

**EL FIDA EN AMÉRICA LATINA Y EL
CARIBE:
LECCIONES DE 25 AÑOS E IDEAS PARA EL
FUTURO**

**JULIO A. BERDEGUÉ • PILAR CAMPAÑA • GERMÁN ESCOBAR
SERGIO FAIGUENBAUM • RODOLFO LAURITTO • JORGE LEÓN
CARLOS A. PEÑA • BENJAMÍN QUIJANDRÍA • EDUARDO RAMÍREZ
ALEXANDER SCHEJTMAN • JUAN CARLOS SCHULTZE • JOAQUÍN SECCO
PIETRO SIMONI • MARÍA SISTO**

MAYO 2004

Este documento o sus contenidos no comprometen al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola ni a ninguna de sus Divisiones, incluida la División de América Latina y el Caribe

NOTA IMPORTANTE

El presente documento ***no*** es un documento oficial del FIDA o de su División América Latina y el Caribe. Este documento y sus contenidos no comprometen al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola ni a ninguna de sus Divisiones, incluida la División de América Latina y el Caribe.

El presente documento está basado en varios ensayos y documentos analíticos preparatorios. Los últimos, a su vez, resumen una gran cantidad de textos oficiales y no oficiales del FIDA y de sus proyectos.

Los ensayos y sus autores son los siguientes, todos ellos del año 2003:

Pilar Campaña	Equidad de género, experiencias y desafíos.
Rodolfo Lauritto	Evolución de los temas críticos en el diseño e implementación de los proyectos FIDA en América Latina y el Caribe.
Jorge León	La implementación de proyectos FIDA: algunos factores críticos.
Carlos A. Peña	La participación como instrumentos para potencial las capacidades de toma de decisiones de los pobres rurales. El caso del FIDA.
Benjamín Quijandría	Evolución del marco conceptual y operativo de los proyectos FIDA.
Juan Carlos Schultz	Experiencia y desafíos del FIDA en torno al desarrollo de los pueblos indígenas.
Joaquín Secco	La evolución del diseño de las intervenciones de promoción del desarrollo rural en América Latina y el Caribe y la gestión del FIDA.
Pietro Simoni	Promoción de servicios técnicos no financieros en los procesos de desarrollo promovidos por el FIDA.
María Sisto	Reflexión crítica sobre la experiencia pasada y de los desafíos actuales y futuros para la promoción de servicios financieros eficaces y sostenibles para los pobres rurales en los procesos de desarrollo promovidos por el FIDA.

Los documentos analíticos fueron elaborados por investigadores de RIMISP, y son los siguientes:

Germán Escobar	Enfoque del FIDA sobre el acceso a mercados dinámicos Enfoque del FIDA sobre el desarrollo de mercados de servicios para los pobres rurales Enfoque del FIDA sobre la generación de tecnología para combatir la pobreza rural
Sergio Faiguenbaum	Enfoque del FIDA sobre participación, período 1990-2000 Enfoque del FIDA sobre género Enfoque del FIDA sobre pueblos indígenas
Eduardo Ramírez	Enfoque del FIDA sobre la sustentabilidad ambiental del desarrollo rural Enfoque del FIDA sobre servicios financieros

Adicionalmente, se utilizó ampliamente, en especial en el capítulo 4, el documento de Alexander Schejtman y Julio A. Berdegú (2003), titulado 'Desarrollo Territorial Rural', elaborado conjuntamente para el FIDA y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Los autores agradecen los comentarios y críticas hechas a una versión anterior del documento, por Pilar Gil, Pablo Glikman, José Luis Gómez, Raúl Hopkins, Omaira Lozano, Raquel Peña Montenegro, Enrique Murguía, Lalo Rubio y Rosemary Vargas-Lundius. Muy especialmente se agradecen los comentarios de los participantes en una conferencia electrónica realizada por FIDAMERICA en abril 2004, cuyas observaciones y discusiones permitieron enriquecer el documento.

TABLA DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. El FIDA	1
1.2. Objetivo del documento	2
1.3. Preparación y organización del documento	3
2. ANTECEDENTES	5
2.1. La pobreza rural en América Latina y el Caribe	5
Hogares Pobres No Indigentes	7
2.2. El marco estratégico del FIDA	9
3. LA EVOLUCIÓN DEL FIDA EN LA REGIÓN	13
3.1. Período de Modernización Tecnológica (1978-1989)	14
3.2. Período de Desarrollo Comunitario (1990-2000)	18
3.3. El enfoque del FIDA sobre el desarrollo rural en América Latina y el Caribe	24
4. IDEAS PARA EL FUTURO	31
4.1. Un enfoque territorial del desarrollo rural	31
4.2. Desafíos específicos	40
5. CONCLUSIONES	48
REFERENCIAS	50

ÍNDICE DE CUADROS

<i>Cuadro 1. Síntesis del documento</i>	4
<i>Cuadro 2. Población con ingresos inferiores a US\$ 1 por día</i>	5
<i>Cuadro 3. Tendencias en la evolución de la pobreza y de la extrema pobreza rurales en América Latina y el Caribe, a nivel de hogares y de personas rurales.</i>	7
<i>País</i>	7
<i>Cuadro 5. Objetivos estratégicos del FIDA y oportunidades prioritarias para la reducción de la pobreza en la región.</i>	12

ÍNDICE DE GRÁFICOS

<i>Gráfico 1. El enfoque del FIDA de desarrollo rural en América Latina y el Caribe hacia el 2002</i>	25
---	----

1. INTRODUCCIÓN

1.1. EI FIDA

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)¹ es un organismo de Naciones Unidas dedicado exclusivamente a la superación de la pobreza rural. El acuerdo fundacional del FIDA, suscrito en 1976, fue uno de los resultados de la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974. El primer préstamo del FIDA fue aprobado en 1978. El Fondo opera principalmente a través de proyectos de desarrollo agrícola y rural, focalizados en hogares rurales pobres y en zonas de alta concentración de pobreza. Los proyectos son ejecutados por organismos de los gobiernos nacionales de Asia, África, Cercano Oriente, Europa Oriental y América Latina. El FIDA co-financia estos proyectos a través de préstamos y donaciones a los países. El FIDA tiene su sede en Roma.

Desde su fundación hace 25 años, el FIDA ha ejecutado 628 proyectos en 115 países y territorios de todas las regiones del mundo en desarrollo, en favor de 250 millones de personas. El valor total de la inversión ha sido de US\$ 22,000 millones, de los que el Fondo ha financiado más de una tercera parte, proviniendo el resto de contrapartes nacionales o de socios internacionales.

En América Latina y el Caribe el FIDA ha realizado 108 proyectos, con una inversión total de alrededor de US\$ 2,500 millones, de los cuales la mitad han provenido del Fondo y el resto de los gobiernos nacionales y de otras contrapartes bi- y multilaterales. Estos proyectos se han llevado a efecto en la totalidad de los países de la región. A través de estos proyectos, el FIDA ha servido directamente a uno de cada diez hogares rurales pobres de América Latina y el Caribe.

En la actualidad, están en ejecución o aprobados y en proceso de iniciar su puesta en marcha, 40 proyectos en 30 países. La inversión total en curso es de US\$ 600 millones. Se estima que los usuarios directos de estos proyectos son aproximadamente 250,000 hogares rurales pobres, quienes son atendidos por alrededor de 4000 técnicos y unos 500 organismos co-ejecutores (organizaciones campesinas y rurales, ONG, empresas consultoras, instituciones financieras, etc.), que trabajan bajo contrato con los proyectos.

Las operaciones del FIDA en la región son apoyadas por una red de Programas Regionales, que prestan servicios a los proyectos y facilitan el desarrollo de sus propias capacidades en áreas prioritarias tales como seguimiento y evaluación, servicios financieros rurales, microempresa rural, género, servicios de asistencia técnica, capacitación, comunicación y gestión del conocimiento. A diferencia de los proyectos, los programas regionales son financiados por el FIDA a través de donaciones a organismos privados o internacionales, responsables de coordinarlos.

¹ Para mayor información sobre el FIDA, ver <http://www.ifad.org>

1.2. Objetivo del documento

A través de 25 años de trabajo, el FIDA en la región ha acumulado conocimientos, experiencia y *saber hacer*, y ha desarrollado un enfoque² que constituye un aporte específico al bienestar de las comunidades rurales. Este enfoque FIDA en América Latina y el Caribe, nunca ha sido descrito de manera completa a la luz de los desafíos actuales y futuros, aunque sí existen varias publicaciones que abordan las reflexiones y políticas del Fondo sobre diversos temas tratados en el presente documento, y que analizan las experiencias de varios de sus proyectos y programas en la región.

Es conveniente que esta reflexión sobre el enfoque del FIDA en América Latina y el Caribe se ordene en función de los temas prioritarios para los proyectos FIDA en la región. Estos temas son: (a) servicios financieros eficaces y sostenibles para los pobres rurales, (b) mercados de servicios técnicos no financieros para los pobres rurales, (c) el acceso de los pobres rurales a mercados dinámicos de productos y servicios agrícolas y no agrícolas, (d) participación y empoderamiento de los pobres rurales, y (e) pueblo indígenas.

Además, esta reflexión debe hacerse abierta al diálogo con otras experiencias y perspectivas institucionales, nacionales o internacionales, públicas o privadas.

Finalmente, esta reflexión debe recoger y proyectar los avances que ya se han materializado, y, de manera particular, la estrategia regional del FIDA.

Es importante también aclarar explícitamente los límites de este documento: (a) enfatiza en la reflexión mirando al futuro, y no es una evaluación del FIDA en América Latina y el Caribe, ya que no se preocupa de temas como la efectividad, la eficiencia o la pertinencia del enfoque del FIDA; (b) se centra en los aspectos conceptuales, estratégicos y programáticos, y no se adentra sino de manera limitada en los aspectos instrumentales y metodológicos particulares que se aplicaron en el pasado o se deban aplicar en el futuro, para concretar en terreno el enfoque del FIDA en la región; (c) más que innovar³, lo que el documento busca hacer es convertir el ‘sentido común’ o conocimiento tácito de los actores de los proyectos FIDA, en conocimiento explícito, pues sin duda ello facilitará todas aquellas operaciones que se pueden hacer cuando el conocimiento se explicita: documentarlo, guardarlo en la memoria institucional, comunicarlo, discutirlo, ponerlo a prueba en sus distintas partes, criticarlo y enriquecerlo con nuevos aportes.

¿Tiene sentido hablar de un enfoque FIDA *en América Latina y el Caribe*? ¿O es que hay que hablar de un enfoque FIDA en general? Las dos preguntas se deben responder positivamente, porque las alternativas no son mutuamente excluyentes. Por supuesto que la acción del FIDA en la región responde y se ajusta a la estrategia institucional global, así como a su cultura e historia. Pero, al mismo tiempo, el enfoque del FIDA en nuestra región es distinto particularmente al del FIDA en África, por ejemplo, porque las ideas de una organización mundial sobre cómo hacer

² Por ‘enfoque’ entendemos un conjunto coherente de ideas-fuerza que condiciona la forma de pensar y de hacer desarrollo rural.

³ Sería extraño que un trabajo de descripción y análisis de un enfoque institucional, arroje resultados o conclusiones que no sean rápidamente reconocidas como parte del ‘sentido común’ por quienes han sido los actores de la historia de ese enfoque

desarrollo rural en cada una de las regiones en desarrollo, no pueden sino estar influenciadas por la historia, la cultura, las oportunidades y restricciones presentes, los marcos institucionales, las bases económicas, etc., que caracterizan a cada zona del planeta. De hecho, esta capacidad de adaptar una estrategia global a las realidades específicas, es signo de que estamos en presencia de una organización en diálogo estrecho con la realidad en la que actúa. Por supuesto, también es necesario decir que hay aspectos del enfoque FIDA que se aplican universalmente, y que corresponden, en nuestra opinión, a lo que mas adelante llamamos el ‘núcleo duro’ del enfoque FIDA.

1.3. Preparación y organización del documento

Este documento es una construcción colectiva. En la preparación del actual borrador, participaron directamente 12 especialistas. Algunos de ellos contribuyeron sus ideas a través de ensayos en los que reflexionaban críticamente sobre distintos temas de interés prioritario. Otros colaboradores analizaron una gran cantidad de documentos, incluyendo documentos de evaluación ex ante y evaluaciones ex post de varios proyectos, documentos de política o estrategia FIDA, monografías, estudios de caso e informes de sistematización.

El documento está orientado a argumentar las ideas resumidas de forma esquemática en el cuadro 1. Después de esta introducción, en el capítulo 2 se presentan antecedentes sobre la pobreza rural en la región y se repasa al lector el marco estratégico vigente del FIDA. El capítulo 3 es una mirada crítica al pasado; analiza la evolución de las estrategias aplicados por el FIDA en la región en las últimas dos décadas del último siglo, buscando resaltar tanto los cambios como las constantes en dichas formas de pensar y actuar contra la pobreza rural, para concluir con una reflexión sobre los elementos que constituyen el enfoque FIDA en América Latina y el Caribe. El capítulo 4 es una reflexión mirando al futuro, aunque ciertamente respetando la integridad y la continuidad de la historia del FIDA en la región, en especial porque muchas de las propuestas tienen ya antecedentes en proyectos que están en curso desde fines de los 90. El capítulo 5 presenta las conclusiones del documento.

Cuadro 1. Síntesis del documento

Evolución de las ideas y de la práctica del FIDA en América Latina y el Caribe en el Siglo XX		Propuestas para el futuro
En la década de 1980	En la década de 1990	En la década del 2000
Desde una estrategia de modernización tecnológica	a una estrategia de desarrollo comunitario	a una estrategia de desarrollo territorial rural
Desde la finca campesina	a la comunidad campesina e indígena	al territorio rural
Desde la concentración en la producción primaria agropecuaria	a la producción, transformación y comercialización, con énfasis en lo agropecuario	a la economía rural ampliada
Desde el apoyo a las estrategias de hogares basadas en el ingreso y el empleo agrícola	al apoyo a las estrategias agrícolas y rurales no agrícolas	al apoyo a todas las estrategias de los hogares rurales, incluyendo las pluri-activas, las agrícolas, las rurales no agrícolas, las migratorias y las basadas en redes de seguridad
Desde la concentración en la transformación productiva	a la inclusión de acciones de apoyo al desarrollo institucional, separadas de aquellas de carácter productivo	al tratamiento simultáneo y vinculado de la transformación productiva y del desarrollo institucional
Desde una concepción en que el campo y la ciudad son tratados como elementos inconexos	a la consideración de la ciudad como espacio de los mercados	al reconocimiento del carácter esencial de los vínculos urbano-rurales para la superación de la pobreza, es decir, a una redefinición espacial de lo rural para incluir los pueblos y ciudades intermedias
Desde el enfoque de mujer en desarrollo visión del hogar rural como una unidad homogénea representada por un hombre 'jefe de hogar'	al enfoque de género, enfatizando en la equidad en las oportunidades brindadas por el proyecto y la sociedad a hombres y a mujeres	al enfoque de género, enfatizando en la transformación de las relaciones sociales en el campo, como objetivo de desarrollo en sí mismo
Desde la focalización entendida como el trabajo <i>exclusivo</i> en zonas pobres con agricultores pobres	a la focalización entendida como concentración de las <i>acciones</i> del proyecto en zonas y hogares rurales pobres	a la focalización entendida como captura por los pobres de las <i>oportunidades y resultados</i> de los proyectos, aunque ellos se deriven de acciones en zonas no pobres o con actores no pobres
Desde la ejecución absoluta del proyecto por organismos públicos	a la ejecución compartida con actores privados y sociales, con las entidades públicas en un rol directivo, normativo y controlador	a la ejecución creciente por los sectores sociales y privados bajo marcos regulatorios establecidos y fiscalizados por el sector público
Desde el diálogo técnico con los organismos del sector público agropecuario	al diálogo político con los responsables del desarrollo rural en los gobiernos centrales	al diálogo político público-privado en los espacios territoriales, para que sean las sociedades rurales las que participen en el diálogo de políticas

2. ANTECEDENTES

2.1. La pobreza rural en América Latina y el Caribe

El FIDA es un organismo dedicado a la eliminación de la pobreza rural en América Latina y el Caribe y en el resto del planeta. Desafortunadamente, a 25 años de su fundación, el reto para el cual el FIDA fue creado sigue plenamente vigente.

En el planeta, casi tres de cada diez personas viven con menos de US\$ 1/día. Entre 1987 y 1993, el número de pobres aumentó en todas las regiones del globo, con la notable excepción del progreso en China y otros países del Este de Asia. La situación en África Sub-Sahariana es especialmente crítica, no solo por la alta incidencia de la pobreza sino que, especialmente, por la tendencia: el número de pobres aumentó en 20% entre 1987 y 1993 (cuadro 2), aunque la incidencia de la pobreza disminuyó en 2 puntos porcentuales.

Cuadro 2. Población con ingresos inferiores a US\$ 1 por día

Regiones	Número de personas que viven con menos de US\$ 1/día (Millones)		Proporción de personas que viven con menos de US\$ 1/día (Porcentaje)	
	1990	1998	1990	1998
Este de Asia y el Pacífico	452	278	28	15
Europa Oriental y Asia Central	7	24	2	5
América Latina y el Caribe	74	78	17	16
Oriente Medio y Norte de África	6	6	2	2
Sur de Asia	495	522	44	40
África Sub-Sahariana	242	291	48	46
Total	1276	1199	29	24

Fuente: Elaboración propia con base en FIDA, 2001 y DFID, 2003.

De acuerdo con el ‘Informe sobre la Pobreza Rural 2001’ del FIDA (2001), el 75% de los 1.2 billones de personas que viven con menos de US\$ 1/día en el mundo, habitan en zonas rurales. Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1999), señala que el 44% de la población de los países con bajo Índice de Desarrollo Humano, vive con menos de un dólar al día, en tanto que poco más de uno de cada cuatro de los habitantes de los países con niveles intermedios en el Índice de Desarrollo Humano, tiene este mismo nivel de ingreso.

La cuantificación de la pobreza rural en la región, es un asunto sumamente debatido, porque las respuestas dependen de los criterios que se empleen en la definición de pobreza rural, lo que a su vez tiene repercusiones directas en la identificación de las causas y de las posibles soluciones. Una publicación de la División de América Latina y el Caribe del FIDA (Quijandría et al., 2000) discute este problema y opta por una caracterización “... mediante el uso combinado de tres indicadores: exclusión y discriminación, acceso a servicios básicos e ingresos familiares” (p.18). Este enfoque, aunque más rico en su conceptualización de la pobreza, sus causas y sus soluciones, enfrenta el problema de no disponer de datos comparables a nivel nacional sobre el

criterio de exclusión y discriminación incorporado en la definición. Por ello, para cuantificar la magnitud y la evolución reciente de la pobreza rural, la División de América Latina y el Caribe del FIDA, se ve forzada a basar su análisis en las estadísticas disponibles -más convencionales- como son las presentadas por el Banco Mundial y la CEPAL.

