores, y de *prestanombres* de empresas transnacionales y grupos empresariales. Todo esto favorecido por un entorno que provocó también que los campesinos dejaran de ser sujetos de crédito desde ese mismo año.

Sobre el segundo, el desarrollo de los mercados financieros rurales, la única opción creíble desde la experiencia mexicana, es la desarrollada por organizaciones sociales campesinas y urbanas a través de Cooperativas de Ahorro y Préstamo, Cajas de Ahorro, o Financiadoras Comunitarias. Estas experiencias llevan muchos años funcionando y siempre a contracorriente ante los embates y las presiones de la Banca y del gobierno, estableciendo sus propias reglas de operación y gobierno a través de la participación activa de todas y todos sus socios.

Hay que recordar que, gracias a los efectos de la apertura comercial y de las políticas de ajuste, **los bancos mexicanos fueron todos vendidos al extranjero** (salvo uno al parecer), es decir ¡ya no hay bancos mexicanos!, y que las deudas bancarias nacionales que no pudieron ser absorbidas en los tratos de compra-venta fueron *rescatadas* por el gobierno mexicano a costa de reducciones principalmente en el presupuesto dedicado al Desarrollo Social.

² Cf. Perfil de la Estrategia de Desarrollo Rural – Banco Interamericano de Desarrollo – Borrador Noviembre 03 – Página 12

³ *Ibid.*

Por otro lado, desde la realidad rural (que no solamente agropecuaria) de México, suena a burla el que se maneje al mismo nivel los servicios de microfinanciamiento con el incentivo de “la difusión de servicios adicionales al crédito...”.⁴ Y todo esto, lo señalamos, cuando de inicio el documento plantea como un gran desafío regional “lograr una mayor equidad”, junto con “reducir la pobreza” y “consolidar el crecimiento económico”.⁵

- d. Es una deficiencia en la estrategia el que los siguientes renglones aparezcan sólo en la página 14 del documento, y no explícitamente como una condición necesaria para implementar cualquier proyecto o programa y/o recibir algún estilo de financiamiento por parte del banco: “Para asegurar su implementación, los productos financieros deberán ser no sólo apropiados en cuanto a su flexibilidad y basados en innovaciones ensayadas antes de aplicarse en gran escala, sino **resistentes a circunstancias políticas y económicas cambiantes.**” Es decir, y de nuevo para México, en el 2000 se cambió de partido en el poder, pero seguimos bajo el mismo sistema de corporativismo disfrazado de participación, de corrupción en muchos casos, de los caprichos y desaciertos de quien ostenta el poder presidencial, y el sometimiento a ultranza a los dictados de las grandes corporaciones empresariales internacionales y de las instituciones financieras internacionales.

Para el caso de México, debería ser una condición el que todos los programas se contemplaran siempre bajo estrategias de más de seis años por lo menos, que es lo que dura un periodo presidencial.

4. Sugerencias para mejorar la estrategia

Asumiendo los riesgos de que ninguna estrategia de desarrollo rural funcione en Latinoamérica si localmente no se erradican el corporativismo, el presidencialismo y la corrupción que imperan en México y en muchos otros países todavía, la estrategia debería contemplar los “Criterios para el diseño y ejecución de programas de desarrollo rural”⁶, no sólo como *Criterios*, sino como condiciones necesarias para que un programa reciba financiamiento y/o apoyo no financiero por parte del BID.

De estos criterios hay tres que deberían enfatizarse:

- a. “Utilizar un enfoque ampliado de lo rural”, especialmente en lo que se refiere a la “no-utilización de fórmulas genéricas pre-establecidas aplicables a lo largo y ancho de toda una realidad rural nacional; y la importancia de diseñar y ejecutar programas partiendo de procesos participativos de concertación social”.

⁴ *Ibíd.*

⁵ *Ibíd.* Página 1, inicio del apartado del Diagnóstico.

⁶ *Ibíd.* Páginas 14 y 15, bajo el apartado de Opciones de Implementación.

- b. “Promover mayor concertación público–privada–sociedad civil”, impulsando y fortaleciendo procesos de alianzas y relaciones intersectoriales. Hay muchas experiencias por las que ya se ha mostrado que se logra mucho mayor impacto a través de proyectos en que, logrando una relación de confianza y con total transparencia, instituciones públicas, privadas y sociales trabajan juntas para buscar soluciones a problemas públicos específicos.
- c. “Mejorar la evaluación de los impactos”, sobre todo con la participación de los directamente afectados (para bien o para mal) por las políticas, los programas y los proyectos de desarrollo.

Por otro lado, si bien es cierto que es necesario que los esfuerzos deben canalizarse hacia la “superación de la pobreza”⁷ (y al menos la reducción de la inequidad, según los desafíos presentados al inicio del documento), y deben comprender las intersecciones que se dan entre el campo y la ciudad, hay que tener mucho cuidado con el encanto teórico de la focalización. Técnicamente y teóricamente es claro que si se atiende a *quien más lo necesita* y hacia esa población se dirigen los programas y los apoyos, aunque sean meramente compensatorios en la mayoría de los casos, los mecanismos de protección social deberían funcionar mejor; sin embargo, en México ha quedado ya más que demostrado que, aparte de los problemas mencionados de corrupción y corporativismo, los programas y apoyos focalizados han provocado rupturas muy graves en los tejidos sociales de zonas muy grandes del país. Y así, mientras los impactos se sigan midiendo solamente en números, la focalización seguirá destruyendo la estructura social de comunidades y pueblos enteros. Se puede diseñar una estrategia universal que atienda realidades específicas.

Por último, y regresando a los tres criterios que se piensan enfatizar, será muy recomendable también que el Banco Interamericano de Desarrollo aplique éstos y otros semejantes a su funcionamiento interno, sobre todo en lo que se refiere a la toma de decisiones. Se reconoce que llevar a cabo o permitir consultas como ésta, aunque sea sobre el borrador de un perfil, ya es un gran paso en la apertura para la participación de los afectados por sus préstamos y/o apoyos no financieros, pero es deseable que se busque también al interior la promoción de concertaciones públicas–privadas–sociedad civil, sin corporativismos, también al interior del Banco.

⁷ *Ibid.*, página 15.

Anexo 2 – Comentario de Luis Macas, Instituto Científico de Culturas Indígenas, Ecuador

Primero, estimo que es necesario hacer un breve comentario sobre el concepto de desarrollo en el mundo indígena que es opuesto al que sugiere el modelo económico actual. La concepción del desarrollo en el mundo indígena no necesariamente radica en el crecimiento económico, ni se advierte con precisión un entendimiento cabal sobre los términos de mercado como se lo plantea en el perfil de estrategia de desarrollo rural. Del mismo modo podemos reflexionar sobre el concepto de competitividad, que es de muy difícil asimilación en la jerga de los amplios sectores de la producción nacional y será casi imposible superar esta barrera en el mundo indígena, son conceptos que rompen con el esquema de valores y principios del mundo indígena y que estos han sido los ejes articuladores de la unidad y la continuidad histórica de los pueblos, tales como: la comunidad, la reciprocidad, la complementaridad la practica de la redistribución, una visión y modos de vida aún vigentes.

