

Apéndice 1 La visión de la familia rural sobre el bienestar rural

Los siguientes son extractos del documento *From Vision to Action: A Sector Strategy*, 1997 (De la visión a la acción: Una estrategia de sector). El enfoque adoptado en este plan de acción se sustenta en esta visión.

La visión del bienestar rural

- El crecimiento rural se comparte ampliamente entre la agricultura privada y competitiva y la agroindustria como el principal motor de crecimiento.
- Las unidades agrícolas familiares y las actividades no agrícolas crean abundantes oportunidades de empleo remunerado para hombres y mujeres.
- Los pobladores rurales administran los suelos, el agua, los bosques, las tierras de pastoreo y la pesca de una manera sostenible.
- Los habitantes rurales están vinculados a mercados de productos, insumos y financiamiento que funcionan bien.
- Los pobladores rurales tienen acceso a atención médica, agua limpia y saneamiento, oportunidades de educación y a suficientes alimentos nutritivos.
- Los marcos normativos, la inversión pública y los servicios productivos y sociales fundamentales son provistos y financiados de una manera pluralista, descentralizada y participativa.

Lista de comprobación estratégica para el desarrollo rural

- Las políticas macroeconómicas y sectoriales son estables. Los regímenes de divisas, comercio e impositivos no discriminan contra la agricultura, sino que son bastante similares para el sector rural y el urbano.
- Se promueve el crecimiento de la agricultura privada minimizando las distorsiones en los mercados de insumos y productos y mediante el desarrollo de mercados para productos agropecuarios y agroindustriales, tanto en el plano nacional como internacional.
- Los programas de inversión pública y de gastos para la infraestructura económica y social, la salud, la nutrición y la educación no discriminan contra las poblaciones rurales ni contra los pobres rurales.
- Las fincas de gran tamaño y las grandes empresas agroindustriales no reciben privilegios especiales y no pueden reducir la competencia en los mercados de productos, insumos, tierra o crédito.
- La estructura agraria es dominada por operadores familiares eficientes y tecnológicamente sofisticados quienes dependen principalmente de su propia mano de obra familiar. Se reconocen explícitamente los derechos y las necesidades de las mujeres agricultoras y de las jornaleras.
- Se promueve activamente el acceso y la seguridad en la tenencia de la tierra y los derechos sobre el agua. El alquiler restrictivo de la tierra lesiona a los pobres. Donde la distribución de la tierra es muy desigual, es necesaria la reforma agraria. Los enfoques descentralizados, participativos y asistidos por el mercado para llevar a cabo la reforma agraria pueden funcionar mucho más rápido que la expropiación emprendida por organismos autónomos dedicados a la reforma agraria.
- Los sectores público y privado se complementan entre sí en la generación y difusión del conocimiento y de las tecnologías. El financiamiento del sector público es sumamente importante para áreas de interés limitado del sector privado, como la investigación estratégica, la extensión para pequeños agricultores y disseminación de sistemas y técnicas sostenibles de producción.
- Los programas de desarrollo rural movilizan las capacidades, los talentos y la mano de obra de la población rural, mediante la participación del sector privado.
- Los programas de desarrollo rural se diseñan de forma que los pobres rurales y otros grupos vulnerables estén plenamente involucrados en la identificación, el diseño y la ejecución de los programas. De lo contrario, las élites rurales se adueñarán de la mayor parte de los beneficios.

Apéndice 2 Estadísticas básicas sobre pobreza, indicadores sociales, desigualdad, estructura demográfica y económica

Este Apéndice presenta las estadísticas básicas concernientes a la pobreza, proyecciones demográficas y a la taxonomía de las economías en la región con respecto a la importancia relativa de la agricultura y los sectores rurales no agrícolas en economías nacionales seleccionadas. En conjunto, estas estadísticas cuantifican la pobreza, urbana y rural, muestran por qué la pobreza rural es un problema fundamental que debe ser abordado y por qué esto continuará siendo así por varios años, así como las distintas estructuras económicas donde se encuentra la pobreza rural.

Pobreza

Cuadro A2.1 Porcentaje de pobres en la población urbana y rural
(cifras de población en millones)

<i>Año</i>	<i>Población total</i>	<i>Total de pobres</i>	<i>Pobres extremos urbanos/(%) pobl. urbana</i>	<i>Pobres extremos rurales/(%) pobl. rural</i>	<i>Porcentaje de pobres de la pobl. total</i>	<i>Pobres urbanos/(%) pobl. urbana</i>	<i>Pobres rurales/(%) pobl. rural</i>
1986	408,3	136,2	9,7	24,8	33,4	25,4	50,8
1989	431,9	161,2	12,8	31,0	37,3	30,3	54,2
1992	455,7	182,3	13,3	37,4	40,0	31,7	61,4
1995	479,3	175,9	11,3	32,9	36,7	29,2	57,6
1998	501,3	173,5	11,1	31,0	34,6	27,5	55,6

Fuente: Wodon, Quentin, Rodrigo Castro-Fernandez, Kihoon lee, Gladys Lopez-Acevedo, Corrinne Siaens, Carlos Sobrado y Jean-Philippe. 2001. *Poverty in Latin America: Trends (1986-1998) and Determinants*. Tre, Banco Mundial, 11 de abril, 2001 (mimeografía).

Cuadro A2.2: Pobreza urbana-rural en LCR
(porcentaje)

<i>Año</i>	<i>Total de pobres (millones)</i>	<i>Pobres urbanos del total de pobres</i>	<i>Pobres rurales del total de pobres</i>
1986	136,2	52,3	47,7
1989	161,2	57,1	42,9
1992	182,3	57,0	43,0
1995	175,9	58,3	41,8
1998	173,5	59,2	40,9

Fuente: Calculado de Ibid.

Cuadro A2.3 Pobreza rural en América Latina y el Caribe 1986-1998

<i>Indicador</i>	<i>Unidad</i>	<i>1986</i>	<i>1989</i>	<i>1992</i>	<i>1995</i>	<i>1998</i>
Total de pobres en LCR	millones	136,2	161,2	182,3	175,9	173,5
Pobres extremos en LCR	millones	58,8	78,6	91,4	81,7	80,9
Pobres rurales	millones	65,0	69,2	78,4	73,5	70,9
Pobres rurales como % del total de pobres en LCR	porcentaje	47,7	42,9	43,0	41,8	40,9
Total de pobres extremos rurales	millones	31,7	39,6	47,7	42,0	39,5
Pobres extremos rurales como % de los pobres extremos en LCR	porcentaje	53,9	50,4	52,2	51,4	48,8
Población rural	millones	127,8	127,6	127,7	127,6	127,5
Pobres rurales como % de la población rural	porcentaje	50,9	54,2	61,4	57,6	55,6
Pobres extremos rurales como % de la población rural	porcentaje	24,8	31,0	37,4	32,9	31,0

Fuente: Calculado de Ibid.

Cuadro A2.4 Pobreza urbana en América Latina y el Caribe 1986-1998

<i>Indicador</i>	<i>Unidad</i>	<i>1986</i>	<i>1989</i>	<i>1992</i>	<i>1995</i>	<i>1998</i>
Total de pobres en LCR	millones	136,2	161,2	182,3	175,9	173,5
Total de pobres extremos en LCR	millones	58,8	78,6	91,4	81,7	80,9
Pobres urbanos (en millones)	millones	71,2	92,0	103,9	102,5	102,7
Pobres urbanos como % del total de pobres en LCR	porcentaje	52,3	57,1	57,0	58,3	59,2
Total de pobres extremos urbanos (en millones)	millones	27,1	39,0	43,7	39,8	41,4
Pobres extremos urbanos como % de los pobres extremos en LCR	porcentaje	46,1	49,6	47,8	48,7	51,2
Población urbana	millones	280,5	304,3	327,9	351,7	373,8
Pobres urbanos como % de la población urbana	porcentaje	25,4	30,2	31,7	29,1	27,5
Pobres extremos urbanos como % de la población urbana	porcentaje	9,7	12,8	13,3	11,3	11,1

Fuente: Calculado de Ibid.

Cuadro A2.5 Cantidad de pobres en las zonas rurales y urbanas de América Latina y el Caribe (población en millones)

<i>Indicador</i>	<i>Unidad</i>	<i>1986</i>	<i>1989</i>	<i>1992</i>	<i>1995</i>	<i>1998</i>
Recuento urbano	porcentaje	25,4	30,2	31,9	29,2	27,5
Total de población urbana	millones	280,5	304,3	327,9	351,7	373,8
Total de pobres urbanos	millones	71,2	92,0	103,9	102,5	102,7
Recuento rural	porcentaje	50,8	54,2	61,4	57,6	55,6
Total de población rural	millones	127,8	127,6	127,7	127,6	127,5
Total de pobres rurales	millones	65,0	69,2	78,4	73,5	70,9

Fuente: Calculado de Ibid.