Al igual que lo hace la División de América Latina y el Caribe del FIDA, en este documento basamos nuestro análisis en las estadísticas de CEPAL, las que se derivan básicamente de encuestas nacionales de hogares, de 19 países de la región⁴.

Como se observa en el cuadro 3, a nivel de América Latina y el Caribe hay cuatro millones más pobres rurales que hace 20 años. Durante la década de los 90 se logró revertir parcialmente el aumento de la incidencia de la pobreza rural causado por la crisis de los 80 y por los procesos de ajuste estructural. Sin embargo, estas mejoras fueron insuficientes para dejarnos, siquiera, al nivel que se observaba a fines de los años 70. Mas aún, es altamente probable que en los primeros dos o tres años del nuevo milenio, la pobreza rural se haya acrecentado en la región producto de la crisis económica⁵, en particular en países como Argentina y Venezuela, tal y como se ha demostrado para el caso de la pobreza urbana (CEPAL, 2002)⁶.

El hecho conocido de que en términos de número absoluto de personas, la pobreza agregada a nivel regional en América Latina es un fenómeno predominantemente urbano, no debe hacer perder de vista que en numerosos países de la región, la mayor parte de los pobres viven en las zonas rurales (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú). En otros casos, como Colombia, México y República Dominicana, cerca del 45% del total de pobres residen actualmente en zonas rurales (RIMISP, 2003).

La incidencia de la pobreza continúa siendo más elevada en las zonas rurales que en las urbanas, en términos de porcentaje de personas sobre el total de la población de cada sector. En Brasil, Colombia, México y Venezuela, alrededor de la mitad de la población rural vive en condiciones de pobreza, mientras que en Honduras casi un 80% de la población rural recibe ingresos bajo la línea de la pobreza. La pobreza domina la vida de la gran mayoría de las poblaciones indígenas y afroamericanas, así como la de la mayoría de los hogares rurales encabezados por mujeres (RIMISP, 2003).

⁴ Las cifras presentadas en este documento difieren ligeramente de las incluidas en el libro de la División América Latina y el Caribe del FIDA (Quijandría et al. 2000), debido a que en nuestro caso los datos se han actualizado a 1999, que es más recientes para el cual existe información.

⁵ Al terminar de escribir este documento, CEPAL confirmaba que para el 2003 se preveía un nuevo aumento en las tasas de pobreza e indigencia en la región.

⁶ Lamentablemente, las cifras más recientes, que son las de CEPAL, informan sobre la pobreza rural solamente hasta 1999.

Cuadro 3. Tendencias en la evolución de la pobreza y de la extrema pobreza rurales en América Latina y el Caribe, a nivel de hogares y de personas rurales.

Variable	Número (millones)		Incidencia (porcentaje)	
	1980	1999	1980	1999
<i>Hogares</i>				
Hogares Pobres Total	12.4	14.2	53.9	54.3
Hogares Pobres No Indigentes	6.1	6.2	26.4	23.6
Hogares Pobres Rurales	6.3	8.0	27.5	30.7
<i>Personas</i>				
Personas Pobres Total	73.0	77.2	59.9	63.7
Personas Pobres No Indigentes	33.1	30.8	27.2	25.4
Personas Pobres Indigentes	39.9	46.4	32.7	38.3

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de CEPAL (2002).

Cuadro 4. Evolución de la incidencia de la pobreza a nivel de hogares rurales, por país (%)

País	1989/1991	1993/1995	1998/1999
Bolivia	--	--	76
Brasil	64	53	45
Chile	34	26	23
Colombia	55	57	56
Costa Rica	25	23	21
El Salvador	--	58	59
Guatemala	72	--	65
Honduras	84	76	82
México	49	47	49
Nicaragua	--	79	73
Panamá	43	41	33
Paraguay	--	--	65
Perú (1,2)	64	56	61
República Dominicana(2)			34
Venezuela	38	48	--

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 1999-2000

Notas: (1) La cifra inicial corresponde a 1986, y las restantes fueron proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2) Las cifras finales corresponden a 1997

Además, la pobreza es más aguda en las zonas rurales que en las urbanas: seis de cada diez pobres rurales son indigentes, porcentaje superior en cinco puntos al observado hace dos décadas (CEPAL, 2002). A fines de los 90, la mitad de los hogares indigentes latinoamericanos eran rurales, al igual que una cuarta parte de los hogares pobres no indigentes. Las cifras son muy parecidas si el análisis se hace a nivel de individuos. Aún en países en que la mayoría de la población es urbana, como Brasil, Colombia, México o Perú, la mayor parte de los extremadamente pobres viven en regiones rurales. En todos los países de la región, la gran mayoría de las personas cuyo ingreso los ubica en el decil más pobre de la población, son habitantes rurales.

La incidencia de la pobreza a nivel ya no de hogares sino que de personas rurales, es aun mayor y con una tendencia más negativa. Entre 1980 y 1999, en América Latina hemos pasado de 59.9% a 63.7% de las personas rurales en condición de pobreza. Todo el incremento se explica por el aumento de la incidencia de la extrema pobreza (indigencia), de 32.7% a 38.3% , que mas que compensa la caída en el porcentaje de hogares pobres no indigentes de 27.2% a 25.4%.

Si hacemos el análisis a nivel de países –siempre con cifras de CEPAL (2002)- observamos que entre 1990 y 1996 Brasil redujo en casi 40% la incidencia de la pobreza a nivel de hogares (de 64% a 46% de los hogares rurales). Este resultado en un país con tan alta gravitación en el total de población de la región, ha sido el principal factor que ha evitado una situación más negativa que la ya descrita en los párrafos anteriores. Aparte de Brasil y entre los países para los que CEPAL reporta estadísticas, solo Guatemala, Panamá y Chile muestran un progreso significativo en los últimos 20 años. Venezuela destaca como el país con un mayor retroceso en materia de pobreza rural. En los restantes países estudiados por CEPAL, la pobreza o bien se mantiene constante o, en el mejor de los casos, disminuye muy ligeramente (cuadro 4).

En América Central, dos tercios de los habitantes rurales son pobres, el doble de la incidencia de pobreza observada en las zonas urbanas de la región (Richards, 2002). En 1999, la inmensa mayoría de la población rural de Guatemala (73%), Honduras (76%) y Nicaragua (69%), vivía en situación de pobreza (Richards, 2002).

En muchos de los países que exhiben una disminución de la pobreza rural, ello se explica fundamentalmente por la transferencia de los pobres rurales a las ciudades. De acuerdo a de Janvry y Sadoulet (2001), “en el período 70-80 la caída de la incidencia de la pobreza rural relativa a la urbana era explicada en un 74% por migración y en el período 80-90, en un 68% ... la aparente reducción del número de pobres rurales respecto a los pobres urbanos es equívoca, pues se trata de una reubicación de la pobreza en las áreas urbanas, que no resuelve el problema de la pobreza agregada.”

En síntesis, los estudios disponibles para América Latina y el Caribe tienden a coincidir en las siguientes conclusiones:

- (a) Las reformas económicas y políticas introducidas a partir de los años 80 en la región, no han sido capaces de disminuir los niveles de pobreza rural acumulados hacia el final de la época anterior de América Latina y el Caribe; por el contrario, la magnitud y la incidencia de la pobreza rural han aumentado levemente en la región y en la mayoría de sus países. Además,

la pobreza rural se ha hecho más severa, como lo demuestra el importante aumento de la indigencia rural en los últimos 15 años en nuestra región, tanto en cifras relativas al total de la población rural, como en número absolutos.

- (b) Los patrones de crecimiento y las crisis financieras que de manera sucesiva y frecuente golpean nuestras frágiles economías, rápidamente consumen los progresos de reducción de la pobreza que se logran durante las etapas de relativo crecimiento económico. Solo cuatro países de la región muestran una reducción significativa de los niveles de pobreza rural, en comparación con fines de los 70.
- (c) En los países en que la pobreza rural ha disminuido estadísticamente hablando, ello se explica principalmente por la emigración de los pobres rurales a las ciudades, donde ingresan al contingente de pobres urbanos.
- (d) Los hogares rurales encabezados por mujeres y los conformados por ancianos solos, así como las comunidades indígenas, resaltan en numerosos estudios como grupos sociales particularmente afectados por la pobreza rural.

2.2. El marco estratégico del FIDA

Hay tres definiciones estratégicas que condicionarán el actuar del FIDA y sus proyectos en América Latina y el Caribe en los próximos años:

- (a) Los Objetivos de Desarrollo del Milenio
- (b) El Marco Estratégico 2002-2006 del FIDA
- (c) El Marco Estratégico del FIDA para América Latina y el Caribe,

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio representan el consenso de la comunidad internacional respecto de las tareas prioritarias a las cuales deben abocarse los organismos de desarrollo como el FIDA. De entre estos objetivos, los siguientes tres son los más pertinentes para el quehacer *directo* del Fondo en nuestra región (aunque las acciones del FIDA puedan tener una influencia indirecta en los restantes cinco Objetivos):

Objetivo 1 – Erradicar la extrema pobreza y el hambre, con dos metas:

Al 2015, cortar a la mitad la proporción de la población que sobrevive con un ingreso inferior a un dólar por día

Al 2015, reducir a la mitad la proporción de personas que sufren hambre

Como se puede deducir fácilmente de las cifras entregadas en la sección anterior, en América Latina y el Caribe es imposible proponerse el logro de estas metas sin un esfuerzo focalizado de superación de la pobreza rural, entre otros factores porque, como se ha demostrado, las zonas rurales –vía expulsión de sus pobres- pueden contrapesar todos los logros que se pudieran obtener de políticas de reducción de la pobreza urbana.

Objetivo 7 - Asegurar la sostenibilidad ambiental, con las metas de integrar los principios del desarrollo sustentable en las políticas y los programas de los países y de revertir la pérdida de los recursos naturales.

En nuestra región este es un objetivo que compromete fundamentalmente a las zonas rurales, sin desmerecer la importancia de los procesos urbanos de deterioro ambiental.

Objetivo 8 - Desarrollar una alianza global para el desarrollo, fortaleciendo sistemas comerciales y financieros nacionales e internacionales, que sean abiertos, basados en reglas, predecibles y no discriminatorios.

El FIDA (2002) ha definido que su misión consiste en *dar a los pobres de las zonas rurales la oportunidad de salir de la pobreza*. De esta forma, el FIDA señala que ‘en último término serán los pobres rurales quienes deben responsabilizarse en primer lugar por la mejora de sus vidas’ (FIDA 2002, p.15).

Tras colocarse de esa manera en un papel de facilitación y de apoyo a iniciativas y esfuerzos que deben ser responsabilidad primero de los pobres rurales, el FIDA asume tres objetivos estratégicos (FIDA, 2002):

- (a) Reforzar la capacidad de los pobres y de las zonas rurales y de sus organizaciones
- (b) Fomentar un acceso más equitativo a los recursos naturales y a la tecnología
- (c) Aumentar el acceso a los servicios financieros y a los mercados

Esta misión y estos objetivos estratégicos globales del FIDA, delimitan el análisis y las propuestas que se presentan en este documento.

A nivel de América Latina y el Caribe, el marco estratégico del FIDA se expresa de manera particular, considerando las características propias de la región y la experiencia del Fondo. El FIDA ha identificado las siguientes oportunidades prioritarias para reducir la pobreza rural en la región (FIDA, 2002):

- (a) Apoyo a las comunidades indígenas, considerando que de ellas forman parte la mayoría de los pobres estructurales de las zonas rurales.
- (b) Eliminación de las desigualdades entre los sexos en las zonas rurales, debido a que en ellas la pobreza afecta en especial a las mujeres.
- (c) Potenciación y fortalecimiento del capital social, aspecto esencial para movilizar las capacidades de los pobres rurales y asegurar la sostenibilidad de los procesos de desarrollo rural.
- (d) Apoyo al acceso de los pobres rurales a los mercados más dinámicos, con el propósito de aprovechar las oportunidades creadas por los procesos de globalización.
- (e) Apoyo al desarrollo de tecnologías apropiadas para los pequeños productores y las pequeñas empresas rurales, a fin de incrementar la productividad de la mano de obra y de los recursos naturales de los pobres, así como para generar nuevas opciones de empleo rural.

- (f) Apoyo al fortalecimiento de los mercados rurales de servicios de asistencia técnica, desarrollando las instituciones⁷ necesarias para que estos funcionen adecuadamente y brinden oportunidades efectivas de participación de los pobres rurales.
- (g) Apoyo al desarrollo de servicios financieros rurales de carácter innovador, que ayuden a resolver las graves restricciones que enfrentan los pobres rurales para acceder al crédito, al ahorro y a otros productos y servicios financieros indispensables para la superación de la pobreza.
- (h) Apoyo al desarrollo de la microempresa, como un instrumento de fortalecimiento de las opciones de generación de empleo rural no agrícola (industria y servicios) para los pobres rurales, en especial aquellos con limitadas opciones de superación de la pobreza exclusiva o principalmente por la vía agropecuaria.
- (i) Apoyo al acceso a la tierra y fortalecimiento de los derechos de propiedad de los pobres rurales, aspecto que el FIDA considera esencial para ampliar las oportunidades de superación de la pobreza en la región.

Existe una relación entre los objetivos estratégicos del FIDA a nivel mundial, y las nueve oportunidades prioritarias identificadas para nuestra región; esta relación se resume en el cuadro 5. Es a la luz de este marco estratégico que debemos plantear nuestra reflexión sobre los aprendizajes del FIDA en la región, así como las ideas para el futuro.

⁷ En este documento el concepto ‘instituciones’ se usa en su sentido sociológico, es decir, como las reglas formales (leyes, etc.) e informales (normas, valores y códigos de conducta) que estructuran las decisiones de las personas, incluyendo los mecanismos de resguardo de dichas reglas. Es decir, el término ‘institución’ por lo general no se emplea en este documento en el sentido coloquial de ‘organismo público’.

Cuadro 5. Objetivos estratégicos del FIDA y oportunidades prioritarias para la reducción de la pobreza en la región.

Objetivos Estratégicos del FIDA a Nivel Mundial		
Reforzar la capacidad de los pobres y de las zonas rurales y de sus organizaciones	Fomentar un acceso más equitativo a los recursos naturales y a la tecnología	Aumentar el acceso a los servicios financieros y a los mercados
Apoyo a las comunidades indígenas		
Eliminación de las desigualdades entre los sexos en las zonas rurales		
Potenciación y fortalecimiento del capital social		
		Apoyo al acceso de los pobres rurales a los mercados más dinámicos
	Apoyo al desarrollo de tecnologías para los pequeños productores y las pequeñas empresas rurales	
	Fortalecimiento de los mercados rurales de servicios de asistencia técnica	
		Desarrollo de servicios financieros rurales de carácter innovador,
Desarrollo de la microempresa		
	Acceso a la tierra y fortalecimiento de los derechos de propiedad	

Oportunidades Prioritarias Identificadas por el FIDA para la Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe

3. LA EVOLUCIÓN DEL FIDA EN LA REGIÓN

En este capítulo examinamos la evolución de las ideas y de la práctica del FIDA entre 1978 y el 2000, buscando extraer algunas conclusiones generales útiles para la reflexión sobre el futuro.

El análisis que aquí se presenta es bastante introspectivo, pues concentra la mirada en el FIDA y sus operaciones en la región. Es necesario compensar en parte esta perspectiva, con el reconocimiento explícito de un contexto muy particular, que necesariamente debe haber tenido un fuerte impacto en el desarrollo del enfoque del FIDA en nuestra región: el Fondo nace e inicia operaciones en la región, justamente cuando se iniciaba la denominada ‘Década Perdida’, en la que se consagra el colapso del viejo modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, la que fue seguida de inmediato por la época de los procesos de ajuste estructural y de liberalización y apertura de las economías.

El nacimiento y los primeros pasos del FIDA en nuestra región, se dan entonces en un contexto en que los pobres y la pobreza simple y sencillamente desaparecen del radar de la política y de las decisiones públicas. El Consenso de Washington ofreció el sustento teórico y político que justificaba tal postura, pues de acuerdo con sus dictados, sería la mano invisible del mercado, una vez restaurado su imperio, la que resolvería la pobreza, bastando en todo caso la acción de los Fondos de Inversión Social para compensar a aquellos a quienes el mercado dejara a la vera del camino.

Así, durante buena parte de la última década del Siglo XX, al menos hasta 1995 o algo así, la acción del FIDA y de sus proyectos -empeñados en desarrollar las capacidades de los pobres rurales para vivir, convivir y producir en el campo- fue, en la lógica predominante, una anomalía, un acto contra-cultural. Esta posición no solo limitó la influencia de los proyectos sobre las políticas públicas de nivel meso y macro, sino que dificultó la construcción de vínculos y sinergias con las tendencias más generales de la economía y de la política pública, que son requeridas para que un proyecto de desarrollo pueda desplegar todo su potencial transformador.

Esto fue agravado por el hecho de que los proyectos por lo general tenían vinculación con el aparato público a través de los Ministerios de Agricultura, que fue uno de los sectores que más cambios sufrió en la década de los 80 y 90 y que salió más debilitado políticamente del proceso de ajuste estructural y liberalización de las economías.⁸

Son necesarias dos observaciones metodológicas antes de entrar en materia:

⁸ Ello podría explicarse al menos en parte porque dentro del modelo de sustitución de importaciones, se montaron más estructuras públicas intervencionistas en el sector agropecuario que en el sector industrial. El sector industrial tenía altos niveles de protección pero con instrumentos de tipo macroeconómico, lo cual no le significó un cimbronazo tan fuerte a nivel de instituciones y servicios como tuvo el sector agropecuario. En el nuevo escenario, los Ministerios de Agricultura se ven cuestionados conceptualmente porque son fuertemente interventores y eso les hace perder fuerza política e influencia técnica dentro de gabinetes ministeriales que son dominados –o fuertemente influenciados- por los economistas que manejan los instrumentos macro. En otras palabras, en muchos países el FIDA –al igual que otros organismos que se dedican exclusivamente o que privilegian el trabajo en el sector rural- se relaciona con el aparato de gobierno a través de uno de sus eslabones más débiles.

Primero, pensamos que todo intento de cortar en períodos la historia de una organización, no puede ser sino depender de la perspectiva y de los criterios empleados por el analista. La cronología que se presenta en este texto organiza la evolución del FIDA en América Latina y el Caribe en el Siglo XX en dos grandes períodos que corresponden, *grosso modo*, a las épocas de predominancia de dos perspectivas sobre el desarrollo rural: la estrategia de la modernización tecnológica, y la estrategia del desarrollo comunitario.

Es evidente que entre una y otra etapa, hay una transición que fue más o menos larga en distintos países y en distintos componentes y dimensiones de los proyectos. La evolución de las organizaciones, las instituciones y las ideas es desordenada y no tiene semejanza con la marcha milimétrica de un pelotón prusiano. También vale la pena anotar que en los primeros años, uno podría separar una sub-etapa de formación, en la que el FIDA daba sus primeros pasos con muy poca experiencia y con pocas ideas originales o características distintivas. Pero a pesar de estas observaciones y otras que se puedan hacer, pensamos que al final han sido estas dos grandes ideas las que han ordenado de alguna forma la acción del FIDA en la región en los últimos 25 años: modernización tecnológica y desarrollo comunitario.