Esta reflexión hacemos debido a varias consideraciones importantes, como es el hecho histórico y cultural en esta región, cual es la de la convivencia del mundo rural con el mundo indígena. Es decir, que la formas de coexistencia cultural del campesino no indígena junto a una milenaria identidad como son los pueblos indígenas hace que de algún modo comparta una misma visión o cosmovisión ancestral, por tanto, estamos frente a un comportamiento diferente a la modernidad no tan solo de las comunidades indígenas sino, de un alto porcentaje del mundo rural, particularmente en los países de América Latina con alta población indígena. En este mismo orden y haciendo mención de bastos pueblos del mundo rural en América Latina cuyas características y dinámicas son específicas y diferenciadas entre sí, son culturalmente contrapuestas a las bondades del modelo de economía moderna. Cabría decir entonces que son dos lógicas totalmente distintas sobre el desarrollo y los procesos económicos en la región.

Estas contradicciones profundas serán acaso las que nos explicarían el estancamiento o el rezago del proceso de desarrollo rural en la región. Pues las diversas propuestas en este campo no han tenido éxito el ciento por ciento, en la aplicación desde hace varias décadas, por lo que no se ha logrado incorporar a un vasto territorio del mundo rural a la dinámica del mercado sino solo de manera superficial como es el consumismo. Este desfase se advierte de la misma lectura del presente perfil de estrategia. En todo caso, es necesario considerar con mayor detenimiento la dimensión de lo étnico y cultural en los estudios preliminares en función de implementar un buen diseño y aplicación de estrategias de desarrollo rural.

En lo que hace relación al DIAGNOSTICO, es verdad que la región enfrenta los tres desafíos o más, en tanto que la solución requiere de la comprensión y la concurrencia de varios

elementos que no necesariamente van en la línea de la transformación económica y la inserción en la economía mundial, a sabiendas de que los desafíos planteados en este documento conllevan problemas complejos y estructurales. Por tanto, es importante plantearnos la búsqueda de otras alternativas, desde una perspectiva distinta a lo planteado, o al menos en una fase inicial, se advierte que la prioridad debería ser insertarnos en la dinámica del mundo rural procurando el impulso a producir alimentos y satisfacer las necesidades más urgentes de la población interna, sin perder de vista la importancia de la agro-industria nacional o la agricultura de exportación, en estos términos se garantizaría el derecho de la población más vulnerable a un nivel de vida que asegure su adecuada alimentación, nutrición, salud y seguridad alimentaria con identidad.

En el punto cuarto (IV) del subtítulo: El desarrollo rural es una prioridad estratégica regional, que hace relación al incremento del empleo y el ingreso. Entendido el empleo como el asalariado agrícola, constituye un escape a la presión por la tenencia de tierra que uno de los problemas fundamentales de la región. Se entiende como eludir un problema actual, cual es la de revisar la estructura agraria en América Latina. Además no se resuelve la situación de pobreza rural a mediano ni a largo plazo, por lo que es importante generar condiciones estables y sostenibles de vida en la comunidad dándoles los instrumentos y medios de producción, esto quiere decir, incidir en las políticas de Estado dirigidos a resolver los problemas de la tenencia de tierra, el agua, además para lograr el apoyo a la modernización, reconversión y diversificación es indispensable realizar una fuerte inversión social en la salud, educación y capacitación. En este mismo acápite, es absolutamente necesario la construcción de consensos amplios sobre la cuestión rural, pero importante y certero es conformar un comité consultivo desde la participación activa de los beneficiarios en todo el proceso y ante todo establecer un sistema de estudio y consulta permanente con los actores principales de la comunidad local que permita la elaboración conjunta de una metodología valedera. En lo que hace relación al ALCA, la integración desde esta perspectiva, que es la apertura de los mercados regionales en condiciones absolutamente desiguales excluye un proceso sostenido de integración social de los pueblos, por lo que se sugiere la necesidad de definir políticas de soberanía alimentaria, rescatando la identidad de la diversidad alimentaria de nuestros pueblos.

Dentro de las condiciones de una nueva estrategia rural y con respecto a la transformación productiva, donde se dice de un aumento notable de las exportaciones agropecuarias no tradicionales que se ha caracterizado en general por una intensidad alta de mano de obra. Al respecto, debemos comentar que de las experiencias vividas, las relaciones patronales desfavorables y otras condiciones más, no ha resuelto la situación de pobreza rural ni la descomposición de social de las comunidades locales, es más, se ha agudizado la brecha entre pobres y ricos en el campo. En el marco del diagnóstico señalado en el documento, sobre ajuste, globalización y competitividad, nuestra percepción es que los gobiernos

nacionales hoy por hoy tienen serias limitaciones en la capacidad de decisión, dirección y control de sus economías, debido a la concentración y acaparamiento de la industria agroalimentaria por parte de las empresas transnacionales. Esta realidad debe trasladarnos a una tarea importante del fortalecimiento de las instituciones internas, su dinámica y sus potencialidades en el ámbito rural en función de superar la pobreza extrema y establecer las condiciones de sostenibilidad ante todo.

Con relación al manejo de los recursos naturales, es menester el esfuerzo por un conocimiento más profundo de los principios y valores éticos de los pueblos indígenas, en lo que es la relación del hombre (genérico) y la naturaleza. En la mentalidad indígena no cabe la destrucción de la madre naturales, como sucede en el mundo comercial (occidental) que el hombre domina a la naturaleza. El mundo indígena considera que la naturaleza no le pertenece al hombre sino el hombre pertenece a la naturaleza. Creo que es necesario estudiar, desarrollar e incorporar los saberes locales en este y otros temas de interés.

Dentro de la arquitectura institucional rural, se menciona que “los elementos culturales y la identidad territorial; los vínculos con actores externos al territorio, perfeccionan la democracia, ampliando los espacios de ciudadanía”. Al respecto se puede decir, que la democracia y ciudadanía tiene una connotación diferente en el mundo rural, aún prevalecen las prácticas de los consensos y el sentido de la colectividad. Es más estos dos conceptos tanto el de la ciudadanía como el de la democracia se contraponen a los conceptos vigentes en las comunidades rurales.

En este acápite, debemos hacer mención la necesidad de establecer mecanismos de fortalecimiento institucional, procurando impulsar el desarrollo rural y una de ellas puede ser mejorando el sistema normativo con relación a este tema. Ejemplo: sobre la coordinación interinstitucional, superar la dispersión de acciones, creación de un comité de gestión desde participación local, cumplimiento de responsabilidades. Pero además es necesario tener presente, en el marco de la arquitectura institucional rural, la acción de rescatar y desarrollar las instituciones ancestrales. Así como es importante, la necesidad de apoyar el surgimiento de liderazgos desde concepciones locales.

En la parte que corresponde a LECCIONES APRENDIDAS, la dirección y el enfoque desde las experiencias vividas es importante en tanto que el aprendizaje proviene de la ejecución y las correcciones aplicadas en ella y obviamente los puntos señalados en esta parte del documento reflejan los aciertos encontrados por el Banco. Sin embargo, en lo que hace relación a la migración como opción de reducción de la pobreza, no es justificable desde ningún punto de vista. Pues la migración ha provocado una acelerada descomposición social de las comunidades, ha generado cambios culturales drásticos y consecuentemente

cambios en los hábitos y comportamientos, adaptándose a los modos de vida absolutamente superficiales, como es el mundo del consumismo y la fantasía.

