



LA EVOLUCIÓN DEL DISEÑO DE LAS INTERVENCIONES DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO RURAL EN ALC Y LA GESTIÓN DEL FIDA

Joaquín Secco

2003

1. El subdesarrollo en la periferia.

El control del crecimiento económico a través de políticas de estabilidad y fomento y los progresos en el camino hacia la equidad y el bienestar, fueron una construcción consciente, dirigida por la sociedad, que se procesó a lo largo de dos siglos en los países del primer mundo. Durante ese período, se construyeron conocimientos, que fundamentaron una teoría del desarrollo lo cual a su vez permitió la implementación de políticas que resultaron en la elevación del bienestar general. Las aspiraciones que estuvieron en los programas de las vanguardias se transformaron en políticas de Estado con respaldos mayoritarios.

En contraste, el mundo colonial tuvo una evolución menos exitosa, con escasas excepciones. No obstante las grandes diferencias entre países, en términos generales no se han resuelto los problemas del crecimiento económico, de la estabilidad/ vulnerabilidad y de la equidad social. Tampoco se ha progresado significativamente en los asuntos de la democratización, la organización y la participación de la sociedad civil y la gobernabilidad. Existen escasos ejemplos de países coloniales que hayan modificado ese rumbo. Entre estos, se pueden mencionar por un lado a las colonias que se incorporaron a los procesos centrales en forma temprana (Australia, Nueva Zelanda, Canadá, el propio Estados Unidos) y por otro, unos pocos países que en las últimas décadas superaron el subdesarrollo, especialmente algunos del sudeste asiático.

Hasta la post guerra II, la teoría del imperialismo esbozada por Marx y profundizada por Lenin, fue la principal explicación del subdesarrollo. La misma no fue una teoría del subdesarrollo de la periferia. Por el contrario fue concebida como una teoría para explicar la necesidad para los países europeos de recurrir al colonialismo para asegurar el comercio y la sostenibilidad de su desarrollo. Durante décadas, la explicación imperialista representó un instrumento principalmente ideológico de lucha política de las minorías, mas que un apoyo teórico a las políticas de desarrollo económico. Recién en la post guerra II, el problema del subdesarrollo comenzó a ser tratado con mayor profundidad en las esferas académicas y políticas tanto en los países centrales como en la periferia y en las organizaciones multilaterales.

Las teorías del subdesarrollo y los intentos de aplicación de estrategias y políticas de desarrollo económico y social en los países del llamado tercer mundo, comienzan a fortalecerse y difundirse a partir de los años 60. Se creó el concepto de subdesarrollo como una nueva categoría. Los países de ALC interpretaron sistemáticamente la sociedad y prepararon planes de desarrollo y de reformas estructurales. Las Naciones Unidas y el Gobierno de EEUU a través de la Alianza para el Progreso, apoyaron ese proceso y contribuyeron a la reflexión y a la elaboración de doctrinas y conocimientos. Se crearon organizaciones financieras para apoyar estas iniciativas. En la visión y los objetivos, se retomaron los principales ejes de los países centrales, especialmente aquellos relacionados con el crecimiento económico sostenido, la equidad, la estabilidad y las reformas políticas y sociales. La visión política influyó notablemente en los enfoques que se formularon a lo largo de los 60 y 70, coexistiendo formulaciones conservadoras, reformistas y revolucionarias.

Las visiones de desarrollo se vincularon predominantemente al crecimiento, modernización, construcción institucional, reforma social, reparto del poder tradicional, independencia económica, apropiación de los recursos naturales y de sus rentas, desarrollo de sectores modernos básicos. Inicialmente, el concepto de pobreza, no fue un eje central del análisis. Los países que tuvieron oportunidad de hacer reformas profundas y guiar su proceso de desarrollo desde las estrategias y las políticas, optaron por la apropiación nacional de los recursos naturales que generaban las principales rentas, la creación de sectores modernos basados en tecnologías de punta y con fuerte participación del Estado, la redistribución de rentas a través de servicios públicos y la creación de empleo. En realidad existió escasa atención por el desarrollo de las actividades económicas de los pobres. Quedaba implícito que el crecimiento terminaría con la pobreza y las desigualdades.

2. La pobreza.

En los años 70 se difunde progresivamente la preocupación específica por el tema de la pobreza, como un aspecto parcial y prioritario del desarrollo. Esta orientación contó con el apoyo decisivo de los organismos de cooperación internacional. No es que anteriormente el concepto no existiera. El mismo, estaba implícito en los ejes de equidad, distribución y reformas sociales. La pobreza se consideraba como una categoría simple, asociada al desempleo o a la falta de oportunidades derivada del escaso dinamismo económico. En los años 80, se comenzó a aportar mayor claridad en la definición de la pobreza como una categoría social compleja que superaba el problema más manifiesto de las limitaciones de ingresos y patrimonio, las cuales daban lugar a las necesidades básicas insatisfechas. Se incorporaron elementos de segregación cultural, de exclusión, vulnerabilidad, debilidad frente al poder, deficiencias de capital humano y otros elementos asociados a las barreras objetivas y subjetivas para el acceso a las oportunidades que ofrece la sociedad moderna.

En la práctica y salvo excepciones, el combate a la pobreza ha sido una prioridad enunciada, aunque no siempre efectiva de los gobiernos, cuyas decisiones habitualmente se inclinan a satisfacer demandas de los grupos sociales mejor organizados y con mayor influencia en los procesos políticos. Los pobres, son pobres entre otras cosas por su desorganización y exclusión social que ha determinado su subordinación histórica y su escasa capacidad para poner presión detrás de sus demandas. Estas dificultades para enfrentar el problema de la pobreza, se agudizan cuando se trata de pobreza rural, medio en el cual las dificultades para plantear demandas son aun mayores. La pobreza en ALC constituye un fenómeno esencialmente rural. La proporción de pobres es mayor en el medio rural que en el urbano y en la mayoría de los países la mayor proporción de los pobres habitan el medio rural. Ello explica que los programas de reducción de la pobreza tengan alta importancia en el medio rural.

Los indicadores, no registran disminuciones significativas e irreversibles de la pobreza en el continente. Mientras tanto, sube significativamente el número absoluto de pobres. Lo que está en discusión, es la efectividad de los métodos empleados para reducir la incidencia de la pobreza, la prioridad de los gobiernos y los presupuestos asignados y la propia administración de los recursos. También se debería considerar cuáles serían los niveles de pobreza si no hubieran existido los esfuerzos realizados.

Aunque los esfuerzos no hayan sido tan considerables como los comprometidos y a pesar de las debilidades para diseñar e implementar programas de alivio de la pobreza, en las últimas dos décadas han existido avances en la lucha por la reducción de la pobreza. Una serie de iniciativas supranacionales bajo el liderazgo de las Naciones Unidas –compromiso del milenio-, con apoyo de la cooperación de los principales países centrales, del FMI, del BM y de bancos regionales, ha favorecido un compromiso cada vez mayor de los gobiernos para reducir la incidencia de la pobreza. La afirmación tiene aun mas valor si se la considera en el marco de los tiempos históricos necesarios para procesar cambios sociales de la magnitud propuesta.

