

COMENTARIOS AL DOCUMENTO:

“EL FIDA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: LECCIONES DE 25 AÑOS E IDEAS PARA EL FUTURO”

1. Consideraciones preliminares.

Estimado Julio, en primer lugar una vez más gracias por incorporarme en la lista de comentaristas del documento sobre las lecciones de los 25 años del FIDA en LAC y las ideas para el futuro. Creo que es una muy buena iniciativa de la División, el sistematizar lo mucho que se hizo y se hace en relación al desarrollo rural y la reducción de la pobreza, la inclusión de los sectores campesinos a la sociedad civil y al mercado y la búsqueda permanente y sistemática de la equidad de género.

Más allá que toda acción es perfeccionable, quienes hemos tenido alguna responsabilidad en la cosa pública y que además hemos podido ver en acción (y trabajar en) otras agencias de cooperación técnica y financiera, creemos fervorosamente que el FIDA reúne en sus acciones un raro equilibrio entre una visión paradigmática de las cuestiones referidas a la pobreza en las áreas rurales, su constante actualización en forma pragmática. Estas actualizaciones en el tiempo, parten de una praxis, emergente de la vinculación con una amplia multiplicidad de grupos, regiones y países, y el diseño de instrumentos de política pública, a partir de la interacción con los propios interesados y que busca finalmente su apropiación por parte de ellos.

El diálogo político con los gobiernos, adolece muchas veces de un interlocutor único y claro y los ministerios de agricultura, como se expresa en el documento, son hoy - a la luz de las definiciones actuales - necesarios pero no suficientes, y cuanto más amplio y sistémico es el abordaje de la pobreza rural, éstos resultan ser una contraparte cada vez menos efectiva para las acciones del FIDA.

Es preciso combinar instrumentos de pre - inversión que apuntan a la creación de capacidades locales (capital humano y social, en equilibrio con el ambiente, territorio, cultura y economía) y los instrumentos de inversión económica como el crédito, la asistencia técnica productiva, comercial o microempresarial, la infraestructura, etc. Es una característica de los proyectos FIDA que al momento del diseño y la articulación de políticas en los territorios, podrían ayudar mucho más a los gobiernos a mejorar los resultados e impactos de las acciones de desarrollo rural.

2. Puntos positivos del documento.

El documento logra sistematizar 25 años de experiencia del FIDA en la Región, y uno de sus mayores aportes es el de permitir dar una idea muy precisa de “evolución en la acción”, lo cual ha permitido una praxis institucional de aprendizaje continuo, reflexión y adecuación a contextos cambiantes. Me refiero a los contextos locales (territoriales, comunidades), regionales (sub-nacionales) nacionales, regionales (supra nacionales) internacionales y los emergentes de la globalización, básicamente integración y liberalización de mercados, de bienes y servicios (especialmente financieros), telecomunicaciones e información. Cambios también en los contextos políticos, sociales, culturales y económico - comerciales, de cada país.

El abreviar en la experiencia directa de los proyectos FIDA, enriquece el documento ya que le permitiría al lector ir a buscar las fuentes con precisión.

El documento, en su primera parte, presenta matrices interesantes para analizar y extraer conclusiones, del cruzamiento de diversas variables que hacen a la cuestión del desarrollo social y económico de los territorios rurales y que además tienen especial importancia más específicamente en la reducción de la pobreza. El desafío planteado de mantener la evolución permanente, reconocer a pesar de los esfuerzos el crecimiento sostenido de la pobreza, con diversos modelos económicos de desarrollo, obliga verdaderamente a aprender de las experiencias y a no realizar “más de lo mismo”. El diseño de estrategias de intervención en conjunto con los sectores asistidos (beneficiarios), que enriquezcan las acciones presentes y futuras, es uno de las ideas planteadas con más fuerza en el documento y seguramente uno de los ejes orientadores de las acciones. El resultado esperable de este enfoque debería ser la efectiva apropiación por parte de la sociedad civil representativa de la población rural más pobre, de los instrumentos de intervención, de los mismos proyectos y en definitiva un efectivo “empoderamiento”. Tener participación directa en las decisiones de la sociedad y las comunidades.

Otro eje planteado y que efectivamente marca, en mi criterio, un cambio sustantivo en los enfoques tradicionales del desarrollo rural, es la integración en el diseño de estrategias e instrumentos de lo rural y lo urbano. Integración derivada de varios aspectos y tendencias, las migraciones campo ciudad, las nuevas vías y medios de comunicación y transporte - aún en áreas alejadas y deprimidas - la operación de nuevos mercados locales y regionales, y pautas de consumo que implican un procesamiento mayor de la producción, acondicionamiento y servicios. Población que vive en áreas urbanas y que presta servicios en áreas rurales en la producción, con habilidades, destrezas, cultura y afectos en lo rural. Oportunidades laborales no agrícolas que se generan en áreas rurales. Esta visión

tiene implicancias fuertes en materia institucional, de participación, de la construcción de una visión común, para lo cual los instrumentos deben favorecer la inclusión y la participación. Esta participación no puede ser en abstracto, sino en función de una estrategia de desarrollo, donde lo productivo (producción y/o servicios) y la inclusión en los mercados y la construcción de la competitividad de los territorios es un aspecto clave para las acciones futuras.