“En la necesidad de un nuevo enfoque de desarrollo rural”, se puede incidir desde el Banco, en las políticas nacionales a que la estrategia de desarrollo rural, no sea un simple apéndice del crecimiento y desarrollo económico global. Debería ser el instrumento de la construcción y reconstrucción de territorios, reconstrucción de los pueblos, de las culturas, de las identidades. Construcción de sociedades generadores de riqueza y no la simple aplicación del asistencialismo procurando paliar la situación de exclusión y pobreza rural. Por tanto estimamos, que los objetivos del Banco no deben limitarse únicamente a la transformación productiva y el desarrollo institucional, sino y ante todo a la inversión social.

En relación a la “convergencia de enfoques de los organismos de desarrollo”, es absolutamente necesario una mínima coordinación de las agencias internacionales de desarrollo y la convergencia en los enfoques, al igual que es indispensable un mínimo acuerdo entre las agencias privadas nacionales, así como la coordinación interinstitucional de las instituciones estatales y los actores locales de desarrollo.

“La cartera rural del Banco”, la acción y la asistencia del Banco es correcta, el mayor o menor porcentaje de financiamiento no viene al caso, sino es la falta de visión y estrategias, las deficiencias en la aplicación de los programas y la falta de transparencia en el manejo de los préstamos, debido a estas prácticas el nivel de incidencia en la aplicación es precaria, el impacto ha sido históricamente irregular.

“En áreas para la acción del Banco”, debemos sugerir que las acciones prioritarias en el ámbito rural se identifiquen desde la participación de las entidades locales(beneficiarios) las instituciones del Estado y las autoridades del Banco.

En lo de la “competitividad”, es necesario hacer énfasis en dos mecanismos distintos que puede orientar de mejor manera las acciones de desarrollo en el ámbito rural: primero se trata de sugerir y diseñar emprendimientos considerando las especificidades territoriales, culturales que requiere del impulso inicial, de acceso al financiamiento, a la capacitación compartida, es decir crear las condiciones micro-empresariales para su arranque y luego el acompañamiento en el proceso de aplicación. Segundo, se trata de las diversas iniciativas ya establecidas en el área rural, como las micro-empresas rurales, empresas comunitarias, cooperativas, es necesario articular estas experiencias, creando una red nacional y regional que contribuirá en la búsqueda de acciones complementarias y ante todo en la ubicación de mercados adecuados.

En fin, este capítulo es uno de los componentes más fuertes del documento, del mismo modo “las opciones de implementación”, nos sugiere rectificaciones y cambios fundamentales en el comportamiento, diseño y aplicación de estrategias en el desarrollo rural.

Algunas sugerencias adicionales al documento: Se trata del tema de la participación. Siendo uno de los valores propios de las comunidades rurales y que en las experiencias diversas en la región se ha insistido su importancia en la aplicación, compartimos alguna de sus características. Como es el control social que se deriva desde una participación activa de los beneficiarios. En el marco de la participación es posible también optimizar los recursos, en términos de la calidad del diseño de estrategias estableciendo prioridades desde el conocimiento real de sus necesidades. En la participación el aprendizaje mutuo es importante, en la medida que el aporte de los conocimientos provienen de las partes que intervienen. Las responsabilidades son compartidas, siempre el beneficiario tendrá su responsabilidad como contraparte. Los resultados son óptimos. Es decir, que la corresponsabilidad en el proceso traerá beneficios.

Anexo 3 – Comentario de Gustavo Rojas, Sociedad Nacional de Agricultura, Chile

1. OPINIÓN GENERAL

El documento presenta un muy acertado diagnóstico de la situación por la que atraviesa el sector rural en América Latina y el Caribe. Especial consideración y análisis merecen los aspectos relacionados con el concepto de ruralidad, que evidentemente es mucho más amplio que el agrícola, aún cuando la producción primaria seguirá siendo la base del desarrollo y crecimiento del sector rural en el futuro. Además, coincidimos con una mayor incidencia de la pobreza rural por sobre la urbana, la menor competitividad de sistemas productivos anticuados e individualistas y otras condicionantes que efectivamente implican la necesidad de tener una estrategia sólida orientada a resolver paulatinamente este problema de equidad en nuestro continente.

Es indudable que la ruralidad en nuestros países no ha tenido primera prioridad para los gobiernos y ello podría ser consecuencia de la menor cantidad de electores que existen en este sector. La falta de coordinación de los programas de ayuda han tenido poca efectividad y no se ha presentado un programa integral que ponga en acción a los actores público y privados en la solución a los problemas de la ruralidad.

Por otra parte, el diagnóstico señala que la dispersión de estrategias públicas, así como un sistema productivo inadecuado son causales de una baja velocidad en los cambios esperados y este criterio lo compartimos plenamente. En ciertas zonas rurales específicas en Chile, en las cuales se ha establecido una conjunción de elementos de apoyo de carácter público y donde el sector privado ha podido desarrollar sistemas productivos de exportación rentables y que ofrecen buen trabajo remunerado adecuadamente, se ha podido avanzar más rápidamente en la solución de la pobreza rural que en otras zonas del país.

En otro ámbito de comentarios y manteniendo una coincidencia con el documento, es importante proponer la necesidad de enfatizar el hecho que la base para reducir drásticamente la pobreza y marginalidad en el sector rural en corto plazo tiene íntima relación con la disponibilidad de empleo en el sector productivo primario. En este sentido, se requiere un esfuerzo especial para fomentar, estimular y desarrollar actividades productivas que generen empleos con salarios razonables. Este aspecto debería tratarse con mayor detalle y fuerza en el documento.

Para superar los focos de pobreza rural, es importante realizar un esfuerzo mancomunado y coordinado entre todos los actores que tienen relación con la ruralidad y en el diagnóstico presentado esta realidad no está priorizada suficientemente.

Por otra parte, me parece que cualquier proceso de apertura y globalización como el ALCA u otros tratados de libre comercio bilateral, constituyen un gran riesgo de enfrentar mayor pobreza rural en algunos países y esta realidad hay que tomarla en cuenta al fomentar este tipo de acuerdos.

2. ESTRATEGIA

Cualquier estrategia orientada a mejorar la ruralidad en AL está basada en realizar un conjunto de programas que deben ser desarrollados en forma paralela y de manera coordinada. Está demostrado que acciones aisladas no contribuyen de la mejor manera a superar la pobreza. En este sentido, se proponen programas que conjuntamente podrían tener un impacto positivo en el mundo rural.

Aumento en número y calidad de empresarios agrícolas.

Un plan de acción para superar rápidamente la pobreza rural en América Latina debe contemplar la urgente necesidad de elevar el número y calidad de los empresarios agrícolas, situación que debe contemplar un plan nacional de capacitación de los actuales agricultores, destinado a mejorar su gestión, manejo y productividad, incorporación de tecnología, búsqueda de nuevos negocios, capacidad de recibir y procesar información, predictibilidad y otros atributos de gran importancia para sus desarrollos y capacidades empresariales. Dos ideas deben desterrarse de la mente de los agricultores en AL. La primera se refiere a que el Estado debe resolver los problemas de precios y comercialización de productos y la segunda tiene relación con la necesidad de inculcar la idea de producir lo que se vende y no lo que se ha producido siempre en un terreno determinado.

Infraestructura rural.