Las estrategias de los gobiernos para el combate a la pobreza, han tenido dos orientaciones principales:

- Por un lado, se fortalecieron los mecanismos tradicionales y permanentes, generalmente organizados por ministerios y orientados a mejorar la formación de capital humano. En las últimas décadas se ha mejorado notablemente la cobertura y la calidad de los servicios de educación, salud, seguridad social, regulación laboral, formación profesional, infraestructura básica, por mencionar los principales. Ha existido una fuerte contribución de los organismos multilaterales y bilaterales para el financiamiento y el mejoramiento de la estrategia de implementación de programas más eficaces en los ámbitos mencionados.
- Por otro lado, desde los años 70, han comenzado a difundirse programas y proyectos especiales, con mayor o menor autonomía de los ministerios de línea, que se apartan de la lógica general de los ministerios, de las instituciones y de las reglas tradicionales. Estos programas y proyectos buscan innovar procesos y a diferencia de las actividades regulares de las instituciones, frecuentemente tienen una cobertura geográfica y un plazo de ejecución limitado. Estos rasgos les dan incluso un carácter experimental o piloto. En relación a las estrategias empleadas, se subraya la importancia de los programas basados en fondos de inversión social por un lado y los programas de desarrollo rural por otro. Los organismos de cooperación y financiamiento multilaterales y bilaterales han tenido una influencia decisiva, tanto en el financiamiento como en el aporte conceptual y estratégico a estos programas.

3. Los programas de desarrollo rural y el FIDA.

Los programas de desarrollo rural, apuntan esencialmente a fortalecer la capacidad de los pobres rurales para generar riqueza. Los mismos se diferencian de los programas de inversión social, los cuales tienen por objetivo esencial, el mejoramiento en la satisfacción de necesidades básicas. Los programas que apuntan al aumento de los ingresos, requieren un compromiso mayor de los beneficiarios y de los actores locales.

Las transformaciones estructurales de las sociedades, constituyen procesos prolongados y conflictivos. En términos históricos, los conceptos de subdesarrollo /desarrollo de la periferia, combate a la pobreza y desarrollo rural, tienen menos de medio siglo. Son conceptos recientes e inmaduros. Sin embargo, el conocimiento y las ideas han progresado

significativamente. Por el contrario los logros en materia de la ciencia aplicada a políticas y estrategias es todavía insuficiente.

La proporción de pobres oscila en valores semejantes a los de dos décadas atrás, pero el número de pobres y excluidos ha aumentado significativamente. La debilidad del respaldo político al interior de los países y la escasa eficacia de las políticas aplicadas hasta el presente aparecen como la explicación principal. Sin embargo en los últimos cinco años parece haberse producido una inflexión positiva para mejorar los resultados en materia de desarrollo y reducción de la pobreza. Países muy importantes del continente –Brasil, México, Chile- están marcando una tendencia promisoria. La iniciativa del milenio y los programas de canje de deuda abren también nuevas oportunidades. La historia de las ciencias sociales y la aplicación de sus teorías al mejoramiento de las condiciones de vida de las sociedades abren una brecha de optimismo en relación al desarrollo de ALC y al alivio de la pobreza.

El diseño de los proyectos apoyados por FIDA, ha tenido modificaciones sustanciales desde que se aprobaron las primeras operaciones a fines de los años 70. Las tendencias han estado determinadas por las estrategias y políticas del propio fondo, por las políticas de los gobiernos prestatarios, por los enfoques de las otras agencias de cooperación, por los desarrollos experimentados por las organizaciones de la sociedad civil y por la influencia del mundo académico.

- Los países y sus estados centrales cambiaron profundamente, modificando las formas de intervención sobre la economía y la sociedad. Cambiaron las políticas, la normativa, las instituciones y sus prioridades.
- Con el cambio en las estrategias de los gobiernos, se produjeron cambios muy significativos en la sociedad civil y en particular entre los actores vinculados al desarrollo, al medio rural y al combate contra la pobreza. Las intervenciones de los gobiernos y de los organismos de cooperación debió adecuarse a los nuevos aliados surgidos de los procesos de reforma y reducción del estado central.
- Paralelamente cambiaron las formas de intervención, las prioridades y las políticas de los organismos de cooperación que conforman los aliados estratégicos del FIDA en la asistencia a los gobiernos, lo cual necesariamente ha influido sobre los enfoques del FIDA.
- Asimismo, debe destacarse la importancia de los cambios producidos en el conocimiento resultante de la acumulación de experiencias, lo cual permitió ir mejorando las herramientas para la interpretación de la realidad y la propuesta de cursos de acción basados sobre teorías cada vez más sólidas

A los efectos de este trabajo, se han distinguido tres fases en la evolución del diseño y la ejecución de programas y proyectos de desarrollo rural. La primera fase es la de los proyectos de desarrollo rural integrado (dri), que se inicia en la primera mitad de los años 70 y que con variantes, se continúa hasta finales de los 80. la segunda fase, son los proyectos de los años 90, basados en la crítica de los dri y tomando en cuenta las reformas estructurales de los países. La tercera etapa, se ha abierto en los últimos dos o tres años y se relaciona con un esfuerzo redoblado de la comunidad internacional para combatir la pobreza, lo cual eleva la prioridad del desarrollo entre los gobiernos y se apoya también en las críticas de la fase anterior y elabora propuestas para mejorar la efectividad. El FIDA ha

tenido un papel central en este proceso, en particular en los años 90 cuando el BID y el BM redujeron su apoyo al desarrollo rural. Como todo intento de distinguir etapas en el desarrollo de hechos sociales, los límites no son nítidos, por lo tanto subjetivos y en cada etapa se pueden distinguir elementos del pasado o del futuro. La clasificación está ligada a la predominancia de determinados cursos de acción y pensamiento. El interés de ordenar el análisis en etapas, permite considerar nuestra situación actual en un marco de perspectiva que facilita y profundiza la crítica.

4. Los proyectos DRI.

En los años 60, el BM y el BID, comenzaron a financiar proyectos de desarrollo agrícola. Entonces, se interpretaba la falta de dinamismo en las inversiones y el crecimiento, como el resultado de la escasa oferta tecnológica adaptada a los países de ALC y a la presencia de barreras para la adopción y la modernización, consecuencia de la debilidad de los servicios de investigación y asistencia técnica, la escasez de crédito supervisado, las deficiencias de infraestructura, la debilidad de la clase empresarial y los problemas estructurales. Los proyectos de desarrollo ganadero del BM y los proyectos de fortalecimiento de los servicios de crédito y extensión del BID fueron ejemplos que se replicaron en numerosos países entre los años 60 y 70. Los mismos fueron característicos de esas primeras etapas. Asimismo, hubo inversión en investigación agronómica, fortalecimiento de la enseñanza, de la infraestructura de riego y caminos. El enfoque generalizado no fue dirigido a reducir la pobreza rural, sino a aumentar las inversiones y la producción.

En los años 60, en el mundo predominaban las políticas autárquicas y en los países periféricos estaba presente la preocupación por el autoabastecimiento alimentario. Ello hacía necesario promover una elevación sustancial de la productividad de los pequeños productores quienes dominaban una fracción importante de las tierras arables, las cuales explotaban bajo tecnologías de baja productividad. Pocos años más tarde la denominada revolución verde pretendió dar una solución al problema, intensificando la producción a través de insumos e inversiones sofisticadas. El concepto de combate a la pobreza probablemente implícito, no era el factor que guiaba la estrategia.