Segundo, es importante explicar que la reseña de la evolución del enfoque de FIDA que se presenta a continuación, se mezcla, a través de límites muy porosos, con la evolución más general de las prácticas y de las formas de pensar el desarrollo rural en nuestra región. Habrá quien reclame un análisis que separe mejor lo ‘propio’ de lo ‘ajeno’, o lo ‘interno’ de lo ‘externo’. Nosotros pensamos que buscar esa separación haría un flaco favor a lo que es, de por sí, una característica del enfoque del FIDA en la región, y que es su capacidad de ‘ser parte de’ tendencias más generales, tanto estratégicas, como intelectuales como operativas. Esta no es una virtud menor en un organismo financiero.

3.1. Período de Modernización Tecnológica (1978-1989)

Los primeros proyectos del FIDA fueron diseñados por técnicos de otros organismos multilaterales con los que el FIDA se asociaba (BID, Banco Mundial, Centro de Inversiones de la FAO). Los proyectos eran ejecutados en su totalidad por organismos centralizados o descentralizados de los gobiernos. Con frecuencia, los diferentes componentes de un mismo proyecto se asignaban a distintas reparticiones públicas, lo que es esas condiciones favorecía aseguraba su desarticulación. Sucedió con frecuencia que la cultura institucional de la entidades ejecutoras estatales terminaba imponiéndose sobre la lógica del diseño del proyecto. Todo ello redundaba en que, en la práctica, fuera muy difícil y lento el proceso de surgimiento de un ‘sello’ distintivo de los proyectos FIDA.

La homogeneidad de las propuestas era otra característica del primer período. Los proyectos iniciales venían en una de dos formas básicas: (a) proyectos organizados en torno de su componente de crédito, que representaba hasta un 60% del presupuesto, y donde el componente de asistencia técnica tenía su razón de ser en el ‘uso correcto’ de los préstamos, o; (b) proyectos que muestran la influencia del enfoque DRI (Desarrollo Rural Integral), promovido por el BID y el Banco Mundial, y que incluían acciones y componentes en ámbitos como la educación, la salud, el mejoramiento de la alimentación (en frecuencia en asociación con el Programa Mundial de Alimentos, PMA), la infraestructura comunitaria, etc. A pesar de ser muy vistosos y políticamente apreciados -porque su diseño facilitaba enormes sumas de dinero que podían ser

utilizadas por los gobiernos con gran discrecionalidad- ambos tipos de proyectos no se caracterizaron por su efectividad ni por sus sustentabilidad.

Con el tiempo, el FIDA va ganando experiencia, iniciativa y espacio y autonomía respecto de sus socios multilaterales. Ya a inicios de la década de los 80, la estrategia de la modernización tecnológica se impone en los proyectos FIDA, al igual que en los de otras agencias públicas e internacionales, en incluso en los de muchas ONG.

La idea básica de esta estrategia es que era posible promover procesos de innovación en el sector campesino, mediante la adaptación *in situ* y la transferencia de tecnologías apropiadas, las que por lo general eran adaptaciones a la realidad campesina de aquellas originadas en los centros de la Revolución Verde. La promesa era que el cambio tecnológico resultaría en un incremento de la productividad del trabajo de los campesinos y, por ende, de sus ingresos. El éxito de la Revolución Verde en partes de la India, Asia y México, era la prueba de que ésta era una tarea posible.

Esta estrategia prometía una solución simultánea a los dos indicadores principales de efectividad que el FIDA se había impuesto en este época: incremento del ingreso y de la disponibilidad local de alimentos, a nivel de zonas y hogares rurales pobres. De hecho, la estrategia sostenía que era mediante el incremento de la producción agropecuaria, que los pobres rurales superarían su condición de pobreza.

Durante este período, la unidad básica de conceptualización y trabajo es la finca campesina, como espacio en el cual se realiza la modernización agropecuaria. La estrategia enfrenta permanentemente la tensión entre la lógica de la economía campesina y aquella propia de los procesos de modernización tecnológica del tipo Revolución Verde, a lo que se agrega, como un tercer vector, la lógica de la comunidad indígena en países como Perú, Bolivia y Ecuador (comunidades quechua o aymara), o Guatemala y el Sur de México (comunidades de los pueblos de origen maya)⁹.

Ni el FIDA ni otros organismos fueron muy exitosos en encontrar una solución adecuada a esta tensión, como se observa de las grandes dificultades y los pocos logros de la mayoría de los proyectos que se propusieron modernizar la producción de los sistemas de cultivos andinos, de la ganadería de camélidos, o de la agricultura de ladera centroamericana.

También es propia de esta etapa una extrema identificación entre lo rural y lo agropecuario. Con algunas excepciones como los trabajos de Adolfo Figueroa en Perú, simplemente no existía ninguna conciencia sobre la economía rural no agrícola, que comenzará a estudiarse en profundidad apenas en la siguiente década.

Lo rural se definía por negación respecto de lo urbano, ‘lo no urbano’ o, incluso, lo ‘anti-urbano’. Sobre la migración campo-ciudad no solo se pensaba que no ofrecía ninguna oportunidad a los

⁹ Juan Carlos Schultze (2003) señala en su ensayo que no es sino hasta la década de los 90, en que el FIDA en la región llega a comprender plenamente que el tema indígena y el tema campesino, son diferentes, a pesar de los muchos elementos en común que efectivamente tienen.

pobres rurales, sino que era ampliamente considerada como el peor de los posibles destinos de un campesino.

En fin, el enfoque de modernización tecnológica implícitamente conllevaba una aceptación del paradigma urbano-industrial identificado con el concepto de ‘desarrollo’. De hecho, la Revolución Verde era coherente con el modelo de sustitución de importaciones, porque ofrecía la promesa de alimentos abundantes y baratos indispensables para la contención del salario urbano-industrial.

En la última parte de éste período, el FIDA incorpora a su bagaje conceptual el enfoque de ‘Mujer en Desarrollo’. El enfoque se aplica por primera vez en forma plena en 1988 en el diseño del proyecto de Desarrollo de la Cuenca Alta del Río Cañar, Ecuador, en el que se incluye un Componente de Mujer, que sería luego replicado en otros proyectos. El objetivo fundamental era incorporar a las mujeres campesinas a los beneficios sociales, comunitarios y productivos que generaba el proyecto, teniendo como referente una meta general de que al menos el 30% de los beneficiarios debían ser mujeres.

A lo largo de este período se va modificando gradualmente el balance conceptual entre crédito y extensión, como los dos instrumentos privilegiados de esta época. En la estrategia de la modernización tecnológica, el ‘principio activo’ es el mensaje tecnológico, en tanto que el crédito es un instrumento que se aplica para reducir o eliminar las restricciones que limitaban los procesos de adopción de tecnología; se da por sentado que el crédito es siempre necesario para que pueda haber modernización. En los hechos, sin embargo, el crédito resulta ser un instrumento político tan atractivo que continúa teniendo un sitial privilegiado. La propia organización campesina es concebida como un instrumento funcional a la innovación tecnológica, en tanto que resulta necesaria para la eficiencia (metodológica, técnica y financiera) de los procesos de transferencia de tecnología.

En esta etapa, los servicios técnicos brindados por los proyectos se reducían básicamente a la extensión convencional, con su orientación –casi siempre frustrada en el caso campesino- a la maximización de los rendimientos y de la producción física. Los agentes activos de estos servicios, eran extensionistas públicos y, en algunos casos, empleados de los Bancos de Fomento¹⁰.

La organización de los componentes de extensión y asistencia técnica a inicios de los 80, se basaba *grosso modo* en el modelo de ‘Entrenamiento y Visita’, impulsado por el Banco Mundial. Si bien el FIDA en la región nunca adoptó este modelo, sus diseños iniciales sí internalizaron el supuesto subyacente, que correspondía a una visión lineal y mecánica y, si se quiere, autoritaria, del cambio tecnológico, según la cual correspondía a los Centros Internacionales de Investigación Agrícola ser los generadores de la tecnología básica, que era luego ‘adaptada y validada’ por institutos nacionales, para luego ser llevada por los extensionistas a los productores, último

¹⁰ A decir verdad, los empleados de los bancos de fomento se metieron poco en extensión. El fenómeno más común de esta época -y posiblemente más dañino- fue que muchísimos extensionistas sí se metieron a aprobar créditos, con poco conocimiento de las reglas del sistema financiero y sin la menor responsabilidad respecto al repago de los préstamos.

eslabón de una cadena que los condenaba a un papel pasivo de receptores de mensajes estandarizados.

Los denominados ‘modelos de finca’ o ‘modelos de producción’, que hacían parte de los diseños de los proyectos FIDA, eran coherentes con la perspectiva lineal y mecánica del ‘Entrenamiento y Visita’. En el fondo y en último análisis, su utilización implicaba que se pensaba que existía una solución tecnológica y productiva ‘óptima’ y que el papel del proyecto consistía en lograr su adopción por parte de los campesinos.

En cuanto a los componentes de crédito de los proyectos FIDA en esta época, por lo general operaron a través de bancos e instituciones financieras estatales. El esfuerzo particular del FIDA consistió en lograr la inclusión de normas especiales para canalizar sus recursos crediticios a los más pobres y a actividades dirigidas a potencial la modernización tecnológica agropecuaria y el incremento de la producción de alimentos.

Durante buena parte de este período primó el método del ‘crédito dirigido y supervisado,’ según el cual las actividades objeto de financiamiento estaban claramente definidas (casi siempre de tipo agropecuario), muchas veces al detalle de las tecnologías y paquetes de insumos que debían emplearse por los campesinos. En un reconocimiento implícito de la futilidad de estas condiciones, tras el otorgamiento del crédito se ponía en marcha todo un operativo de ‘apoyo y supervisión’, que más parecía una forma de control, tendiente a tratar de asegurar que el campesino no se desviara del paquete tecnológico prescrito.

Como es bien sabido y ha sido ampliamente demostrado, el crédito estatal, con todo y haber sido dirigido y supervisado, fue un fracaso rotundo y extraordinariamente costoso¹¹.

Nada de lo anteriormente dicho es particular o exclusivo de los proyectos FIDA. De hecho, cuesta en esta época temprana encontrar una ‘identidad’ o ‘personalidad’ FIDA nítida y visible a simple vista. El elemento distintivo, más que de conceptos, estrategias o métodos, es de *locus*, de ‘nicho de mercado’ como diríamos hoy en día: a diferencia de lo hecho por otras agencias, el FIDA y sus proyectos nacen trabajando en zonas muy pobres, con campesinos muy pobres, pero ahí aplican el instrumental teórico y práctico predominante en la época.

Los procesos de ajuste estructural y de apertura y liberalización de la economía, le quitaron el sustento a la estrategia de modernización tecnológica. En primer lugar, porque condujeron a una crisis terminal y/o a la desaparición de los institutos nacionales de investigación y extensión agropecuaria, de los organismos gubernamentales que comercializaban los productos agrícolas y/o fijaban sus precios, de las empresas públicas productoras de fertilizantes y semillas, de los bancos de fomento y sus créditos subsidiados y, en general, de todos quienes eran los principales agentes activos de la antigua estrategia.

En segundo lugar, porque los nuevos vientos trajeron un concepto que se instaló con fuerza inusitada: la competitividad en los mercados como criterio principal para la supervivencia de mediano y largo plazo de las unidades de producción.

¹¹ Sin olvidar que fueron los grandes terratenientes que al final de cuentas siempre terminaban obteniendo la tajada del león, tanto en términos de los volúmenes de crédito recibidos, como de las infaltables condonaciones.

En tercer lugar, porque gracias a las ideas de intelectuales latinoamericanos y de otras regiones, el criterio de la participación campesina y del desarrollo como práctica de la libertad, que era una crítica despiadada a los viejos arreglos institucionales, se hizo hegemónico. Es decir, el viejo enfoque se quedó sin respaldo político u organizacional, sin campo económico, y sin soporte intelectual.

3.2. Período de Desarrollo Comunitario (1990-2000) ¹²

Pero el agotamiento de las viejas formas de pensar y hacer desarrollo rural, no vino acompañado desde el inicio de una propuesta alternativa, coherente y bien sustentada. En este vacío relativo, se vivió un período ecléctico, que tuvo la ventaja de abrir espacio a numerosos ensayos y pruebas, surgidas de las más distintas inspiraciones. Se trata de un fase de mucha creatividad pragmática. Distintos proyectos se atreven a experimentar con nuevos tipos de servicios financieros y no financieros y con maneras diversas de organizarse.

Esta libertad de experimentar también se vio estimulada porque desde fines de los 80 hasta al menos 1996, el tema de la pobreza rural pierde vigencia y apoyo entre los organismos internacionales y las carteras rurales del Banco Mundial y del BID se reducen drásticamente. Como no hay mal que por bien no venga, con el Banco Mundial preocupado de introducir el neoliberalismo en el mundo, los organismos preocupados por la pobreza y el desarrollo rural por primera vez en muchos años no tuvieron a este tutor que les dijera que era lo que había que hacer.

Una carencia que debemos lamentar hasta hoy es que estos ‘experimentos’ pocas veces fueron sistematizados, estudiados y evaluados a fondo, lo que sin duda hubiera permitido sacar mucha más ventaja de esta etapa de gran apertura a nuevas ideas. Es claro que los sistemas de Seguimiento y Evaluación formales de los proyectos, no estuvieron a la altura de la oportunidad de alimentar procesos sistemáticos de aprendizaje, y el FIDA intenta reforzar la capacidad de sus proyectos en este ámbito a través de la creación del Programa Regional PREVAL.

En esta etapa, la comunidad pasa a ser la unidad principal de análisis y de operación¹³, sin que ello implique que se haya cesado el trabajo a nivel de familia, de finca, de organizaciones, o de grupos de interés, es decir, de todos aquellos elementos constitutivos de la comunidad y que, a la vez, son expresión de su heterogeneidad.

Pero lo que sí sucedió es que al comprenderse las limitaciones del desarrollo ‘de la puerta de la finca hacia adentro’ (por usar una frase que grafica bien el espíritu de los tiempos anteriores,

¹² Es de la mayor importancia explicitar lo que, para los efectos de esta sección del documento, entendemos por comunidad, debido a que la palabra se emplea en distintos países y sub-regiones con significados particulares. Por comunidad rural nos referimos a la localidad poblada multifamiliar más básica a nivel rural. Así, por ejemplo, en Colombia puede corresponder a la vereda, en ciertas regiones de México al ejido, en El Salvador a un cantón, en Honduras a una comunidad y, en ciertas partes del Perú, a una comunidad campesina andina.

¹³ Hilando fino, podría señalarse que entre el ‘momento de la finca’ y el ‘momento de la comunidad’, hubo una etapa en que la mirada se colocó sobre los grupos organizados. Sin embargo, es discutible si ello corresponde a una categoría distinta a la de la finca, o si se trata más bien de un asunto operacional, de agregación de fincas, muchas veces con el propósito de ganar eficiencia o mejorar la relación costo-beneficio en las acciones, por ejemplo, de asistencia técnica o de crédito.

aunque puede ser injusta), se buscaron nuevas dimensiones y ámbitos de trabajo y, por consiguiente, nuevas categorías conceptuales que les dieran cabida.

El concepto fundamental de esta estrategia de desarrollo comunitario, es el de la participación¹⁴ (y sus ramificaciones, como la de la orientación de los proyectos según la demanda de los usuarios). Podría argumentarse que en nuestra región el fuerte reconocimiento teórico y práctico del derecho de los usuarios a participar activamente en la definición de las agendas de los proyectos, así como en las actividades tendientes a su satisfacción, es el resultado del encuentro de tres ideas¹⁵: primero, la idea de la democracia, en un momento en que América Latina venía saliendo de dos décadas de dictaduras militares y gobiernos autoritarios. Segundo, la idea muy propia del Consenso de Washington de la subsidiariedad del Estado, es decir, que el Estado debía hacerse responsable de producir única y exclusivamente aquellos bienes públicos que no pudiera producidos por los privados. Tercero, y en un ámbito más específico a las políticas y programas de desarrollo, las teorías de varios intelectuales latinoamericanos y de otras latitudes, sobre educación, concientización y desarrollo, y participación y ‘empoderamiento’.

Independientemente de sus determinantes, esta centralidad del concepto de participación ha abierto paso a una evolución intelectual que ha conducido a que los proyectos de desarrollo cada vez sean percibidos cada vez más como mecanismos facilitadores de procesos que se desarrollan en la arena de la economía, la cultura, las instituciones, en fin, de la sociedad. Ello, en contraposición con la antigua visión de los proyectos como ‘organizaciones productoras de bienes y servicios que llevan al desarrollo’¹⁶.

Durante esta etapa es que el FIDA logra mantener un elemento clave de su identidad: la inversión en activos y en el fomento de procesos productivos en distintos estamentos de las sociedades rurales pobres (individuos, hogares, fincas, grupos y organizaciones, comunidades, micro-regiones, etc.), como piezas claves de su estrategia de superación de la pobreza. No se puede dejar de resaltar la importancia de esta insistencia estratégica, en un momento en que en la región las apuestas se vuelcan a favor de instrumentos de corte asistencialista.

Afirmamos que este es un rasgo distintivo del FIDA en esta etapa, porque en el ámbito de lo rural, las otras agencias financieras multilaterales adoptaron una estrategia que *explícitamente* rechazaba el centrar el esfuerzo en la inversión en activos y en procesos productivos, postulando en cambio que la vía más eficaz y eficiente para superar la pobreza rural, consistía en el fortalecimiento del capital humano (especialmente a través de la cobertura universal y del mejoramiento de la calidad de la educación primaria y secundaria), de tal forma que los individuos rurales pobres estuvieran eventualmente en condición de emigrar en busca de empleos de mejor calidad que aquellos que el campo podría ofrecerles. Esta estrategia del capital humano aunado a la migración, se complementaba con programas asistencialistas cuyo objetivo específico

¹⁴ El concepto de participación se incorpora con un lugar central en el diseño de proyectos anteriores a esta etapa, como, entre otros, el de Zacapa-Chiquimula en Guatemala. Sin embargo, lo que se quiere enfatizar es que, a partir cierto momento, éste pasa a ser el concepto-eje del diseño de los proyectos, es decir, aquel que ordena y organiza a otros conceptos.

¹⁵ Un cuarto elemento, de naturaleza diferente a los anteriores, es el debilitamiento profundo del sector público agropecuario en muchos de nuestros países, que obliga a buscar nuevos aliados fuera del sector estatal.