Finalmente, en mi opinión la mayor fortaleza del documento está en el análisis de los instrumentos (servicios técnicos no financieros y servicios financieros), los tiempos y ritmos, mercados laborales, de servicios y productos, remesas y el abordaje de género. En este punto destaco que el mismo debería trascender lo instrumental y enfocarse hacia la definición de políticas de equidad de género, más allá de los proyectos.

3. Debilidades del documento.

La mayor parte de los temas están abordados en el documento. De su lectura surgen con claridad ejes para las acciones futuras, pero - en mi opinión - aún a un nivel de conceptualización general y teórico. Consistentes en su formulación y presentación, dado la cantidad de experiencia acumulada que los respaldan, y la referencia a los cambios que en los hechos, se suceden en los proyectos FIDA.

Todos somos parte de este proceso de acción - reflexión y sabemos que la realidad es infinitamente más rica y heterogénea, y que es preciso alcanzar un nivel de profundidad y precisión mayor en el análisis, que permita extraer los verdaderos matices que luego hacen viables o efectivas (o no) las intervenciones. Es preciso medir los desvíos de los diseños, respecto de la ejecución, es preciso poder medir impactos de las acciones, es cada vez más necesario articular los instrumentos de los proyectos con las políticas más generales, para que los modelos sean sostenibles.

Quizás un próximo paso sea reflexionar sobre casos sistematizados y poder efectivamente enlazar conceptualmente los niveles macro, meso y micro, en el comportamiento institucional, político, económico y social. Asegurar una medición de resultados objetiva (cambio de actitudes, acumulación de capital social y humano, "empoderamiento", competitividad de las pequeñas economías. Qué fue lo que efectivamente lograron cambiar las acciones de los proyectos en estas tres dimensiones. La familia rural, la empresa u organización social o económica, la cooperativa, la asociación civil, (lo micro), la comunidad, el municipio, el territorio, sus redes, capacidades, competitividad, (lo meso), la convergencia entre las políticas, la sostenibilidad de las acciones, la inserción en los

mercados, la institucionalidad y toma de decisiones descentralizada, el aumento del bienestar general y el producto, (lo macro).

Este enfoque el documento no lo refleja y entiendo, sería difícil que por el diseño del ejercicio lo hiciera, pero se me plantea como una propuesta para el próximo ejercicio, *“una reflexión sobre casos (proyectos o programas) sistematizados en cuatro subregiones de nuestra Región. El Caribe, Centro América, la Región Andina y el MERCOSUR.”* Tomando las categorías o ejes conceptuales que se plantean en el documento y medir efectivamente con datos numéricos, cambios, diferenciales para poder explicar o al menos analizar la interacción entre las variables.

La mayor debilidad que yo encuentro es el enfoque de la dimensión institucional y el diálogo político, que es necesario encarar para que el FIDA pueda encontrar el punto de contacto entre su propia estrategia institucional, de combate a la pobreza rural, y la de los gobiernos, el interés, la sostenibilidad y la prioridad en la asignación de recursos que éstos le den al tema.

El FIDA no es una ONG, cuyas contrapartes pueden ser exclusivamente organizaciones de la sociedad civil; es una agencia del Sistema de Naciones Unidas, cuyos interlocutores son los gobiernos. Es correcto que la prioridad estratégica del FIDA y el enfoque sea el de mantener un diálogo privilegiado y constructivo con las organizaciones sociales. El “empoderamiento” de las mismas y la mayor participación, tanto en el diseño como en la ejecución de las acciones, pero los límites y la orientación de las acciones las fijan los gobiernos y éstos tienen sus propias agendas y prioridades. La asignación de límites al endeudamiento, techos presupuestales, debilidades institucionales, equilibrios de poder político y territorial, son todos elementos claves al momento de fijar políticas sostenibles de reducción efectiva de la pobreza rural, modelos de desarrollo territorial y local, y de que éstos sean convergentes con las decisiones macroeconómicas y sectoriales, al mismo tiempo.