Bajo esa visión, en los 70, comenzaron a difundirse los Proyectos de Desarrollo Rural Integrado (DRI). Estos proyectos, fueron concebidos para regiones caracterizadas por la elevada densidad de población campesina, reducida productividad, escasa adopción de tecnología, debilidad de los servicios sociales y de apoyo a la producción (crédito, comercialización, tecnología), deterioro de los recursos naturales, insuficiencia de infraestructura. Los objetivos se centraron en el fortalecimiento de la producción en base a una estrategia de provisión de servicios e infraestructura. La reducción de la pobreza estaba generalmente mencionada entre los objetivos, pero estaba implícito que mejorando los apoyos a la producción, los pobres se comportarían con la racionalidad de pequeños empresarios, aprovecharían las oportunidades y superarían el rezago de productividad e ingresos. Estos proyectos no tuvieron el impacto esperado. Hoy se interpreta que entonces no se identificó con claridad las limitaciones de los actores y de las sociedades rurales para acceder a las oportunidades que se hacían disponibles.

Este modelo se aplicó a lo largo de las décadas del 70 y el 80. Los magros resultados, condujeron a sucesivos ajustes, los cuales atacaron aspectos operativos e institucionales, aunque la estrategia general se mantuvo relativamente sin cambios. Las principales modificaciones se orientaron a simplificar la ejecución, a reducir el número de componentes y mejorar la gestión. Los objetivos se mantuvieron centrados en la elevación de la productividad, especialmente a través de la oferta de tecnología, infraestructura y financiamiento. Se mantuvo un trasfondo de revolución verde. Las instituciones centrales en la implementación de estos proyectos fueron los Bancos Nacionales y los Ministerios de Agricultura que hasta los años 90, mantenían en cada país millares de extensionistas en sus nóminas.

Hacia el fin de los años 80, comenzó en casi todos los países de ALC, una etapa de ajuste estructural que implicó profundos cambios en el gasto y en la gestión del Estado. Ello condujo a la desaparición o a la reducción de la escala de operaciones, tanto de los Bancos de Desarrollo como de los servicios de extensión. El vacío de servicios provocado por el repliegue del estado, favoreció el desarrollo de servicios privados sustitutivos. Uno de los más notables y exitosos es sin duda la expansión de los servicios financieros privados no bancarios. Pero además las reformas se acompañaron por procesos de apertura comercial y reducción de subsidios al consumo de alimentos lo cual desfavoreció las producciones locales y aumentó las dificultades para hacer viable un desarrollo basado en pequeños productores integrados al mercado. El cambio de contexto provocó una modificación estratégica sustantiva de los conceptos de desarrollo rural

Los programas de desarrollo comunitario. Los resultados mediocres obtenidos a través de los DRI, el cambio de contexto macroeconómico y un mayor conocimiento y comprensión de la pobreza como un fenómeno complejo, indujeron al BM y al BID a modificaciones radicales en sus respectivas modalidades de apoyo al DR. Se suspendió el énfasis en la tecnología y el crédito y se orientaron hacia estrategias más ligadas con el desarrollo comunitario, los servicios básicos, la infraestructura y el capital humano. Se entendió que la estrategia dri beneficiaba principalmente a los menos pobres, mientras que las estrategias de desarrollo comunitario alcanzaban a todos.

Los programas del FIDA. Por el contrario, el FIDA y algunas agencias bilaterales, durante los 90, fortalecieron sus actividades de apoyo al DR con un enfoque de elevación de la producción y los ingresos, manejo de recursos naturales y promoción de la microempresa. Se modificó el enfoque sociológico y la caracterización del grupo meta, se reconoció en la pobreza y la exclusión un factor que imponía complejas limitaciones al desarrollo que no serían superadas a través de la simple provisión de servicios e infraestructura. Se mejoraron los procesos de focalización y de búsqueda de la equidad y se fortaleció el enfoque de género y de apoyo a comunidades indígenas.

5 El FIDA en el marco de los DRI.

El FIDA inició sus operaciones en ALC a fines de los 70, pocos años después de haberse puesto en marcha los primeros proyectos DRI financiados por el BM y el BID, los cuales representaron el modelo natural para las intervenciones del FIDA. Las operaciones tenían

objetivos múltiples incluyendo reducción de la pobreza, aumento de la oferta de alimentos y desarrollo tecnológico. Entonces no se diferenciaba con la claridad de hoy las especificidades correspondientes a las estrategias de desarrollo agrícola, de desarrollo rural o de reducción de la pobreza. El FIDA mantuvo desde el inicio un planteo estratégico estricto en el sentido de apoyar operaciones que beneficiaran a los pobres rurales y la producción de alimentos. Debe subrayarse que la producción de alimentos y la consideración de los problemas nutricionales, tuvieron mucha mayor importancia de la que tienen hoy en día. Estos dos conceptos fueron los pilares de una visión estratégica del FIDA, todavía escasamente detallada.

En aquellos años, el programa del FIDA se determinaba para cada país y el instrumento principal que existió fue el de las misiones especiales de programación (MEP) que realizaron investigaciones detalladas para algunos países del continente. De dichas investigaciones resultaron recomendaciones estratégicas para las operaciones del FIDA en el respectivo país y una serie de perfiles de proyectos, los cuales generalmente eran formulados y aprobados. No existía una estrategia explícita del FIDA ni tampoco de las divisiones regionales para el diseño de los proyectos. Tácitamente las operaciones se guiaban por criterios estratégicos, los cuales eran en esencia compartidos por el staff de las diversas divisiones del FIDA.

Habría que mencionar además que durante las etapas iniciales, la escasa experiencia acumulada y las urgencias de la propia construcción de la institución, motivaron una reducida capacidad operativa para relacionarse con los gobiernos, alcanzar acuerdos con los mismos y poner en marcha el ciclo de proyectos en los diversos países del continente. Ello dio lugar a que se generalizara el financiamiento del desarrollo a través de numerosos proyectos iniciados por otros organismos (BM, BID). Esta modalidad permitió una mayor agilidad en los desembolsos y habilitó una rápida presencia del FIDA en el continente. En la mayoría de los casos, el FIDA estableció ciertos componentes o ciertas condicionalidades en el diseño para favorecer el logro de sus objetivos específicos relacionados con la pobreza y la alimentación. Bajo esta modalidad se ejecutaron algunos proyectos DRI, pero también se ejecutaron algunas operaciones relacionadas con el fondeo de bancos de desarrollo. En estos casos, el FIDA buscó incluir en los reglamentos de crédito cláusulas que favorecieran especialmente a los campesinos pobres y la producción de alimentos. Se podría decir que durante la primera mitad de la década de los 80 la mayoría de las operaciones se relacionaron con proyectos que no eran iniciados por FIDA y donde no existieron muchos espacios para negociar una estrategia y un diseño específico. Por estas razones, se compartió la estrategia DRI propuesta por el BM y el BID en aquellos años.