¹⁶ Esta evolución no está exenta de tensiones y debates conceptuales y operacionales, como, por ejemplo, sobre el equilibrio entre la orientación a la demanda local y el papel de los agentes externos como promotores del cambio.

era sostener niveles básicos de ingresos de los hogares pobres, en especial aquellos más vulnerables, en tanto que se daban las condiciones para su salida del campo.¹⁷

En contraste con este enfoque que predominó en toda la región, durante esta década el FIDA mantuvo el rumbo predominante en la dirección del desarrollo productivo y económico de las comunidades rurales, como estrategia principal para la superación de la pobreza. Este énfasis, se complementó fuertemente con el esfuerzo de fortalecimiento del capital humano, también característico de los proyectos del FIDA¹⁸. Los proyectos de los primeros años de la década como el FEAS en Perú, PLANDERO en Honduras o PRONAPPA en Uruguay, son ejemplo de esta estrategia.

La operación se flexibiliza y, gradualmente, se gana en diferenciación, gracias a otras dos innovaciones de esta época: en primer lugar, el avance cauteloso hacia una mayor descentralización en la toma de decisiones en los proyectos. En segundo lugar, la adopción creciente del criterio de separar las responsabilidades sobre el diseño de políticas y marcos normativos y el financiamiento de los programas de desarrollo, aspectos que quedan en manos de organismos públicos, de la ejecución o implementación de los proyectos y de sus diversos componentes y actividades, que son funciones que tienden a ser transferidas a organismos del sector privado y social, bajo distintas modalidades organizativas y funcionales.

En esta etapa, como ya se ha dicho, la finca pierde su sitio preeminente, al hacerse patente que los procesos necesarios para la superación de la pobreza ya no podían ser contenidos en este espacio. En primer lugar y muy fundamentalmente porque bajo las nuevas reglas de funcionamiento de la economía y del Estado, la agricultura campesina se jugaría su futuro no en el aumento de su producción, sino en el incremento de su competitividad en los mercados.

De esta constatación se derivan varias consecuencias. Una primera, muy socorrida en el discurso aunque menos en la práctica, es que los procesos de transformación productiva debían ser pensados desde la demanda de los mercados, más que desde la oferta de los productores. Hacia mediados y más bien hacia fines de los 90, se materializa un cambio sustantivo en los componentes de comercialización de los proyectos, los que dejan de actuar principalmente de cara a los esquemas y organizaciones públicas de mercadeo, abastecimiento y regulación de precios, para hacerse cargo del difícil tema de acceso a los mercados¹⁹. También comienza a prestarse más atención a actividades de procesamiento, agregación de valor y de fomento de la organización con sentido empresarial. En este contexto el FIDA crea el Programa Regional de Apoyo a la Microempresa Rural (PROMER).

¹⁷ Sin desmedro de ello, numerosos proyectos del FIDA adoptaron uno de los instrumentos favoritos de la estrategia asistencialista: los Fondos de Inversión en iniciativas locales, pero adaptándolos a aplicaciones productivas.

¹⁸ De podría argumentar que el FIDA ingresó al tema del capital humano como una consecuencia del énfasis en la participación y en la orientación a la demanda. Al decir de una consultora que ha intervenido en el diseño de numerosos proyectos del FIDA. ‘Con gran preocupación de nuestra parte, vimos que cuando se preguntaba a los beneficiarios qué querían, cuáles eran sus prioridades, no aparecieron las demandas de servicios de técnicos de apoyo productivo que nosotros estábamos tan acostumbrados a incluir en los diseños. Se pedían postas de salud, escuelas, oportunidades de educación para los jóvenes, mejor capacitación para el mercado laboral, carreteras, siempre carreteras...’

¹⁹ De forma simultánea, ello se traduce en un menor énfasis en el tema de la producción para el autoconsumo y una mayor dedicación de esfuerzos y recursos a facilitar y estimular la producción para los mercados.

Una tensión hasta hoy no bien resuelta, es la del juego entre la demanda de los mercados vs la demanda de los usuarios de los proyectos. La primera supone una mirada externa, con frecuencia de mediano plazo, y privilegiar los intereses y preferencias impersonales de los consumidores. La segunda es expresión de lo endógeno, de las necesidades más sentidas, con frecuencia inmediatas, y de las relaciones inter-personales y grupales.

Durante este período, en especial su primera parte, el debate sobre la competitividad de la agricultura campesina en muchos países toma la forma de una discusión muy ideológica y bastante estéril sobre la existencia de campesinos viables e inviables. Un fruto afortunado de una discusión desafortunada, es el reconocimiento en la segunda mitad de la década de los 90, de la enorme y creciente importancia del empleo y del ingreso rurales no agrícolas. Con sorpresa se descubre que la mitad de los ingresos de los hogares rurales latinoamericanos, no proviene de la producción agropecuaria, sino que de actividades industriales, principalmente manufactureras y de los servicios. Ello sustenta un creciente interés del FIDA en el fenómeno de la microempresa y de la pequeña agroindustria rural, que se expresa en proyectos como el Proyecto de Apoyo a la Microempresa Rural en Colombia. Hacia fines de la década, ya era raro encontrar algún proyecto FIDA que no estuviera dedicando una parte muy significativa, tal vez mayoritaria, de sus recursos de asistencia técnica y de servicios financieros, a apoyar actividades rurales no agrícolas, incluyendo algunas no tradicionales como el turismo rural.

Estas mismas tendencias obligaron a los proyectos a comenzar a pensar en los pueblos y en las ciudades. Estas mismas tendencias obligaron a los proyectos a comenzar a pensar en los pueblos y en las ciudades intermedias. Así, muchos proyectos FIDA comienzan a invertir en mejorar y modernizar los mercados y las ferias al aire libre de los pueblos rurales y a establecer relaciones y contratos con comerciantes y agroindustriales o con proveedores de servicios diversos, requeridos para potenciar las estrategias de las comunidades rurales. Pero se trata todavía de una visión utilitaria de la relación urbano-rural, aunque algunos pocos proyectos –como el de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco- van más allá y comienzan a ser diseñados en función del desarrollo de “corredores inter-urbanos”. Otros tantos, hacia el final de la década, comienzan a moverse desde una lógica de desarrollo comunitario, hacia otra de Desarrollo Local, lo que implica forzosamente una perspectiva más amplia de los espacios, actividades económicas y agentes sociales y políticos a involucrar en el proceso de desarrollo rural y de superación de la pobreza.

En este período el FIDA comienza una relación intensa con el proceso de descentralización, prestando especial atención al trabajo con los gobiernos municipales en la zona de influencia de sus proyectos. En el proyecto PRODECOP IV Región, en Chile, al amparo de los gobiernos municipales se crean Consejos de Desarrollo Local, público-privados, a quienes el proyecto transfiere atribuciones de decisión sobre la asignación y uso de los recursos del proyecto; esta innovación institucional es luego replicada en otros proyectos en Chile, siendo un buen ejemplo de una forma no tradicional de incidencia en la política pública. El PRODECOP de Venezuela, por su parte, incorpora a los gobiernos estatales (provinciales) en su estructura de toma de decisiones y de operación. El TROPISSEC en Nicaragua trabaja junto con asociaciones o grupos de municipios, en el ordenamiento territorial a escala de cuencas. El CORREDOR de Perú entrega a las alcaldías distritales la responsabilidad de organizar los concursos comunales que son el punto de inicio de su nueva estrategia de focalización territorial. En Brasil, los últimos

proyectos del FIDA (PRO-SERTAO, PRO-GAVIAO y Dom Helder Camara) son todos ejecutados por los gobiernos de Estados del Nordeste.

El eclecticismo y el pragmatismo de que hablábamos al inicio de esta sección, se manifestó con mucha fuerza en el ámbito de los servicios técnicos. Proyectos como el FEAS en Perú, el PRONAPPA en Uruguay, el Cuchumatanes en Guatemala, o el PROCHALATE en El Salvador, ejemplifican intentos bastante sustantivos de innovar en las formas de pensar, organizar e implementar los servicios técnicos para campesinos pobres. Cobran fuerza esquemas de ‘desestatización’²⁰ de la prestación de servicios, de transferencia de fondos a comunidades rurales para su administración directa para la contratación de servicios de asistencia técnica, o esquemas del tipo ‘campesino-a-campesino’. Todos estas iniciativas resultan ser lo suficientemente prometedoras y exitosas como para que estas nuevas formas terminen siendo asumidas por el conjunto de los proyectos en la región.

En el ámbito de los servicios financieros, el debilitamiento o la desaparición de la banca de fomento, no condujo como predecían los teóricos del Consenso de Washington a que las instituciones financieras privadas ocuparan su espacio y procedieran a resolver las fallas de mercado. De hecho, como señala María Sisto (2003), ‘cambiaron los paradigmas pero no el diagnóstico’ sobre el funcionamiento de los mercados financieros rurales.

Muchos proyectos FIDA en la primera mitad de los 90, intentaron construir y desarrollar las piezas faltantes que en principio parecían culpables de la falta de interés de los banqueros privados en los campesinos pobres: subsidios a la operación y administración para compensar los altos costos relativos de operaciones financieras por montos muy pequeños y con altos costos de transacción; esquemas de fondos de garantía incorporando en la cobertura instituciones locales, asistencia técnica, gestión empresarial y organización rural para paliar las asimetrías de información; esquemas de seguros y apertura a otras actividades para evitar la concentración de la cartera y prevenir la co-varianza de riesgo de las actividades agrícolas y rurales; y subsidios a aquellas entidades que trabajaban con el grupo objetivo para compensar los altos costos de transacción. Los resultados en casi todos los casos fueron decepcionantes: los banqueros seguían sin interesarse en los campesinos pobres!

Durante este período el peso del componente de crédito disminuye fuertemente en los proyectos, aunque se mantiene en la mayoría de ellos, bajo el nuevo nombre de ‘servicios financieros’. Los proyectos se abren a trabajar con nuevos servicios y productos financieros, dentro de los cuales destaca el ahorro, que en algunos proyectos –por ejemplo, en el PRODERCO de Honduras, el

²⁰ Como observa Pietro Simoni (2003), es un verdadero problema encontrar un término apropiado para describir este proceso, debido a la variedad de modalidades empleadas en la región para aplicar un criterio común: propiciar la retirada del sector estatal de la primera línea de la prestación de servicios a los campesinos e indígenas, para ampliar los campos de responsabilidad y de acción de otros sectores, no estatales. El objetivo perseguido fue distinto en diferentes países –y en parte por ello la diversidad de modalidades operacionales: en un extremo, tenemos casos en que se trataba simplemente de mejorar la eficiencia y reducir el gasto corriente del sector público, y, en el otro polo, algunas modalidades respondían más bien al propósito de transferir poder a los ciudadanos. Encontrar una palabra que exprese toda esta gama de perspectivas, no es fácil, y por ello es que optamos por un término que refleja el mínimo común denominador: ‘desestatización’, que en algunos lados se expresa bajo ‘privatización’, en otros como ‘tercerización de los servicios’, en otros como ‘transferencia de los fondos’ a las comunidades y grupos de usuarios para su administración directa y autónoma, etc.

PRODECOP de Venezuela y el PROSESUR de Nicaragua- adquiere una importancia conceptual e instrumental igual o incluso mayor que la del crédito. El segundo cambio es que se consolida la ruptura con la idea de que los proyectos y, en general, los organismos estatales, no deben involucrarse –al menos en el primer piso- en la operación de ningún tipo de servicio financiero, sino que esta tarea corresponde a entidades especializadas del sector privado o social.

Hacia la segunda mitad de la década de los 90 y producto de la evaluación sobre las limitaciones del primer intento de respuesta al colapso de la banca pública de fomento, los proyectos experimentan con una nueva idea: su acción se debe orientar a promover activamente el desarrollo de servicios financieros eficaces y sostenibles para los pobres rurales. Hay aquí un cambio fundamental, en que el campesino o el habitante rural dejar de ser un beneficiario de crédito, para pasar a ser conceptualizado como un cliente que se relaciona con servicios financieros, ambos de los cuales tienen la capacidad y autonomía para tomar decisiones de acuerdo con sus propios criterios e intereses. El desafío para los proyectos es claro: se trata de una labor en dos frentes simultáneos y fuertemente vinculados entre sí, donde el éxito de cada uno depende del éxito del otro: generar condiciones para que los proyectos de los pobres sean interesantes, rentables y de riesgo razonable para los operadores de los servicios financieros, y también desarrollar las instituciones que son necesarias para que los pobres no sean marginados del mercado financiero como consecuencia de fallas o imperfecciones de dicho mercado, sino solo en mérito a las condiciones específicas del proyecto y del cliente.

Uno de los terrenos de innovación que contó con un sustento teórico sólido, fue el del desarrollo de la mujer rural. Hacia inicios de los 90, el FIDA se aparta del enfoque de ‘Mujer en Desarrollo’ y hace suyo el enfoque de ‘Género en Desarrollo’, que sigue vigente hasta el día de hoy. La inequidad de género se identifica como un factor causal de la pobreza, al la vez que una limitante de los procesos para su superación. De esta forma, el objetivo ya no es solo apoyar a las mujeres en la captura de beneficios económicos, sino, además, modificar las relaciones sociales que se expresan en la inequidad de género. Una consecuencia de este cambio de enfoque, es que desaparecen los Componentes de Mujer de los proyectos FIDA, siendo reemplazados por la orientación de que todos los componentes de un proyecto deben hacerse cargo de la obligación de crear condiciones para la participación equitativa de hombres y mujeres. Hacia fines de la década, la División de América Latina pone en marcha el Programa de Fortalecimiento en Aspectos de Género en los Proyectos FIDA (PROFAGEP). Su objetivo fue el de fortalecer las estrategias y los métodos aplicados en cada proyecto para hacer realidad el enfoque de género en desarrollo. La experiencia de PROFAGEP daría eventualmente origen al Programa Regional PROGENERO.

El enfoque de desarrollo comunitario facilitó que el FIDA pudiera profundizar el tratamiento de la temática indígena como una dimensión particular de la pobreza rural, fortaleciendo un proceso ya iniciado a fines de la década de los 90 en diversos países, como Ecuador o Guatemala. Un factor que acelera este proceso es el debate continental a raíz del aniversario 500 de la llegada de los europeos a América; la Cumbre de la Tierra del mismo año 1992, también estimula la preocupación regional por el tema indígena, en especial en ecosistemas frágiles o amenazados, como las selvas amazónicas. El Programa Regional de Apoyo a Pueblos Indígenas Amazónicos (PRAIA) es resultado de este interés creciente por la problemática indígena. Algunas experiencias iniciales que asumieron la temática indígena fueron el proyecto de Desarrollo Rural del Alto Mayo, en Perú. Otros proyectos que trabajan con campesinos indígenas o de extracción indígena, inician procesos de acercamiento a la realidad sociocultural de las poblaciones con las

que trabajan, destacándose ejemplos como los del Proyecto Ngöbe-Buglé en Panamá o del proyecto Cañar en Ecuador. Hacia la segunda mitad de los 90, los proyectos localizados en territorios indígenas campesinos, como en Perú (proyectos MARENASS y CORREDOR) o Guatemala, ya basan su diseño y su operación en las condiciones y oportunidades que se derivan de la condición indígena de sus beneficiarios. En 1995 se inicia el primer proyecto diseñado específicamente para atender a poblaciones indígenas amazónicas –Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Beni, Bolivia- el cual enfatiza en un concepto totalmente nuevo para el FIDA: el del fortalecimiento de la Seguridad Territorial de los pueblos indígenas en su zona de influencia.

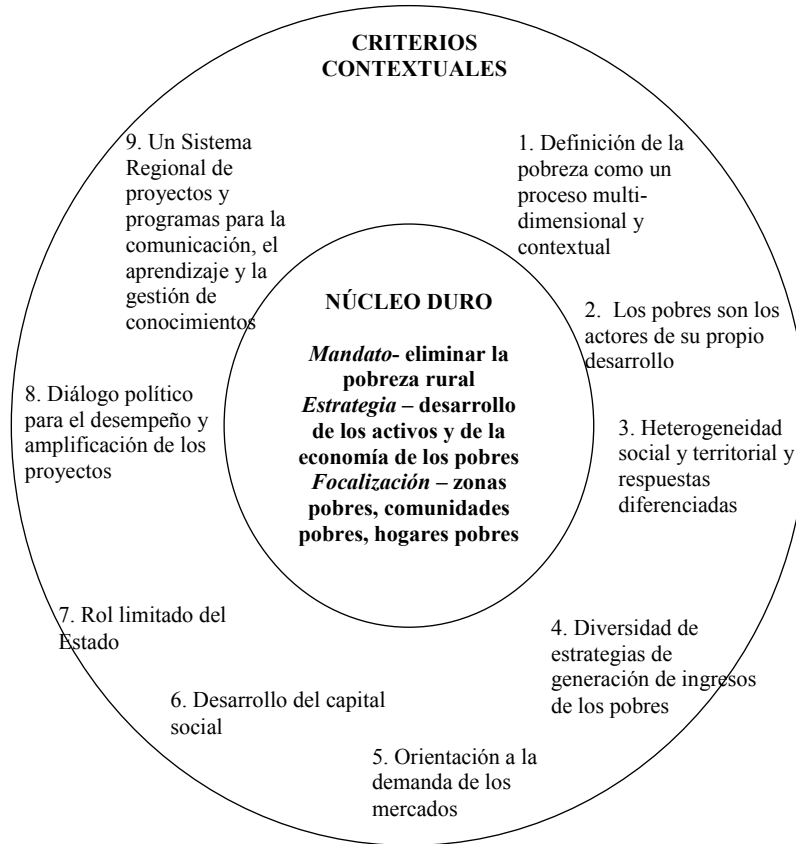
Así, en esta etapa comunitaria el abordaje del tema indígena privilegió, a través de distintos proyectos, los siguientes elementos: tierra y territorio, ciudadanía, manejo de la biodiversidad, arte y cultura, y recuperación, valoración y difusión del conocimiento. Todos estos elementos han tendido a abordarse desde una lógica comunitaria –a diferencia por ejemplo de la lógica más nacional de los movimientos indígenas en México o en Ecuador- y, prefigurando lo que es una propuesta de futuro, con elementos crecientes de desarrollo territorial.

3.3. El enfoque del FIDA sobre el desarrollo rural en América Latina y el Caribe

Decíamos al inicio que entendemos por ‘enfoque’ un conjunto de ideas-fuerza que condicionan las formas de pensar y hacer, en este caso, desarrollo rural en nuestra región. A la luz de la evolución reseñada en las páginas anteriores, ¿Cuál es ese conjunto de ideas-fuerza que hoy en día condicionan el pensar y hacer del FIDA sobre el desarrollo rural en América Latina y el Caribe? ¿En qué consiste entonces el enfoque del FIDA sobre desarrollo rural en América Latina y el Caribe?

Pensamos que el enfoque FIDA sobre desarrollo rural en América Latina y el Caribe, se puede describir mejor si se le piensa como compuesto de dos grupos de ideas-fuerza (gráfico 1).

Gráfico 1. El enfoque del FIDA de desarrollo rural en América Latina y el Caribe hacia el 2002



3.3.1. El ‘núcleo duro’ del enfoque FIDA

En el centro el gráfico 1, observamos un ‘núcleo duro’ de ideas-fuerza que son, si se quiere, la identidad genética, el genotipo del FIDA²¹.