Gráfico A2.1 La alta incidencia de la pobreza extrema es un fenómeno rural

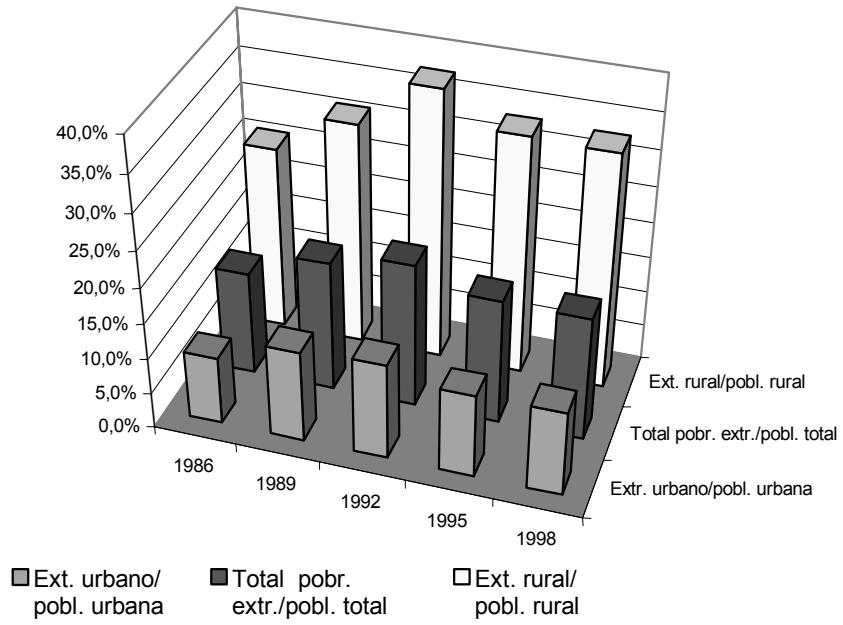


Gráfico A2.2 Incidencia de la pobreza — nacional, rural y urbana

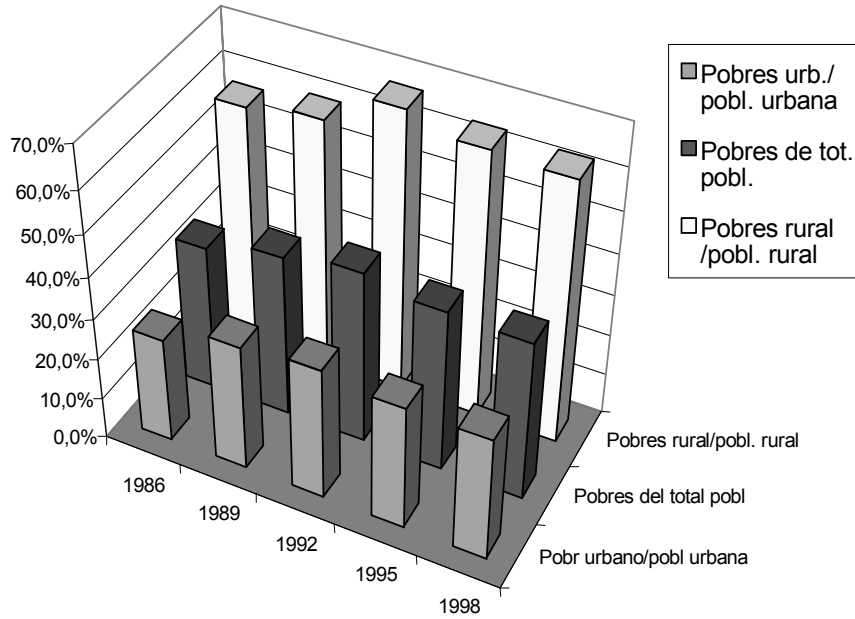
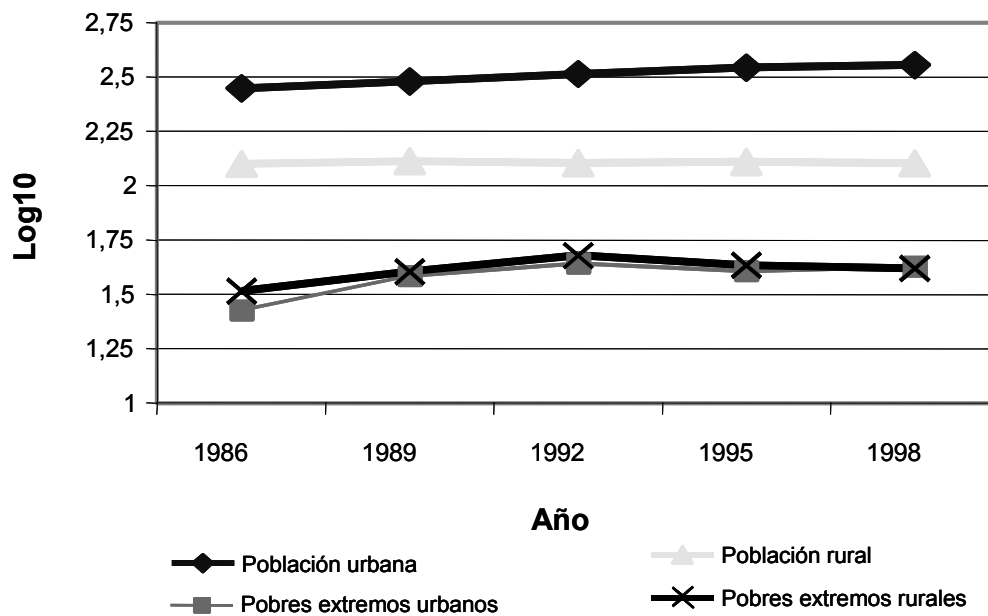


Gráfico A2.3 Tendencias de la pobreza extrema en América Latina y el Caribe



Cuadro A2.6 Acceso a electricidad, agua y teléfono por país, 1986-1996

País/ Año	Nacional			Urbano			Rural			PCPIB en 1995 US\$	Tamaño muestra ampliada (millones)	% de pobl.
	Electricidad	Agua	Teléfono	Electricidad	Agua	Teléfono	Electricidad	Agua	Teléfono	PIB	Pobl. muestreada	
Bolivia												
1996	66,5	60,5		93,9	83,4		25,0	25,7		921,3	4,6	60,3
Brasil												
1986	81,1	67,7		95,8	82,8		41,7	27,3		4278,5	135,6	98,3
1989	85,1	70,8		96,9	83,6		51,2	33,7		4333,1	144,1	99,0
1995	90,7	78,3	20,5	98,4	88,6	25,1	61,6	39,5	3,3	4417,5	152,4	95,7
1996	91,9	81,6	23,6	98,7	91,3	28,6	67,2	46,5	5,2	4480,3	154,4	95,7
Chile												
1992	87,7	86,1		94,3	97,5		59,1	36,5		3502,1	13,5	98,0
1998	96,8	90,2	14,3	99,6	99,3	16,4	80,7	37,1	2,0	4419,2	14,5	100,5
Colombia												
1995	94,6	84,2	39,5	99,7	97,8	62,3	87,2	65,0	6,9	2407,2	20,2	54,9
1996	91,7	81,7	39,9	98,9	97,9	60,4	80,6	56,8	8,3	2410,2	23,4	62,4
El Salvador												
1995	74,3	44,5	14,1	94,7	66,9	25,4	49,8	17,4	0,4		3,2	54,9
1996	75,7	47,8	16,7	94,9	69,2	30,1	52,4	21,9	0,4		3,2	54,6
Guatemala												
1989	50,1	53,1		88,0	80,0		27,7	37,2			5,8	65,2
1999	61,2	61,2		90,3	88,8		42,3	43,2			10,5	94,8

Cuadro A2.6 Acceso a electricidad, agua y teléfono por país, 1986-1996

<i>País/ Año</i>	<i>Nacional</i>			<i>Urbano</i>			<i>Rural</i>			<i>PCPIB en 1995 US\$</i>	<i>Tamaño muestra ampliada (millones)</i>	<i>% de pobl.</i>
	<i>Electricidad</i>	<i>Agua</i>	<i>Teléfono</i>	<i>Electricidad</i>	<i>Agua</i>	<i>Teléfono</i>	<i>Electricidad</i>	<i>Agua</i>	<i>Teléfono</i>	<i>PIB</i>	<i>Pobl. muestreada</i>	
Honduras												
1989	41,6	66,6		89,6	88,6		18,3	55,9		700,1	4,5	90,2
1992	55,5	87,0		88,4	92,5		31,6	83,1		699,1	5,0	91,7
1995	53,3			86,2			28,1			698,3	5,3	91,8
1996	59,3	87,3		94,8	96,7		31,7	80,0		703,6	5,6	91,0
México												
1984	87,3	79,3	15,8	95,2	89,1	23,4	73,7	62,6	2,8	3758,4	76,0	104,0
1989	89,2	78,1	18,2	97,2	90,9	27,9	76,1	57,5	2,6	3924,3	78,7	96,3
1992	91,3	77,5	21,5	97,2	88,0	29,5	75,5	49,6	0,4	4212,8	84,1	96,9
1994	93,5	79,6	25,8	97,6	89,6	35,2	82,4	52,6	0,6	4323,4	89,4	99,3
1996	93,1	83,1	26,5	97,5	92,1	35,7	81,5	59,1	2,0	4118,0	92,6	99,4
República Bolivariana de Venezuela												
1986	95,2	90,6		99,4	97,0		78,7	65,5		3496,1	17,9	101,7
1989	97,1	91,5		99,5	96,6		84,7	65,6		3245,7	19,4	101,8
1992	97,9	93,1		99,6	97,6		88,7	68,5		3725,4	20,4	99,6
1995	99,5	93,0		99,6	97,7		95,1	71,3		3537,2	21,9	100,0
1996	98,5	92,1		99,5	97,0		94,1	72,3		3449,4	22,3	100,0

Fuente: Wodon, Quentin. 2000. Estudio regional – Documento conceptual: “Public Spending And The Poor In LAC”. Mimeografía.

Gráfico A2.4 Tasa de fecundidad total

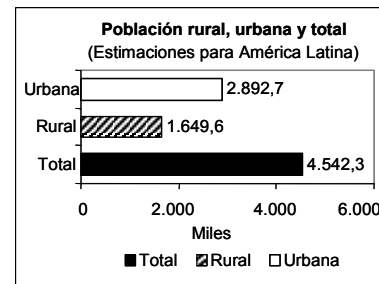
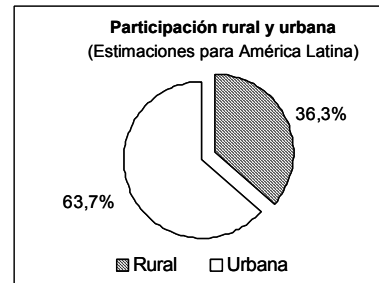
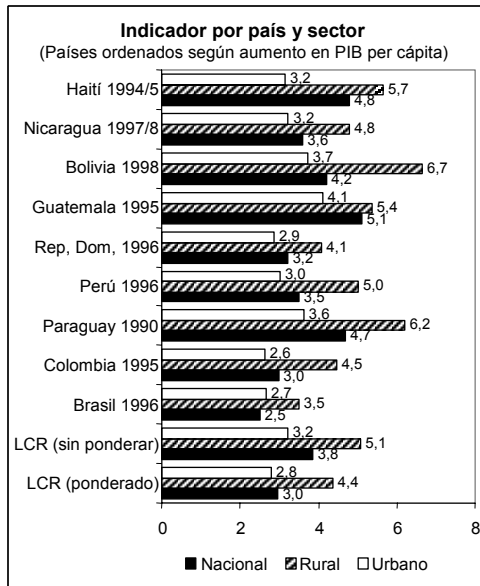
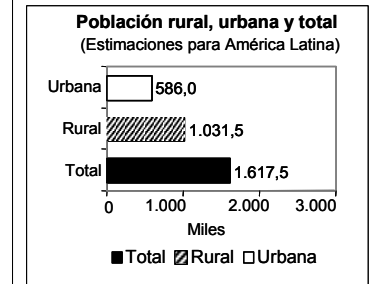
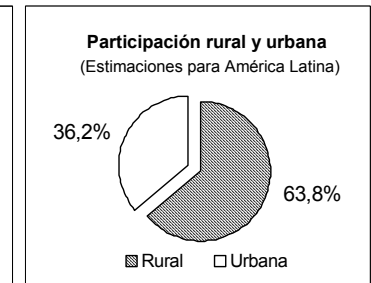
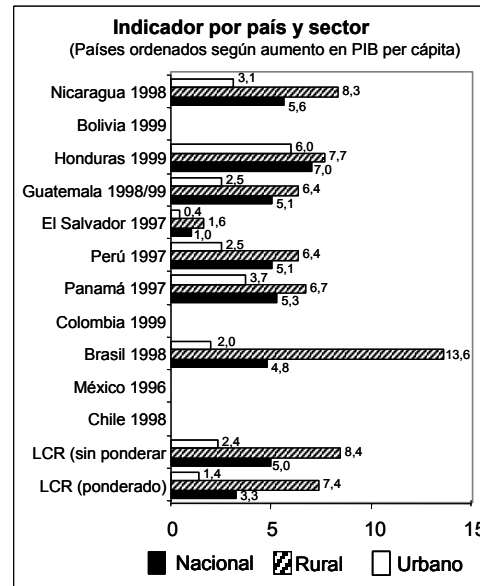


Gráfico A2.5 Niños entre los 6 y 11 años que trabajaban a la semana pasada



Nota: La tasa de fecundidad total = El promedio de hijos vivos que tendría una mujer durante toda su vida si a cada edad diera a luz de conformidad con las tasas de fecundidad imperantes respecto de cada edad específica.

Fuente: Los datos a nivel de país son de Gwatkin y otros (2000). La clasificación según el PIB per cápita se basa en comparaciones de paridades de poder adquisitivo del Banco Mundial. Las estimaciones para América Latina y el Caribe (LCR) son propias y para ellas se utilizó información demográfica y geográfica del Demographic Bulletin N° 63, enero 1999, CEPAL. El promedio ponderado para LCR se basa en ponderaciones de población nacionales.

Nota: El Gráfico representa la proporción de individuos en el correspondiente grupo etario que tenía un trabajo cuando se realizó la entrevista

Fuentes: Estimaciones propias basadas en encuestas sobre hogares. La clasificación según el PIB per cápita se basa en comparaciones de paridades de poder adquisitivo del Banco Mundial. Las estimaciones para América Latina y el Caribe (LCR) son propias y para ellas se utilizó información demográfica y geográfica del Demographic Bulletin N° 63, enero 1999, CEPAL. El promedio ponderado para LCR se basa en ponderaciones de población nacionales.