En la segunda mitad de los 80, la debilidad de los resultados alcanzados, el creciente desinterés de los bancos por los proyectos DRI, el fortalecimiento institucional del FIDA y de su visión estratégica, la maduración de las relaciones directas con los gobiernos y las dificultades de ejecución y de entendimiento con las instituciones cooperantes que eran a la vez los principales financiadores, determinaron que FIDA comenzara a controlar todo el ciclo de diseño y ejecución de los proyectos, lo cual favoreció también la discusión estratégica al interior de PL y del FIDA.

Los proyectos DRI. Los proyectos DRI se caracterizaban por una serie de aspectos que vale la pena resumir. Resultaron paradigmáticos para el análisis del período los proyectos DRI del BM en el NE de Brasil, del BID en otros estados brasileños y los ejecutados en Colombia con financiamiento de ambos bancos. Entre 1974 y 1986, el BM aprobó 23 proyectos DRI en el NE, con una inversión total de USD 3.3 miles de millones, de los cuales el BM financió el 42%. Posteriormente el banco aprobó nuevos proyectos aunque se modificó la estrategia.

El diseño de los proyectos DRI generalmente era muy detallado, estableciéndose directivas minuciosas para todo el período de ejecución del proyecto. Se indicaban los paquetes tecnológicos, los métodos de extensión, los cursos de capacitación, los caminos y obras de riego que se construirían, con sus respectivos planos o trazados, se establecía el padrón de cultivos en las tierras regadas, el monto de crédito y de insumos que se emplearían, etc. El concepto de sistema de producción se fortaleció en aquellos años. En buena medida, la estrategia consistía en forzar a través del crédito y el asesoramiento, la adopción de sistemas de producción considerados óptimos. Estas características del diseño atribuían a los proyectos una fuerte inflexibilidad que dificultaba su ejecución a medida que se modificaba el contexto bajo el cual el diseño había sido formulado.

Los proyectos DRI, heredan la visión de las economías cerradas, con fuerte presencia del Estado sustituyendo el papel del mercado y reducido espacio para las iniciativas del sector privado. Este marco relacionado con una sociedad civil débil generó un sistema sin incentivos para la eficiencia y la sostenibilidad y un sesgo hacia una conducción populista, asistencialista, politizada y sujeta a la fuerte influencia de los funcionarios. Fueron proyectos diseñados para fortalecer la capacidad de producción de los pobres y se transformaron en mecanismos de reparto de bienes públicos sin impactos significativos en la elevación de la riqueza y en la sostenibilidad. A su vez, siendo proyectos locales, ejecutados en períodos de tiempo limitados y a menudo desconectados de las políticas nacionales, tuvieron dificultad para consolidar sus logros en los casos en que los hubo.

P. Simoni realizó una síntesis de varias evaluaciones efectuadas por el BM acerca de sus proyectos en Brasil, que constituyen una buena síntesis de los proyectos DRI en el continente, ya que se pueden generalizar la mayoría de las conclusiones. A continuación se presenta una reseña crítica tomando muchos elementos de la síntesis de Simoni.

Objetivos y componentes. Los proyectos DRI se caracterizaron por la multiplicidad de objetivos. Se analizaban las comunidades, en las cuales se encontraban innumerables deficiencias en la provisión de servicios e infraestructura. Se suponía que si no se levantaba el nivel de todos los factores considerados limitantes, no sería posible alcanzar resultados. Ello daba lugar a múltiples objetivos a los cuales correspondían múltiples componentes y actividades a ser ejecutadas por el proyecto. En 10 proyectos del nordeste de Brasil, con presupuesto superior a los USD 100 millones c/u, ejecutados entre 1974 y 1983, los mismos tuvieron un promedio de 12 componentes. El crédito ascendió en promedio al 23%, la construcción de caminos al 20%, la extensión, investigación, comercialización, capacitación e infraestructura hidráulica al 30%. Además había componentes de salud, educación y la propia gestión del proyecto.

Coordinación entre agencias coejecutoras. La ejecución se llevaba a cabo por parte de las agencias del gobierno, las cuales ejecutaban directamente la totalidad de las acciones por administración con sus propios cuadros de personal y equipos. Los componentes eran ejecutados por las agencias del gobierno especializadas. Participaban así en la ejecución los ministerios de agricultura, los centros de investigación, los institutos de formación profesional, las agencias de comercialización, los ministerios de obras públicas, de educación, de salud, a menudo los de bienestar social o planificación. Existía asimismo el concepto que estas agencias debían fortalecerse para mejorar su gestión, lo cual llevaba a gastos elevadísimos en personal, equipos y capacitación. La coordinación entre agencias fue generalizadamente deficiente. La gestión pública en ALC no se caracteriza por ser rigurosa en cuanto a cumplir ciclos de gestión: planificación, cumplimiento de plazos y presupuesto, evaluación de actividades y resultados, retroalimentación en los sucesivos ciclos de planificación, etc. Por esas razones, la coordinación que permitiría levantar simultáneamente las diversas restricciones que enfrentaba el grupo meta, nunca pudo cumplirse. En muchos casos, para superar estas limitaciones, los propios proyectos asumieron las funciones y fue corriente en esos años observar unidades ejecutoras que adquirían maquinaria vial, que daban crédito, que contrataban médicos, que realizaban investigación agronómica, etc.

Gestión de los proyectos. Los proyectos generalmente se ejecutaban a través de una UEP situada en un ministerio. Mas tarde fueron cobrando autonomía para superar las barreras que suponían las reglas de control de gastos de los ministerios. La ejecución ha tenido desempeños generalmente por debajo de las expectativas y de los planes. La selección de personal fue hecha a través de procedimientos a menudo no competitivos y signados por factores políticos. Tampoco se apreció las limitaciones que se imponían al logro de los resultados como consecuencia de los deficientes métodos de gerencia. Como directores no se elegían gerentes sino –generalmente- buenos agrónomos. Tampoco existieron incentivos y motivaciones explícitas para mejorar la gestión de los proyectos. La debilidad de los usuarios y beneficiarios de los servicios de los proyectos para apropiarse de los mismos, la modalidad clientelística en el manejo de las cosas públicas, la insuficiencia e ineficacia de los controles, la debilidad de las prácticas de gestión, determinaron que en mayor o menor medida los proyectos se desviaran de sus objetivos iniciales, alcanzaran pobres resultados y fuesen apropiados por los responsables de la ejecución y sesgados por intereses personales y políticos. Más allá de los problemas de diseño, las limitaciones en la modalidad de ejecución afectaron significativamente el logro de resultados.

Participación y apropiación por los beneficiarios. La contrapartida de la apropiación de los proyectos por los funcionarios, fue la exclusión de los usuarios y beneficiarios de las decisiones y de la propiedad de los proyectos. Ha sido una práctica extendida que los responsables de la ejecución crearan alianzas con líderes locales fortaleciendo modalidades clientelísticas para transferir inversiones y servicios a los beneficiarios. Estas modalidades generalmente han obstaculizado el fortalecimiento de organizaciones locales independientes y capaces de plantear demandas y prioridades nacidas localmente que estuvieran en condiciones de ser apropiadas y garantizar su sostenibilidad.