Las tres ideas-fuerza que constituyen el ‘núcleo duro’ del enfoque del FIDA sobre desarrollo rural en América Latina y el Caribe, son:

- (a) *El mandato* – eliminar la pobreza rural
- (b) *La estrategia general* – desarrollo de los activos y de la economía de los hogares, comunidades y sociedades rurales pobres
- (c) *La focalización territorial y social* – regiones rurales pobres, hogares pobres

Este ‘núcleo duro’ se caracteriza por:

- (d) ser muy constante en el tiempo, pues está presentes a lo largo de los 25 años de la historia del FIDA en nuestra región.
- (e) ser muy constante a través de los contextos nacionales y regionales, pues son ideas muy importantes en el diseño e implementación de proyectos en países tan distintos como Argentina o Haití.
- (f) ser muy constante a través de las distintas etapas metodológicas y operacionales del FIDA, puesto que son ideas que están presentes tanto en la época del crédito supervisado como en la de los servicios e instituciones financieras, en el momento de ‘mujer en desarrollo’ como en el de ‘género en desarrollo’, en las modalidades de extensión pública del tipo ‘entrenamiento y visita’ o en las visiones actuales sobre ‘mercados de servicios técnicos no financieros’.

Ningún otro organismo financiero multilateral o bilateral puede exhibir estas tres ideas-fuerza constantes en el tiempo, entre países, y entre modalidades operacionales. Este ‘núcleo duro’ es lo que hace distinto o diferente al FIDA en nuestra región²².

3.3.2. Los ‘criterios contextuales’ del enfoque FIDA

En el gráfico 1, en torno al ‘núcleo duro’ se observa un conjunto de ‘criterios contextuales’, que son las formas como se expresan las ideas centrales en cada contexto temporal y espacial y que, por consiguiente, son –y es necesario que sean– muy cambiantes y sujetas a la influencia del entorno.

²¹ es importante destacar que no existe una jerarquía de importancia entre los elementos que forman parte del núcleo duro y los que hacen parte, como veremos más adelante, de los elementos contextuales. Los criterios para considerar que un elemento es parte del núcleo duro se explicitan un par de párrafos más abajo, y ninguno de ellos tiene que ver con ‘importancia’.

²² Y además aquí radica también la identidad global del FIDA.

En cuanto al conjunto de ‘criterios contextuales’, lo que corresponde es hablar de aquellos que están vigentes hoy, pues son diferentes a los que eran en otros momentos de la evolución del FIDA. En los últimos años, digamos entre 1997 y 2002, en nuestra opinión son las siguientes ideas-fuerza las que conforman este conjunto de ‘criterios contextuales’ del enfoque FIDA sobre desarrollo rural en América Latina y el Caribe:

- (a) La pobreza rural es un proceso dinámico, multi-dimensional y contextual, y no simplemente un estado de carencia de ingresos o de servicios.

La implicación principal de esta primera idea es que la estrategia de reducción de la pobreza debe ser integral, apuntando al menos a tres tipos de procesos: el de *satisfacción de las necesidades materiales* mediante la generación de mejores empleos e ingresos y la vinculación a servicios básicos; el de la modificación de las *relaciones sociales al interior de las comunidades rurales pobres*, de tal forma que todos sus integrantes tengan oportunidades equitativas de acceder a los procesos de desarrollo y a sus resultados; el de la *profundización de la democracia y la ampliación de los espacios de ciudadanía* para los pobres rurales.

- (b) Son los pobres rurales quienes tienen la condición de sujetos activos responsables de su propia historia, correspondiendo a agentes externos como el FIDA y sus proyectos, solamente el importante pero secundario papel de facilitación y de apoyo a la generación de oportunidades.

Este concepto se recoge muy bien en la Misión del FIDA: ‘Dar a los pobres de las zonas rurales la oportunidad de salir de la pobreza’, que contrasta poderosamente con la visión tradicional y paternalista de ‘sacar a los pobres rurales de su pobreza’.

Cuando un proyecto FIDA define que serán los propios usuarios quienes deben elegir, contratar, evaluar, pagar y, si es necesario, despedir a sus asesores técnicos, o que les corresponde a las integrantes de un grupo de mujeres campesinas elegir el banco donde piensan depositar sus ahorros, así como definir qué van a hacer con ese capital, se está dando expresión material a este concepto que hace parte del enfoque FIDA.

- (c) Las sociedades rurales no son homogéneas ni social ni territorialmente y se requieren políticas diferenciadas para dar cuenta de la heterogeneidad.

En los últimos años han habido tres expresiones importantes de este criterio: la política de enfoque de género, que cada proyecto FIDA ha debido internalizar en mayor y menor medida; el tratamiento diferenciado a las comunidades indígenas, con estrategias, métodos e instrumentos apropiados, que son distintos a los que se emplean en el trabajo con comunidades campesinas no indígenas; la diversidad de modalidades operativas de los proyectos, que ha permitido que bajo un mismo concepto general, se apliquen distintas respuestas prácticas de acuerdo con las condiciones y preferencias locales²³.

²³ Pietro Simoni, por ejemplo, presente una tipología de modalidades de implementación del criterio de ‘desestatización’ de los servicios técnicos no financieros: el tipo FEAS (transferencia plena de la responsabilidad a los usuarios); el tipo PLANDERO (licitación de servicios con levantamiento asistido de la demanda); el tipo Brasil (combinación de servicios públicos y privados); el tipo CORREDOR (desarrollo de mercados locales de servicios).

- (d) Los hogares rurales pobres generan ingresos a partir de actividades tanto agropecuarias como no agropecuarias, y ambas deben ser apoyadas y desarrolladas sin sesgos ni preferencias discriminatorias.

Hacia fines de los 90, la casi totalidad de los proyectos del FIDA habían suprimido las restricciones explícitas o implícitas que se basaban en suponer que el ingreso de los pobres rurales era preeminente o exclusivamente de origen agropecuario. Hoy los proyectos brindan servicios técnicos y financieros a la producción agropecuaria, pero también a la agroindustria, al turismo, a la artesanía, a los servicios (pequeño comercio, restaurantes, transporte), etc. Más recientemente, algunos proyectos comienzan a incorporar estrategias para promover el acceso de habitantes rurales pobres empleos asalariados de mejor calidad que aquellos en los que tradicionalmente participan, así como para profundizar y perfeccionar los mercados laborales rurales. De esta forma, se reconoce implícitamente que las decisiones de los campesinos y habitantes rurales sobre la asignación de la mano de obra disponible, se deben regir por su costos de oportunidad y no por lo que los funcionarios o agentes externos consideren como lo más conveniente.

Una segunda implicación de este concepto, es que en la generalidad de los proyectos FIDA, la finca ha dejado de ser la unidad de referencia, para dar paso a otras categorías más apropiadas a esta diversidad de estrategias de generación de ingresos: el hogar y la comunidad y, mucho más recientemente y de manera aún limitada, el territorio.

- (e) Es la demanda de los mercados y no la oferta de los habitantes rurales, la que determina el tipo de actividades económicas que un proyecto debe concentrarse en fortalecer.

El reconocimiento de la importancia de las señales de mercado y de las preferencias de los consumidores, ha permitido que los proyectos concentren cada vez más esfuerzos en apoyar procesos de reconversión productiva, de mejoramiento y modernización de los mercados locales, de los vínculos con mercados no locales, de contratos con otros agentes económicos como agroindustrias o supermercados, etc.

Por el mismo motivo, los proyectos cada día dedican mayores esfuerzos a mejorar la competitividad de los procesos productivos en las comunidades en que trabajan. Los conceptos de control de costos, aseguramiento y certificación de calidad, cadenas productivas, responsabilidad en el cumplimiento de los compromisos, etc., hacen parte del lenguaje cotidiano de muchos usuarios y técnicos.

- (f) La superación de la pobreza rural requiere del desarrollo del capital social.

Las dos manifestaciones operacionales más importantes de este concepto, son: primero, el empeño de los proyectos FIDA por apoyar el desarrollo de organizaciones rurales verdaderamente eficaces y sustentables, apostando incluso a que ellas deben ser las continuadoras de buena parte de los procesos iniciados o fortalecidos por los proyectos, cuando estos llegan a su fin, como en el conocido ejemplo del Proyecto Cuchumatanes y la ASOCUCH, en Guatemala, o el de las diversas organizaciones de base a partir de las cuales se despliega el proyecto PRODECOP en Venezuela. Segundo, el reconocimiento de que las

redes sociales y las normas, códigos de conducta y valores ancestrales que facilitan la cooperación de las comunidades rurales, es decir, el capital social endógeno (‘bonding social capital’), puede ser una poderosa plataforma para la acción colectiva requerida por el proyecto, como en el caso de los concursos inter-comunidades Pachamama Raymi promovidos por el MARENASS para la conservación de los recursos naturales en la Sierra Sur del Perú.

- (g) Las funciones que asume el Estado en la reducción de la pobreza, deben regirse por los principios de subsidiariedad y de provisión de bienes públicos

Un rasgo de las sociedades latinoamericanas contemporáneas, es que en distintos grados el Estado ha transferido numerosas responsabilidades y funciones a agentes privados. En términos generales, se tiende a aceptar el principio de que el Estado interviene ahí donde los agentes de la sociedad civil y/o del mercado, no tienen capacidades o interés en actuar, y siempre y cuando el resultado de su acción sea la provisión de bienes públicos.

Ello se ha expresado directamente en el diseño e implementación de los proyectos FIDA contemporáneos, tanto en la implementación de los servicios técnicos y financieros previstos por los proyectos, como, crecientemente, en la toma de decisiones de asignación de recursos que con frecuencia radica hoy en día en instancias mixtas, con representación de funcionarios del proyecto pero también de los usuarios y de otros entes de las sociedades rurales.

Una segunda manifestación de esta idea, mucho más reciente y, por ende, más incipiente y menos consolidada –al punto que no es claro si ya forma parte del enfoque FIDA, o si apenas está en camino de hacerlo– es que en algunos proyectos comienza a pensarse en que los componentes de servicios técnicos no financieros, más que tener como objetivo la prestación de dichos servicios aunque sea mediante esquemas ‘desestatizados’ o mixtos, de lo que se deben preocupar es de realizar acciones tendientes al perfeccionamiento de los mercados rurales, sean de servicios técnicos o de servicios financieros. La diferencia consiste en que en la visión más aceptada hoy en día, los recursos del proyecto se usan para subsidiar directamente los costos directos o indirectos de la prestación de determinados servicios a un número de usuarios finales, mientras que en ésta otra estrategia incipiente, los recursos se emplearían para fortalecer las capacidades de los agentes del lado de la demanda como de la oferta, y a financiar medidas que tiendan a perfeccionar las instituciones que median entre ambos. Por ejemplo, en lugar de subsidiar directamente el costo de transacción asociado a un pequeño crédito a una micro-empresa rural, financiar un programa de perfeccionamiento de los procesos de la institución financiera local para que reduzca sus costos y se acerque a la capacidad de sus potenciales clientes, a la vez que fortalecer una asociación de micro-empresas para que se haga ella cargo de actuar como instancia de primer piso con operaciones de mayor cuantía.

- (h) El diálogo político con los responsables nacionales de las políticas de desarrollo rural y de lucha contra la pobreza, es necesario para generar condiciones para una mayor efectividad y sustentabilidad de los procesos iniciados por los proyectos, así como para la amplificación de sus efectos y enseñanzas.

El FIDA tiene conciencia de que sus proyectos, por muy exitosos que sean, tienen una repercusión limitada en términos de la reducción global de la pobreza rural en nuestra región. Los proyectos cada vez más tienen el sentido de ser unas especies de ‘laboratorios’ o ‘experimentos’, que permiten a un país poner a prueba en una escala real, determinadas estrategias de superación de la pobreza. Pero el paso de esta escala-proyecto a una escala-país –la denominada *amplificación*- es factible solo si las enseñanzas de un proyecto en cuanto a estrategias, métodos, formas de gestión, etc., se sistematizan y se institucionalizan en las políticas públicas del país.

Por otra parte, existe también claridad de que la efectividad y sustentabilidad de los proyectos en sí mismos, más allá de sus posibles efectos *amplificados*, requiere de que exista una coherencia básica entre el diseño de los proyectos y el diseño de las políticas públicas.

Todo ello ha llevado al FIDA a impulsar un esfuerzo muy significativo de sistematización de las experiencias de los proyectos, a fin de extraer lecciones que puedan alimentar el diálogo con los decisores de las políticas públicas, a la vez que contribuyen al propio perfeccionamiento de los proyectos. En ellos han colaborado regularmente tres de los Programas Regionales del FIDA: RUTA, PREVAL y FIDAMERICA. Igualmente, se han realizado esfuerzos para promover y apoyar el diálogo de las políticas públicas que inciden sobre el desarrollo rural y la reducción de la pobreza, destacando el caso del Programa FIDA MERCOSUR que se dedica precisamente a este objetivo.

- (i) Los Proyectos y los Programas Regionales auspiciados por el FIDA, hacen parte de un sistema cuya finalidad es facilitar el diálogo para el intercambio de experiencias, el aprendizaje y la gestión de conocimientos.

Ninguna otra agencia multi- o bilateral ha realizado un esfuerzo tan consistente para apoyar la creación y fortalecimiento de vínculos y canales de comunicación formales e informales entre países y entre proyectos, como en el caso del FIDA en América Latina y el Caribe. A través de sus diversos Programas Regionales, se han creado espacios multi-proyectos del más diverso tipo: programas de capacitación conjuntos, rutas de aprendizaje, pasantías, conferencias electrónicas, los Encuentros de la Innovación y el Conocimiento para Eliminar la Pobreza Rural y diversos sistemas de registro y manejo de documentación basados en Internet, etc. Además de los esfuerzos específicos de cada Programa regional, de acuerdo con su temática y cobertura geográfica, el Programa Regional FIDAMERICA se dedica a promover y facilitar estos sistemas de aprendizaje y gestión de conocimientos a nivel del conjunto del ‘sistema FIDA’ en la región.

3.3.3. La interacción de ambos componentes

Al revisar los nueve criterios contextuales, el lector podrá haberse dado cuenta de que ninguno de ellos, con la excepción del último, constituyen una característica exclusiva del FIDA. Muchas otras agencias nacionales e internacionales, por ejemplo, han ‘desestatizado’ sus sistemas de asistencia técnica y han orientado sus esfuerzos al desarrollo de sistemas financieros rurales eficaces y sostenibles. El enfoque de género es trabajado por centenares de organizaciones de todo tipo, al igual que las estrategias y métodos que responden a la especificidad de las comunidades indígenas.

Por otra parte, las ideas-fuerza del ‘núcleo duro’ responden a las preguntas de qué y donde, pero no de cómo; por sí mismo, el núcleo duro no es suficiente para establecer un enfoque de desarrollo rural en América Latina y el Caribe.

Es en la *interacción* de estos nueve ‘criterios contextuales’ con las tres ideas del ‘núcleo duro’, que se expresa la particularidad del FIDA en nuestra región. Por ejemplo, hoy en día son numerosas las agencias que asumen una estrategia de guiarse por las demandas de mercado, pero muchas menos las que intentan desarrollar ese criterio en las condiciones de comunidades muy pobres y de formas tales que el objetivo no sea solo el impacto económico sino el impacto sobre la pobreza. De igual manera, no es lo mismo apostar en abstracto a los prestadores privados de servicios de asistencia técnica o de servicios financieros, que hacerlo de tal forma de poner por delante el acceso de los pobres rurales a tales servicios.

Ambos componentes *juntos* (núcleo duro y criterios contextuales) son los que definen la identidad y el enfoque del FIDA en cada momento. El primero es responsable de la continuidad del enfoque; el segundo, del cambio que permite responder a las nuevas circunstancias y a los nuevos desafíos.

Debido a la presencia del segundo conjunto, de los ‘criterios contextuales’, es que resulta imposible hablar de *un* solo enfoque FIDA en la región a lo largo de los 25 años. Es más apropiado afirmar que el enfoque del FIDA es contextual, cambiante, flexible y responsivo a las condiciones de diversas sociedades rurales. Ello, sin desmedro de que, gracias al ‘núcleo duro’, también sea igualmente apropiado señalar que un proyecto FIDA en 1980 tiene elementos esenciales en común con un proyecto diseñado el 2000.

4. IDEAS PARA EL FUTURO

En este capítulo del documento se presenta una propuesta de un enfoque del FIDA en América Latina y el Caribe para la década del 2000. La expectativa con que se presenta esta propuesta, es que sirva para motivar y estructurar un diálogo amplio entre todos los actores del sistema FIDA y es por ello, más bien un punto de partida que un puerto de llegada.

Como siempre en estos casos, la principal dificultad de formular una propuesta de este tipo consiste principalmente en resolver bien la relación entre la continuidad de lo ‘realmente existente’, y los nuevos desafíos y oportunidades que demandan de cambios o ajustes de mayor o menor profundidad. La propuesta intenta preservar las ideas-fuerza del ‘núcleo duro’ del enfoque del FIDA, así como las tendencias de cambio ya en curso en los criterios de contexto, pero también introduce algunos nuevos elementos que, en nuestra opinión, constituyen oportunidades para el cumplimiento de la misión y de los objetivos estratégicos del FIDA.

4.1. Un enfoque territorial del desarrollo rural

La idea principal de la propuesta es que en la década 2000-2010, un enfoque territorial del desarrollo rural puede aportar positivamente al logro de la misión y de los objetivos estratégicos

del Fondo, a la vez que asegura la continuidad de las principales tendencias que ya vienen en curso desde fines de los 90 en el FIDA y sus proyectos.

Desde el punto de vista del FIDA, entendemos por desarrollo territorial rural un proceso simultáneo de transformación productiva e institucional de espacios rural determinados, cuyo fin es reducir la pobreza rural.

Esta definición identifica dos ámbitos interdependientes de acción para el FIDA y sus proyectos en la región:

- (a) La transformación productiva, que tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos.
- (b) El desarrollo institucional, que se plantea dos propósitos. Por una parte, estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes y, por otra, generar o fortalecer las instituciones que son indispensables para incrementar efectivamente las oportunidades que tienen distintos estratos de la población pobre, para participar equitativamente del proceso de desarrollo y de sus beneficios.

4.1.1. El territorio rural como una construcción social

Es necesario aclarar lo que entendemos por territorio rural, antes de continuar con esta discusión. En primer lugar, interesa resaltar la diferencia esencial entre un espacio geográfico rural y un territorio rural, la que está dada por el hecho de que un territorio es un espacio con una identidad derivada del hecho de que la población local, ha sido capaz de articular un proyecto más o menos compartido de desarrollo²⁴. En pocas palabras, un territorio es un espacio con identidad. Por tanto, un territorio no es un suma de variables físicas o biológicas, sino que es esencialmente una construcción social.

Vale la pena discutir este concepto, especialmente en su dimensión operativa, para clarificar la relación entre determinantes tales como la división política-administrativa existente en el país, o las condiciones físico-climáticas de una micro-región o cuenca, que son las habitualmente consideradas por los proyectos de desarrollo, y la noción de territorio concebido como “un espacio con identidad socialmente construida”.