Wodon, Quentin. 2000. *Addendum to the Concept Paper for the Regional study on Public Spending and the Poor.*

Gráfico A2.6 Matriculación entre los 12 y 14 años de edad

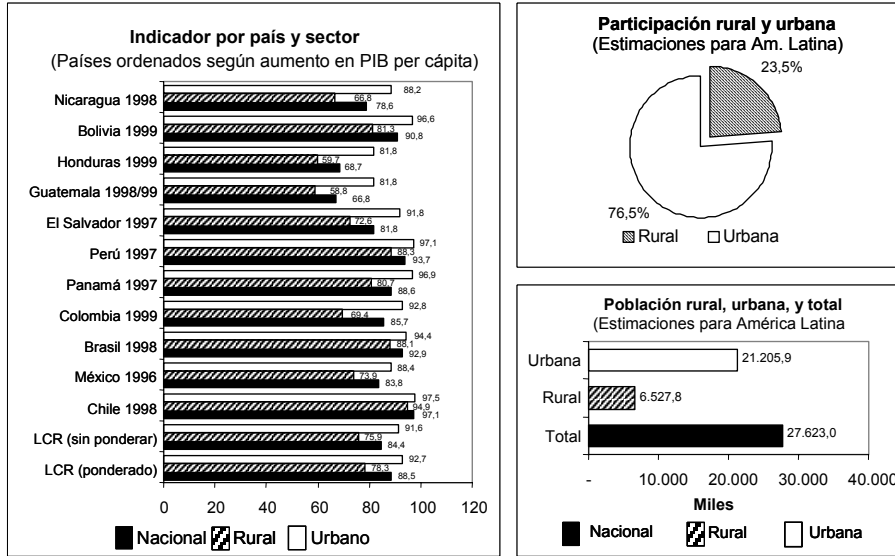
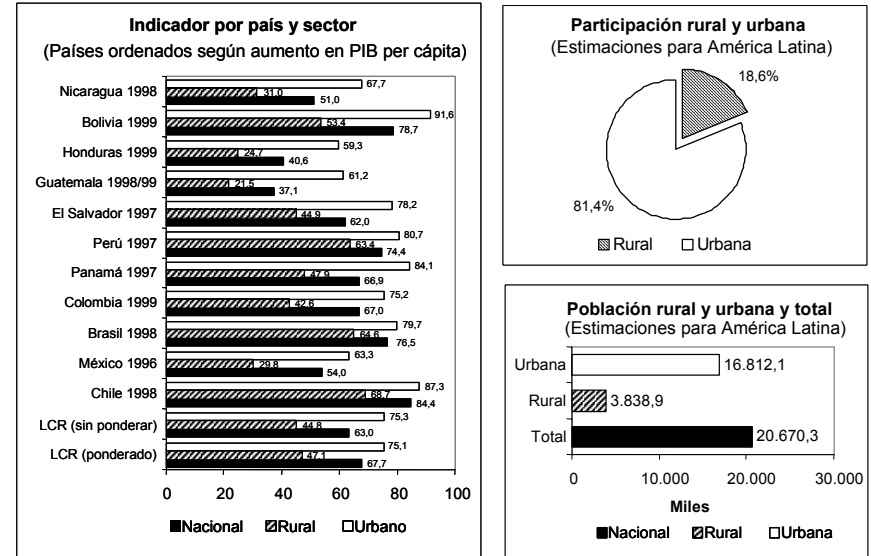


Gráfico A2.7 Matriculación entre los 15 y 17 años de edad



Fuente: Estimaciones propias basadas en encuestas sobre hogares. La clasificación según el PIB per cápita se basa en comparaciones de paridades de poder adquisitivo del Banco Mundial. Las estimaciones para América Latina y el Caribe (LCR) son propias y para ellas se utilizó información demográfica y geográfica del Demographic Bulletin N° 63, enero 1999, CEPAL. El promedio ponderado para LCR se basa en ponderaciones de población nacionales.

Nota: El Gráfico representa la proporción de individuos en el correspondiente grupo etario que asiste a la escuela.
Fuentes: Estimaciones propias basadas en encuestas sobre hogares. La clasificación según el PIB per cápita se basa en comparaciones de paridades de poder adquisitivo del Banco Mundial. Las estimaciones para América Latina y el Caribe (LCR) son propias y para ellas se utilizó información demográfica y geográfica del Demographic Bulletin N° 63, enero 1999, CEPAL. El promedio ponderado para LCR se basa en ponderaciones de población nacionales.
Wodon, Quentin. 2000. *Addendum to the Concept Paper for the Regional study on Public Spending and the Poor.*

Desigualdad

Gráfico A2.8 Desigualdad en los ingresos en 1986 y 1996

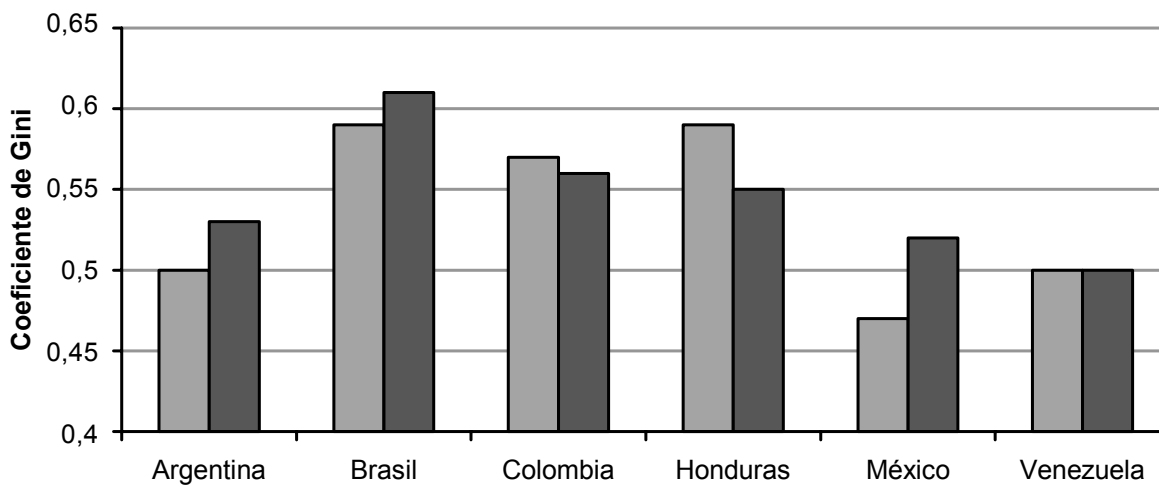
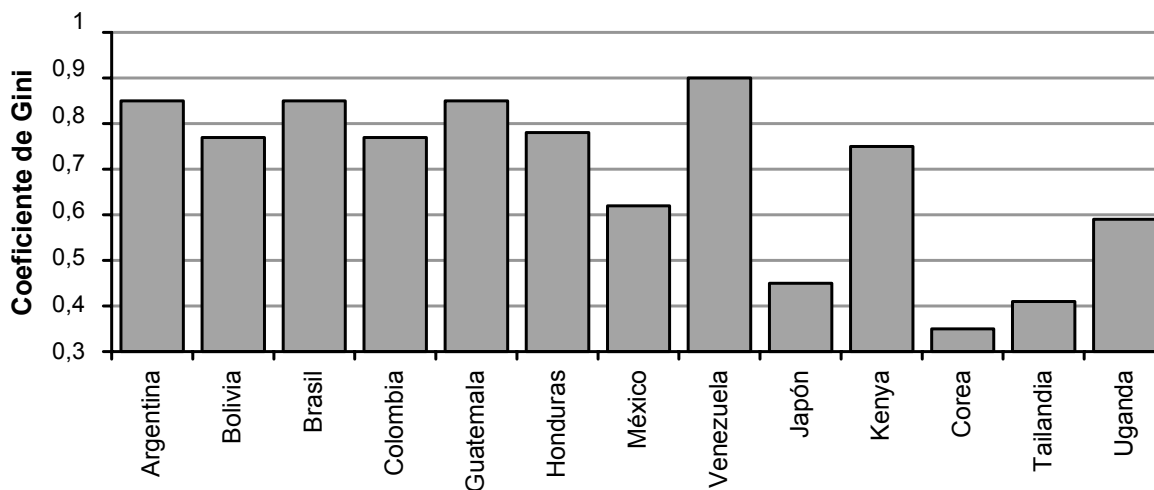


Gráfico A2.9 Desigualdad en la posesión de la tierra alrededor de 1980



Población

El cuadro siguiente resume la naturaleza altamente urbanizada de la región pero una casi constancia en las cifras absolutas del tamaño de la población rural.

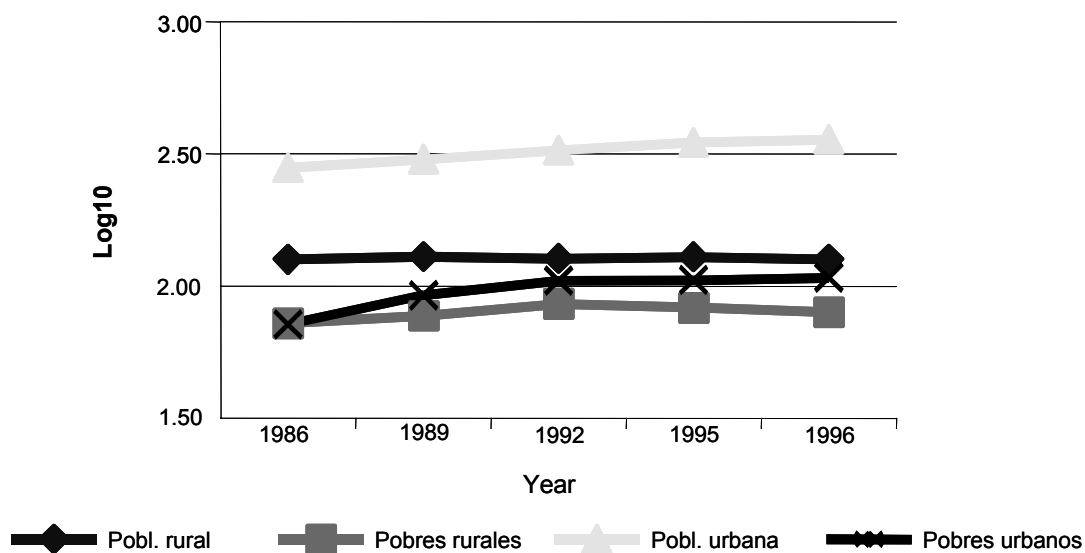
Cuadro A2.7 Proyección demográfica para la Región de América Latina y el Caribe
(en miles)

<i>Indicador</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2020</i>	<i>2025</i>	<i>2030</i>
Población total	519.141	557.649	595.036	631.115	665.092	696.657	725.535
Población rural	127.803	127.587	127.102	126.414	125.504	123.655	121.062
% del total	24,6	22,9	21,4	20,0	18,9	17,7	16,7
Población urbana	391.339	430.065	467.935	504.700	539.586	573.002	604.478
% del total	75,4	77,1	78,6	80,0	81,1	82,3	83,3

Fuente: FAO. 2000. <http://apps.fao.org/lim500/nph-wrap.pl?Population.LTS&Domain=SUA&Language=english>

Nótese que la proporción de 75:25 en la población urbana:rural en el año 2000 se convierte en 81:19 en el año 2020. No obstante, en este período de 20 años, la cifra absoluta de la población rural permanece casi igual (cerca de 126 millones, de 127,8 millones en el año 2000 a 125,5 millones en el 2020).

Gráfico A2.10 Tendencias en la población y la pobreza en zonas rurales y urbanas



Obsérvese que las proyecciones de dos fuentes distintas (CEPAL, NN.UU.) arrojan cifras aproximadamente similares. El desglose rural/urbano de las cifras poblacionales por país y subregión muestra, entre otras cosas, que: (a) Centroamérica es ahora más rural y pobre, y continuará siendo más rural, (b) el aumento de un 3,6 por ciento en el segmento rural de México discrepa del promedio regional del 7,6 por ciento. Los números absolutos de la población rural en México permanecerán bastante similares: de 25,3 millones (2000) a 24,4 millones (2030), (c) Brasil es diferente: las cifras absolutas rurales disminuirán de 31 a 25 millones.

Cuadro A2.8 Proyección de población total, urbana y rural por subregión
(en miles)

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	Cambio
Población total								
América Latina y el Caribe	519.143	557.652	595.037	631.115	665.093	696.658	725.536	40%
Caribe	38.139	40.073	41.983	43.853	45.618	47.287	48.737	28%
Centroamérica	135.222	146.909	158.112	168.858	179.052	188.504	197.204	46%
Suramérica	345.782	370.670	394.942	418.405	440.423	460.866	479.595	39%
Población rural								
América Latina y el Caribe	128.275	128.100	127.628	126.931	125.971	124.126	121.534	-5,3%
Caribe	14.121	14.100	14.011	13.861	13.639	13.358	12.996	-8,0%
Centroamérica	44.296	46.406	47.848	48.634	48.758	48.310	47.522	7,3%
Suramérica	69.857	67.594	65.769	64.437	63.574	62.458	61.016	-12,7%
Población urbana								
América Latina y el Caribe	390.868	429.552	467.408	504.184	539.122	572.532	604.002	54,5%
Caribe	24.018	25.973	27.973	29.992	31.978	33.929	35.742	48,8%
Centroamérica	90.926	100.503	110.263	120.224	130.294	140.195	149.682	64,6%
Suramérica	275.925	303.076	329.172	353.968	376.850	398.408	418.579	51,7%

Fuente: División de Población de Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales: *World Population Prospects: The 1999 Revision*.