La prioridad de la producción agrícola. El diseño de los proyectos y su modalidad de ejecución, -analizados con la perspectiva histórica que los actores de entonces no tuvieron-

se basaba en supuestos equivocados respecto del comportamiento y las aspiraciones de la sociedad rural excluida. Existió una falta de comprensión acerca de la diferente visión del mundo y de las diferentes expectativas del grupo meta en comparación con los funcionarios del gobierno ejecutores de proyectos, los expertos de las agencias de cooperación y los teóricos del desarrollo. El razonamiento que sustentaba los proyectos era sencillo. Son pobres pero adoptando la tecnología que nosotros sabemos que produce resultados, aumentará la producción y los ingresos y serán menos pobres. Todo el énfasis del desarrollo fue puesto sobre la producción agropecuaria, la tecnología, los sistemas de producción y su adopción. La discusión sobre el desarrollo se centraba sobre la suficiencia de la oferta tecnológica, las características de los paquetes a recomendar, los sistemas de producción y el cálculo de las necesidades de financiamiento para adoptar el paquete. Los éxitos fueron muy escasos en términos de adopción y mejoramiento de los ingresos. En el mejor de los casos fueron pequeños empresarios quienes se beneficiaron de la oferta de los proyectos. Los pobres quedaron al margen. En aquel entonces, no se consideró que la mayoría de los ingresos de las familias rurales en las regiones pobres provenían de los salarios y de actividades no estrictamente agrícolas. No existieron mecanismos para promover la microempresa y el empleo no agrícola.

El crédito El crédito fue siempre uno de los componentes más voluminosos de los proyectos. Los responsables de la operación de crédito fueron los bancos nacionales. Predominaba el concepto del *crédito supervisado* que consistía –en forma esquemática– en que los extensionistas hacían los planes de desarrollo, los cuales constituían una garantía en sí mismos de la capacidad de repago del cliente. El resultado, fue un fracaso. El proceso ayudó a terminar con la mayoría de los bancos de desarrollo del continente y a reformar los que quedaron. El sistema de crédito se volcó a financiar paquetes tecnológicos en lugar de clientes y decidir operaciones en base a los criterios de extensionistas en lugar de adecuarse a las reglas del mercado financiero.

La infraestructura. Los proyectos DRI destinaron una proporción importante de su presupuesto a infraestructura de caminos, agua potable e irrigación. Generalmente se siguieron los mismos principios de diseño que para los restantes componentes. Los funcionarios y técnicos establecían antes de comenzar el proyecto cuáles obras se realizarían. Ello significaba que a menudo se ejecutaran obras que habían perdido relevancia y no se pudieran construir aquellas que habían ganado prioridad.

6. Fase II. El desarrollo rural de los 90, luego de las reformas estructurales.

A principios de los 90, los magros resultados de los DRI junto a las reformas estructurales de los países y al cambio de contexto mundial, puso fin a los DRI, tal como se venían diseñando y ejecutando. El análisis crítico, los avances teóricos y el debate para reconstruir una estrategia de promoción del desarrollo rural y combate a la pobreza, no se detuvo exclusivamente en señalar los errores de los DRI, sino que acumuló lecciones y conocimientos deducidos de la experiencia, los cuales permitieron un mejoramiento significativo de la teoría del desarrollo rural y del combate a la pobreza. Si bien los avances de la teoría progresaron, subsisten deficiencias de implementación de las operaciones, fallas

en las políticas y todavía insuficiente prioridad por parte del sistema político y de los gobiernos para transferir poder hacia los pobres rurales.

La ruptura de los DRI, abrió dos caminos en los esfuerzos de la cooperación por apoyar el desarrollo rural. El BM y el BID predominantemente optaron por una estrategia de desarrollo comunitario. Los proyectos de desarrollo municipal del NE de Brasil –con variantes- se han replicados en numerosos países del continente. El BID ha diseñado programas similares y ha desarrollado una línea de programas de fortalecimiento de servicios agropecuarios. Estos organismos, han reducido sus esfuerzos por la reducción de la pobreza a través de la promoción de actividades productivas de los pobres. Optaron por estrategias de satisfacción de necesidades básicas y de fortalecimiento de la infraestructura, bajo una perspectiva de desarrollo local. A través de estos mecanismos se crea empleo, se mejora la infraestructura y se fortalece el capital humano y las instituciones locales.

Los rasgos principales de estos programas son: (i) una estricta focalización de las comunidades/ municipios a ser atendidos. (ii) criterios de descentralización de las decisiones, tomadas en el terreno por las autoridades locales con participación de las organizaciones de la comunidad. (iii) inversiones priorizadas de acuerdo a las demandas de los usuarios. (iv) los servicios son contratados en el sector privado a fin de minimizar la burocracia. (v) los proyectos son de ejecución flexible, solamente regulados por reglas que garantizan el cumplimiento de los objetivos y la correcta administración de los fondos.

El FIDA frente a la nueva generación de proyectos. Por el contrario, el FIDA y algunas agencias bilaterales, durante los 90, fortalecieron sus actividades de apoyo al DR con un enfoque de elevación de la producción y los ingresos, manejo de recursos naturales, promoción de la microempresa e incorporación de la mujer a los procesos productivos. Se modificó el enfoque sociológico y la caracterización del grupo meta, se reconoció en la pobreza y la exclusión un factor que imponía complejas limitaciones al desarrollo que no serían superadas a través de la simple provisión de servicios e infraestructura. Se mejoraron los procesos de focalización y de búsqueda de la equidad y se fortaleció el enfoque de género y de apoyo a comunidades indígenas.

La visión que fue madurando asumió que los proyectos debían facilitar el acceso a los instrumentos que permitiesen a los pobres participar en los mercados y elevar sus ingresos y su patrimonio en forma sostenible. Se adoptaron asimismo los conceptos estratégicos característicos de los programas de la década, especialmente los **fondos** de financiamiento de iniciativas locales, las **demandas** locales guiando las actividades de los proyectos, la **privatización** de las actividades de los proyectos y la **descentralización** de las decisiones para ponerlas cerca de los beneficiarios. Ello obligó al desarrollo de nuevas metodologías y actividades más específicas y en consecuencia se modificaron los sistemas de ejecución. Asimismo, se buscaron nuevas alianzas estratégicas para la implementación de los proyectos para sustituir los servicios que ofrecían los bancos de desarrollo y las agencias de extensión del gobierno.

Desde principios de los 90, la División para ALC del FIDA, comenzó a negociar con los gobiernos, la implementación de proyectos diseñados bajo la nueva estrategia. Los proyectos de Perú (FEAS), Honduras (Plandero), México (Puebla) y Uruguay (Pronappa),

diseñados entre 1991 y 1993, son –entre otros- algunos de los primeros proyectos de la nueva generación que apoyaron iniciativas formuladas localmente o *meta proyectos* como se les llamó en la MEP de México (1992). Los rasgos distintivos, fueron:

- (i) énfasis en invertir la lógica anterior, de manera de financiar demandas locales en lugar de promover una oferta de estandarizada, definida por técnicos y funcionarios.
- (ii) Como complemento del concepto de demanda se establecieron mecanismos para financiar en forma flexible la diversidad de iniciativas locales nacidas de demandas. Para esto se crearon fondos de financiamiento de iniciativas locales.
- (iii) privatizar los servicios de apoyo al desarrollo, de manera de ir creando un mercado de servicios capaz de elevar la calidad y la adecuación a las necesidades del cliente rural. Los servicios de asistencia técnica (extensión) y los servicios financieros fueron los que convocaron mayor atención por parte de los responsables del diseño e implementación.
- (iv) descentralizar las decisiones, tomándolas en el territorio, de manera de facilitar la apropiación de los instrumentos de desarrollo puestos a su disposición.
- (v) Sustituir la lógica de desarrollo agrícola como eje del desarrollo y elevar la importancia del apoyo a actividades económicas no agrícolas y el empleo.