De manera un tanto simplista, podemos ejemplificar con el siguiente ejercicio: hechos objetivos tales como que un grupo de campesinos pobres viva en el municipio X o en la provincia Y, o que en su valle lluevan tantos milímetros al año, no desatan procesos de desarrollo, aunque tal vez si los condicionan. Estos son, a lo más, criterios que un proyecto puede usar para organizar su acción y el despliegue de sus recursos, y que, por supuesto, modulan (potencian o limitan) los

²⁴ Un ejemplo que ayuda a explicar la diferencia entre espacio y territorio es el siguiente: bosques tropicales han existido en muchos otros países desde siempre. Ese espacio con determinadas características físicas y biológicas, se convierte en un territorio cuando la población local visualiza un proyecto de desarrollo de largo plazo, como puede ser la conservación de la biodiversidad aunada al ecoturismo. Esa identidad desata nuevos comportamientos, nuevas alianzas, nuevas inversiones, y, en consecuencia, nuevas oportunidades para la superación de la pobreza.

posibles efectos de tales acciones (como cuando el clima fija un límite a lo que se puede mejorar la productividad agrícola, o cuando las fronteras entre municipios o entre provincias dificultan la coordinación de acciones, por ejemplo, a lo largo de una cuenca).

En cambio, cuando un grupo de campesinos, sea que vivan en un mismo municipio, o en dos municipios diferentes, construyen socialmente una visión compartida de qué es lo que quieren lograr para el lugar en que ellos viven y/o trabajan, y qué es lo que deben hacer para lograrlo, y en base a esta visión –o proyecto- común de desarrollo establecen una identidad socialmente compartida, entonces sí estamos en presencia de un proceso de desarrollo, pues ahí hay un cambio cualitativo. La lógica del ejercicio hipotético anterior, aplicada a la dimensión espacial y no solo grupal, es lo que hace la diferencia entre un espacio geográfico y un territorio, en el sentido en que se emplea el término en esta propuesta.

Dicho lo anterior, hay que además admitir que en muchos casos, la identidad territorial está pre-determinada –es decir, antecede a un proyecto de desarrollo en particular- debido a la influencia decisiva de variables objetivas características: la asociación estrecha entre un espacio y una étnia indígena, una estructura productiva muy específica determinada por alguna particularidad climática de un valle, la proximidad a un gran centro urbano, o la influencia decisiva de determinados tipos de empresas que estructuran la economía y la identidad de un determinado contorno geográfico. Desde el punto de vista de un proyecto, se trata en estos casos de territorios con identidad pre-determinada.

Sin embargo, en muchos espacios rurales, no pre-existe esa identidad, es decir, ese sentido claro y socialmente construido de hacia donde se quiere ir en términos de desarrollo, cómo y con quien. Y, en otros casos, veremos espacios rurales que se caracterizan por una identidad cuestionada –al punto muchas veces de tornarse inviable- por efectos de alguna transformación, como sucede con muchas regiones rurales que tuvieron un pasado vigoroso que fue trastocado con la apertura y la liberalización, y que hoy se debaten en busca de una nueva identidad²⁵.

Una primera implicancia de la propuesta, es que hacer desarrollo territorial rural, es, entonces, facilitar y apoyar los procesos de construcción de identidad en torno a un proyecto de desarrollo socialmente construido.

4.1.2. Un concepto ampliado de lo rural

Esta definición del territorio como un espacio con identidad basada en un proyecto de desarrollo compartido por la sociedad local, conlleva implícito un nuevo contenido, mucho más amplio, del

²⁵ Se ha señalado en algunos comentarios a una versión anterior de este documento, que la idea de ‘territorio como un espacio con identidad socialmente construida’, está influenciada por la experiencia europea, y que es importante considerar que, en Europa, la construcción social de esa identidad de sus distintas regiones rurales, fue un proceso de siglos, muy marcado además no por la apertura sino, al revés, por el aislamiento de los antiguos. La observación es válida, pero no nos permite evitar la necesidad de que las zonas rurales latinoamericanas deben ser capaces de establecer su propia identidad como una condición para la participación exitosa en un mundo globalizado. Por los demás, los ritmos de los procesos europeos no tienen porque ser los mismos en una época con condiciones radicalmente distintas en cuanto a circulación de ideas, personas, capitales, productos, etc. (¡Seguramente El Salvador o México en solo diez años han visto viajar al extranjero a más de sus campesinos, que toda Europa en los dos siglos del Renacimiento!)

concepto ‘rural’, como de hecho ya se puede observar en varios proyectos FIDA de años recientes.

En primer lugar, supone una visión de lo rural que no se limita a lo sectorial agropecuario, sino que abarca el conjunto de la economía del territorio, como de hecho ya sucede en la mayoría si no es que en la totalidad de los proyectos impulsados por el FIDA en la actualidad: agricultura y ganadería, por supuesto, pero también forestería, industria, manufacturas, artesanía, comercio, turismo, construcción, transporte, servicios personales y de recreación, etc., actividades que pueden estar o no estar relacionadas a la producción primaria agropecuaria. De lo que se trata es de promover todas aquellas actividades económicas rentables y lícitas, que sean funcionales al proyecto de desarrollo del territorio, o que puedan generarse a partir de la circulación local de los flujos de dicho proceso. Esta orientación ya ha sido asumida en la práctica por muchos proyectos del FIDA en la región, y de lo que se trata es de profundizarla, formalizarla e institucionalizarla.

En segundo lugar, se postula un contenido más amplio de lo ‘rural’ para superar la definición censal tradicional en nuestros países, según la cual es rural aquella localidad que tiene menos de un determinado número de habitantes y que resulta en que se califican de ‘urbanos’ una cantidad de centros poblados pequeños y medianos que claramente tienen una fuerte relación funcional con su entorno ‘rural’. La propuesta postula, en cambio, que el desarrollo rural –en especial de territorios pobres- requiere indispensablemente de reconocer y fortalecer los vínculos urbano-rurales. Sin estos vínculos, las economías de la inmensa mayoría de las comunidades campesinas e indígenas no tienen destino, simple y sencillamente porque una cantidad muy importante y cualitativamente decisiva de los factores esenciales del desarrollo en esta época de la globalización, no se localizan ni se localizarán nunca en el campo.

Hay algunos proyectos FIDA que ya se han diseñado han asumido ex post esta lógica de fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales (como el proyecto CORREDOR en Perú o el Dom Helder Camara en Brasil) . Hay otros muchos proyectos que sin hacerlo explícito, contienen muchos elementos de esta visión (pensamos por ejemplo en los numerosos vínculos fortalecidos entre comunidades campesinas y la ciudad de Danlí, en el marco del proyecto PRODERCO en Honduras; o entre comunidades campesinas y la ciudad de Barquisimeto, en Venezuela, en el PROSALAFSA; o entre comunidades campesinas y la ciudad de Popayán, en Colombia, por el PADEMÉR; o entre comunidades campesinas y las ciudades de Chalatenango o San Vicente, en los proyectos PROCHALATE y PRODAP en El Salvador). En todos estos ejemplos, muchas de las líneas de acción de estos proyectos simplemente serían inviables si no fuera por la existencia de esos pequeños pueblos y ciudades intermedias rurales.

4.1.3. La relación entre transformación productiva y desarrollo institucional²⁶

Anteriormente hemos identificado dos pilares del desarrollo rural con enfoque territorial: la transformación productiva y el desarrollo institucional. Hasta hoy, la tradición de los proyectos

²⁶ Hay que reconocer que el concepto de desarrollo institucional, abarca un conjunto amplio de objetivos, desde las transformaciones macro-institucionales (por ejemplo, el cambio de las reglas de una economía planificada y protegida, a una de mercado y abierta al exterior) hasta las micro-institucionales (por ejemplo, las reglas que permiten ampliar la participación de los usuarios de un proyecto en su dirección, o que facilitan los contratos entre grupos campesinos y una agroindustria). Es muy probable que el ámbito de acción de los proyectos FIDA se concentre más bien en el desarrollo micro-institucional (Schejtman y Berdegú, 2003).

FIDA es acentuar mucho más en los aspectos de transformación productiva, aunque es cierto que desde la segunda mitad de los 90, comienzan a ganar fuerza algunas tareas del desarrollo institucional, como, por ejemplo, el apoyo al desarrollo de capacidades en los gobiernos locales o los esfuerzos por ampliar y perfeccionar los mercados de servicios técnicos y, más frecuentemente, los de servicios financieros.

Sin desmedro de la experiencia ya adquirida, pensamos que es necesario articular mejor las actividades de transformación productiva con las de desarrollo institucional. Se trata, en pocas palabras, de internalizar el hecho de que desarrollo institucional y transformación productiva deben ser dos caras de una misma moneda, si queremos producir desarrollo mediante nuestros proyectos.

Tres argumentos nos llevan a hacer esta recomendación. En primer lugar, la competitividad y el carácter sistémico de ésta, la innovación tecnológica, la construcción de vínculos con mercados dinámicos, y las relaciones urbano-rurales, son impensables hoy en día sin contratos, sin redes que permitan el acceso a conocimientos y habilidades, sin alianzas entre agentes que se complementan para el logro de objetivo compartidos a lo largo de una cadena productiva, o sin espacios de concertación público-privados. En otras palabras, está demostrado que sin un marco institucional apropiado, es imposible pensar en transformación productiva.

En segundo lugar, las reconocidas y muy documentadas imperfecciones que afectan a los mercados rurales de tierra, trabajo, servicios financieros, servicios técnicos e insumos y productos, resultan en la negación o en encarecimiento de la participación de cientos de miles de habitantes rurales pobres en dichos mercados. Durante años los proyectos de desarrollo rural se dedicaron a sustituir temporal y parcialmente los efectos de estas imperfecciones de mercado, mientras existían los recursos externos para hacerlo; al término del proyecto, la situación volvía atrás porque esas acciones sustitutivas de los mercados resultaban ser insostenibles sin el proyecto.

De esta manera y como ya se vislumbra en algunos proyectos FIDA, tanto en el plano de los servicios financieros como no financieros, la propuesta de desarrollo territorial rural en su dimensión de desarrollo institucional, enfatiza en que los proyectos deben proponerse más bien aplicar sus recursos a la corrección más permanente de las fallas de mercado que conducen a la marginación parcial o total de los pobres, apoyando para tales efectos el desarrollo de las instituciones faltantes o imperfectas.

El tercer argumento que justifica la interdependencia de las dimensiones productiva e institucional, es que los países de América Latina y el Caribe contienen cientos y miles de ejemplos de procesos de dinamismo económico, que no han beneficiado en lo más mínimo a los pobres rurales y que, por el contrario, muchas veces son más bien generadores de nuevas formas de exclusión y marginación, depredadores del medio ambiente y creadores de nuevos tipos de pobres.

De esta forma, los proyectos deben asumir que el reconocimiento efectivo de los derechos ciudadanos, la ampliación de los espacios de participación real en la gestión pública local, el desarrollo de espacios de participación público-privada, el apoyo al desarrollo de organizaciones

sociales y económicas de los pobres rurales, o el respaldo decidido a la igualdad de oportunidades de género o de raza son tareas legítimas y necesarias del desarrollo rural contemporáneo.

4.1.4. Convocar a la diversidad de agentes del territorio

La focalización de las políticas y proyectos de desarrollo ha sido una de las grandes innovaciones de los últimos 10 o 15 años. Como ya se argumentó en el capítulo 3, el FIDA ha hecho de este elemento una de las ideas-fuerza más esenciales de su identidad.

Queremos argumentar aquí que hoy en día es necesario revisar y perfeccionar los mecanismos y criterios de focalización hasta ahora comúnmente empleados.

Básicamente, nuestro argumento es el siguiente: existe un consenso fuerte de que la superación de la pobreza requiere vincular la economía de los territorios rurales pobres a mercados dinámicos, modificar las relaciones sociales al interior de las sociedades rurales de tal forma de superar la inequidad que afecta a grupos como las mujeres o los indígenas, y ampliar las condiciones de ciudadanía y el ejercicio de los derechos de los pobres. Pues bien, si ello es así, ninguna de estas tres tareas se resuelve invirtiendo *exclusivamente* en los individuos, hogares, comunidades, o territorios pobres, de tal suerte que un proyecto puede, al mismo tiempo, estar perfectamente focalizado y ser altamente ineficaz en la reducción sustentable de la pobreza.

Los sectores rurales pobres pueden por sí mismos desarrollar ciertos tipos de capacidades y competencias, a partir de su propia organización. Sin embargo, habrá otras determinantes del desarrollo a la que los pobres solo accederán a través de puentes que los vinculen con otros agentes económicos y sociales. Por ende, la construcción de estos puentes y el relacionamiento con estos otros actores, son tareas ineludibles de los proyectos de desarrollo rural, y ello requiere con frecuencia invertir en, o en asociación con, sectores no pobres en sí mismos, pero esenciales para los pobres.

Hay al menos tres campos donde ésta es una necesidad evidente que no se logra satisfacer cabalmente por las limitaciones impuestas por el actual contenido del concepto de focalización²⁷:

- (a) El acceso a mercados dinámicos. Por ejemplo, se ha demostrado en los últimos años que en América Latina y el Caribe ya cerca de la mitad del mercado detallista de alimentos es controlado por cadenas transnacionales de supermercados. Si queremos que los proyectos FIDA ayuden a los campesinos pobres a acceder o permanecer en el mercado de alimentos, será necesario establecer contratos y relaciones con las empresas proveedoras especializadas que operan con estas cadenas. El mismo argumento se puede ofrecer en el caso de la agroindustria, en especial en sectores críticos para la agricultura campesina latinoamericana, como es el de los productos lácteos.
- (b) El acceso a servicios financieros. Al parecer estamos llegando al convencimiento de que ciertos tipos de servicios financieros que requieren los pobres, especialmente aquellos vinculados a procesos de transformación productiva de cierta envergadura, solo pueden ser brindados eficiente, eficaz y sosteniblemente por instituciones financieras formales,

²⁷ En los proyectos FIDA actualmente en curso, se pueden encontrar numerosos ejemplos de aplicaciones orientadas a poner en práctica el tipo de relaciones y procesos que se describen en estos párrafos.

de carácter comercial y privado, las más de las veces. ¿Podemos aspirar a que dichas instituciones trabajen con los pobres sin derivar beneficios económicos de tal relación?

- (c) El acceso a nuevas tecnologías de procesos, productos y gestión. Hace ya más de una década que los organismos gubernamentales han dejado de ser la mejor opción de provisión de este servicio, si alguna vez la fueron. Y hay campos en que los organismos privados sin fines de lucro simplemente no han desarrollado capacidades o lo han hecho, por lo general, de forma insuficiente. En suma, si queremos que los pobres accedan a determinadas nuevas tecnologías, en muchos casos será indispensable que los proyectos generen condiciones para que empresas privadas se sientan interesadas en ello.

4.1.5. Diversidad de estrategias de superación de la pobreza

Toda la experiencia y las investigaciones recientes, demuestran sin lugar a ninguna duda, que los hogares rurales pobres implementan distintos tipos de estrategias de generación de ingresos, en función de los costos de oportunidad de la mano de obra de los miembros del hogar, que a su vez está determinada por el marco de incentivos ante el que operan (la estructura productiva y las oportunidades de empleo y los costos de transacción de la participación en diversos mercados de trabajo) y por los activos de los hogares y de sus integrantes (activos de capital físico, humano, financiero, social y natural).

Las estrategias de empleo y generación de ingresos de los hogares rurales incluyen, a lo menos, las siguientes: las de base agropecuaria (por cuenta propia o asalariada), las de empleo rural no agrícola (por cuenta propia o asalariada, debiendo hacerse notar que esta última es la estrategia elegida, dependiendo del país, por entre un 60% y un 90% de las mujeres rurales incorporadas en el mercado laboral formal extra-parcelario), la de la emigración y remesas (que es la estrategia más frecuente de los hogares rurales pobres), la de las redes de protección social (de base familiar y comunitaria y, en varios países, también basada en programas gubernamentales de amplia cobertura) y, en numerosos casos, la estrategia de la multi-actividad, que es la combinación de dos o más de las anteriores.

Los proyectos del FIDA generalmente ya han asumido el apoyo indistinto a las estrategias agropecuarias y no agropecuarias. Sin embargo, seguimos siendo básicamente reacios a la posibilidad de incorporar en el diseño de nuestros proyectos el hecho gigantesco de la estrategia de la migración y las remesas. En países como El Salvador o México, donde los migrantes el año 2002 remesaron \$ 2 mil y \$ 9 mil millones de dólares, respectivamente (es decir, en un año 18 veces el presupuesto total de los 40 proyectos FIDA en ejecución actualmente en la región), estos flujos son ya parte de los procesos de desarrollo de los territorios de origen de los emigrados. Y ello, sin decir nada de las enormes oportunidades de acceso a relaciones, conocimientos, habilidades y mercados, que estas comunidades transnacionales encarnan en la época de la globalización.

4.1.6. Arquitectura institucional del enfoque territorial

Un enfoque como el descrito en las secciones anteriores, requiere de una compleja arquitectura institucional²⁸. Este es un punto delicado y un talón de Aquiles del enfoque. Para efectos de la implementación del enfoque de desarrollo territorial, nos encontramos frente a un verdadero vacío en lo que hace a la arquitectura institucional, pues generalmente no existen ni organismos ni instituciones que puedan abordar de un modo integral la problemática del desarrollo rural en los términos enunciados.

Pero no hay forma de evadir este desafío, porque sin el desarrollo de una nueva arquitectura institucional, serán muy estrechas y limitadas las perspectivas de superación de la pobreza rural. La exigencia frecuente de postergar los temas del diseño institucional, o al menos de ‘simplificarlo al máximo posible’, es comprensible desde el punto de vista de los intereses y necesidades del funcionario público o del funcionario internacional a quienes, razonablemente, le interesa ‘ejecutar’ su proyecto. Pero, lamentablemente para quienes estamos en ese predicamento, el campesino o el indígena pobre no pueden dejar de aspirar a cambios institucionales complejos: a un municipio más democrático y con más poder; a sistemas jurídicos que protejan sus derechos; a relaciones contractuales con la agroindustria local que sean más equitativas; a reglas en las legislaciones que regulan los mercados financieros que no castiguen o encarezcan de más los créditos de pequeña escala; a formas de gestión de un proyecto de desarrollo que les brinden espacios reales de participación en la toma de decisiones; a organismos públicos que se coordinen entre sí; a mercados de productos más transparentes; etc. Todas esas son dimensiones del desarrollo institucional.

Los arreglos administrativos tradicionales aparecen dispersos en una multiplicidad de agencias públicas. Las posibilidades de coordinación raras veces trascienden las reuniones de comités sin efectos sustantivos en el terreno. El que con frecuencia sea al Ministerio de Agricultura al que se adscriba la responsabilidad directiva, revela una incorrecta identificación del desarrollo rural con el desarrollo de la agricultura y a veces, de un modo aún más estrecho, con los aumentos de la producción y la productividad agrícola. En los últimos años, ha habido una tendencia a enfrentar este problema por la vía de transferir las responsabilidades del desarrollo rural a los gobiernos municipales (Colombia, Brasil) o estatales (México).