Otro importante aspecto a considerar como estrategia de superación de la pobreza rural, lo constituye la necesidad de impulsar proyectos de aumento de inversión en infraestructura rural, avanzando mucho más rápidamente que lo realizado hasta la fecha. El mundo rural no cuenta con suficiente cobertura de salud, educación, pavimento, electricidad, comunicaciones, entretención y otros elementos disponibles en las ciudades, desmejorando la calidad de vida y ofreciendo pocas alternativas positivas que incentiven a los mejores a permanecer en el campo y mucho menos a atraer a profesionales y empresarios jóvenes que pretendan desarrollar sus espíritus emprendedores. La positiva historia de desarrollo rural en

los EEUU y la UE se basó en un rápido incremento de la infraestructura rural emprendida por el Estado en las décadas de los 20 y los 30. Hoy día es inconcebible acceder a un buen desarrollo empresarial si no se cuenta con Internet y en el campo chileno no existe banda ancha para recibir información y conectarse con el resto del mundo rural. La creación de infocentros especializados, con profesionales de buen nivel que atiendan a los agricultores en sus demandas por información y puedan llevar sus centros de costos y discutir sus resultados con alguien más especializado.

Financiamiento.

Por otra parte, es importante considerar la necesidad de ofrecer un adecuado financiamiento para el sector rural, que implique recursos para financiamiento operacional y también para planes de inversión y reconversión productiva. Se hace indispensable contar con un “capital de riesgo” para estimular a los agricultores a realizar procesos de reconversión productiva, de acuerdo a sus condiciones y situación de mercado. Además, la obtención de dinero debería considerar una estructura de préstamos a tasas razonables, en las que el Estado podría reducir el riesgo crediticio a través de diferentes instrumentos (Fogape en Chile) pero sin otorgar subsidios a la tasa de interés, ni menos condonaciones frecuentes. La posibilidad de que los agricultores accedan a recursos por parte de proveedores de insumos debería incrementarse, así como la obtención de créditos con garantía a cosecha. Una bolsa de productos podría servir de base para la obtención de un financiamiento agrícola que hoy no está disponible en todos los países de AL, así como la creación de instrumentos de “securitización” a través de los cuales los pequeños productores podrían acceder a un cierto anticipo de sus ingresos frente a producciones en las cuales hay que esperar más de dos años para acceder a ingresos atractivos. La creatividad del sector financiero debería introducir nuevos instrumentos de apoyo crediticio para un sector rural que tiene un positivo futuro en materia de rentabilidad.

Asociatividad.

Desde otro punto de vista y tratando de incorporar una estrategia de mediano plazo al desarrollo rural, es importante considerar la necesidad de convencer a los agricultores para que trabajen en conjunto y se asocien en unidades de mayor tamaño y escala productiva. Los estímulos que faciliten este trabajo asociativo pueden ser de diferente naturaleza según las condiciones de cada región, pero es indispensable que los medianos y pequeños agricultores comprendan la necesidad de comprar insumos, vender productos, intercambiar información, visitar sus predios en forma frecuente y compartir inquietudes respecto al futuro. Los Grupos de Transferencia Tecnológica (GTT) en Chile, así como otras iniciativas en otros países como Argentina y Uruguay (Grupos Crea) demuestran lo valioso de estos programas asociativos y es necesario replicar e incrementar su número y sistemas de operación. La

globalización por la que atravesamos no permite la acción individual de los agricultores, sino que obliga a trabajar en grupos y a ofrecer productos y negociar condiciones en forma colectiva.

Capacitación y migración.

Otra parte importante de una estrategia de desarrollo rural que el documento plantea de manera atractiva se refiere a la gran necesidad de capacitar a los agricultores y sus hijos para prepararlos a salir del sistema productivo agrícola para ir a buscar nuevas oportunidades en pueblos, villorrios y ciudades. Esta estrategia debería considerar también la implementación de pueblos o pequeñas ciudades de más de 5 mil habitantes como unidades básicas para el desarrollo futuro del sector rural. Se propone que los habitantes rurales tengan sus espacios de desarrollo de proyectos de vida en conjunto con sus pares, implicando con ello una relación permanente y frecuente con otras personas de diferente tipo. Estas unidades o poblados deberían contar con todas las comodidades de las ciudades en materia de infraestructura y con un sistema de movilización privada que les permita acceder al trabajo agrícola diariamente, pero pernoctando y compartiendo con sus pares.

Programas de gobierno.

Por otra parte, el documento señala con bastante claridad en lo referente a estrategias, la necesidad de coordinar todos los esfuerzos y programas de desarrollo rural de tipo gubernamental. Esta estrategia es demasiado evidente y el hecho de no haberlo concretado anteriormente, demuestra la menor importancia que le asignan los gobiernos a resolver la pobreza rural. Para mejorar la propuesta, sería importante considerar la concentración de todos los instrumentos de apoyo en una sola dirección y probablemente la mejor opción para lograr éxito podría ser la centralización en los Municipios de todos los programas sociales, técnicos y crediticios. El Municipio es la unidad básica (o la primera) de contacto ente los habitantes rurales y sus autoridades. Existe confianza mutua y conocimiento de las realidades de cada familia a nivel comunal, por lo que la centralización debería radicarse en esta organización.

Regionalización.

Otro aspecto estratégico de gran importancia en la solución a los problemas del desarrollo rural, lo constituye la posible incorporación de estímulos (probablemente de carácter tributario) a aquellas personas o empresas que inviertan en regiones. Esta alternativa desarrollaría una mayor capacidad empresarial regional, aprovechando de mejor manera los recursos existentes y creando un ambiente favorable para el crecimiento del empleo. Este círculo virtuoso podría desembocar en un mejoramiento rápido y efectivo de las condiciones

de vida rural y en un entorno favorable para obtener mejor provecho del proceso de globalización en el cual estamos insertos. La nueva creación de industrias y plantas procesadoras de materias primas locales traería un crecimiento regional atractivo y podría facilitar la creación de polos de desarrollo sustentables en cada territorio, de acuerdo con sus potencialidades. Para el fisco, la obtención de menores ingresos tributarios iniciales podría ser atenuado con un incremento de las recaudaciones futuras, producto de la mayor actividad económica lograda regionalmente a través de los ingresos de las personas que acceden a un trabajo bien remunerado. Esta realidad no ocurre hoy en Chile, donde es más barato y eficiente desarrollar empresas en la región Metropolitana que en otras regiones, lo que constituye una paradoja frente al desafío de regionalizar y superar la pobreza rural que tiene el país.

3. OTRAS IDEAS DE CARÁCTER GENERAL DE APOYO A PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL EN A.L.

Participación de la mujer.

En relación a la participación femenina en los programas de empleo y ayuda a reducir la pobreza, es muy importante considerar la necesidad de contar con instrumentos de apoyo para su integración plena al proceso de desarrollo, ya sea a través de programas de ayuda social orientados más específicamente a su labor como madres y a veces jefas de hogar, como también hacia su integración al mundo laboral. Para este último ámbito, se requiere mantener legislaciones laborales de gran flexibilidad y a través de las cuales, la participación femenina en el trabajo de temporada sea positivo, perdure el mayor tiempo posible dentro de sus tareas como jefas de hogar y tenga una remuneración y apoyo social adecuado. Esta consideración también es válida para estimular el trabajo de jóvenes (mayores de edad) que puedan vincularse a tareas productivas mientras adquieren la capacitación necesaria para acceder a trabajos más específicos y de mejor remuneración. En este sentido, se propone mantener planes de apoyo educacionales a nivel técnico, a través de internados y programas de empleo temporal. Junto con ello y por un tiempo determinado, se podría entregar un aporte en dinero a familias de escasos recursos y previo informe del Municipio respectivo, con el fin de atenuar la pobreza actualmente existente.