Un análisis crítico de la experiencia. Los proyectos que se diseñaron/ ejecutaron durante los 90, -con variantes- siguieron los lineamientos indicados. Si bien se superaron muchos de las limitaciones de los DRI, tampoco consiguieron satisfacer plenamente las expectativas y presentaron debilidades, las cuales se sintetizan en los siguientes aspectos:

- Los resultados en la práctica no fueron tan alentadores como se esperaba, especialmente porque se cambiaron los mecanismos, pero se mantuvieron las relaciones de poder relativamente sin cambios. La debilidad de las organizaciones de los pobres y en general de la sociedad rural local, no les permitió asumir el liderazgo del proceso de cambios. Los funcionarios, los políticos y aun las nuevas organizaciones privadas prestadoras de servicios mantuvieron el poder que les proporciona ser intermediarios y administradores de los recursos de promoción del desarrollo.
- Guiar los procesos por las demandas de los pobres requiere el fortalecimiento de quienes demandan para disponer de la información y de los conocimientos necesarios para elegir y estar en condiciones de fundamentar razonablemente sus planteos. Si falla la capacidad de generar demandas, el proceso puede caer en las manos de los funcionarios que hacen volver el mecanismo al estilo anterior caracterizado por programas estandarizados guiados por la oferta.
- En segundo lugar, un mecanismo guiado exclusivamente por la demanda, -aún asumiendo la legitimidad de esta- tiende a concentrar sus beneficios sobre los sectores mas aptos y competitivos y a mantener la exclusión de los que han tenido menor acceso a los conocimientos e informaciones que les permiten mejorar sus propuestas, de manera que se mantiene la exclusión de los mas vulnerables. Para compensar esta desventaja que inhibe la equidad de acceso a las oportunidades, sería necesario fortalecer los grupos de mujeres, los campesinos sin tierra, los indígenas y otros grupos especialmente excluidos. Este esfuerzo de fortalecimiento diferencial, ha sido débil, inexistente o guiado por los

antiguos conceptos asistencialistas que inhiben el empoderamiento genuino de los grupos vulnerables. Por esta razón, no han sido consistentes en los proyectos, ni demasiado exitosos, los esfuerzos de promoción de la equidad. La mayoría de los beneficios se concentraron sobre quienes ya estaban en mejores condiciones.

- Otro aspecto ligado a las relaciones de poder, tiene que ver con la debilidad de los procesos de descentralización y cesión de las decisiones a los actores locales. El mantenimiento de controles centralizados de las decisiones –a pesar de las reglas estipuladas–, inhibió la apropiación y facilitó la continuidad del control burocrático. Es cierto también que la propia debilidad de las organizaciones locales, entre otras limitaciones, adolece de criterios democráticos de gestión y a menudo es dominada por relaciones de *cazicazgo* vinculadas a las organizaciones políticas nacionales. La descentralización aplicada rigurosamente, puso muchas decisiones en las manos de líderes locales autoritarios.
- Generalmente el enfoque de negocios, los conceptos de mercado y comercialización, de calidad y de adecuación a las demandas, ha sido un factor débil de las iniciativas empresariales de los pobres. Los profesionales que administran los proyectos y los técnicos de las organizaciones que prestan servicios, son débiles a este respecto. Tienen un enfoque generalmente agronómico, tecnológico y productivista. Esta debilidad supuso en la mayoría de los proyectos un obstáculo considerable para el fortalecimiento de actividades económicas de los pobres.
- Desde que la agricultura y la producción de alimentos es una actividad generalizada entre los pobres, cuando se piensa en términos de desarrollo, generalmente se piensa en términos de desarrollo agrícola. Este enfoque es otra debilidad que no se ha superado sistemáticamente. En primer lugar una minoría de la población progresa económicamente como empresarios. En segundo lugar, la agricultura no debe ser considerada la única actividad económica. En la mayoría de las regiones pobres de ALC, predomina la población sin tierra y los principales ingresos provienen del empleo asalariado. Fortalecer la inserción en los mercados de trabajo y el desarrollo de la microempresa deberían tener tanto o mayor énfasis que la producción agropecuaria.
- Los proyectos DRI se ejecutaban generalmente en un ministerio y estaban sometidos a la rigidez de la administración pública, lo cual representaba obstáculos para una ejecución descentralizada y flexible, basada en fondos que responden a demandas y contratación de servicios privados. Para facilitar la ejecución de la nueva generación de proyectos, se promovió la autonomía de los mismos, creando verdaderos entes autónomos con sus propias reglas de administración. El problema es que esta modalidad si bien agiliza la ejecución, no resulta sostenible. No se fortalecen instituciones ni se facilita la generación y aplicación de políticas de largo plazo. La ausencia o debilidad del marco de políticas de desarrollo rural, es una dificultad que enfrenta la gestión del FIDA.

6. El umbral de la tercera generación. La estrategia 2002.

6.1 La nueva estrategia.

El FIDA y la División de ALC, han formulado estrategias detalladas para sus intervenciones en el período 2002/ 06. Las respectivas propuestas, que son complementarias, se apoyan en los logros de los últimos años, a la vez que trazan directivas para superar algunos de los problemas sin resolver y mejorar la efectividad de las intervenciones. Estas iniciativas, por la profundidad de sus planteos, sientan las bases para una tercera generación de proyectos de combate a la pobreza rural a través de la elevación de la riqueza generada por los pobres.

En su esencia, la estrategia del FIDA, profundiza los objetivos vinculados al fortalecimiento de la sociedad rural local, de manera de mejorar el acceso de sus miembros a las oportunidades del desarrollo y mejorar su posición frente al poder y al statu quo. Se reduce notablemente el énfasis en los aspectos materiales y en la oferta de bienes y servicios para poner el eje en el capital humano y social. Este enfoque tiene a su vez una serie de connotaciones entre las cuales habría que destacar la necesidad de fortalecer la oferta de servicios y adaptarla a los usuarios, mejorar la equidad de acceso para todos los miembros de la sociedad rural y adecuar las instituciones del gobierno, de la sociedad civil y las prestadoras de servicios a esta nueva concepción.

El FIDA enfoca **su misión** en la reducción de la pobreza no como algo a hacer *por los pobres*, sino como la creación de alianzas entre gobiernos, agencias de cooperación y ONG para enfrentar la tarea de promover la creación de las condiciones bajo las cuales los pobres puedan valerse de sus habilidades y talentos para encontrar el camino para superar la condición de pobreza. Para ello, se plantea tres objetivos estratégicos que abarcan una nueva concepción del desarrollo rural y del combate a la pobreza.