Cuadro A2.9 Proyección de población total por región, subregión y país, 2000-2030
(en miles)

<i>País/ Región</i>	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	Cambio
América Latina y el Caribe	519.143	557.652	595.037	631.115	665.093	696.658	725.536	40%
Caribe	38.139	40.073	41.983	43.853	45.618	47.287	48.737	28%
Centroamérica	135.222	146.909	158.112	168.858	179.052	188.504	197.204	46%
Belice	241	267	294	318	344	370	396	64%
Costa Rica	4.023	4.453	4.857	5.232	5.592	5.929	6.238	55%
El Salvador	6.276	6.875	7.441	7.977	8.534	9.062	9.554	52%
Guatemala	11.385	12.951	14.631	16.385	18.123	19.816	21.441	88%
Honduras	6.485	7.346	8.203	9.044	9.865	10.656	11.392	76%
México	98.881	106.147	112.891	119.178	124.976	130.196	134.912	36%
Nicaragua	5.074	5.800	6.529	7.271	7.997	8.696	9.353	84%
Panamá	2.856	3.067	3.266	3.451	3.622	3.779	3.918	37%
Suramérica	345.782	370.670	394.942	418.405	440.423	460.866	479.595	39%
Argentina	37.032	39.302	41.474	43.498	45.347	47.160	48.896	32%
Bolivia	8.329	9.275	10.229	11.219	12.193	13.131	14.000	68%
Brasil	170.115	180.638	190.875	200.697	209.734	217.930	225.161	32%
Chile	15.211	16.136	17.010	17.912	18.774	19.548	20.240	33%
Colombia	42.321	46.039	49.665	53.183	56.569	59.758	62.695	48%
Ecuador	12.646	13.798	14.899	15.936	16.904	17.796	18.641	47%
Perú	25.662	27.804	29.885	31.876	33.757	35.518	37.201	45%

Cuadro A2.10 Proyección de población rural por región, subregión y país, 2000-2030

(en miles)

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	Cambio
América Latina y el Caribe	128.275	128.100	127.628	126.931	125.971	124.126	121.534	-5,3%
Caribe	14.121	14.100	14.011	13.861	13.639	13.358	12.996	-8,0%
Centroamérica	44.296	46.406	47.848	48.634	48.758	48.310	47.522	7,3%
Belice	110	113	115	114	115	115	115	4,5%
Costa Rica	2.099	2.258	2.372	2.438	2.463	2.444	2.405	14,6%
El Salvador	3.349	3.533	3.649	3.700	3.708	3.685	3.632	8,5%
Guatemala	6.870	7.605	8.273	8.821	9.178	9.423	9.557	39,1%
Honduras	3.065	3.134	3.182	3.228	3.288	3.316	3.309	8,0%
México	25.328	26.038	26.345	26.292	25.907	25.217	24.424	-3,6%
Nicaragua	2.226	2.431	2.595	2.720	2.794	2.837	2.849	28,0%
Panamá	1.249	1.294	1.318	1.321	1.305	1.272	1.231	-1,4%
Suramérica	69.857	67.594	65.769	64.437	63.574	62.458	61.016	-12,7%
Argentina	3.733	3.504	3.334	3.217	3.150	3.077	2.998	-19,7%
Bolivia	3.126	3.222	3.294	3.358	3.407	3.425	3.409	9,1%
Brasil	31.846	29.747	28.181	27.133	26.553	25.847	25.026	-21,4%
Chile	2.181	2.128	2.072	2.025	1.979	1.932	1.877	-13,9%
Colombia	11.048	11.123	11.130	11.090	11.022	10.882	10.674	-3,4%
Ecuador	4.384	4.195	4.015	3.862	3.750	3.688	3.609	-17,7%
Perú	6.988	7.068	7.088	7.055	6.979	6.861	6.717	-3,9%

Cuadro A2.11 Proyección de población urbana por región, subregión y país, 2000-2030

(en miles)

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	Cambio
América Latina y el Caribe	390.868	429.552	467.408	504.184	539.122	572.532	604.002	54,5%
Caribe	24.018	25.973	27.973	29.992	31.978	33.929	35.742	48,8%
Centroamérica	90.926	100.503	110.263	120.224	130.294	140.195	149.682	64,6%
Belice	131	154	180	204	229	255	281	114,5%
Costa Rica	1.925	2.195	2.485	2.794	3.129	3.484	3.833	99,1%
El Salvador	2.927	3.342	3.792	4.278	4.826	5.377	5.922	102,3%
Guatemala	4.515	5.347	6.358	7.564	8.945	10.394	11.884	163,2%
Honduras	3.420	4.213	5.021	5.817	6.577	7.340	8.083	136,3%
México	73.553	80.110	86.546	92.887	99.069	104.979	110.488	50,2%
Nicaragua	2.848	3.369	3.934	4.552	5.203	5.859	6.504	128,4%
Panamá	1.606	1.773	1.948	2.130	2.317	2.507	2.687	67,3%
Suramérica	275.925	303.076	329.172	353.968	376.850	398.408	418.579	51,7%
Argentina	33.299	35.798	38.140	40.281	42.197	44.083	45.898	37,8%
Bolivia	5.203	6.053	6.936	7.861	8.787	9.707	10.591	103,6%
Brasil	138.269	150.891	162.694	173.564	183.181	192.083	200.135	44,7%
Chile	13.031	14.008	14.938	15.887	16.795	17.616	18.363	40,9%
Colombia	31.274	34.916	38.535	42.093	45.547	48.876	52.021	66,3%
Ecuador	8.262	9.603	10.884	12.074	13.154	14.108	15.032	81,9%
Perú	18.674	20.736	22.798	24.821	26.778	28.657	30.485	63,2%

Obsérvese que la tasa anual de cambio de la población rural es negativa para toda la región excepto para Nicaragua (0,08) y Guatemala (0,28), países donde el crecimiento demográfico porcentual proyectado es muy superior al promedio regional (40) y subregional (46). Por lo tanto, para Nicaragua, el crecimiento demográfico de 2000 a 2030 es 84 por ciento y para Guatemala, un 88 por ciento; al presente dos de los países más rurales y pobres de la región. Se proyecta que sus poblaciones rurales crezcan en un 28 por ciento y 39 por ciento respectivamente, lo cual es bastante más alto que el promedio subregional del 7,3 por ciento. Para la subregión de Centroamérica en total, la población rural crecerá en un 7,3 por ciento, mientras que para Suramérica disminuirá en un 12,7 por ciento y para la región de América Latina y el Caribe, en un 5,3 por ciento.

Se prevé que del año 2000 al 2030 la población urbana aumentará en cerca del 55 por ciento. Este alto crecimiento combinado con un crecimiento rural negativo muestra claramente que continuará la borrosa brecha rural/urbana.

Cuadro A2.12 Tasa anual promedio de cambio en la población rural por subregión y país

	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	2025-2030
América Latina y el Caribe	-0,03	-0,07	-0,11	-0,15	-0,30	-0,42
Caribe	-0,03	-0,13	-0,22	-0,32	-0,42	-0,55
Centroamérica	0,93	0,61	0,33	0,05	-0,18	-0,33
Belice	0,46	0,33	-0,04	0,05	0,11	-0,04
Costa Rica	1,46	0,98	0,55	0,20	-0,15	-0,32
El Salvador	1,07	0,65	0,28	0,04	-0,12	-0,29
Guatemala	2,03	1,68	1,28	0,79	0,53	0,28
Honduras	0,44	0,30	0,29	0,37	0,17	-0,04
México	0,55	0,23	-0,04	-0,29	-0,54	-0,64
Nicaragua	1,77	1,30	0,94	0,54	0,31	0,08
Panamá	0,70	0,37	0,05	-0,25	-0,52	-0,65
Suramérica	-0,66	-0,55	-0,41	-0,27	-0,35	-0,47
Argentina	-1,26	-1,00	-0,72	-0,42	-0,46	-0,52
Bolivia	0,61	0,44	0,38	0,29	0,11	-0,09
Brasil	-1,36	-1,08	-0,76	-0,43	-0,54	-0,65
Chile	-0,48	-0,53	-0,47	-0,46	-0,48	-0,58
Colombia	0,14	0,01	-0,07	-0,12	-0,26	-0,39
Ecuador	-0,88	-0,88	-0,78	-0,59	-0,33	-0,43
Perú	0,23	0,06	-0,09	-0,22	-0,34	-0,42

Taxonomía de la región: La agricultura y la economía rural no agrícola

Esta sección debe leerse junto con las cifras de población de la sección siguiente para comprender las distintas estructuras agrarias y demográficas de estas economías.

Cuadro A2.13 Valor agrícola agregado como porcentaje del PIB en países seleccionados

<i>País</i>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Trinidad y Tobago	2,3	2,3	2,2	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
México	5,0	5,5	5,0	4,9	4,8	4,7	4,6	4,5	4,4	4,4	4,3
Venezuela	5,2	4,2	4,5	5,0	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1
Argentina	5,7	6,0	5,6	5,7	6,4	6,6	6,7	6,8	6,9	6,9	6,9
Brasil	9,0	8,3	7,9	8,4	8,6	8,3	8,3	8,3	8,3	8,2	8,2
Sta. Lucía	10,2	10,3	8,6	8,1	8,2	8,2	8,2	8,2	8,1	8,2	8,4
Chile	9,2	9,0	8,4	8,4	9,1	8,9	8,9	8,9	8,9	9,0	9,0
Uruguay	9,5	8,9	8,5	8,5	9,1	9,0	8,9	8,9	9,0	9,1	9,1
Jamaica	9,1	8,3	8,0	8,0	8,2	8,4	8,6	8,8	9,1	9,3	9,5
El Salvador	13,4	12,9	13,3	12,1	10,4	10,4	10,4	10,4	10,4	10,3	10,2
Rep. Dominicana	12,7	12,9	12,4	11,6	11,5	11,2	11,0	10,9	10,8	10,7	10,6
Ecuador	11,9	11,9	12,1	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0

Cuadro A2.13 Valor agrícola agregado como porcentaje del PIB en países seleccionados

<i>País</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Bolivia	16,3	16,2	17,1	15,4	15,7	15,4	15,0	14,4	14,0	13,7	13,3
Colombia	15,3	14,0	14,1	14,5	15,5	15,5	15,7	15,8	15,7	15,5	15,5
Honduras	21,5	22,3	23,3	20,3	18,2	17,3	16,8	16,5	16,4	16,4	16,3
Guyana	41,2	38,9	35,4	34,7	23,7	21,6	21,4	21,4	21,6	22,0	22,5
Belice	20,3	20,8	19,6	18,7	14,4	14,6	15,9	17,2	18,7	20,8	22,8
Nicaragua	33,3	34,0	33,9	34,1	25,8	24,3	23,9	23,8	24,2	24,7	25,1

Fuente: FAO. 2000. Ibid

Cuadro A2.14 Contribución de las exportaciones agrícolas al PIB total de la región de América Latina y el Caribe en 1995

En miles de millones de dólares US, a precios constantes de mercado de 1995

<i>Indicador</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>
Total de exportaciones agrícolas	30,7	30,4	32,0	31,5	33,6	37,1	36,9	43,2
PIB	1456,5	1520,9	1571,8	1637,3	1722,9	1740,6	1804,3	1897,4
Contribución de la agricultura	2,1%	2,0%	2,0%	1,9%	1,9%	2,1%	2,0%	2,3%

Fuente: Calculado con base en datos de SIMA

Cuadro A2.15: Contribución de las exportaciones agrícolas¹ a las exportaciones totales² (porcentual)

<i>País</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Nicaragua	47,2	40,3	30,1	39,0	35,6	38,7	53,7	50,3	42,6	41,7	57,3
Ecuador	18,5	25,8	39,5	50,7	45,0	41,3	48,8	45,8	42,9	51,5	56,1
Guatemala	44,2	55,3	23,0	21,7	24,5	42,9	38,8	42,3	40,9	39,8	37,7
Costa Rica	48,8	61,1	38,6	41,3	32,5	34,5	41,9	43,6	42,6	39,7	33,1
Colombia	67,8	59,3	31,1	32,0	32,3	29,5	35,5	29,0	25,7	29,6	28,5
Argentina	36,3	43,3	27,3	29,5	30,0	26,4	24,8	24,1	25,4	22,3	23,7
Chile	7,8	14,8	17,3	18,0	18,2	19,6	17,5	15,3	16,7	15,7	18,2
El Salvador	26,2	52,3	5,0	5,9	8,3	32,6	25,4	27,4	23,1	24,3	16,1
Paraguay	40,5	54,8	47,2	44,0	17,7	14,0	12,8	11,6	14,5	16,4	15,3
Uruguay	13,5	19,5	14,8	14,6	13,2	13,9	13,7	16,9	13,0	15,7	14,0
Honduras	55,9	60,5	37,6	35,9	48,5	48,1	38,3	37,7	31,2	32,0	14,0
Brasil	6,9	18,2	11,0	10,8	9,6	9,1	11,6	9,6	10,0	13,5	12,3
Bolivia	3,6	2,9	14,6	11,9	7,7	7,4	10,8	11,8	13,5	14,9	11,1
Perú	7,1	10,0	7,3	8,1	6,1	6,6	9,3	10,4	9,0	11,2	10,2
México	8,4	6,4	6,0	6,2	5,2	5,5	5,1	5,8	4,3	4,0	3,7
Venezuela	0,2	3,1	1,1	1,1	1,1	1,3	1,3	0,9	0,9	1,0	1,3
Total	13,5	17,4	12,5	13,2	12,3	11,9	13,0	12,3	11,3	11,9	11,4

Fuente: CEPAL. 1999. Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean.

