



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

**Julio A. Berdegú • 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**

Noviembre 2003

VERSIÓN RESUMIDA

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.

CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	1
Objetivo del documento	1
La pobreza rural en América Latina y el Caribe	2
El marco estratégico del FIDA	2
LA EVOLUCIÓN DEL FIDA EN LA REGIÓN	3
Período de Modernización Tecnológica (1978-1989)	3
Período de Desarrollo Comunitario (1990-2000)	5
El enfoque del FIDA sobre el desarrollo rural en América Latina y el Caribe	7
IDEAS PARA EL FUTURO	10
Un enfoque territorial del desarrollo rural	10
Un concepto ampliado de lo rural	11
La relación entre transformación productiva y desarrollo institucional	12
Convocar a la diversidad de agentes del territorio	13
Diversidad de estrategias de superación de la pobreza	14
Arquitectura institucional del enfoque territorial	15
La heterogeneidad social y territorial	16
El problema de los tiempos y ritmos	16
Desafíos específicos	16
Servicios técnicos no financieros	17
Servicios financieros	17
Pueblos indígenas	18
Enfoque de género	19
Mercados dinámicos	19
Mercados laborales	20
Migración y remesas	20
Organización y gestión de los proyectos y programas FIDA	21
CONCLUSIONES	22

INTRODUCCIÓN

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)¹ es un organismo de Naciones Unidas dedicado exclusivamente a la superación de la pobreza rural. 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. Desde su fundación hace 25 años, el FIDA 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. En la actualidad, en nuestra región están en ejecución o aprobados y en proceso de iniciar su puesta en marcha, 40 proyectos en 30 países, con una inversión total en curso de US\$ 600 millones. Se estima que los usuarios directos de estos proyectos son aproximadamente 250,000 hogares rurales pobres, 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. 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.

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 y que analizan las experiencias de varios de sus proyectos y programas en la región.

¿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 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.

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

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

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.

Los estudios disponibles para América Latina y el Caribe sobre la evolución de la pobreza rural, 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 y afroamericanas, resaltan en numerosos estudios como grupos sociales particularmente afectados por la pobreza rural.

El marco estratégico del FIDA

El FIDA 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.’

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:

- (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:

- (a) Apoyo a las comunidades indígenas
- (b) Eliminación de las desigualdades entre los sexos en las zonas rurales
- (c) Potenciación y fortalecimiento del capital social
- (d) Apoyo al acceso de los pobres rurales a los mercados más dinámicos
- (e) Apoyo al desarrollo de tecnologías apropiadas para los pequeños productores y las pequeñas empresas rurales
- (f) Apoyo al fortalecimiento de los mercados rurales de servicios de asistencia técnica
- (g) Apoyo al desarrollo de servicios financieros rurales de carácter innovador
- (h) Apoyo al desarrollo de la microempresa
- (i) Apoyo al acceso a la tierra y fortalecimiento de los derechos de propiedad de los pobres rurales

LA EVOLUCIÓN DEL FIDA EN LA REGIÓN

La cronología que se presenta en este texto organiza la evolución del FIDA en América Latina y el Caribe 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.

Período de Modernización Tecnológica (1978-1989)

La homogeneidad de las propuestas de desarrollo fue una 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.

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.

Esta estrategia prometía una solución simultánea a los dos indicadores principales de efectividad que el FIDA se había impuesto en esta época: incremento del ingreso y de la disponibilidad local de alimentos, a nivel de zonas y hogares rurales pobres.

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, o Guatemala y el Sur de México.

También es propia de esta etapa una extrema identificación entre lo rural y lo agropecuario. Con algunas excepciones, simplemente no existía ninguna conciencia sobre la economía rural no agrícola.

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 a partir de 1988, al incluir en los proyectos un Componente de Mujer, cuyo objetivo fundamental era incorporar a las mujeres campesinas a los beneficios sociales, comunitarios y productivos que generaba el proyecto.

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 estatus privilegiado.

En esta etapa, los servicios técnicos brindados por los proyectos se reducían básicamente a la extensión convencional, con su orientación a la maximización de los rendimientos y de la producción física. Los agentes activos de estos servicios, eran principalmente extensionistas públicos.

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. Durante buena parte de este período primó el método del ‘crédito dirigido y supervisado.’

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 y/o a la desaparición de la institucionalidad pública agropecuaria expresada en, por ejemplo, los institutos nacionales de investigación y extensión, los organismos de comercialización agrícola, los bancos de fomento, etc. que eran los principales agentes activos de la antigua estrategia. En segundo lugar, 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. 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.

Período de Desarrollo Comunitario (1990-2000)³

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 una 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.

En esta etapa, la comunidad pasa a ser la unidad principal de análisis y de operación, 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, 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 participación⁴ (y sus ramificaciones, como la de la orientación de los proyectos según la demanda de los usuarios). 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’.

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.

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

³ Para los efectos del documento, entendemos por comunidad rural 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, y, en ciertas partes del Perú, a una comunidad campesina andina.

⁴ 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.

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, la finca pierde su sitial 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 mercados⁵. También comienza a prestarse más atención a actividades de procesamiento, agregación de valor y de fomento de la organización con sentido empresarial.