Organizaciones privadas

En relación al planteamiento del documento referido al rol de las organizaciones privadas, es importante coincidir con el hecho que han jugado un papel relevante en ciertas etapas según los incentivos con los cuales se ha contado para apoyar los procesos de mejoramiento tecnológico, capacidad de mejoramiento de la asociatividad, uso de instrumentos del estado,

programas de educación permanente, capacitación y otras materias sociales de gran interés para el sector rural.

Promoción de la ruralidad entre la ciudadanía.

Otro aspecto importante a considerar en un análisis como el que plantea el documento, se refiere a la gran necesidad de tener una estrategia de mediano y largo plazo orientada a conseguir el respaldo irrestricto de los ciudadanos urbanos a favor de superar la pobreza rural. Es indispensable crear conciencia en la ciudadanía en relación a la importancia de vivir en el campo, en la necesidad de mantener y acrecentar sus valores (que son mejores que en la ciudad), en lo relevante que significa para el apís tener producción propia de alimentos sanos y de calidad, en la importancia de tener una población que cubra extensamente el territorio y otro tipo de consideraciones en relación al sentido de ruralidad. Esta idea debería ser complementada con la respectiva distribución de los recursos presupuestarios para compensar al sector rural para equilibrar su calidad de vida con el resto de la población que habita en ciudades.

4. AREAS PARA LA ACCION DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Un primer aspecto que llama la atención del documento, se refiere a la variación anual de los recursos que el BID ha venido invirtiendo en el sector rural desde el año 1992. De acuerdo al Gráfico 1, los valores anuales han fluctuado entre los US\$ 1.724 millones (año 2003) y los US\$ 178 millones el año 1994. Esta dispersión refleja tal vez la falta de políticas claras en relación a la ruralidad que podría tener el BID y este documento viene a llenar este vacío de manera efectiva y clara, al hacer un muy buen diagnóstico de la situación actual y proponer programas de acción más específicos y de clara orientación productiva para resolver problemas sociales.

En relación a la modernización el estado, parece muy atractivo incorporar a otros Ministerios en la problemática de la pobreza rural, más allá de agricultura y Desarrollo Rural. En la medida que ello se logre, tendremos más posibilidades de alcanzar éxito en un menor plazo. La tendencia es hacia una mayor concentración de las decisiones en manos del Ministro de Hacienda o de Economía antes que el de Agricultura y por ello, se debe lograr el compromiso aludido. Además, concordamos plenamente con la necesidad de avanzar en un proceso de descentralización o de regionalización, el que debiera concretarse a la brevedad.

En materia de transformación productiva, proponemos la posibilidad de entrar en un mejoramiento hacia una agricultura de contrato con los compradores de materias primas y junto con ello, se estudie un posible incremento en un proceso de integración vertical entre los agricultores y los procesos de industrialización. Una agricultura moderna está sustentada

en la producción primaria que origina un producto final que está destinado al consumidor. En esta perspectiva, existe un encadenamiento que es necesario fortalecer en todo tipo de productos.

Respecto al importante proceso de comercialización de productos primarios, es indispensable trabajar y fortalecer la existencia de una institucionalidad pública destinada a corregir los excesos y tendencias hacia la creación de monopolios, monopsonios y otro tipo de distorsiones similares. También se debe fortalecer la presencia de comisiones que resguarden posibles ingresos de productos subsidiados (“dumping”) y se pueda recurrir al uso de salvaguardias o derechos compensatorios que sean OMC compatibles y no representen barreras artificiales al comercio de bienes.

Otro comentario en relación al desarrollo social el sector rural, se refiere al uso sostenible de recursos naturales que debe ser resguardado a través de políticas de estímulos razonables para los actores participantes. Las externalidades positivas que generan los programas de resguardo del medio ambiente en predios privados debe ser compensada de alguna manera y es necesario evaluar cuidadosamente esta realidad.

Por último y tomando en consideración algunos criterios para el diseño y ejecución de programas de desarrollo rural en AL, pareciera atractivo y muy positivo usar un enfoque ampliado como criterio para definir la ruralidad. Además, se presenta también de manera positiva la articulación productiva y el desarrollo institucional, sobre todo, cuando se permite la participación del sector privado en las asesorías respectivas para una mejor marcha de los programas específicos. También es indispensable coordinar de la mejor manera posible, todos los programas existentes en un país o una región relacionados con un mejoramiento de la ruralidad, especialmente si estos programas van enfocados hacia la solución de problemas en un mediano plazo. Por último, coincidimos con la propuesta de evaluar permanentemente los impactos de cada programa de apoyo.

5. CONCLUSIONES

Tomando en cuenta el documento del BID orientado hacia la elaboración de planes y programas que mejoren la estrategia del sector rural en América Latina, es importante señalar que es un muy buen documento, ya que considera casi todos los elementos necesarios para lograr un mejoramiento en la superación de la pobreza en éste sector en nuestros países. Aprovechando el nuevo entorno de globalización por el que atravesamos, es indispensable replantear las estrategias que se han venido desarrollando en los últimos años en relación al sector rural y por tal motivo, consideramos un gran aporte el documento propuesto para su análisis.

Un reforzamiento de las ideas presentadas en este análisis, permite sugerir la necesidad de modernizar la institucionalidad pública (y también privada) para hacer frente a los desafíos. Además, se considera indispensable mejorar la capacidad empresarial de los agricultores, así como su educación y capacitación, formas de asociatividad, agrupaciones territoriales, incremento del proceso de regionalización y otro tipo de formas de coexistencia dentro de un territorio. Los municipios deben liderar estos cambios.

Por otra parte, debe fortalecerse el mejoramiento del financiamiento a través de propuestas creativas y pragmáticas, sin que exista un subsidio de parte del estado. También debe fortalecerse el proceso de formación de capital de riesgo, permitiendo mejorar las reconversiones posibles en cada zona, así como los procesos de comercialización, integración vertical y todo aquello que implique mejorar la tecnología y su transferencia a los usuarios.

Por último, el proceso educacional en el campo debe fortalecerse a cabalidad, otorgando un subsidio directo y en dinero efectivo para aquellos padres que envíen a sus hijos a terminar la educación secundaria, evitando las enormes deserciones actuales y logrando metas de cobertura educacional del más alto nivel.

La realización de todos los programas en conjunto determinará el futuro éxito de las políticas de apoyo para superar la pobreza en el campo.

Santiago, 27 de Noviembre del 2003

Anexo 4. Comentario de Patricia Durán, Federación de Municipios del Istmo Centroamericano

Comentarios generales

1. En términos generales el documento que se nos ha solicitado comentar nos parece una excelente propuesta, que sin duda, una vez que sea aprobada por las instancias correspondientes, será de utilidad para actualizar las estrategias que sigue el BID para orientar sus operaciones en el tema de desarrollo rural. Estimamos que en muy pocas páginas se ha hecho un encomiable trabajo para sintetizar un diagnóstico y una propuesta de acción tomando en consideración los temas pertinentes y las experiencias y buenas prácticas que se han identificado en América Latina y el Caribe. Sobre todo valoramos positivamente y coincidimos con el enfoque en el que se propone al Banco respaldar un papel más destacado de los gobiernos locales como uno de los principales actores responsables de impulsar el desarrollo rural, en un contexto en que su responsabilidad está pasando progresivamente a ser una competencia municipal compartida con los gobiernos nacionales. Sin embargo, nos parece que sería conveniente ampliar y precisar algunos puntos para que la responsabilidad de los gobiernos locales en el desarrollo rural quede mejor reflejada en la estrategia.