1. La agricultura incluye caza, silvicultura y pesca. 2. Valor de las exportaciones FOB de bienes. La cifra para México incluye bienes para procesamiento (maquila) de 1992 en adelante.

Cuadro A2.16 Importancia económica del sector agrícola en la región de América Latina y el Caribe 1975-1996 (producto agrícola bruto (% del PIB total))

<i>País</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1996</i>	<i>Valor en 1996 (US\$ millones)</i>
América Latina y el Caribe	11,3	7,7	8,4	8,3	8,0	146.695
Haití	45,2	32,9	32,8	33,2	36,6	785
Nicaragua	23,4	28,4	30,2	31,0	33,7	672
Paraguay	34,7	25,0	26,9	27,8	26,9	2.594
Guatemala	28,0	24,8	25,9	25,9	24,1	3.798
Honduras	29,3	19,4	19,6	20,0	19,8	811
Colombia	25,2	17,4	16,5	16,2	14,2	12.174
Ecuador	23,0	10,5	10,9	13,4	13,0	2.471
Uruguay	15,2	11,5	13,2	11,3	12,1	2.314
México	9,6	8,3	8,6	7,8	7,4	24.823
Brasil	8,3	6,2	7,1	6,8	7,2	55.898

Fuente: Quiroz, J. A. 2000. Agriculture and the Macroeconomy in Latin America During the Nineties, <http://www.iadb.org/>.

La importancia relativa de la agricultura para el PIB en la región varía de un 1 a un 25 por ciento, con contribuciones de los principales países como Argentina, Brasil, Chile y México por debajo del 9 por ciento en el año 2000. Esta marcada variación entre los países no es aparente en niveles agregados. Además, tómesese en cuenta que la agricultura aquí se refiere a la agricultura primaria, no a la cadena de la agroindustria ni a la economía rural no agrícola que se incluye por separado.

Incluso en los países grandes donde la agricultura como porcentaje del PIB representa menos del 9 por ciento, las exportaciones agrícolas como proporción de las exportaciones totales son significativas (y, por ello, importantes como factor de la competitividad del país); por ejemplo, Brasil con un 12 por ciento, Chile con un 18 por ciento y Argentina con un 23 por ciento. Una vez más, la importancia relativa de las exportaciones agrícolas no se observa en niveles agregados.

Cuadro A2.18 Ingreso no agrícola o ingreso rural no agrícola (IRNA) en el ingreso rural total

<i>País</i>	<i>Año del estudio</i>	<i>% del IRNA</i>	<i>Fuente</i>
Brasil	1997	39	Da Silva y Del Grossi, 1999
Chile	1997	41	Berdegue y otros, 1999
Colombia	1997	50	Echeverri, 1999
Costa Rica	1989	59	Weller, 1997
Ecuador	1995	41	Elvers y Lanjousw, 2000
El Salvador	1995	38	Lanjouw, 1998
Haití	1996	68	Wiens y Sobrado, 1998
Honduras	1990	38	Weller, 1997
México	1997	55	De Janvry y Sadoulet, 1999
Nicaragua	1998	42	Corral y Reardon
Panamá	1997	50	Wiens y otros, 1999
Perú	1997	50	Escobal y otros, 1998

Fuente: Berdegue, J. A. y otros. 2000. Empleo e Ingreso Rural no Agrícola en América Latina y el Caribe.

Cuadro A2.17 Contribución de la agricultura al PIB en la región de América Latina y el Caribe

Agricultura (valor agregado) y PIB (a precios de mercado) constantes de 1995, en millones de dólares US

<i>Año</i>	<i>Agricultura</i>	<i>PIB</i>	<i>Contribución de la agricultura %</i>
1990	116.653	1.451.219	8,0
1991	119.575	1.515.335	7,9
1992	122.525	1.566.137	7,8
1993	123.003	1.631.422	7,5
1994	124.677	1.716.729	7,3
1995	129.412	1.734.121	7,5
1996	132.939	1.797.576	7,4
1997	134.436	1.890.385	7,1
1998	136.900	1.929.823	7,1
1999	137.954	1.920.510	7,2

Fuente: Calculado de SIMA.

Cuadro A2.19 Tendencias en el empleo rural no agrícola (ERNA) en América Latina y el Caribe

'000

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Hogares con ERNA</i>	<i>Año</i>	<i>Hogares con ERNA</i>
Bolivia	1976	227	1988	257
Brasil	1970	1582	1980	2630
Chile	1970	193	1982	193
Colombia	1964	310	1973	476
Costa Rica	1973	131	1984	194
Cuba	1970	355	1981	405
Ecuador	1974	294	1990	537
El Salvador	1971	88	1975	128
Guatemala	1964	129	1973	173
Haití	1971	291	1982	356
Honduras	1974	81	1988	180
México	1970	909	1980	1365
Nicaragua	1950	21	1971	51
Panamá	1970	55	1980	91
Paraguay	1972	88	1982	136
Perú	1972	245	1981	297
Uruguay	1975	63	1985	49
Venezuela	1971	276	1981	347
Total		5338		7865

Fuente: Berdegue, J. A. y otros. Ibid. p. 6.

Estos son indicadores parciales de la importancia del empleo rural no agrícola. Sin embargo, el ERNA no se mide como un sector en las cuentas nacionales de ingresos, por lo tanto, su función se subestima en dichas cuentas.

Apéndice 3 La cartera rural en la región de América Latina y el Caribe

Introducción

El propósito de este Apéndice es conocer la cartera rural en la región de América Latina y el Caribe (LCR) e identificar fortalezas y debilidades en la ejecución de las operaciones crediticias para el desarrollo rural. Un examen de esta cartera pone de relieve cinco aspectos de interés en la formulación de una estrategia de desarrollo rural.

- Uno, es la naturaleza multisectorial de la agenda “rural”. Los muchos sectores que operan en el espacio rural enfatizan el desafío de que haya coordinación a fin de producir sinergia.
- Dos, es el hecho que los préstamos están disminuyendo rápidamente y son erráticos en el LCSEER, medio por el cual se canaliza la mayor parte de los créditos para “lo rural” en LCR. La cartera de préstamos del Banco para “lo rural” también sufrió una marcada disminución desde el decenio de 1970.
- Tres, es la importancia en la cartera de los proyectos dirigidos por la comunidad. Estos son proyectos en los que los fondos son asignados ya sea directamente a las comunidades para que decidan cómo invertirlos en desarrollo o bien, tienen una fuerte participación comunitaria en la preparación y ejecución de las acciones prioritarias.
- Cuatro, la forma en que los aspectos rurales se integran en los documentos de Estrategia de la Ayuda a los Países ha sido bastante desigual entre los países.
- Cinco, si bien hay oportunidades importantes para lograr un mayor impacto a través de la ampliación y expansión de las iniciativas que han tenido éxito, imperan brechas considerables con respecto a la nueva agenda propuesta en el Plan de Acción. Esto exigiría una revisión del enfoque y la mezcla de capacidades.

Principales componentes de las carteras de proyectos “rurales”. Las carteras “rurales” anteriores contienen tres categorías de intervenciones para ayudar a los pobres rurales. En orden descendente, según su participación relativa en la cartera de compromisos crediticios del LCSEER, están (a) “acciones focalizadas”, (b) “acciones inclusivas” y (c) “acciones habilitantes”.⁴⁰ Las primeras se concentran en los derechos, intereses y necesidades de los pobres. Las segundas son acciones de amplia base que en general mejoran las oportunidades y los servicios. Las terceras apoyan las políticas que dan forma al contexto propicio para reducir y eliminar la pobreza. En la cartera de 43 proyectos del LCSEER, la mayoría son proyectos dirigidos directamente a la reducción de la pobreza en las primeras dos categorías. Aquí se inserta la mayor parte de los proyectos basados en la comunidad y de alivio de la pobreza, proyectos de administración de tierras/suelos; e intervenciones a nivel de región o microáreas de captación. Otros proyectos abordan aspectos como el ordenamiento territorial y la reforma agraria; manejo de los recursos naturales—suelos, cuencas; y transferencia de tecnología a los pequeños agricultores. El desarrollo humano también se enfoca en las dos primeras categorías; por ejemplo, transferencias focalizadas, prestación de servicios de salud y de educación primaria, y obras de infraestructura pequeñas. Lo mismo rige para el financiamiento privado; por ejemplo, abastecimiento de agua y saneamiento en zonas rurales, y caminos rurales, incluyendo a las comunidades locales, municipalidades y gobiernos centrales.

Un enfoque crediticio multisectorial

Las operaciones crediticias “rurales” se canalizan a través de cinco unidades administrativas. El presupuesto asignado a las actividades “rurales” se canaliza a través del LCSES (compuesto por ER, EN y EO) y del LCSHD y LCSFP, como lo muestra el Cuadro siguiente. La naturaleza multisectorial enfatiza la necesidad de que haya coordinación/colaboración para generar sinergia en el desarrollo rural.

Cartera del LCSHD. La cartera de desarrollo humano actualmente consta de 85 proyectos bajo supervisión: 43 en educación, 29 en salud y 13 en protección social. De estos proyectos, aproximadamente 52 están parcial o completamente dirigidos a las áreas rurales, lo cual representa cerca del 61 por ciento de la totalidad de los proyectos en desarrollo humano, y alrededor de US\$1.410,76 millones en préstamos o el 22 por ciento de todo el crédito para desarrollo humano.

⁴⁰ Estas son categorías empleadas en el análisis de la cartera de desarrollo rural.

Cuadro A3.1 Cartera de desarrollo humano para América Latina y el Caribe en el año fiscal 2001

	<i>Protección social</i>	<i>Salud</i>	<i>Educación</i>	<i>Total</i>
Totalidad de proyectos de desarrollo humano	13	29	43	85
Totalidad de la cartera crediticia de desarrollo humano (US\$ millones)	735,1	2.504	3.297,2	6.536,3
Proyectos focalizados en las zonas rurales	10	17	25	52
Monto total de préstamos dirigidos a zonas rurales (US\$ millones)	625,3	832,8	1.157,9	2.616
Monto de préstamos dirigidos a zonas rurales –ajustado	324,3	491,75	594,71	1.410,76

Note: Las cifras anteriores no incluyen los préstamos en áreas periurbanas.

Cartera del LCSFP. Con un total de 197 actividades programadas para el año fiscal FY01, la cartera de proyectos del LCSFP se extiende por seis distintos grupos de sectores: energía, finanzas, desarrollo del sector privado, transporte, zona urbana y agua. Cuatro de estos grupos comprenden actividades con un énfasis significativo en asuntos rurales, para un total de 18 actividades (9,1 por ciento del total) incluyendo tres áreas de trabajo intersectorial (Actividades Analíticas y de Asesoría -AAA), la preparación de siete nuevas operaciones crediticias y ocho proyectos bajo supervisión. El Cuadro A3.2 que se presenta a continuación muestra la cantidad de actividades del LCSFP para el año FY01, por grupo y por tipo, así como la distribución de las actividades con un importante sesgo rural.