Queremos proponer que una adecuada arquitectura institucional para el desarrollo territorial rural, está muy asociada a la presencia y calidad de los siguientes seis elementos:

- (a) Las atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas, incluyendo las redes y otras formas de asociación entre los gobiernos locales, para generar organizaciones de alcance regional capaces de emprender las tareas de la transformación productiva que, por regla general, sobrepasan a las posibilidades de gobiernos municipales aislados, sobre todo en los territorios más pobres

²⁸ Por ‘arquitectura institucional’ entendemos al conjunto formado por las instituciones – es decir, de las reglas formales e informales que estructuran las decisiones y comportamientos de los individuos- y organizaciones que son necesarias, en este caso, para fomentar, facilitar y dirigir procesos de desarrollo territorial rural.

- (b) La coordinación, pero también la existencia de controles y equilibrios, entre los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal)
- (c) Las organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil y de los pobres rurales dentro de ella
- (d) Los espacios y mecanismos para la concertación²⁹ público-privada en las escalas y ámbitos que sean pertinentes para el proceso de desarrollo territorial
- (e) El empoderamiento de los beneficiarios de los proyectos, incluyendo la existencia de espacios efectivos de participación en la gestión general de los proyectos y la descentralización de todas aquellas decisiones del proyecto que puedan ser tomadas localmente
- (f) La transparencia, profesionalización y despolitización de los procesos de selección, contratación, evaluación y remuneración de los funcionarios directivos, técnicos y administrativos de los proyectos

4.1.7. La heterogeneidad social y territorial

Uno de los problemas mas graves que afectó a estrategias pasadas de desarrollo rural, fue su reducción a modelos estandarizados que luego se pretendían aplicar por igual en cualquier situación y en cualquier país. Frente a la heterogeneidad de las sociedades y de los territorios rurales latinoamericanos y del Caribe, no es de extrañar que esta perspectiva de una sola talla para todas las medidas, terminara en tantos fracasos.

Como se discutió en el capítulo 3, ya desde el inicio de la etapa del desarrollo comunitario, el FIDA se distinguió por permitir una diversidad de modalidades operacionales bajo un marco compartido de criterios y principios generales. Esta tendencia debe mantenerse en la nueva etapa, incentivando y promoviendo la flexibilidad, la adaptabilidad a las condiciones locales, las respuestas diferenciadas, aunque un marco de principios y criterios compartidos y enriquecidos continuamente con el análisis comparativo que la diversidad permite.

4.1.8. El problema de los tiempos y ritmos

En un proceso de desarrollo rural, coexisten distintos ritmos y tiempos útiles: los de las necesidades básicas de los beneficiarios directos que demandan respuestas rápidas; los de los técnicos que argumentan que desde su óptica profesional, ligada a procesos biológicos o económicos; los de los políticos que inciden sobre el proyecto, que tienden a coincidir con el calendario electoral de cada país; los de los países donantes, que últimamente demandan impactos visibles en cuatro o cinco años; y los de los procesos de transformación productiva y desarrollo institucional de un país, que son tiempos largos.

El debate sobre los ritmos y tiempos, hasta ahora, ha sido ganado ‘por goleada’ por los donantes y los políticos, así que los tiempos y los ritmos han sido de corto plazo. El enfoque de desarrollo territorial rural, requiere conciliar esta preeminencia del corto plazo, con los tiempos requeridos para la maduración de procesos sustantivos de desarrollo, que son significativamente mas largos, generalmente de mas de una década.

²⁹ Ello incluye los procesos de participación, de negociación y de manejo de conflictos, así como instancias público-privadas de dirección y gestión de las iniciativas de DTR.

La solución, a nuestro parecer, no consiste en esperar que en adelante será el tiempo de los técnicos o el de los campesinos el que se va a imponer sobre los demás. De hecho, todos estos tiempos son legítimos y tienen su razón de ser.

Y así es que regresamos a principio de este capítulo, pues este asunto crítico de los tiempos debe ser también materia del proceso de construcción de la identidad territorial basada en un proyecto concertado de desarrollo. Si se logran compromisos sólidos en las sociedades rurales sobre estos procesos de desarrollo, la comunidad adquiere una capacidad de interlocución que le permite convertir la satisfacción de las demandas inmediatas, en etapas de procesos acumulativos de desarrollo, permitiendo incluso la coexistencia de procesos específicos, con tiempos y ritmos particulares, dentro del proceso mayor al que todos adhieren.

4.2. Desafíos específicos

Dentro del marco global propuesto, es importante identificar algunos desafíos que son prioritarios para los próximos años, para enfrentar algunos temas claves de los proyectos FIDA en nuestra región:

4.2.1. Servicios técnicos no financieros

Como se discutió en el capítulo 3, en años recientes varios proyectos FIDA han introducido innovaciones verdaderamente originales en el diseño e implementación de sus componentes de servicios técnicos no financieros.

Para profundizar esta tendencia tan positiva y prometedora, en los próximos años se debería prestar atención a mejorar la operacionalización de los siguientes principios:

- (a) La construcción de identidades territoriales a partir de proyectos de desarrollo concertados, seguramente demandará nuevas habilidades y capacidades de parte de los prestadores de servicios técnicos, comenzando con la facilitación del diálogo entre sistemas de conocimientos y perspectivas diversas: los de las poblaciones locales y los del mundo técnico-científico, los de los agentes de los mercados dinámicos con los de las organizaciones rurales, los de las redes y asociaciones de las sociedades locales con los de las burocracias y sistemas políticos, etc.
- (b) Crecientemente los servicios técnicos apoyados por los proyectos, deberán ser capaces de convivir en la tensión entre las demandas de los beneficiarios y las demandas de los mercados. La respuesta por la que ha optado el FIDA en la reciente definición de su Misión, es que son los pobres rurales quienes tienen la responsabilidad de decidir. Ello significa una profundización de la ya larga lucha contra el paternalismo y el clientelismo.
- (c) La propuesta de desarrollo institucional asociada al enfoque territorial, requiere que los proyectos gradualmente pasen de dedicarse a financiar, regular y supervisar servicios técnicos no financieros, a plantearse más bien el desarrollo y el perfeccionamiento de los mercados rurales de servicios técnicos, mediante el fortalecimiento de la demanda, de la oferta, y de las instituciones y mecanismos que median entre ambos. Esto implica un viraje más o menos fuerte en el diseño e implementación de los proyectos.

- (d) La ya vasta experiencia latinoamericana en materia de servicios técnicos no financieros, aún no logra dar con una fórmula que resuelva el problema de la sustentabilidad financiera de los distintos modelos empleados, los que siguen fuertemente dependientes de subsidios gubernamentales o internacionales. Se requiere una evaluación a fondo, seguida de un diálogo político franco entre gobiernos y organismos internacionales, para extraer las lecciones y conclusiones que permitan identificar nuevos cursos de experimentación o de respuesta.
- (e) Como ya se señaló, el FIDA tiene una importante y muy interesante trayectoria de innovaciones en el tema de los servicios técnicos no financieros, habiendo puesto a prueba distintas modalidades en distintos proyectos y países. Sin embargo, hay un déficit casi igual de notable en materia de institucionalización de estas experiencias en las políticas públicas de los países en que estas experiencias han ocurrido.
- (f) Varios de los desafíos anteriormente señalados siguen estando pendientes de resolver, en buena medida porque el sistema FIDA ha carecido de un mecanismo eficiente de evaluación, sistematización y discusión y análisis comparativo de las innovaciones que se han puesto en marcha en distintos proyectos. Es urgente resolver este vacío, empleando en tal dirección a varios de los Programas Regionales así como las propias unidades de seguimiento y evaluación de los proyectos experimentadores.

4.2.2. Servicios financieros

Las propuestas específicas apuntan a dos tipos de cambios, de fondo y de forma, en el diseño e implementación de los mecanismos de apoyo al desarrollo de sistemas financieros eficaces y sostenibles para los pobres rurales.

Los cambios de fondo son los siguientes:

- (a) El esencial, es consolidar y profundizar el paso ya iniciado desde el concepto de ‘beneficiario de componentes de crédito’ al de ‘clientes de sistemas de servicios financieros’. La consecuencia esencial de este nuevo enfoque conceptual, es que los proyectos deberán aceptar cada vez más plenamente las reglas con que opera el mercado financiero, en lugar de intentar sustituirlas con los recursos del proyecto, estrategia que funciona hasta que estos recursos terminan. Una regla esencial de los mercados financieros, es que las decisiones del proceso crediticio las toma aquel que está asumiendo el riesgo financiero, y no el cliente o sus representantes, sean esos legales o auto-designados.
- (b) Los proyectos deben ser capaces de distinguir dos tipos de necesidades de servicios financieros: (a) aquellas derivadas de emergencias y acontecimientos especiales, las que se cubren con ahorro o con redes de protección social basadas en la comunidad o la familia; (b) las vinculadas a procesos económicos por cuenta propia, algunas de las cuales pueden ser atendidas por sistemas financieros informales e instituciones financieras grupales, comunitarias o locales. Sin embargo, las demandas derivadas de los procesos de transformación productiva orientados a vincular el territorio a mercados dinámicos, demandarán de la intervención de sistemas financieros formales.
- (c) Los pobres no pueden aspirar a participar en los sistemas financieros formales si sus actividades no generan los ingresos suficientes para justificar el costo y el riesgo del servicio recibido. Hay aquí un doble desafío: por una parte, un mejor esfuerzo de focalización de acuerdo con el proyecto de potencial ya señalado, cuando los proyectos incluyan en su diseño

el desarrollo de sistemas financieros formales o la promoción del acceso de los pobres a ellos, considerando que la imposición de metas de cobertura pocas realistas genera un poderoso incentivo perverso desde el punto de vista del objetivo deseado. Por otra parte, un desafío de pensar en nuevas fórmulas para subsidiar proyectos que siendo rentables no lo sean en un grado suficiente como para compensar el costo del capital; o cuando el proyecto siendo factible y viable no sea del interés del sistema financiero formal por falta de experiencia del cliente; o cuando el proyecto tenga su origen en sectores muy pobres, que requieren alcanzar niveles mínimos de capitalización.

- (d) Se debe consolidar la tendencia ya bastante arraigada de evitar dirigir los servicios financieros exclusiva o preferentemente a apoyar actividades agropecuarias. Esta tendencia a abrir los servicios financieros a todas las estrategias de sobrevivencia de los hogares rurales, se podría profundizar si los proyectos comienzan a ensayar mecanismos para la utilización de las remesas de los migrantes, como ya han hecho con mucho éxito otras organizaciones en la región y, aún en pequeña escala, proyectos FIDA como el PRODAP II de El Salvador.
- (e) Finalmente, otro desafío de fondo consiste en continuar las experiencias de apoyo y movilización del ahorro rural, siguiendo los pasos ya iniciados en numerosos proyectos.

En cuanto a los cambios de forma en los proyectos FIDA en este tema de los servicios financieros, vale la pena enfatizar los siguientes:

- (a) Dada la tendencia a incorporar en los proyectos Fondos de Capitalización para enfrentar situaciones como las señaladas anteriormente, se presenta el desafío de diseñar normas y reglas, sistemas de información y sistemas de incentivos, para asegurar que este nuevo instrumento se utilice con el fin deseado y no como válvula de escape para cumplir metas de cobertura o para evadir la tarea tanto más compleja e incierta, de dedicar las principales energías al perfeccionamiento de los mercados financieros rurales. En este sentido, valdría la pena experimentar con formulas en las que la gestión y el control de estos Fondos se entregue a entidades financieras formales.
- (b) En la misma lógica de acercar el diseño de los proyectos a los mercados financieros rurales, se podría ensayar el cambio de la organización tipo ‘componente con acciones y metas,’ por la visión de un fondo de recursos que promueve negocios con entidades financieras, para evitar que el crédito siga siendo pensado o tratado en los proyectos como un fin en si mismo, debido a las obligaciones contractuales de metas de cobertura y desembolsos
- (c) Dada la gama de demandas financieras de los hogares rurales pobres, que van desde el crédito de consumo de muy corto plazo y sistemas informales de aseguramiento para enfrentar emergencias, hasta créditos de largo plazo para proyectos productivos complejos y riesgosos, se debería seguir acentuando la tendencia a apoyar y facilitar el desarrollo de una gama amplia de tipos de instrumentos e instituciones para atender distintas necesidades de financiamiento, y, en cada uno de estos tipos, promover la competencia entre distintos prestadores de servicios.

4.2.3. Pueblos indígenas

Como ya se discutió en el capítulo 3, es a partir de la década de los 90 que el FIDA explicita un tratamiento diferenciado para apoyar los procesos de desarrollo de los pueblos indígenas. Para dar continuidad y profundizar las tendencias ya en curso, se propone asumir los siguientes desafíos:

- (a) Continuar el proceso de reconocimiento de la heterogeneidad y la diversidad, pero ahora enfatizando en el diseño de respuestas diferenciadas para distintos tipos de pueblos y comunidades indígenas: indígenas campesinos, indígenas en transición a campesinos, indígenas del bosque tropical, indígenas urbanos. Además de estas categorías generales, el FIDA debe desarrollar una capacidad para diseñar proyectos cada vez más acordes con la realidad de distintos Pueblos Indígenas.
- (b) El tema de los ritmos y tiempos de los procesos de desarrollo que se discutió al final de la sección anterior de este documento, es particularmente crítico cuando se trata del desarrollo de Pueblos Indígenas. En este caso los procesos deben ser graduales y los proyectos deben diseñarse con una lógica de mediano y largo plazo, en especial cuando abordan temas tan complejos como los del reconocimiento jurídico de sus territorios, ciudadanía, diversidad cultural, o articulación de pueblos indígenas con mercados dinámicos y con socios no indígenas.
- (c) El de los Pueblos Indígenas es un ámbito donde urge mejorar la profundidad y calidad del diálogo político, comenzando por aquel que debería existir entre las agencias y organismos multilaterales y bilaterales de desarrollo, cuya descoordinación muchas veces está en la base de la inexistencia de políticas consistentes y estables a nivel nacional.
- (d) A través de los varios proyectos especializados en este tema, el FIDA debe cumplir un papel más activo en promover intercambios entre distintos Pueblos Indígenas, tendientes a generar procesos de aprendizaje y alianzas regionales o subregionales de largo plazo.
- (e) En los años venideros, las siguientes pueden ser oportunidades significativas para que los proyectos FIDA colaboren al desarrollo de los Pueblos Indígenas: (i) apoyo en el logro del reconocimiento jurídico de los territorios en que viven y trabajan; (ii) prestación de servicios técnicos y financieros adecuados a sus realidades y demandas, para su integración gradual y equitativa en los mercados; (iii) apoyo mediante el diálogo político a la movilización de inversión pública para subsanar los déficit de los Pueblos Indígenas en cuanto al acceso y calidad de los servicios de educación, vivienda, salud e infraestructura física local, y; fortalecimiento de las organizaciones de los Pueblos Indígenas para que participen activamente en la gestión de los programas de conservación de los recursos naturales.

4.2.4. Enfoque de género

Con relación a la promoción e internalización del enfoque de género en todos los componentes del sistema FIDA en la región, se plantean tres desafíos prioritarios para los próximos años:

- (a) Profundizar el diálogo político, tendiente a: (i) lograr el diseño de políticas y estrategias de género en los ministerios sectoriales así como a la instalación de Unidades de Género Para el Sector Rural, en las instancias apropiadas de los gobiernos; (ii) interactuar con el sistema educativo básico a nivel rural (primaria y secundaria), con miras a los procesos de cambio cultural para la transformación de las relaciones de género en las comunidades y territorios rurales.
- (b) Fortalecer el compromiso y las capacidades de las Instituciones Cooperantes con la aplicación sistemática del enfoque de género.
- (c) Fortalecer la coordinación entre el FIDA y el Programa Regional PROGENERO, en torno a metas específicas de los cambios a lograr en el corto, mediano y largo plazo.

4.2.5. Mercados dinámicos

Los desafíos específicos que se identifican para mejorar el acceso de los pobres rurales a los mercados dinámicos³⁰, ya han sido en buena medida tratados en varias de las secciones anteriores (servicios técnicos y servicios financieros, por ejemplo). A ello se pueden agregar los siguientes puntos:

- (a) Definir una estrategia gradual pero sistemática, para que los proyectos se orienten a trabajar de cara a los mercados más importantes, tales como las cadenas nacionales e internacionales de supermercados, la mediana y gran agroindustria, las cadenas de restaurantes, las agencias internacionales de turismo, las empresas maquiladoras orientadas a la exportación, etc. Ello implica comenzar a dar más importancia a aspectos tales como contratos, cadenas productivas, sistemas de intermediación, etc. Significa también abrir los proyectos al trabajo regular con los agentes de estos tipos de mercados, buscando fórmulas de concertación y asociación con ellos, que tienen la llave de acceso a los mercados señalados. Los proyectos no pueden permanecer siempre orientados a mercados tal vez más fáciles de conquistar, pero de mucho menor potencial de impacto sobre la pobreza rural.
- (b) Sin desmedro de lo anterior, los proyectos FIDA deberían mejorar la calidad de sus esfuerzos en apoyo a la modernización de los mercados locales y regionales tradicionales, los que habitualmente son tanto o más grandes en volumen de transacciones que los actuales mercados de exportación de esos mismos bienes y servicios. El problema consiste en que estos mercados tradicionales son típicamente muy poco transparentes, poco competitivos, tremendamente ineficientes, y muy poco equitativos. Hay en esta plano tareas tanto para la intervención directa de los proyectos, como para el diálogo político.
- (c) Incorporar en el diseño de los proyectos, estrategias de promoción y fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales, sin los cuales no hay opción de acceso a los mercados dinámicos para los pobres rurales.
- (d) Mejorar las capacidades de los agentes vinculados a los proyectos, partiendo por los propios usuarios, para desarrollar organizaciones económicas eficaces y sostenibles más allá de la vida de los proyectos. Sin resolver los déficit que aún persisten en esta materia, será difícil para los pobres rurales enfrentar las restricciones de economía de escala y costos de transacción, que caracterizan a muchos de los mercados más dinámicos.
- (e) En cuanto el diálogo político, es necesario colaborar con las organizaciones de los pobres rurales latinoamericanos, y con las ONG, universidades y centros de investigación que quieran colaborar con las primeras, para que fortalecer su capacidad de participar con solidez

³⁰ Es importante destacar que el concepto de ‘mercado dinámico’ no es sinónimo con ‘mercados extra-locales’ o ‘no locales’. Desde el punto de vista de un proyecto de reducción de la pobreza rural, el concepto es útil si nos permite comprender que los esfuerzos deben orientarse a vincular a los campesinos e indígenas a mercados que reúnen dos condiciones: (a) tienen una tasa elevada y sostenida de crecimiento del valor bruto de los bienes o servicios que ahí se transen, y, (b) puede absorber un crecimiento importante en la oferta de bienes o servicios, sin experimentar una caída pronunciada y sostenida en los precios unitarios de los bienes o servicios transados. Es cierto que muchos mercados locales no logran reunir esas condiciones, básicamente porque la demanda es muy pequeña (en cantidad de concurrentes y/o poder de compra), pero ello no quiere decir que, dentro de ciertos límites, puedan catalizar una expansión de la producción de bienes o servicios rurales. Lo que interesa, en definitiva, es tener una noción lo más concreta posible sobre cual es la capacidad de un mercado local de crecer sin una caída en los precios. Por lo demás, para muchos productores rurales pobres, el paso por un mercado local algo más desarrollado como consecuencia de la acción del proyecto, puede ser un paso necesario, o incluso casi obligatorio, en el camino de aprendizaje y acumulación de capacidades para el acceso a mercados más dinámicos pero más exigentes y competitivos.

y eficacia en los debates nacionales e internacionales sobre liberalización del comercio, políticas arancelarias, políticas de propiedad intelectual, políticas de fomento a las exportaciones, políticas antimonopolio, y otras que, en definitiva, tienen el potencial de multiplicar exponencialmente o de borrar de una plumada todo el esfuerzo de un proyecto de desarrollo.