2. Para la región centroamericana la formulación y adopción por parte del BID de una nueva estrategia de desarrollo rural como la que se está planteando tiene una elevada importancia. Esto es así porque los países del Istmo son los que registran los mayores índices de ruralidad de América Latina y además ese organismo financiero multilateral constituye una de sus principales fuentes de financiamiento externo. FEMICA considera que en la medida que los programas y proyectos respaldados por el BID en ese ámbito respondan a un enfoque estratégico renovado y adaptado a las condiciones que impone el nuevo orden económico internacional, su contribución será más eficaz para alcanzar los objetivos de desarrollo fijados por los países.

3. Asimismo, y en la esfera de competencia que es propia de la Federación, se considera que debido al hecho que la mayoría de municipios centroamericanos son predominantemente rurales, el desarrollo local/municipal y el desarrollo rural están estrechamente ligados, tanto que en muchos de ellos pueden tener el mismo sentido y significado. En realidad, si se analiza profundamente, uno de los grandes desafíos que enfrenta la mayoría de los gobiernos locales radica precisamente en cómo favorecer o impulsar el desarrollo rural de sus jurisdicciones, el cual comprende un tema que ha cobrado una importancia creciente: el desarrollo económico local (DEL). El DEL se refiere en especial a los procesos y alianzas que tiendan a la transformación productiva e inserción de las economías locales en mercados más amplios que abarcan una economía globalizada.

Comentarios específicos

A continuación se enumeran algunos comentarios específicos sobre la propuesta de estrategia, algunos son de carácter formal y otros de fondo⁸:

4. Dado que al BID le corresponde sólo parcialmente la responsabilidad de acelerar el desarrollo económico y la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, el objetivo de la estrategia debería de consistir en “...**contribuir** a acelerar el desarrollo económico y a reducir la pobreza...” (primer párrafo de la página 1). Sería muy pretencioso para el BID suponer que esa entidad es el actor principal o determinante. Además, se sugiere sustituir en ese mismo primer párrafo y en el tercero de la página 1 la expresión “el documento” por “la estrategia”.

5. En el segundo párrafo de la primera página se indica que “La estrategia se orienta a promover la competitividad rural (agroalimentaria y de actividades extra-agrícolas),...”. En este texto nos queda la duda si esa definición cubre el universo de actividades rurales; por ejemplo, si dentro de esta definición están comprendidas actividades agrícolas que no sean necesariamente agroalimentarias. En tal caso habría que ampliar o eliminar la enumeración que se incluye dentro del paréntesis.

6. En la página 3, cuarto párrafo, sugerimos ampliar el inciso (iv) en el sentido que las políticas proteccionistas de los países más desarrollados, además de restringir el acceso de numerosos productos agropecuarios y agroindustriales a su mercados, en muchos casos (azúcar, maíz y otros) representan una competencia desleal en los mercados mundiales (no sólo en sus mercados) al estar altamente subsidiados.

7. En la página 2, quinto párrafo, sugerimos que se sustituya el término “agencias técnicas y financieras” por “agencias de cooperación técnica y financiera”.

8. En la página 3, segundo párrafo, nos parece que la nota 10 señala factores que han sido y están siendo determinantes en el desarrollo rural. Por tal razón sugerimos incorporarla al texto principal.

9. En la página 3, párrafo quinto, FEMICA es de la opinión de que la afirmación de que “Este debilitamiento marca la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos municipales o locales...”no es del todo correcta. El mejoramiento de la “capacidad de gestión” de los gobiernos municipales, interpretada en forma estricta, no es

⁸ El documento todavía necesita de alguna edición para eliminar errores y mejorar su comprensión.

producto del debilitamiento del gobierno nacional, sino que está relacionada con los procesos de modernización de la administración local y puede ser (y de hecho lo es en muchos casos) independiente de cualquier política de descentralización o reforma del Estado que reduzca las competencias del gobierno nacional. Sugerimos que se cambie esa idea por una referencia a que la reforma del Estado ha aparejado una nueva distribución de papeles dentro del sector público, en la cual a los gobiernos municipales o locales se les ha asignado mayores competencias y recursos (que es muy diferente de fortalecer la capacidad de gestión).

10. En el capítulo de las Áreas para la Acción del Banco (página 11) no encontramos ninguna referencia al tema de la **transparencia y probidad**. Por la importancia de este tema para el desarrollo local y por consiguiente para el rural, a nuestro juicio sería aconsejable incorporar algún párrafo, preferiblemente en la sección de modernización del Estado, en el que se sugiera que como parte del proceso de modernización del Estado el Banco respalde una política (y los correspondientes programas y proyectos) de transparencia local, tanto para mejorar la gestión municipal, como para lograr una mejor gobernabilidad democrática.

11. Sugerimos que en el segundo párrafo de la página 11 se sustituya la expresión “la revisión de atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas;...” por “la asignación de mayores atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones políticas, administrativas y financieras;”. Entendemos que este es realmente el sentido de los hechos y que el término “revisión” es demasiado vago. Asimismo, la alusión a lo “técnico” está contenido tanto dentro de lo político como en lo administrativo y financiero.

12. En el cuarto párrafo de la página 11 sugerimos introducir varios cambios. (i) Sustituir la frase “La mayoría de los países de la Región han iniciado procesos de descentralización.” Por “La mayoría de los países de la Región han iniciado procesos de fortalecimiento municipal y de descentralización.” La razón de este cambio es la necesidad de distinguir el concepto “fortalecimiento de los gobiernos locales” con “descentralización”. El fortalecimiento municipal es un proceso que se está verificando en toda la Región y no necesariamente está relacionado con la descentralización, puesto que no depende forzosamente de ésta. En tal sentido, más que la descentralización, que es una política que puede o no ser adoptada, o ser adoptada con diferentes resultados, lo importante es mejorar la capacidad de los gobiernos locales para cumplir con las competencias y funciones que ya tienen asignadas, que en la mayoría de casos son muy importantes para los efectos de facilitar el desarrollo local. Este cambio dará más sentido a los párrafos subsiguientes que mencionan las “precondiciones del desarrollo de una arquitectura institucional coherente con los requerimientos de la transformación productiva.” (ii) En la quinta línea consideramos conveniente cambiar la expresión “más precisas” por “más efectivas”(el problema no es sólo

de precisión). (iii) También nos parece que más que “vías para descentralizar” sería más apropiado indicar “modalidades para descentralizar”. Consideramos que estos dos últimos cambios no son sólo de carácter semántico, sino que podrían mejorar la interpretación y sentido del párrafo.