Cuadro A3.2 Actividades financieras, del sector privado e infraestructura en América Latina y el Caribe para el año fiscal 2001

<i>Grupo</i>	<i>AAA</i>	<i>Créditos</i>	<i>Supervisión</i>	<i>Total</i>
Energía	2	2	14	18
Finanzas	12	4	11	27
Des. sector privado	10	4	18	32
Transporte	2	11	41	54
Zona urbana	8	3	19	30
Agua	4	11	21	36
Totales	38	35	124	197
Actividades con un importante sesgo rural				
Cantidad:	3	7	8	18
Porcentaje del total:	7,8	20,0	6,5	9,1

El trabajo del LCSFP en asuntos rurales es escaso pero está aumentando, con un mayor énfasis en actividades de preparación para nuevos préstamos que en actividades de supervisión de proyectos. Sin embargo, en el período fiscal FY01 solo se están financiando tres actividades de trabajo sectorial. En general, cerca del 13 por ciento de su presupuesto para el FY01 está asignado a estas actividades.

Reducción y préstamos erráticos del LCSEER. El Cuadro A3.3 muestra una situación en la que se han reducido los préstamos y son erráticos, así como las dificultades para planificar acciones de mediano a largo plazo en el desarrollo rural. La proporción (del total de compromisos crediticios para LCR) de préstamos rurales a través del LCSEER ha disminuido del 15 por ciento en FY95 a 3,3 en el año FY00 (con fluctuaciones erráticas anuales). Del año FY95 al 2000, los compromisos del LCSEER se redujeron en un 87 por ciento, de US\$914 millones a US\$144 millones (las cifras correspondientes a LCR son de US\$6.062 a US\$4.317 millones respectivamente, es decir una caída del 28,8 por ciento).

TableA3.3 Proporción del LCSER respecto del compromiso crediticio total para América Latina y el Caribe

En millones de dólares US

<i>Año fiscal</i>	<i>LCSER</i>	<i>Cambio respecto del año anterior (%)</i>	<i>LCR</i>	<i>Cambio respecto del año anterior (%)</i>	<i>Proporción del LCSER en %</i>
1995	914		6.062		15,0
1996	262	-71,3	4.440	-26,8	5,9
1997	742	183,2	4.565	2,8	16,3
1998	317	-57,3	6.042	32,4	5,2
1999	551	73,8	7.737	28,1	7,1
2000	144	-73,9	4.317	-44,2	3,3

Fuente: World Bank Business Warehouse.

Cartera del LCSER. Los Cuadros A3.4, A3.5 y A3.6 detallan la situación crediticia y la cartera de préstamos del LCSER.⁴¹ Desafortunadamente, la categorización que proporciona el sistema no permite clasificar adecuadamente los proyectos según su orientación estratégica. Por ello, estos Cuadros dan una idea de los proyectos en la cartera y de los préstamos existentes pero no pueden utilizarse para ponderar su importancia conforme a las distintas categorías de proyectos. En particular, las categorías “ajuste agrícola” y “otras actividades agrícolas” no reflejan la naturaleza real de los proyectos enumerados. La categorización de proyectos ciertamente es un campo que ameritaría mayor atención en el futuro a fin de facilitar un mejor análisis de la cartera.

Cuadro A3.4 Proyectos del LCSER aprobados durante los años fiscales 1995-2000

en millones de dólares US

<i>Año fiscal</i>	<i>País</i>	<i>ID del proyecto</i>	<i>Nombre del proyecto</i>	<i>Monto compromiso BIRF</i>	<i>Monto compromiso AIF</i>	<i>Monto compromiso BIRF/AIF</i>
Ajuste agrícola				\$785,40	\$ -	\$785,00
1997	Argentina	P006010	Desarrollo agrícola provincial 1	\$ 125,00		\$ 125,00
1997	Brasil	P006475	Reforma agraria piloto	\$90,00		\$90,00
1997	Perú	P042442	Recursos naturales de la Sierra	\$51,00		\$51,00
1998	Argentina	P006041	Desarrollo de pequeños agricultores	\$75,00		\$75,00
1999	México	P048505	Productos agrícolas	\$ 444,40		\$ 444,00
Extensión agrícola				\$ 39,00		\$ 39,00
1995	Venezuela	P008222	Extensión agrícola	\$39,00		\$39,00
Riego y drenaje				\$200,60	\$2,70	\$203,00
1995	República Dominicana	P007020	Tierras irrigadas y cuencas	\$28,00		\$28,00
1995	México	P007607	Des. áreas de secano	\$85,00		\$85,00
1996	Sta. Lucía	P039455	Manejo de cuencas y del ambiente	\$ 2,60	\$ 2,70	\$ 5,00
1997	Perú	P008037	Rehabilitación de riego	\$85,00		\$85,00
Ganadería				\$ 44,00		\$ 44,00
1999	Brasil	P055388	Co. Dis. animales y plantas	\$44,00		\$44,00
Cultivos anuales				\$ 15,00		\$ 15,00
1996	Chile	P006676	Des. agríc. áreas de secano I	\$15,00		\$15,00

⁴¹ El Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible, Región de América Latina y el Caribe (ESSD -- LCSES) está organizado en tres unidades administrativas: LCSER (responsable de proyectos rurales), LCSEO (responsable de proyectos sociales) y LCSER (responsable de proyectos ambientales). Debido a esto, la lista de proyectos del LCSER no incluye otros proyectos rurales administrados por las otras dos unidades, lo cual subvalora la cartera rural total de la región.

Cuadro A3.4 Proyectos del LCSEER aprobados durante los años fiscales 1995-2000
en millones de dólares US

<i>Año fiscal</i>	<i>País</i>	<i>ID del proyecto</i>	<i>Nombre del proyecto</i>	<i>Monto compromiso BIRF</i>	<i>Monto compromiso AIF</i>	<i>Monto compromiso BIRF/AIF</i>
Investigación				\$141,60		\$142,00
1995	Colombia	P006880	Tecnología agrícola	\$51,00		\$51,00
1997	Brasil	P043873	Desarrollo de tecnología agrícola	\$60,00		\$60,00
1997	Ecuador	P007131	Investigación agrícola	\$21,00		\$21,00
2000	Perú	P047690	Investigación y extensión	\$ 9,60		\$10,00
Silvicultura				\$121,00	\$9,00	\$130,00
1996	Argentina	P006040	Silvicultura/Desarrollo	\$16,00		\$16,00
1999	Nicaragua	P052080	Silvicultura		\$ 9,00	\$ 9,00
Otras actividades agrícolas				\$874,00	\$ 53,60	\$928,00
1995	Brasil	P035717	Alivio pobreza rural – Bahia	\$ 105,00		\$ 105,00
1995	Brasil	P038884	Alivio pobreza rural – Ceara	\$70,00		\$70,00
1995	Brasil	P038885	Alivio pobreza rural – Sergipe	\$36,00		\$36,00
1996	Brasil	P037828	Alivio pobreza rural - Pr	\$175,00		\$175,00
1997	Brasil	P043871	Alivio pobreza rural – Piaui	\$30,00		\$30,00
1997	Brasil	P042566	Reducción pobreza (Pe)	\$ 39,00		\$ 39,00
1997	Brasil	P038896	Alivio pobreza rural - Rio Grande Do Norte	\$24,00		\$24,00
1997	Brasil	P043868	Ordenamiento territorial/Pobreza Rgs	\$ 100,00		\$ 100,00
1997	México	P007732	Asist. técnica mercs. fin. rurales	\$30,00		\$30,00
1997	Nicaragua	P007790	Municipalidades rurales		\$ 30,00	\$30,00
1998	Brasil	P051701	Reducción pobreza en Maranhao	\$80,00		\$80,00
1998	Brasil	P042565	Reducción pobreza en Paraiba	\$60,00		\$60,00
1998	México	P007711	Des. rural en zonas marginales	\$47,00		\$47,00
1999	Guatemala	P054462	Fondo de la Tierra	\$23,00		\$23,00
2000	México	P057530	Des. rural zona marginal Aarii	\$55,00		\$55,00
2000	Nicaragua	P064915	Tecnología agrícola y educ. rural		\$ 23,60	\$24,00
Entorno empresarial				\$500,00		\$500,00
1995	México	P007702	Segunda descentralización	\$ 500,00		\$ 500,00
Otras actividades financieras				\$ 50,00		\$ 50,00
2000	Brasil	P050776	Des. microfinanzas en el NE	\$50,00		\$50,00
Manejo recursos naturales				\$163,50	\$ 34,00	\$148,00
1996	El Salvador	P007174	Administración de tierras	\$50,00		
1997	Honduras	P007398	Ordenamiento territ. rural		\$ 34,00	\$34,00
1997	Panamá	P007847	Pobreza rural y recursos naturales	\$22,50		\$23,00
1998	Brasil	P006474	Orden. territorial de Br 3 (Sao Paulo)	\$55,00		\$55,00
1999	Guatemala	P049616	Administración de tierras	\$31,00		\$31,00
2000	Colombia	P057326	Des. sostenible de la Sierra Nevada	\$ 5,00		\$ 5,00
Compromiso total para proyectos aprobados				\$ 2.829,10	\$ 99,30	\$ 2.929,00

Fuente: Business Warehouse, 12 de diciembre, 2000

Cuadro A3.5 Proyectos bajo la supervisión del LCSER

en millones de dólares US

<i>País, por sector</i>	<i>ID del proyecto</i>	<i>Nombre del proyecto</i>	<i>Compromiso neto</i>
Ajuste agrícola			\$ 785,4
Argentina	P006010	Desarrollo agrícola provincial I	\$ 125,0
Argentina	P006041	Desarrollo de pequeños agricultores	\$ 75,0
Brasil	P006475	Reforma agraria piloto	\$ 90,0
México	P048505	Productos agrícolas	\$ 444,4
Perú	P042442	Recursos naturales de la Sierra	\$ 51,0
Extensión agrícola			\$ 79,0
El Salvador	P007167	Reforma e inversión en sect. Agríc. – Prisa	\$ 40,0
Venezuela	P008222	Extensión agrícola	\$ 39,0
Pesca y acuicultura			\$ 5,0
Argentina	P057459	Manejo sostenible de lapasca	\$ 5,0
Riego y drenaje			\$ 343,7
República Dominicana	P007020	Tierras irrigadas y cuencas	\$ 27,7
Ecuador	P007105	Asistencia técnica en riego	\$ 20,0
México	P007701	Riego en fincas y riego menor	\$ 170,0
Perú	P008037	Rehabilitación de riego	\$ 85,0
Uruguay	P008173	Manejo recursos naturales de riego	\$ 41,0
Ganadería			\$ 44,0
Brasil	P055388	Co. Dis. animales y plantas	\$ 44,0
Investigación			\$ 141,6
Brasil	P043873	Desarrollo de tecnología agrícola	\$ 60,0
Colombia	P006880	Investigación agrícola	\$ 51,0
Ecuador	P007131	Investigación y extensión	\$ 21,0
Perú	P047690	Desarrollo de tecnología agrícola	\$ 9,6
Silvicultura			\$ 25,0
Argentina	P006040	Silvicultura/Desarrollo	\$ 16,0
Nicaragua	P052080	Silvicultura	\$ 9,0
Otras actividades agrícolas			\$ 905,6
Brasil	P043871	Reducción pobreza (Piaui)	\$ 30,0
Brasil	P037828	Reducción pobreza en Br (Pr)	\$ 175,0
Brasil	P051701	Reducción pobreza en Maranhao	\$ 80,0
Brasil	P042565	Reducción pobreza en Paraiba	\$ 60,0
Brasil	P042566	Reducción pobreza (Pe)	\$ 39,0
Brasil	P038896	Reducción pobreza (Rgn)	\$ 24,0
Brasil	P043868	Ordenamiento territorial/Pobreza Rgs	\$ 100,0
Brasil	P035717	Pobreza rural (Bahia)	\$ 105,0
Brasil	P038884	Pobreza rural - Ceara	\$ 70,0
Brasil	P038885	Pobreza rural - Sergipe	\$ 36,0
Guatemala	P054462	Fondo de la Tierra	\$ 23,0