- (i) Apoyar el fortalecimiento de las organizaciones e instituciones de los pobres rurales y promover la formación de alianzas estratégicas, de manera de mejorar las relaciones de poder y la participación de los actores locales en las decisiones que les conciernen. Fortalecer a través de la organización y las alianzas, capacidades que les permitan acceder a oportunidades del mercado, a servicios sociales básicos y a infraestructura. La debilidad de las organizaciones e instituciones hacen difícil establecer vínculos con los mercados y socios externos y dificultan el poder de negociación en el relacionamiento con agentes públicos o privados externos al territorio. Estos objetivos, requieren de un fortalecimiento del capital humano y social local. Construir estas capacidades es un proceso prolongado, pero ello es ineludible si se desea promover el desarrollo socio económico local y reducir la pobreza. Asimismo, resulta indispensable fortalecer las capacidades de los gobiernos nacionales y locales a fin de que puedan responder mejor a las necesidades y demandas de las organizaciones de los pobres rurales. En este sentido, será necesario adecuar la oferta de servicios a los nuevos conceptos de construcción de capital humano y a las especificidades de los usuarios.

- (ii) A través de sus intervenciones, el FIDA mejorará el acceso equitativo de los pobres rurales, a recursos naturales productivos y a la tecnología. Asimismo, se apoyarán las actividades necesarias para neutralizar las resistencias a los procesos de reforma agraria y de reparto de recursos. Los proyectos tendrán entre sus prioridades, la mitigación de las presiones sobre los recursos naturales y la consecuente destrucción del ambiente, a través de la difusión del conocimiento acerca de tecnologías apropiadas para el manejo sostenible de recursos naturales en ambientes frágiles y con elevada presión demográfica. Asimismo, se procurará introducir criterios de manejo de riesgos y de la vulnerabilidad asociados con el deterioro de los recursos y las catástrofes naturales.
- (iii) El FIDA apoyará los esfuerzos de los gobiernos por mejorar el acceso competitivo y sostenible de los pobres rurales a mercados financieros y a mercados de bienes y servicios. El FIDA fortalecerá especialmente un enfoque de negocios sostenibles y de generación de ingresos diversificados provenientes de la agricultura, de la microempresa y del trabajo asalariado. Se promoverá asimismo que los servicios financieros y de apoyo a la producción, adecuen su estrategia a la especificidad de los usuarios de las regiones pobres rurales.

6.2 Principales elementos de la nueva estrategia.

El FIDA mantiene su preocupación por mejorar el diseño de los proyectos, pero simultáneamente ha aumentado su interés por la supervisión y el seguimiento de las operaciones a fin de reducir las fallas de ejecución y por fortalecer el diálogo político con los gobiernos. Asimismo ha estrechado su coordinación con los donantes y con las organizaciones de beneficiarios y de la sociedad civil para acelerar el logro de resultados. Los principales elementos prácticos que guían la nueva estrategia y esta tercera generación de proyectos que se está iniciando, se sintetizan a continuación:

Las relaciones de poder. Estos objetivos estratégicos suponen una transformación de las relaciones de poder de manera de permitir una elevación de la capacidad de negociación de los pobres y de la posibilidad de elegir y guiar el desarrollo de sus localidades, de sus organizaciones y de sus familias. En síntesis, fortalecer la capacidad de hacer valer sus propuestas como sujetos activos, superando la pasividad de aceptar las ofertas que otros deciden. Los conceptos de democracia, transparencia, participación y equidad son centrales y antagónicos con muchas prácticas tradicionales del populismo latinoamericano caracterizado por el caciquismo, la apropiación de los bienes públicos por políticos y funcionarios y el autoritarismo que niega la posibilidad de optar. Un problema importante es que estas limitaciones todavía empapan a las organizaciones locales de cualquier naturaleza.

El conocimiento y su aplicación a la gerencia y a los métodos de promoción del desarrollo. El complemento inseparable del mejoramiento de las relaciones de poder, es la elevación del capital humano, el fortalecimiento del conocimiento, el desarrollo de teorías mejor definidas que guíen las políticas y las estrategias de las organizaciones públicas o privadas. Los conceptos de desarrollo rural en las agencias de los gobiernos, suelen por un lado tener escasa prioridad y por el otro, estar atados a modelos que no han variado

substantialmente desde la época de los dri y continúan basados en conceptos de oferta de servicios e intermediación a través de los funcionarios.

Las políticas impulsadas por la cooperación internacional y algunos instrumentos como la condonación de deudas, han permitido una elevación de la prioridad para los gobiernos del desarrollo rural y del combate a la pobreza. Este paso, sin duda que facilitará la implementación de políticas permanentes y de largo plazo, superando las limitaciones de los proyectos ejecutados en pequeñas áreas durante pocos años. Por otro lado, es posible que existan mayores posibilidades de supervisión y control de los resultados obtenidos a través de las inversiones para el desarrollo. Estas tendencias se verifican en varios países y debe ser una oportunidad que el FIDA debe aprovechar para mejorar el diálogo político con los gobiernos y con las agencias de cooperación involucradas.

Otro aspecto, se relaciona con las estrategias, los métodos, los procesos y en general con lo que tiene que ver con el encuentro entre –por un lado- las teorías del desarrollo que han mejorado notablemente con los conceptos de empoderamiento y capital humano y por otro lado, con la práctica concreta aplicada a la implementación de proyectos, políticas y estrategias de desarrollo, donde los progresos parecen mas lentos. Para decirlo en forma sencilla, no existe un conocimiento consistente y generalizado, acerca de métodos y acciones que garanticen el logro de objetivos como el empoderamiento, el fortalecimiento democrático de las organizaciones locales, el mejoramiento en el acceso a mercados y otras metas semejantes. Muchas veces se obtienen resultados excelentes, otras veces son menos exitosos y en otras oportunidades se llega a fracasos evidentes. El desarrollo de las ciencias y las teorías conduce a un mejoramiento de la práctica y del logro de objetivos. Hay que reconocer que el desarrollo rural es una rama todavía inmadura de las ciencias sociales, sobre la cual es preciso profundizar en el conocimiento y en su generalización hacia los actores que trabajan en el terreno. Las elites de los ministerios, de las ong, de las universidades o de la cooperación internacional, han modernizado sus enfoques, pero rara vez existen los mecanismos que hacen posible la crítica constructiva, la retroalimentación y el aprendizaje generalizado a partir de las experiencias.

Existe una inercia explicable en el conocimiento y la práctica de los agentes de desarrollo que son principalmente funcionarios, líderes, profesionales y políticos. Estos agentes son quienes hacen la gerencia de los programas, planifican, ejecutan las actividades cotidianas y juzgan los resultados. Son notorias las deficiencias de implementación que tienen los proyectos de desarrollo rural. Estas limitaciones se manifiestan en dos planos principales. Por un lado, los aspectos metodológicos, los procesos y las prácticas que conducen al logro de los resultados, como se comentó arriba. Por otro lado, en los aspectos gerenciales relacionados con el manejo de equipos, el logro de eficiencia y eficacia, los procesos de planificación, seguimiento, control, aprendizaje y retroalimentación, los incentivos, la gestión de recursos humanos, de los riesgos, de los tiempos, la comunicación y la gestión de una imagen, etc. En general los procesos de gerencia son improvisados por profesionales sin experiencia ni formación en la materia. Se suele alcanzar una eficacia satisfactoria en los aspectos relacionados con la contabilidad y la gestión financiera, áreas donde existe un control estricto por parte de agencias del gobierno y de la cooperación.