13. Debido a su importancia, consideramos necesario ampliar y precisar el tema “Desarrollo de mercado de tierras” que se incluye en el quinto párrafo de la página 12. Concretamente, sugerimos que se incorporen algunos elementos que no se señalan pero que en las redes de diálogo político realizados por FEMICA han sido analizados en forma extensa⁹. La redacción propuesta sería la siguiente (en negritas se han resaltado los cambios):

*“Desarrollo de los mercados de tierras mediante el fortalecimiento de los derechos de propiedad, **el ordenamiento y administración territorial**, la implantación o el mejoramiento de sistemas de registro, catastro y titulación **interrelacionados**, la creación de **marcos jurídico-institucionales apropiados**, creación de **sistemas de información para los mercados y la gestión pública**, **el establecimiento de sistemas administrativos especializados de resolución de conflictos y sistemas alternativos de administración de justicia**, la promoción del arrendamiento **y de otras figuras** que permitan ampliar el acceso a tierras, especialmente de la población rural sin o con tierra insuficiente.*

14. Para que las recomendaciones que se proponen en la página 15, sobre los criterios que debiera de seguir el Banco para el diseño y ejecución de programas de desarrollo rural sean consistentes con el resto del documento, se sugiere agregar un criterio relacionado con el desarrollo municipal/local que podría ser enunciado de la siguiente forma:

- *“Promover más intensivamente los programas de fortalecimiento municipal y descentralización.* La creación de una nueva arquitectura institucional de apoyo al desarrollo rural requiere de gobiernos locales y provinciales más eficaces, eficientes y transparentes, con competencias, recursos y capacidades ampliadas, para que en estrecha coordinación con el gobierno nacional, y en asociación con el sector privado, planifiquen e implementen, en forma participativa, las medidas y acciones necesarias para el surgimiento y la consolidación de municipios y territorios competitivos. Estos programas podrían incluir, entre otros componentes, modalidades financieras que

⁹ Especialmente en la IV Reunión de la Red Centroamericana de Legisladores de FEMICA que se organizó en Tegucigalpa, Honduras, del 24 al 26 de septiembre de 2002, que trató el tema: “Políticas de Administración Territorial para el Desarrollo y la Gestión Municipal”.

permitan disponer de capital semilla para la implementación de proyectos productivos y de servicios en el ámbito rural”.

15. El documento también podría incluir alguna alusión directa al asociacionismo municipal como instrumento de apoyo al desarrollo rural. Entre las propuestas se podría recomendar el fortalecimiento de las organizaciones regionales, nacionales, departamentales, mancomunidades y otras formas de asociación municipal, con el objeto de afirmar su papel como organizaciones promotoras del desarrollo rural.

Anexo 5 – Comentario de Walter Belik, Universidad de Campinas, Brasil

O documento apresenta uma interessante revisão da estratégia de atuação do BID para a área rural para os próximos anos. O banco pretende atuar a partir de um tripé visando promover a competitividade rural, reduzir a pobreza e fortalecer políticas e instituições. Os técnicos que elaboraram o trabalho admitem que a pobreza rural não tem regredido na região e que as reduções observadas dizem respeito muito mais à imigração do campo para as cidades que à melhora das condições de vida. Embora se possa atribuir essas dificuldades aos problemas macroeconômicos enfrentados pelos países latino americanos, outros componentes desempenharam um papel importante como o acesso a terra, a ausência de políticas públicas e também os preços externos deprimidos que decorrem do protecionismo no comércio internacional.

Até meados dos anos 80 as políticas voltadas para o setor rural procuravam dar um atendimento integral ao produtor através de crédito, assistência técnica, subsídios aos preços de venda e na compra de insumos, apoio na comercialização além de um conjunto enorme de isenções tributárias. Evidentemente, essa política provocava enormes distorções na formação de preços agrícolas e acabava por beneficiar muito mais os grandes produtores e a agroindústria que o produtor familiar ou o trabalhador rural.

Com a crise fiscal do Estado e, conseqüentemente, com o esgotamento do modelo de financiamento da agricultura nos anos 90 na América Latina os produtores foram obrigados a conviver com a realidade de um mercado deprimido e extremamente competitivo. Para os agricultores capitalizados ou que mantinham um relativo grau de integração com a agroindústria essa transição foi positiva obrigando-os a trabalhar de forma mais eficiente, aplicando princípios de especialização flexível e estratégia empresarial. De outra parte, o pequeno produtor não integrado com poucos recursos e dependente das flutuações internas de preços tornou-se uma vítima do sistema produtivo. Para esses, a pluriatividade dos membros da família assim como a intensificação da produção agrícola e agroindustrial para o auto-consumo representaram estratégias que permitiram a manutenção de patamares mínimos de renda e a sua permanência enquanto domiciliados nas áreas rurais.

Com essa mudança de ambiente as políticas agrícolas tornaram-se muito mais seletivas. Os governos passaram a enfatizar programas de apoio ao camponês ou pequeno produtor, em condições diferenciadas, olhando as suas condições de produção como um todo. Esses programas, bem focalizados, garantiam o *empowerment* das comunidades evitando o

desperdício de recursos ao mesmo tempo que promoviam as capacidades locais visando o seu desenvolvimento integral.

Embora ainda seja cedo para se fazer uma avaliação do desenvolvimento desses programas na América Latina, pode-se afirmar que eles foram bem sucedidos, de uma maneira geral, em todas as localidades onde foram implementados. Todavia, passados alguns anos do início desses programas, pode-se afirmar que os resultados decorrentes e as mudanças observadas ainda são tímidas, pouco generalizadas, e não provocaram as transformações esperadas. Isso se deve a quatro fatores que considero como fundamentais:

- a) pequeno alcance desses programas em termos financeiros e geográficos;
- b) esse programas, embora focalizados, não costumam levar em conta a grande heterogeneidade existente entre os pobres rurais;
- c) há ainda uma grande dependência da burocracia, funcionários públicos e de um aparelho de estado viciado e;
- d) são condicionados por uma infraestrutura produtiva e de assistência social extremamente precária.

O novo documento do BID representa um avanço ao reconhecer esses temas, embora tenha passado ao largo por algumas questões de fundamental importância para o sucesso desses novos programas.

Os grandes progressos do documento podem ser reunidos em dois tópicos principais, a saber:

Em primeiro lugar, há o reconhecimento de que o rural é diferente do agropecuário, portanto deixa-se de confundir o espaço com o setor de atividades. Essa diferença de abordagem abre a oportunidade de encadeamento de um novo paradigma de políticas para o setor. Com isso, as políticas deixam de ser eminentemente produtivistas e voltadas para a agropecuária para agregar uma dimensão de apoio integral às atividades geradoras de renda e emprego. A unidade relevante a ser analisada deixa de ser a unidade de produção (gleba, sítio, fazenda etc.) e passa a ser o domicílio e a família, que ao contrário do que ocorre nas cidades se mantém unida e agregada na zona rural. O reconhecimento da existência de outra unidade de análise que não seja a unidade de produção tem enormes implicações para a gestão do crédito, o investimento em infraestrutura, educação e serviços que se deve aportar para esses indivíduos ou famílias.

Em segundo lugar, há um grande avanço ao se sublinhar o fato de que o rural é heterogêneo e diferenciado. Na realidade, o rural é formado por diferentes territórios com diferentes identidades, arranjos produtivos e instituições de poder. Mais uma vez, as implicações dessas características para o desenho das políticas voltadas para cada território irá depender

do grau de desenvolvimento das instituições locais, capital social, capital cultural, recursos ambientais renováveis e outros. Tudo isso se traduz na necessidade de se evitar uma atuação massificada procurando desenhar produtos financeiros diferenciados para cada uma das situações.

As questões sobre as quais o documento deveria se aprofundar e que, no meu entender, estão deficientes são as seguintes:

Nas políticas do BID voltadas para as áreas rurais pobres não se deve separar as ações voltadas para o desenvolvimento econômico local (competitividade, desenvolvimento empresarial, transformação produtiva etc.) do desenvolvimento social (saúde, alimentação, moradia, educação etc.). É perfeitamente possível encarar uma ação de desenvolvimento social como motor de desenvolvimento econômico. Em alguns casos, o início de projetos sociais pode inclusive fornecer elementos para a emergência de capacidades locais que, mais tarde, poderão se concretizar como a base da economia local.