4.2.6. Mercados laborales

Como consecuencia del carácter pluri-activo de las estrategias de generación de ingreso de los hogares rurales pobres, existe una tendencia a valorar cada vez más la importancia de que los proyectos se propongan mejorar el acceso de los pobres rurales a mercados de trabajo asalariado no agrícola. Cabe señalar que ello es especialmente importante para las mujeres rurales, pues estos mercados laborales en los sectores de manufacturas y servicios, concentran un alto porcentaje de la mano de la fuerza de trabajo femenina rural, y, además, muestran tasas de discriminación de género en el salario, que son muy inferiores a las que se observan en el auto-empleo agrícola o en el empleo asalariado agrícola. Con este objetivo en mente, se puede pensar en algunos desafíos específicos de los proyectos FIDA:

- (a) El paso inicial tiene que ser que el diseño de los proyectos reconozca la plena legitimidad del trabajo asalariado, en la localidad o región o fuera de ella, dejando definitivamente de lado – como ya sucede en algunos proyectos- con el prejuicio *implícito*³¹ de que el auto-empleo es más honorable y digno que el trabajo a cambio de un salario.
- (b) Se debe aprender de la experiencia latinoamericana, y evitar estrategias simplistas basadas fundamentalmente en la capacitación laboral en oficios identificados *ex ante* por el proyecto o sus agentes. América Latina está llena de plomeros, costurera, albañiles y peluqueros capacitados por estos programas... y desempleados. Por el contrario, se debe partir por identificar con la mayor precisión posible, cuáles son la estrategias efectivamente existentes de empleo en cada zona, y, luego, conocer cuáles son los atributos (individuales, del hogar, de la localidad...) que permiten que una persona participe en aquellas estrategias laborales más productivas. Así, el proyecto puede canalizar sus esfuerzos a desarrollar esos atributos que determinan la capacidad de las personas a acceder a empleos más productivos. Por ejemplo, tal vez no es menos útil que el proyecto capacite a jóvenes rurales con bajo grado de escolaridad en cómo ser empleadas de comercio, si acaso el análisis de las determinantes de las estrategias de generación de ingresos, muestra que una de ellas es contar con un grado X de escolaridad; en ese caso, sería mejor que el proyecto destine sus esfuerzos a facilitar que las jóvenes terminen sus estudios primarios o secundarios.
- (c) Otro desafío importante se refiere al tema del empleo de emergencia. Abundan los ejemplos de programas de este tipo que terminan causando tantos males como los que ayudan a resolver. Y, al mismo tiempo, existen organizaciones internacionales (por ejemplo, OIT), con vasta experiencia en la materia, lo que posibilita pensar en una política de alianzas estratégicas del FIDA con otros.

³¹ Bastaría medir los recursos de crédito, capacitación y asistencia técnica asignados a la promoción del auto-empleo, vs de la ‘empleabilidad’ en los mercados laborales.

4.2.8. Migración y remesas³²

Solo en Estados Unidos viven 33 millones de personas de origen ‘Hispano’ o ‘Latino’; casi la mitad de ellos nacieron fuera del país en el que hoy viven, principalmente en México, Cuba, El Salvador y República Dominicana, aunque otros países son también puntos de origen importantes de inmigrantes de nuestra región a los Estados Unidos: Brasil, Colombia, Guatemala, Perú, Haití, Honduras, Nicaragua, Venezuela, Argentina, Costa Rica, Guyana y Trinidad y Tobago. Son la cara más visible de uno de los más importantes fenómenos contemporáneos de las sociedades rurales latinoamericanas: las comunidades rurales han dejado de ser espacios aislados del mundo externo por las barreras físicas, la economía, la educación y la cultura, y miles de ellas se han convertido en verdaderas comunidades transnacionales, cuyos habitantes viven y trabajan en diversos espacios físicos, a través de fronteras nacionales.

Las relaciones de los migrantes con sus comunidades de origen son, hoy por hoy, tal vez el canal más importante de adquisición de nuevas influencias culturales, ideas, actitudes, expectativas de vida, así como de conocimientos y habilidades. Son las denominadas ‘remesas sociales’, que por sí solas tendrán y están ya teniendo un impacto central en el tejido social rural de nuestros países.

Además, los migrantes aportan el principal flujo de financiamiento rural que existe hoy en día en la región, posiblemente el mayor de todos los tiempos. Solo en el año 2002, las remesas monetarias superaron los US\$ 32 mil millones, una cifra casi igual a la de la inversión extranjera directa en toda América Latina, superior en 45% a la inversión total del FIDA en el mundo en sus 25 años de historia y 34 veces mayor a la inversión anual del Banco Mundial en el sector rural en el planeta. Las remesas a México más que duplican el valor de las exportaciones agropecuarias de dicho país, las que se reciben en Colombia son iguales a la mitad de sus exportaciones de café, las enviadas a Nicaragua equivalen al 29% del Producto Interno Bruto nacional, en tanto que las que corresponden a El Salvador superan con creces el valor total de sus exportaciones. En fin, los emigrantes latinoamericanos en Estados Unidos y Europa son, sin lugar a duda, los inversionistas extranjeros cuando se trata de los pobres rurales de nuestra región y sus remesas son a las economías de las comunidades rurales pobres, lo que la inversión extranjera es a la economía nacional.

Sin lugar a dudas, la emigración es hoy en América Latina la vía más importante de superación de la pobreza rural en cuanto al número de hogares que se acogen a ella, y tal vez una de las más efectivas: pues se ha estimado que la emigración de una persona se traduce en un incremento de los ingresos de 10% de su hogar de origen. Las remesas individuales o familiares, son empleadas principalmente para satisfacer gastos de alimentación, educación y salud, y, en una proporción menor, para proyectos productivos. El Producto Interno Bruto de las comunidades rurales con un número importante de migrantes, puede crecer entre un 2% y un 9.5%, dependiendo de la forma en que se utilicen los nuevos flujos de financiamiento.

Si bien la mayor parte de las remesas corresponden a transferencias intra-familiares, no dejan de ser importantes y crecientes las denominadas remesas colectivas, a través de las cuales las asociaciones comunitarias de migrantes en alguna ciudad de Estados Unidos o de Europa, colectan y envían fondos para financiar proyectos de beneficio colectivo en sus comunidades de

³² Esta sección se basa en el trabajo de Rosemary Vargas-Lundius y Alexandra Aquino-Fike (2003).

origen: mejoramiento de escuelas, postas de salud, caminos, agua potable, capillas, instalaciones deportivas, etc.

La pregunta es qué puede hacer una organización como el FIDA, a partir del hecho monumental de la emigración y de las comunidades transnacionales. Las siguientes son algunas posibilidades:

- Reconocer que los migrantes y sus organizaciones deben ser considerados contrapartes fundamentales de un organismo dedicado a eliminar la pobreza rural, y que deben por ende de tener espacios sustantivos de participación en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos del FIDA, como lo tienen las poblaciones residentes en las comunidades de origen.
- Apoyar el fortalecimiento de las organizaciones de migrantes y de sus contrapartes en las comunidades de origen, así como de las relaciones y medios de comunicación e intercambio entre ellas.
- Incluir en el diseño de los proyectos mecanismos que potencien el impacto de las ‘remesas sociales’ sobre el capital humano y social de las comunidades de origen: pasantías, becas, programas de diálogo transnacional, subsidios a proyectos de capacitación, apoyo a proyectos productivos que impliquen transferencia de tecnología a las comunidades de origen, etc.
- Incluir en el diseño de los proyectos mecanismos que potencien el impacto de las remesas monetarios, como ya se ha hecho con bastante éxito en varios países: sistemas de ‘matching grants’ (donaciones de contrapartida), concursos de proyectos, apoyo a los programas gubernamentales orientados a construir lazos con las comunidades y organizaciones de los compatriotas en el extranjero, etc.
- Promover cambios institucionales en las comunidades de origen, que mejoren los incentivos a las remesas colectivas: fortalecimiento de los sistemas financieros rurales, entrega de información y elaboración de evaluaciones técnicas y financieras sobre posibles proyectos a ser co-financiados mediante remesas colectivas, apoyo a las asociaciones de migrantes y sus contrapartes locales en el diseño y puesta en marcha de mecanismos de supervisión y de rendición de cuentas sobre del uso de las remesas colectivas.
- Fortalecer el acceso de las comunidades rurales pobres a los denominados ‘mercados étnicos’ en Estados Unidos y Europa, que no son solo de alimentos especiales, sino también de artesanías, música, tradiciones, etc.
- Colaborar con los programas de otras agencias multilaterales, internacionales privadas, y nacionales privadas y públicas, destinados a reducir los costos de las transferencias de remesas.

Como se puede ver, el potencial es enorme y este debe ser sin duda un campo de atención prioritaria de un FIDA que se esfuerza por estar al día con los signos de los tiempos.

4.2.9. Organización y gestión de los proyectos y programas FIDA

Finalmente, queremos plantear algunos desafíos que nos parecen prioritarios en cuanto a la organización y gestión de los proyectos y de los programas regionales auspiciados por el FIDA en la región:

- (a) Un desafío permanente, que se relaciona con procesos más generales de modernización de los Estados y de la gestión pública en nuestros países, consiste en mejorar cada día más la transparencia, profesionalización, y despolitización de las Unidades Ejecutoras de los Proyectos. Ello incluye por cierto su creciente descentralización; establecer procesos efectivos de supervisión y rendición de cuentas ante Directorios independientes con fuerte participación de los usuarios; mejorar y modernizar los sistemas de contratación, evaluación e incentivos de los funcionarios; abrirlas cada vez más a la participación de los usuarios a través de mecanismos apropiados de consulta, dialogo, crítica y control social. Esta es una tarea gradual, seguramente con avances y muchos retrocesos, pero lo importante es tener clara la dirección de mediano y largo plazo.
- (b) Un tema en el que no se cuenta con resultados satisfactorios y que es crítico para el impacto agregado del FIDA en la región, es el de la amplificación (upscaling) e institucionalización de los resultados, conclusiones y lecciones, desde el nivel proyecto hasta el nivel estrategias y políticas nacionales. Es importante formular una estrategia de amplificación.
- (c) Como se señaló en una sección anterior, muchas de las innovaciones que se han puesto en práctica en los proyectos, no han podido ser evaluadas y analizadas suficientemente, debido a la ausencia o a la debilidad de los mecanismos de aprendizaje institucional, tanto a nivel de los proyectos como del sistema FIDA en su conjunto. Es necesario acelerar y profundizar el trabajo en curso de programas regionales como FIDAMERICA y PREVAL, tendientes a incorporar la práctica de la sistematización al interior de los proyectos, complementándola con procesos de análisis comparativo entre proyectos, para extraer lecciones y conclusiones de validez más o menos general. Sobre todo, es indispensable mejorar la coordinación entre estos Programas Regionales y el FIDA, de tal forma que los procesos de aprendizaje que los primeros promueven, se apliquen a preguntas de interés del sistema FIDA en su conjunto, y no solo de los proyectos en particular.
- (d) Un tema muy vinculado al anterior y que permitiría valorizar lo ya invertido en la creación de vínculos entre proyectos, es promover mas sistemas informales de comunicación, diálogo y aprendizaje, entre líderes, técnicos, líderes-técnicos, beneficiarios-proyectos, etc. La experiencia indica que estos sistemas informales con frecuencia resultan ser mucho más eficaces y eficientes en la promoción del aprendizaje y en la transmisión de las experiencias.
- (e) Como se ha señalado, el FIDA es único en contar con una red de programas regionales y otra red de instituciones cooperantes, además de un conjunto de consultores 'senior' que tienen un papel preponderante en el diseño, seguimiento y evaluación de los proyectos. Sin embargo, la coordinación entre todas estas instancias aún puede mejorarse sustantivamente, comenzando tal vez por formalizar espacios regulares de diálogo, concertación y planificación. De la misma forma, persisten problemas ya bien identificados de coordinación entre los proyectos y los Programas Regionales.

5. CONCLUSIONES

Quienes nos desempeñamos en organizaciones y proyectos dedicados a eliminar la pobreza rural, tenemos la obligación de preguntarnos con mucha franqueza, ¿Por qué es que la pobreza rural es hoy la misma en dimensión, pero más severa que hace 25 años? ¿Cuál es nuestra responsabilidad en este resultado tan adverso?

Cualquiera que sea la respuesta que cada uno de a esas preguntas, lo que es cierto es que todos deberíamos estar de acuerdo en que si queremos que los resultados en 25 años más sean diferentes, no podemos seguir haciendo más de lo mismo.

En este documento hemos argumentado que el FIDA en nuestra región ha demostrado una capacidad de combinar continuidad y cambio. Continuidad en qué hacer y en donde y para quién hacerlo, y cambio en el cómo hacerlo.

Lo que proponemos para el futuro es continuar con esta tradición. La estrategia de desarrollo territorial que postulamos en el documento, tiene una relación lógica con su antecesora, la de desarrollo comunitario, así como aquella la tenía respecto de la estrategia de modernización tecnológica.. Es así en las siguientes tendencias de transformación:

- ❑ de la finca, a la comunidad, al territorio rural
- ❑ de los procesos agropecuarios, a los rurales no agrícolas, a la economía rural ampliada
- ❑ del apoyo a estrategias de hogares estrictamente agropecuarias, al apoyo a las estrategias multi-activas, rurales no agrícolas y las basadas en las remesas o en las redes sociales de protección
- ❑ de la concentración en la transformación productiva, a la apertura a algunas acciones en el ámbito institucional, al descubrimiento que transformación productiva y desarrollo institucional son dos caras inseparables de un mismo proceso de desarrollo rural .
- ❑ desde la sumisión del desarrollo agrario al urbano-industrial, a la inclusión de la ciudad como sede de los mercados, al reconocimiento que sin vínculos urbano-rurales fuertes no hay ninguna posibilidad de superar la pobreza rural
- ❑ desde la visión del hogar como una unidad homogénea representada por el hombre jefe de hogar, al reconocimiento de la necesidad de destinar recursos específicos para la mujer rural, al convencimiento de que las relaciones inequitativas de género impiden el acceso de muchos habitantes mujeres y hombres pobres rurales a oportunidades para la superación de la pobreza y que su transformación contribuye al proceso de desarrollo.
- ❑ desde los proyectos centralizados ejecutados integralmente por funcionarios públicos, a los esquemas de ‘desestatización’ de los servicios, a las alianzas y la concertación público-privada
- ❑ de los campesinos como entes pasivos, a beneficiarios que opinan, a usuarios que deciden y que a través de la participación activa, se han apropiado de su proceso de desarrollo
- ❑ del diálogo técnico con los organismos del sector público agropecuario, al diálogo político sectorial, al diálogo público-privado en los espacios territoriales para que sean las sociedades rurales las que realicen el diálogo político nacional
- ❑ desde un conjunto disperso de proyectos aislados, a proyectos que intercambian y se comunican, a proyectos que aprenden juntos.

Pero, junto con estas tendencias de cambio, la propuesta reafirma también las constantes fundamentales, ese núcleo duro del enfoque FIDA:

- ❑ la eliminación de la pobreza rural como misión institucional
- ❑ la focalización en territorios, comunidades y hogares pobres
- ❑ la estrategia de apostar al desarrollo de los activos y de la economía de los pobres como vías fundamentales para la superación de la pobreza rural

REFERENCIAS

- Campaña, P. 2003. Equidad de género, experiencias y desafíos. Manuscrito
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas]. 2002. Panorama Social de América Latina 1999-2000. CEPAL, Santiago.
- de Janvry A. y E. Sadoulet. 2001. La inversión en desarrollo rural es un buen negocio, En: R. Echeverría (Ed.) Desarrollo de las Economías Rurales. BID, Washington.
- DFID [Department for Foreign International Development]. 2003. Statistics on international development 1998/99 – 2002/03. DFID, Londres.
- FIDA [Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola]. 2001. Informe sobre la pobreza rural 2001. FIDA, Roma.
- Lauritto, R. 2003. Evolución de los temas críticos en el diseño e implementación de los proyectos FIDA en América Latina y el Caribe. Manuscrito.
- León, J. 2003. La implementación de proyectos FIDA: algunos factores críticos. Manuscrito.
- Peña, C. A. 2003. La participación como instrumentos para potencial las capacidades de toma de decisiones de los pobres rurales. El caso del FIDA. Manuscrito.
- Quijandría, B. 2003. Evolución del marco conceptual y operativo de los proyectos FIDA. Manuscrito.
- Quijandría, B. Monares A. y Ugarte de Peña Montenegro R. 2000. Hacia una región sin pobres rurales. División de América Latina y el Caribe del FIDA. Roma.
- Richards, M. 2002. Hacia un mayor entendimiento de la pobreza central en América Central: lecciones de la literatura sobre desarrollo rural. RUTA-DFID-ODI, San José, Costa Rica.
- RIMISP. 2003. Análisis de las dinámicas sociales, las políticas sociales y las innovaciones requeridas para la eliminación de la pobreza en el ámbito rural. Fundación Chile XXI. Santiago.
- Schultze, J. C. 2003. Experiencia y desafíos del FIDA en torno al desarrollo de los pueblos indígenas. Manuscrito.
- Secco, J. 2003. La evolución del diseño de las intervenciones de promoción del desarrollo rural en América Latina y el Caribe y la gestión del FIDA. Manuscrito.
- Schejtman, A. y Berdegú, J.A. 2003. Desarrollo territorial rural. FIDA y BID. Manuscrito.
- Simoni, P. 2003. Promoción de servicios técnicos no financieros en los procesos de desarrollo promovidos por el FIDA. Manuscrito.

Sisto, M. 2003. Reflexión crítica sobre la experiencia pasada y de los desafíos actuales y futuros para la promoción de servicios financieros eficaces y sostenibles para los pobres rurales en los procesos de desarrollo promovidos por el FIDA. Manuscrito.

Vargas-Lundius, R. y Aquino-Fike, A. 2003. Remittances and rural development in Latin America and the Caribbean: an IFAD perspective. Manuscrito.