Está naciendo una oportunidad para mejorar la gestión del desarrollo, la cual deberá fortalecerse. El aumento de la prioridad por el desarrollo rural permitirá que la preocupación acerca de los resultados obtenidos deje de ser un asunto exclusivo de los ministerios de agricultura o bienestar social. En muchos países, los ministerios de finanzas y las secretarías presidenciales comienzan a intervenir en esta materia, porque existen compromisos de cumplimiento de metas firmados con organismos multilaterales y garantizados por las instancias más altas del gobierno.

La necesidad de una aproximación programática. Las intervenciones tradicionales, han sido limitadas en el espacio y el tiempo. Los resultados, no se llegan a consolidar y es imposible asegurar la sostenibilidad. Por este motivo, el carácter programático es una tendencia que se va consolidando en la estrategia del FIDA. Para ello, es central el diálogo político con los gobiernos.

La misión de catalizar los esfuerzos de la cooperación internacional. El FIDA hace especial hincapié en este aspecto que es central. Se considera que la experiencia de los 90 con sus éxitos y dificultades le ha otorgado un liderazgo innegable en la promoción del desarrollo económico de los pobres rurales. En la actualidad, resulta prioritario, convocar a la cooperación internacional en el apoyo a iniciativas con mayores probabilidades de éxito. Al mismo tiempo, las directivas de la cooperación de fortalecer el combate a la pobreza y el carácter rural de esta, revalorizan la experiencia acumulada por FIDA y le dan relieve a las alianzas estratégicas.

El enfoque territorial. En el pasado, los proyectos tenían un enfoque dirigido a los pobres como si estos tuvieran una actividad separada de los agentes locales no pobres. Generalmente se hacía mucho hincapié en la necesidad que todas las actividades de los proyectos estuviesen concentradas en el grupo meta. El mejor conocimiento del funcionamiento de la sociedad rural, ha derivado en un enfoque de carácter territorial, reconociendo las interrelaciones entre actores rurales y urbanos que comparten un territorio, dentro del cual la potenciación del desarrollo dependerá de la participación de numerosos actores, algunos de ellos pobres y otros no pobres. De otra forma, el desarrollo económico, difícilmente pueda ser liderado por los pobres, pero estos pueden formar alianzas estratégicas con operadores no pobres que les permitan superar la condición de pobreza. Los proyectos apoyarán estas alianzas estratégicas, flexibilizando los criterios de focalización. Es posible que de las actividades de los proyectos obtengan beneficios actores no pobres igual que como los consiguen los importadores de camionetas 4x4. La conducción debe tener claridad acerca de los objetivos y los instrumentos de intervención y adecuados mecanismos de medición de impactos para verificar en qué medida se reparten los beneficios entre pobres y no pobres y cómo mejorar el posicionamiento de los pobres.

Los componentes y las actividades. Un primer aspecto que debe subrayarse, es que se deben mantener los principios de los cambios de los 90. Esto es esencialmente:

- (i) Los proyectos son un proceso flexible que debe adaptarse a las necesidades y demandas de los usuarios. Los proyectos deben ser mecanismos que más que apoyar actividades preconcebidas, deben identificar oportunidades y satisfacer necesidades y demandas locales. Se debe abandonar el concepto de que los

proyectos son actividades definidas por los funcionarios, lo que a menudo deriva en que las actividades son funcionales a sus prioridades. Se debe poner por delante las prioridades, las propuestas y las demandas de los usuarios. Esto requiere un esfuerzo explícito de comunicación y entendimiento entre los actores y los operadores de los programas.

- (ii) En la medida que lo que debe dominar es la flexibilidad y la adecuación a demandas, se debe mantener los conceptos de fondos flexibles de financiamiento de iniciativas locales. La discusión se centra ahora, en cuál es el alcance de estos fondos, qué actividades son elegibles y bajo qué condiciones. Un debate central es acerca de la posibilidad de participar en el financiamiento de inversiones privadas y colectivas, ya que no está en discusión el financiamiento de inversiones públicas.
- (iii) La privatización de los servicios y el fortalecimiento de los mercados de servicios. Este concepto atraviesa por los servicios de asistencia técnica, los servicios financieros y los servicios de acceso a mercados. Asimismo, es central a este respecto, la necesidad de adecuación de la oferta a las especificidades de los usuarios, aspecto no necesariamente satisfecho hasta el presente.
- (iv) La descentralización, orientada a dejar la mayor parte de las decisiones de los programas en manos de los actores locales. Este es un aspecto esencial del empoderamiento y del fortalecimiento de las instituciones locales. Las principales dificultades provienen de las resistencias de los funcionarios y políticos a ceder sus prerrogativas y la debilidad de las organizaciones locales para tomarlas en sus manos. Lo cierto es que los avances son lentos y cuando se dan se dan en un contexto de tutelaje que no representa un progreso significativo.
- (v) Se debe mantener la visión de que el mejoramiento de los ingresos rurales deberá basarse en alternativas diversificadas y complementarias, abriendo espacios no solamente para la agricultura sino también para la microempresa, las actividades comerciales y el mejoramiento de las oportunidades para el trabajo asalariado.
- (vi) Se fortalece asimismo la visión de equidad, el reconocimiento de que la sociedad rural mantiene en su seno situaciones de inequidad significativas que afectan especialmente a las mujeres, a los campesinos sin tierras, a los jóvenes y a los ancianos y a las minorías culturales y étnicas. Todos estos grupos postergados y de mayor vulnerabilidad tienen un notable potencial de participación en las actividades económicas locales, que debe ser promovido, favoreciendo las condiciones para su puesta en valor. Estas condiciones deben basarse en la especificidad de los apoyos para quienes son diferentes. La programación de los modelos de intervención debe reconocer estas diferencias y ajustar las estrategias adecuadamente.
- (vii) Los pobres manejan sus recursos naturales mediante prácticas a menudo ancestrales que mantuvieron durante siglos el equilibrio entre las necesidades vitales y la preservación ambiental. El aumento de la densidad de población y el desarrollo de oportunidades comerciales, ha puesto una presión adicional sobre los recursos naturales que ha derivado en su empobrecimiento y destrucción en la mayoría de las regiones con altas densidades de población pobre. Esta tendencia debe revertirse en el arco de pocas generaciones, de lo contrario, se

enfrentarán procesos de destrucción irreversibles. Los procesos de mejoramiento de recursos naturales, como los de desarrollo productivo, requieren de una elevación significativa de la organización y el capital humano local.

7. Conclusiones y recomendaciones.

Fortalecer criterios de ejecución. Especialmente

- (i) gerencia. Sistemas de planificación, seguimiento, control, aprendizaje, retroalimentación. Gestión de RRHH, de riesgos, de la comunicación y la imagen. No transmitir imagen asistencialista sino de promoción de negocios.
- (ii) Métodos y prácticas para lograr resultados en empoderamiento, descentralización, equidad, acceso, capital humano, alianzas en el territorio. Gestión de fondos de financiamiento de inversiones.

Fortalecer diálogo político y enfoque programático con los gobiernos.

Fortalecer alianzas con la cooperación.

Fortalecer la generalización del conocimiento y los conceptos entre los ejecutores. Pasar de un conocimiento de elites a un conocimiento generalizado. Superar las ideas asistenciales y de oferta en los ejecutores directos de las actividades.