Cuadro A3.5 Proyectos bajo la supervisión del LCSER

en millones de dólares US

<i>País, por sector</i>	<i>ID del proyecto</i>	<i>Nombre del proyecto</i>	<i>Compromiso neto</i>
Honduras	P055991	Acceso a proyecto piloto de tierra	\$ 8,0
México	P007711	Des. rural zona marginal	\$ 47,0
México	P057530	Des. rural zona marginal Arii	\$ 55,0
Nicaragua	P064915	Tecnología agrícola y educ. rural	\$ 23,6
Nicaragua	P007790	Municipalidades rurales	\$ 30,0
Otras actividades financieras			\$ 50,0
Brasil	P050776	Des. microfinanzas en el NE	\$ 50,0
Caminos rurales			\$ 84,0
Ecuador	P007115	Desarrollo rural	\$ 84,0
Manejo recursos naturales			\$ 286,5
Brasil	P006474	Ordenamiento territorial de Br 3 (Sao Paulo)	\$ 55,0
Colombia	P057326	Des. sostenible de la Sierra Nevada	\$ 5,0
Colombia	P006868	Manejo de recursos naturales	\$ 39,0
El Salvador	P007174	Administración de tierras	\$ 50,0
Guatemala	P049616	Administración de tierras	\$ 31,0
Honduras	P007398	Ordenamiento territorial rural	\$ 34,0
Panamá	P007847	Pobreza rural y recursos naturales	\$ 22,5
Paraguay	P007918	Manejo de recursos naturales I	\$ 50,0
Otras actividades ambientales			\$ 202,1
Brasil	P050772	Alivio de pobreza con base en la tierra I	\$ 202,1
México	P060718	Energía alternativa	\$ -
Compromiso total para los proyectos bajo supervisión del LCSER			\$2.951,9

Fuente: Business Warehouse, Supervision projects detail, 12 de diciembre, 2000

Cuadro A3.6 Proyectos del LCSER en tramitación, años fiscales 2001-2003

Compromiso en millones de dólares US

<i>Año fiscal</i>	<i>País</i>	<i>ID del proyecto</i>	<i>Nombre del proyecto</i>	<i>Sector</i>	<i>Descripción del sector</i>	<i>Monto comprom. BIRF</i>	<i>Monto comprom. AIF</i>	<i>Monto comprom. BIRF/AIF</i>
2001	Argentina	P057459	Manejo sostenible de la pesca	AF	Pesca y acuicultura	5		5
2001	Honduras	P055991	Acceso a la tierra	AY	Otras activs. agríc.		8	8
2001	Chile	P057479	Manejo recursos hidráulicos	VM	Manejo recursos naturales	25		25
2001	Brasil	P050772	Alivio de pobreza con base en la tierra	AY	Otras activs. agríc.	202,1		202,1
2001	Brasil	P050875	2 ^{da} red. pobreza CE	AY	Otras activs. agríc.	30		30
2001	Brasil	P050880	2 ^{da} red. pobreza PE	AY	Otras activs. agríc.	37		37
2001	Brasil	P057649	2 ^{da} red. pobreza BA	AY	Otras activs. agríc.	54		54

Cuadro A3.6 Proyectos del LCSER en tramitación, años fiscales 2001-2003

Compromiso en millones de dólares US

<i>Año fiscal</i>	<i>País</i>	<i>ID del proyecto</i>	<i>Nombre del proyecto</i>	<i>Sector</i>	<i>Descripción del sector</i>	<i>Monto comprom. BIRF</i>	<i>Monto comprom. AIF</i>	<i>Monto comprom. BIRF/AIF</i>
Subtotal 2001						353,1	8	361,1
2002	Nicaragua	P072632	Silvicultura II	AT	Silvicultura			
2002	México	P070520	Des. rural en zonas marginales III	AY	Otras activs. agríc.	75		75
2002	Guatemala	P064883	Manejo recs. nats. Altiplano occidental	VM	Manejo recs. nats.	30,4		30,4
2002	Nicaragua	P056018	Administración tierra	VM	Manejo recs. nats.		30	30
2002	El Salvador	P035746	Desarrollo rural	VM	Manejo recs. nats.	50		50
2002	México	P060686	Desarr. municipal en zonas rurales	VY	Otras activs. ambient	400		400
2002	Panamá	P050595	Administración tierra	VM	Manejo recs. nats.	47,9		47,9
2002	Panamá	P035754	Pobreza rural	VV	Ajuste ambiental	40		40
2002	México	P070108	Des capacidades en microfinanc. rural	FS	Des. sect financiero	40		40
2002	Bolivia	P055233	PARTIC. RURAL INV II	IL	Pequeñas empresas		30	30
2002	Ecuador	P039437	Pobreza rural	SY	Otras protec social	37,9		37,9
2002	Brasil	P050881	Pobreza rural	AY	Otras activs. agríc.	50		50
2002	Uruguay	P070653	Desarrollo rural	XX	NO IDENTIFICAD	30		30
Subtotal 2002						801,2	60	861,2
2003	México	P035752	RIEGO Y MODERNIZACIÓN	AI	Riego y drenaje	280		280
2003	Paraguay	P007919	INV RURAL SOST	AA	Ajuste agrícola	20		20
2003	Brasil	P050777	RED. POBREZA CON TIERRA 2	AY	Otras activs. agríc.	225		225
2003	Ecuador	P037051	MANEJO RECS HIDRÁULICOS	VM	Manejo recs. nats.	25		25
2003	Nicaragua	P055823	MUNICIPALIDAD RURALES II	BD	Descentralización		46	46
2003	Argentina	P070628	AR- Pobres rurales	XX	NO IDENTIFICAD	75		75
2003	Brasil	P057650	BR PROAGUA 2	WY	Otras agua, saneamie	200		200
Subtotal 2003						825	46	871
Compromiso total del LCSER para proyectos en marcha y en tramitación						1979,3	114	2093,3

Apéndice 4 El desarrollo rural en acción – Prácticas óptimas y ejemplos concretos

El “cómo” del Plan de Acción

Esta sección presenta algunos ejemplos y experiencias sobre cómo traducir en acciones las prioridades estratégicas. Se describe una serie de proyectos y experiencias en las carteras de la región de América Latina y el Caribe (LCR) en las áreas de agricultura (LCSEER), recursos naturales (LCSEN), desarrollo social (LCSEO), desarrollo humano (LCSHD) e infraestructura (LCSFP). No se pretende ser exhaustivos sino solamente señalar las características básicas de algunas de las operaciones más pertinentes que podrían utilizarse para ampliar, ajustar, expandir o repetir proyectos futuros. Las mismas se presentan conforme a las seis Líneas de Acción del Plan de Acción.

1. Aumentar la productividad y la competitividad como motores del crecimiento agrícola

Alianzas público/privadas para una generación y transferencia de tecnología más eficaz. Casos de Colombia, Venezuela y Ecuador.

Un importante principio de diseño en la cartera del LCSEER son los sistemas competitivos de donaciones para mejorar las alianzas público-privadas en la generación y transferencia de tecnología, y para ayudar de una mejor forma a los pequeños agricultores.

Alianzas entre pequeños agricultores y empresas privadas en la cadena de producción-comercialización. Este es un ejemplo de alianzas exitosas entre pequeños agricultores y empresas privadas en un entorno institucional y de incentivos favorable generado por el gobierno de Guatemala. El caso fue desarrollado por el Estudio de Sistemas Agrícolas de la FAO, Apéndice 5 (diciembre 2000).

Vistazo general. El siguiente estudio de caso documenta un ejemplo de crecimiento significativo y sostenido en los ingresos agrícolas familiares, que tuviera lugar dentro de una parte del sistema mesoamericano de laderas cultivadas con maíz y guisantes, y que fuera resultado de la diversificación de los pequeños productores hacia la horticultura de exportación. El caso es bastante interesante debido a que la población beneficiaria es principalmente indígena – muchos ni siquiera hablan español– y porque su dominación del mercado estadounidense de arvejas ha obedecido por entero al micronivel de producción de más de 20.000 unidades familiares.

Actores clave. Esta impresionante posición se ha logrado sin ningún tipo de coordinación externa ni apoyo del gobierno o de los organismos de desarrollo. Por el contrario, esto ha sido posible merced a las actividades del sector privado que, a su vez, respondía a las nuevas oportunidades del mercado internacional. Sin embargo, la efectividad de las acciones del sector privado y, con ello, el éxito de los pequeños productores, se vio favorecida de manera importante por el surgimiento contemporáneo de la Asociación Guatemalteca de Exportadores No Tradicionales (GEXPRONT), y por la presencia de una serie de gobiernos nacionales que, por lo general, apoyaron las necesidades de un incipiente sector exportador. En consecuencia, los principales beneficios para las familias agrícolas indígenas pobres fueron el resultado, al menos en parte, de la existencia de un entorno propicio para el desarrollo empresarial.

Breve retrospectiva. Durante un período de aproximadamente 16 años, de 1974-1990, ocurrieron varios cambios fundamentales en Guatemala que se combinaron para beneficiar profundamente la vida de más de 150.000 habitantes pobres del altiplano rural guatemalteco. En términos generales, estos cambios pueden agruparse en tres categorías:

- El surgimiento de pequeños productores y pequeñas y medianas empresas como actores clave en la creación de un importante negocio exportador de arvejas y brócoli.
- La constitución de la asociación de comerciantes GEXPRONT, y el papel que desempeñó en la promoción del crecimiento del sector exportador de productos agrícolas no tradicionales.
- El reconocimiento por parte del gobierno guatemalteco de la importancia de las exportaciones para estimular el crecimiento económico, y su adopción de políticas de promoción de exportaciones.

Recuadro A4.1 Alianzas público/privadas en proyectos de investigación y extensión

Desde mediados de la década de 1990 el Banco y sus socios han promovido una amplia gama de reformas institucionales en la región, en el área de investigación y extensión agrícola. Dichas reformas se están realizando como parte del Proyecto de Extensión Agrícola de Venezuela, el Proyecto de Desarrollo de Tecnología Agrícola de Colombia, el Proyecto de Investigación Agrícola de Ecuador y el Proyecto de Desarrollo de Tecnología Agrícola de Brasil. Este trabajo se está ampliando a Perú y Nicaragua.

Los principios básicos de estos proyectos son: (a) diversificación en la ejecución y en el financiamiento, (b) asignación de fondos sobre una base competitiva, (c) financiamiento basado en la demanda, (d) empoderamiento de las comunidades locales y (e) aumento en la participación del sector privado.

En el caso de *Colombia*, los proyectos de investigación y transferencia de tecnología para pequeños agricultores son generados con base en la demanda presentada por las redes locales. Luego son sometidos a examen por parte de paneles de personas con intereses afines quienes aprueban alrededor del 17 por ciento de todos los proyectos presentados. El resultado ha sido que la calidad de los proyectos ha aumentado significativamente y que, por ello, el sistema es ahora mucho más competitivo. Del financiamiento total, cerca del 46 por ciento proviene de cofinanciadores no estatales, con lo cual se ha diversificado el financiamiento, se ha aliviado la presión sobre los recursos presupuestarios gubernamentales y se ha mejorado la sostenibilidad del modelo. La cantidad de proveedores de servicios también ha aumentado, es decir, universidades, ONGs, grupos de agricultores, etc., con lo cual se ha explotado la capacidad ociosa en el sistema.

En el caso de *Venezuela* se ha establecido un servicio de extensión municipal para pequeños agricultores donde el financiamiento es compartido con el gobierno central, los gobiernos estatales, las municipalidades y los agricultores. Se contrata a una empresa privada o a una ONG para prestar los servicios de extensión a nivel municipal. Una asociación (ACE) compuesta por agricultores y autoridades municipales supervisan el servicio a nivel local. El proyecto funciona ahora en 115 municipalidades y recibe el apoyo de todos los niveles del gobierno y de la sociedad. Las prioridades locales se abordan con base en la demanda y, de esta forma, se atienden adecuadamente los segmentos más excluidos de la sociedad. Actualmente, la participación de las mujeres es un 30 por ciento del total.

En *Ecuador* se está empleando un fondo competitivo para asignar recursos a la investigación en una serie de prioridades nacionales. Los resultados han sido fascinantes ya que muchas instituciones participan en la ejecución y el financiamiento de la investigación. Además, se calcula que los fondos del proyecto están apalancando un 40 por ciento más de fondos de los organismos ejecutores, con lo cual se ha activado la capacidad ociosa en el sistema. También se está financiando un programa competitivo de alianzas estratégicas que permite a las instituciones ecuatorianas establecer alianzas con socios internacionales en investigación y educación, lo cual asegura al sector un acceso a los últimos conocimientos.

Este trabajo debe fortalecerse en el futuro a fin de garantizar la sostenibilidad de las reformas y modernizar el suministro de información a las comunidades rurales. Si se les ayuda de esta manera, podrán sobrevivir y, mejor aun, prosperar en una economía globalizada y seguir contribuyendo al crecimiento de toda la economía.