Entiendo que gran parte de las ineficiencias en la aplicación de los recursos públicos (entre los que se encuentran los del FIDA) que ocurren durante la ejecución de programas y proyectos, radican en la inadecuación institucional. Es preciso ser más severo y exigente en este análisis y menos voluntarista. La descentralización y la construcción institucional para ello, el “empoderamiento” (como su propio nombre lo indica) significa traspasar poder. Nadie (ni persona, ni partido, ni institución) que tiene poder lo entrega “gratis”, solo ocurre a través de una profunda y difícil negociación política. Esta negociación o diálogo político debe ser encarado sistemáticamente por el FIDA, si lo que se quiere son diseños efectivos de instituciones locales que cumplan con la prerrogativa de ejercer funciones descentralizadas, dar participación, servicios eficaces y eficientes,

canalizar recursos, y ejecutar acciones que permitan construir oportunidades productivas, laborales de inversión y construir la competitividad territorial. Es una arquitectura difícil que requiere de pre - inversión en materia de capital humano, capital social y que requiere de liderazgo político - institucional. Ese diálogo debe buscar el FIDA si verdaderamente queremos que los proyectos sean sostenibles, y la gente se los apropie. El marco y la dimensión de lo posible siempre la van a dar los gobiernos, en primer lugar porque lo que manejamos y administramos son *fondos públicos*. En realidad fondos de los contribuyentes.

Descentralizar, no significa descuartizar al estado, no significa municipalizar, no significa divorciar la acción pública local, de la acción pública nacional. Significa un proceso de reformas y traspaso de poder que efectivamente permita una asignación más racional y eficiente de los recursos, de acuerdo a: 1º. Una visión compartida por la comunidad y por la interfase público - social - privada. 2do. A partir de la visión compartida, el diseño de estrategias e instrumentos que permitan aprovechar las políticas e instrumentos nacionales en un territorio y localidad dada (tomada como construcción social y no como distrito administrativo). 3ero. Articular instrumentos nacionales y locales y generar una efectiva interfase público privada, a partir de una institucionalidad representativa y legitimada. Legitimada básicamente por su eficacia y eficiencia para atender las demandas y necesidades de las organizaciones y la comunidad.

En el plano más instrumental u operativo, creo que un ejercicio de reflexión sobre experiencias regionales, debería sistematizar resultados e instrumentos en los siguientes aspectos:

- a. integración de las pequeñas economías campesinas en la matriz económico productiva de las diversas localidades y/o regiones. Esto implica estimular los procesos de inclusión y articulación de las pequeñas economías (campesinos y familias pobres) micro y pequeñas empresas rurales y de servicios, con agentes económicos y sociales mayores, cadenas competitivas, redes comerciales y de servicios.
- b. Acceso a mercados, mediante la creación de nuevos canales o la participación en otros pre - existentes. Aumento de la capacidad negociadora, instrumentos jurídicos que garanticen las alianzas comerciales y/o las operaciones. Papel del sector público y de las autoridades.
- c. Nuevas regulaciones, para procesos y productos, certificaciones, trazabilidad que garanticen el manejo amigable con el ambiente, la inocuidad y la seguridad alimentaria, nuevas demandas establecidas por los consumidores.
- d. En materia de servicios financieros, el gran desafío es en traducir las nuevas demandas en instrumentos y productos financieros concretos y especializados. Pasar de los bancos de fomento con "circulares" generales e

indiscriminadas, a una oferta de productos y servicios, a la medida de productores, familias campesinas y pequeños empresarios pobres. Microcréditos, microcapitalización, fondos de garantía, seguros, utilización del ahorro local, etc.

4. Incorporaciones al documento.

En función de lo anterior, sería importante incorporar al documento propuestas referidas al Diálogo Político:

- a. Descentralización e institucionalidad apropiada para el desarrollo local y la aplicación eficaz y eficiente de recursos públicos. Construcción de las competitividades territoriales.
- b. Tercera generación de reformas, o las reformas de las reformas, que permita, a la vez que racionalizar la función del estado subsidiario en relación al mercado (no abstracto) sino real, hacer política de desarrollo socio - económico de las áreas rurales en forma sostenida y consistente. Pre - inversión en el desarrollo de capacidades, (capital social y humano).
- c. Convergencia entre políticas macroeconómicas, sectoriales y sociales.
- d. Medición del impacto efectivo de la aplicación de recursos en desarrollo rural y reducción de pobreza rural. Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, “empoderamiento”, canales comerciales, cambio de actitudes.
- e. Inclusión de las micro y pequeñas economías rurales y de servicios a la producción a los procesos productivos y la economía de mercado. Instrumentos de política pública para ello.
- f. Política de estado en materia de equiparación de oportunidades de género.

Lo que planteo aquí finalmente es incentivar el diálogo entre el FIDA y los gobiernos, sobre estos temas más allá de los proyectos, como preparación para la formulación y ejecución de los mismos.

Espero que estos comentarios sean útiles al proceso de reflexión encarado y les saluda fraternalmente.

Álvaro Ramos