En esta etapa se consolida un creciente interés del FIDA en el fenómeno de la microempresa y de la pequeña agroindustria rural. Hacia fines de la década, ya era raro encontrar algún proyecto FIDA que no estuviera dedicando una parte muy significativa de sus recursos de asistencia técnica y de servicios financieros, a apoyar actividades rurales no agrícolas.

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.

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 distintos proyectos de esta época, el FIDA ensaya innovaciones sustantiva en las formas de pensar, organizar e implementar los servicios técnicos para campesinos pobres. Cobran fuerza esquemas de ‘desestatización’⁶ de la prestación de servicios, de transferencia de fondos a comunidades rurales para su administración directa para la contratación de servicios de asistencia

⁵ 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.

⁶ 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.

técnica, o esquemas del tipo ‘campesino-a-campesino’. Todas 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, ‘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; etc. Los resultados en casi todos los casos fueron decepcionantes: los banqueros seguían sin interesarse en los campesinos pobres! Por ello, hacia la segunda mitad de la década de los 90, 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.

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.

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. En esta etapa el abordaje del tema indígena en los proyectos FIDA privilegió 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.

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.

Observamos un ‘núcleo duro’ de ideas-fuerza que son, si se quiere, la identidad genética, el genotipo del FIDA⁷. 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 región.

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.

⁷ 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’.

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.
- (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.
- (c) Las sociedades rurales no son homogéneas ni social ni territorialmente y se requieren políticas diferenciadas para dar cuenta de la heterogeneidad.
- (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.
- (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.
- (f) La superación de la pobreza rural requiere del desarrollo del capital social.
- (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
- (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.
- (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.

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. Ambos componentes *actuando 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.

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.

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.

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 desarrollo. En pocas palabras, un territorio es un espacio con identidad. Por tanto, un territorio no es una 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 sí 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 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.

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.

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 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. 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.

La relación entre transformación productiva y desarrollo institucional⁸

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 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

⁸ 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.

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 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.

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 anteriormente, 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 focalización:

- (a) El acceso a mercados dinámicos.
- (b) El acceso a servicios financieros.
- (c) El acceso a nuevas tecnologías de procesos, productos y gestión.

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, estos flujos financieros 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.

Arquitectura institucional del enfoque territorial

Un enfoque como el descrito en las secciones anteriores, requiere de una compleja arquitectura institucional⁹. 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.

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 o estatales (provinciales o regionales).

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.
- (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 concertación 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

⁹ 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.

- (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

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 antes, 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.

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 la lógica del 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 más largos, generalmente de más de una década.

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.

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:

Servicios técnicos no financieros

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.
- (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.
- (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.
- (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.
- (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.

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) Lo 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.

- (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. Por otra parte, 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.
- (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.
- (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.
- (c) Dada la gama de demandas financieras de los hogares rurales pobres, 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.

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.
- (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.

- (c) 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.
- (d) 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 dialogo político a la movilización de inversión pública.

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
- (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.

Mercados dinámicos

Los desafíos específicos que se identifican para mejorar el acceso de los pobres rurales a los mercados dinámicos¹⁰, 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.
- (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.
- (c) Incorporar en el diseño de los proyectos, estrategias de promoción y fortalecimiento de los vínculos urbano-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.
- (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

¹⁰ Es importante destacar que el concepto de ‘mercado dinámico’ no es sinónimo con ‘mercados extra-locales’ o ‘no locales’.

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.

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. 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 el prejuicio implícito de que el auto-empleo es más honorable y digno que el trabajo a cambio de un salario.
- (b) Evitar estrategias simplistas basadas fundamentalmente en la capacitación laboral en oficios identificados *ex ante* por el proyecto o sus agentes. Por el contrario, se debe partir por identificar con la mayor precisión posible, cuáles son las 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.
- (c) Otro desafío importante se refiere al tema del empleo de emergencia. Existen organizaciones internacionales (por ejemplo, OIT) con vasta experiencia en la materia, lo que posibilita pensar en una política de alianzas estratégicas del FIDA.

Migración y remesas

Sólo 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. 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 siguientes son algunos posibles énfasis para el FIDA en América Latina y el Caribe en los próximos años:

- (a) Reconocer que los migrantes y sus organizaciones deben ser considerados contrapartes fundamentales de un organismo dedicado a eliminar la pobreza rural.
- (b) 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.
- (c) 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.

- (d) Incluir en el diseño de los proyectos mecanismos que potencien el impacto de las remesas monetarias.
- (e) Promover cambios institucionales en las comunidades de origen, que mejoren los incentivos a las remesas colectivas.
- (f) Fortalecer el acceso de las comunidades rurales pobres a los denominados ‘mercados étnicos’ en Estados Unidos y Europa, no solo de alimentos especiales, sino también de artesanías, música, tradiciones, etc.
- (g) 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.

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.
- (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) Es necesario acelerar y profundizar el trabajo en curso tendiente 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. Además, es indispensable mejorar la coordinación entre estos esfuerzos de aprendizaje a nivel de proyectos y el FIDA como institución, de tal forma que los resultados, conclusiones y lecciones de los primeros, 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 más sistemas informales de comunicación, diálogo y aprendizaje, entre líderes, técnicos, líderes-técnicos, beneficiarios-proyectos, etc.
- (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.

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.