Para exemplificar, tomemos o caso da habitação nas áreas rurais. Como se sabe, nas zonas rurais pobres a habitação é inadequada, não há saneamento e as famílias sofrem conseqüências dessa precariedade nas suas condições de saúde. Dessa forma, um programa de financiamento, capacitação e promoção da autoconstrução habitacional pode garantir uma vida melhor para essas famílias ao mesmo tempo que movimenta a economia local, gera emprego e provoca desdobramentos que vão além dos limites da região.

Outro exemplo importante está na produção para a subsistência. Não se pode tomar como única determinação “a lógica que busca satisfazer os requerimentos de mercados extra território por bens e serviços que o território pode gerar”(conforme pág. 12). Em muitos casos, as políticas sociais voltadas para a auto-suficiência são o passo inicial para o resgate da auto estima, dignidade e outros atributos necessários para que o indivíduo possa começar a desenvolver alguma atividade produtiva. Vale lembrar também que se um dos objetivos do BID é criar instituições fortes no meio rural, nada é mais importante que garantir a “estabilidade” desses indivíduos e famílias fora da pobreza. Essa situação de estabilidade pode proporcionar uma maior organização dessa população em sindicatos, associações ou cooperativas que, por sua vez, podem ser a base institucional para a busca de mercados para os quais essa localidade pode aportar bens e serviços, conforme o que se havia proposto anteriormente.

Uma outra deficiência diz respeito à questão da infraestrutura produtiva e da infraestrutura social. Os levantamentos mostram que muitas áreas deprimidas economicamente não conseguem atrair novos investimentos em infraestrutura produtiva dada a baixa taxa de ocupação e o baixo retorno sobre o capital investido. Por esse motivo, o Estado ou mais

modernamente, as agências regulatórias, procuram dar alguma atenção para essas áreas em nome do equilíbrio regional. Todavia, a experiência mostra que esses investimentos têm sido insuficientes e que a situação da infraestrutura dessas regiões acaba por levar a um círculo vicioso no qual a falta de investimentos leva a redução da atividade econômica que, por sua vez, provoca novas reduções de investimentos.

Na área social ocorre o mesmo, quando se trata de regiões rurais deprimidas. Essas localidades não possuem escolas, hospitais, postos de saúde e centros comunitários em número suficiente. Por esse motivo, políticas de transferência de renda com condicionalidades (matricula dos filhos, vacinas, alfabetização etc.) acabam não cumprindo o seu papel, pois não há como potencializar os efeitos desse investimento social.

Esse círculo vicioso precisa ser quebrado para que possamos obter o desenvolvimento dos territórios em todas as suas potencialidades. Evidentemente, os mecanismos de mercado não poderão dar conta dessa tarefa que precisa ser iniciada por alguma entidade externa e, nesse ponto o BID pode desempenhar um papel muito importante.

Mais um aspecto sobre o qual o documento estratégico do Banco Interamericano de Desenvolvimento poderia se manifestar na sua estratégia para os próximos anos é com relação ao papel a ser desempenhado por essa instituição na definição de um novo modelo para a assistência técnica e pesquisa agropecuária. Quando o BID estabelece como área de atuação prioritária a “modernização do Estado” deveria se dar uma atenção especial à atualização, capacitação e aparelhamento dos organismos de pesquisa e assistência técnica para área rural.

Como vimos, nas décadas de 80 e 90 houve um verdadeiro desmonte das estruturas que viabilizaram a modernização da agricultura empresarial na América Latina. A partir de então, os setores empresariais mais organizados passaram a fazer uma gestão privada desses recursos técnicos, financiados por meio de recolhimentos voluntários sobre exportações, taxas para associados, fundos de cooperativas e outros. No entanto, para os setores empresariais menos estruturados e para a agricultura camponesa pouco restou. Vale dizer que, não apenas ocorreu a desestruturação de serviços que davam suporte gratuito ao pequeno produtor, mas como o “gap” entre as necessidades colocadas pelos mercados globalizados e o nível de capacitação residente entre os técnicos da pesquisa e extensão rural aumentou em muito. Há que se fazer um enorme esforço para que se possam colocar novamente esses serviços à disposição do pequeno produtor rural. Trata-se, portanto, de garantir a recomposição desses serviços básicos que poderiam ser administrados pelo Estado em parceria com ONGs e iniciativa privada. Esses movimentos proporcionariam um novo desenho e uma nova estrutura para certas atividades que são fundamentais para a redução dos níveis de pobreza no campo.

O último aspecto a ser ressaltado, e que o documento faz apenas uma pequena menção, é sobre o necessário recorte de gênero e etnia a ser destacado nas ações do BID. Ao formular determinados programas, o banco deve ter em pauta o importante peso que essas questões desempenham na vida das populações pobres da área rural. Nas regiões rurais pobres e deprimidas, a mulher administra as finanças domésticas e, muitas vezes, interfere diretamente nas atividades produtivas. Da mesma maneira, com relação às comunidades indígenas há que se destacar os aspectos culturais e as decisões quanto aos tempos de produção, consumo e às relações sociais envolvidas na atividade produtiva.

Anexo 6. Evaluación de la Consulta Electrónica

Agradecemos a las 130 personas que respondieron el cuestionario de evaluación. A continuación se presentan los resultados de cada pregunta.

1. ¿Cómo califica la UTILIDAD para usted de la conferencia electrónica?

- (57%) Muy útil
- (37%) Útil
- (3%) Regular
- (1%) Poco útil
- (0%) Totalmente inútil

2. ¿Cómo califica la RELEVANCIA para usted de la conferencia electrónica?

- (36%) Muy relevante
- (58%) Relevante
- (5%) Más o menos relevante
- (1%) Poco relevante
- (0%) Totalmente irrelevante

3. ¿Cómo califica la CALIDAD de la conferencia electrónica?

- (24%) Muy buena calidad
- (64%) Buena calidad
- (12%) Regular calidad
- (0%) Mala calidad
- (0%) Muy mala calidad

4. ¿Cómo califica usted el trabajo de los MODERADORES?

- (43%) Muy buen trabajo de los moderadores
- (51%) Buen trabajo de los moderadores
- (5%) Regular trabajo de los moderadores
- (0%) Mal trabajo de los moderadores
- (0%) Muy mal trabajo de los moderadores

5. Por favor, marque las opciones que mejor describan su participación en la conferencia electrónica

(14%) Leí todas o casi todas las ponencias y mensajes

(59%) Leí la mayoría de las ponencias y mensajes

(25%) Leí solo unas pocas ponencias y mensajes

(2%) No leí ninguna o casi ninguna de las ponencias y mensajes

6. Por favor, marque las opciones que mejor describan su participación en la conferencia electrónica

(72%) Compartí una o más de las ponencias y mensajes con colegas o compañeros de trabajo

(28%) No compartí ninguna de las ponencias y mensajes con colegas y compañeros de trabajo

7. En síntesis, siento que mi participación en esta conferencia electrónica fue:

(23%) Una excelente inversión de mi tiempo

(68%) Una buena inversión de mi tiempo

(9%) Una regular inversión de mi tiempo

(0%) Una mala inversión de mi tiempo

(0%) Una muy mala inversión de mi tiempo

8. Comentarios y sugerencias:

Se recibieron comentarios de 81 participantes, los que se pueden leer *in extenso* en la versión de este informe de evaluación publicado en la página web de la consulta electrónica: www.rimisp.org/bidrural