Manejo integrado de los recursos hidráulicos para una agricultura competitiva – El caso de México

Por medio del Programa para el Sector de Riego y Drenaje (1991-2000), el Banco abordó todo el programa gubernamental de riego, drenaje y control de inundaciones como una operación por etapas (Recuadro A4.3). Esto abrió un mayor espacio para entablar un diálogo y alcanzar acuerdos sobre problemas en las políticas de riego, incluyendo criterios de selección de inversiones, salvaguardias ambientales, reglas de adquisición y auditoría, y procedimientos de supervisión y evaluación. Este préstamo sectorial fue concebido como la primera fase de un programa más amplio de riego e inversión para el desarrollo sostenible del recurso hidráulico y el aumento de la productividad del suelo en los distritos de riego. El proyecto sectorial apoyó la transición de un programa de inversión en riego dirigido por la ingeniería, manejado centralmente y que dependía principalmente de donaciones gubernamentales, a un sistema más descentralizado basado en criterios transparentes de selección de inversiones y en una mayor participación de los beneficiarios y usuarios en la toma de decisiones y en la recuperación de los costos. La estrategia también coincidía con la política del Banco, que enfatizaba la necesidad de descentralización como elemento importante de un enfoque integrado al manejo del recurso hidráulico y al desarrollo del sector privado. El proceso de reforma institucional para mejorar el manejo del riego y la recuperación de costos fue instrumental para asegurar que se cumplieran los requisitos legales para recuperar los costos. El enfoque sectorial por etapas basado en la definición temprana de criterios y métodos claros de selección de inversiones, así como en un fortalecimiento institucional, ha sido adecuado.

Recuadro A4.2 El caso de pequeños agricultores indígenas de Guatemala: integración en el negocio de exportación de arvejas y brócoli

No hay duda del enorme impacto que el desarrollo de las exportaciones de arvejas y brócoli ha tenido sobre los pequeños agricultores indígenas del altiplano guatemalteco. De 1980 a 1993, la participación guatemalteca en el mercado de vegetales frescos, congelados y procesados de la OCDE se ha quintuplicado, de 0,09 por ciento a 0,45 por ciento,⁴² incluso en momentos en que la producción a escala comercial de estos productos estaba disminuyendo a cero. Para 1995, Guatemala abasteció un tercio de las importaciones de arvejas a EE.UU., por un valor de US\$55 millones al año. Para 1996, se calculó que 21.500 familias indígenas participaban directamente en la producción de ambos cultivos, generando ingresos agrícolas brutos estimados en más de US\$30 millones; lo que corresponde a US\$1.500 por familia.

Se calcula que el sector exportador, de embalaje, venta al por mayor y procesamiento de Guatemala acumuló y devengó US\$28 millones adicionales, parte de los cuales habría beneficiado a los habitantes rurales que participaron en las actividades de recolección, embalaje y transporte. De hecho, un estudio realizado en 1994 calculó un multiplicador indirecto de la mano de obra de 0,26 en relación con las actividades agrícolas no tradicionales en Guatemala,⁴³ lo cual sugiere que hasta 27.000 familias pudieron haber derivado empleo de estas actividades, sin contar a aquellos ocupados en la producción de minivegetales, frambuesas y otros productos que llegaron más tarde. Haciendo un cálculo conservador de que una familia consta de 6 personas, estos cultivos no tradicionales pudieron haber contribuido a reducir la condición de pobreza de más de 160.000 pobres rurales en Guatemala. Además, estas cifras no toman en cuenta a los proveedores de bienes y servicios en las zonas rurales, que establecieron empresas como respuesta al aumento en la demanda rural.

Principales factores contribuyentes

Si bien sería injusto minimizar la iniciativa y el dinamismo de los productores indígenas y de las pequeñas empresas que llevaron al éxito al sistema de producción de arvejas y brócoli en Guatemala, se sostiene que el impacto fue, de hecho, el resultado de la interacción de varios factores. Dentro del mismo sistema de producción y comercialización, los bajos costos de ingreso para la producción o exportación de arvejas produjo un sistema sumamente competitivo. No había ventajas aparentes de escala como las que había con el congelado del brócoli (lo que quizá contribuyó a una menor rentabilidad para este cultivo). Como resultado, los productores captaron hasta un 47 por ciento del precio final de mercado, lo que constituye una alta proporción para un cultivo perecedero de exportación. Parte del crédito de este logro se debe a la Cooperativa Cuatro Pinos, que fue pionera en la promoción de las arvejas, brócoli y minivegetales.

Igual de importante fue el papel asumido por AGEXPRONT al crear (y junto con el gobierno, promover) un marco dentro del cual el comportamiento competitivo pudiera florecer. El apoyo en la comercialización como la Feria Agrocomercial anual y el “reclutamiento” de agregados comerciales del Ministerio de Asuntos Exteriores en el extranjero para que solucionaran conflictos en los mercados de destino, le suministró a los nuevos integrantes en el negocio exportador mecanismos de mercado que de otra manera habrían sido sumamente costosos. De igual manera, el establecimiento de la Ventanilla Única y el manejo de la carga en el Aeropuerto Internacional de Guatemala redujo los costos de transacción para los nuevos exportadores.⁴⁴

Además, AGEXPRONT realizó algo inusual para una asociación de exportadores al asumir un papel protagonista en la promoción de los vínculos empresa-productor, ya que consideró estos vínculos clave para aumentar la oferta de productos y, con ello, la cifra de negocios para sus empresas afiliadas. Desde un principio, AGEXPRONT incentivó a los exportadores en la misma línea de producto (melones, mangos, arvejas, brócoli, flores cortadas, etc.) para que trabajaran juntos en subcomisiones dirigidas a identificar y reducir obstáculos comunes para el continuo desarrollo de los productos. Fue esta estrategia la que condujo directamente al establecimiento de los programas financiados por la USAID de investigación en el campo con costos compartidos, y a los posteriores servicios de extensión financiados de forma privada, ya que los exportadores acordaron conjuntamente la necesidad de bregar con bajos rendimientos, problemas de contaminación química y otros asuntos. En 1997, AGEXPRONT creó su más nueva subcomisión, para exportadores de productos y servicios amigables con el ambiente.

La relación entre el sector privado y el gobierno de Guatemala también ha sido fundamental para promover el rápido desarrollo del sector exportador no tradicional y, en última instancia, para generar ingresos entre los pequeños productores. La orientación general de la actividad gubernamental ha sido de apoyo a las pequeñas empresas. En el largo plazo, la disposición del MAGA de utilizar AGEXPRONT como brazo ejecutivo para canalizar y administrar fondos públicos ha demostrado que el financiamiento internacional no es la única manera de que el sector privado tenga acceso a los fondos que necesita para continuar sus actividades.

⁴² “Análisis de la Competitividad Internacional del Sector Exportador de Guatemala de 1980-1993” Inversiones y Desarrollo Corp. Ciudad de Guatemala, Guatemala. Julio 1995.

⁴³ Las Implicaciones de la Nueva Tecnología del Comercio Internacional. Otto Samayoa Urrea, Ciudad de Guatemala, Guatemala. Diciembre 1994.

⁴⁴ Sin embargo, AGEXPRONT no ha logrado influenciar el costo de los fletes ni la disponibilidad para envíos por aire y mar, unas de las principales quejas de los exportadores no tradicionales.

Experiencia en la ejecución y resultados. Se considera que el proyecto ha tenido un resultado sumamente satisfactorio. México ha emprendido un programa radical de descentralización y promoción del sector privado en el área del riego que ha implicado importantes cambios en políticas, reestructuración de instituciones y transferencia de responsabilidades administrativas a organizaciones autónomas de usuarios del agua. Superando incluso las metas originales de transferir los 21 mejores distritos de riego previstos en la evaluación inicial (1,97 millones ha), el proyecto ha transferido las funciones de operación y mantenimiento de 72 distritos de riego (3,28 millones ha) a 431 organizaciones de usuarios del agua, y 8 distritos de riego adicionales están en proceso de ser transferidos. El financiamiento para las funciones de operación y mantenimiento se asegura por medio de tarifas de agua que pagan los usuarios, quienes aumentaron su participación en los costos de operación y mantenimiento del 20 por ciento a un promedio del 90 por ciento, alcanzando casi un nivel de autosuficiencia y mejorando considerablemente la eficiencia en el uso del agua. A fin de suplementar este proyecto, el gobierno, con fondos del Banco, lanzó en 1994 un Proyecto de Redes de Riego Menores y Agrícolas (OFMINP) para mejorar la productividad en las fincas y la conservación del agua, así como un programa para registrar y ceder derechos de agua a los usuarios. La combinación de los dos programas podría convertirse en un modelo para muchos países que emprendan una reestructuración en su sector de riego y envíen funcionarios a México para que aprendan de esta experiencia.

Mayor eficiencia en el uso del agua y aumento de la producción. Antes de este proyecto, la producción agrícola con riego disminuyó en una tasa promedio del 0,4 por ciento por año (1982-1989), mientras que desde que el programa de transferencia entró en funcionamiento la tendencia se revirtió y la producción creció a una tasa del 4,8 por ciento por año (1992-1998). El menor riesgo asociado con la disponibilidad de agua para riego que ya no dependía de los presupuestos del gobierno central y de transferencias oportunas, estimuló fuertemente un proceso de modernización por medio de inversiones en producción y mejoras tecnológicas. Se produjo una mayor eficiencia a raíz del fortalecimiento e instalación de mejores estructuras, y de la adopción de tecnologías innovadoras. Cada vez más, las inversiones las deciden las organizaciones de usuarios del agua con base en criterios transparentes, una selección competitiva y una ejecución eficiente. Se calcula que ahora los costos de operación y mantenimiento son entre un 30 y un 40 por ciento menores bajo la responsabilidad y una mejor administración de estas organizaciones de usuarios.

El papel del gobierno. La incapacidad de los gobiernos de suministrar los fondos necesarios para el sector de riego de su presupuesto público, da como resultado una situación en la que la infraestructura pública no puede mantenerse y se vuelve insostenible con el tiempo. Se requiere de una firme voluntad política para cobrar el costo total de operación y mantenimiento a los usuarios de los sistemas de riego, al tiempo que se diseñan mecanismos de transferencia aceptables. Es importante mitigar el sesgo tradicional que las autoridades gubernamentales encargadas del riego tienen en favor del desarrollo de infraestructuras, ya que tienden a pasar por alto o ignorar las políticas sectoriales más amplias y los problemas con la asignación de recursos como los aspectos económicos y agronómicos que afectan el desempeño general.

2. Aplicar un enfoque sistemático para mejorar el funcionamiento competitivo de los mercados

Si bien existen muchos ejemplos exitosos de administración de tierras (la mayoría en Centroamérica), hay pocos casos satisfactorios de operaciones financieras rurales. Casi no existen ejemplos que aborden los aspectos de comercialización de productos, organizaciones de agricultores y promoción del sector privado. Sin embargo, el reciente Proyecto de Asociaciones Productivas de Colombia, que promueve la agricultura por contrato con el sector privado y la integración en la cadena de la oferta, promete ofrecer valiosas lecciones en ese sentido.

Administración de tierras, el caso de El Salvador

Después de la guerra civil en El Salvador, un elemento esencial para reconstruir el país y consolidar la paz ha sido la seguridad en la tenencia de la tierra. Este proyecto es un resultado directo del proceso de paz y sus objetivos principales son: primero, registrar todas las propiedades en El Salvador, urbanas y rurales, privadas y públicas; y, segundo, fortalecer el registro de tierras y el catastro nacional, para mantener la información actualizada y autofinanciar su mantenimiento.

Principales logros a la fecha. El proyecto ha tenido logros importantes en términos de proceso y producto. Entre ellos se incluyen:

- *Amplia participación.* La participación activa de la sociedad civil para garantizar la calidad del trabajo de reglamentación.
- *Alianzas.* Utilización del sector privado y de las ONG para llevar a cabo la reglamentación, en lugar de realizar el trabajo de campo por administración (a diferencia de los proyectos en Tailandia).

- *Agilidad y eficiencia en el registro.* Establecimiento de un registro unificado de la propiedad y un sistema de catastro bajo una sola autoridad institucional (CNR). Reducción del tiempo promedio para registrar una propiedad de 6 meses a 48 horas.
- *Mayor acceso.* Acceso por Internet a los registros de propiedad facilitando el acceso a los registros.
- *Fortalecimiento institucional.* Fortalecimiento institucional y técnico del CNR, permitiendo emprender un proceso de certificación ISO 9000.
- *Extensa reglamentación.* Reglamentación del Departamento de Sonsonate (14 municipalidades, cerca de 115.000 propiedades) y reglamentación en marcha en los departamentos de Ahuachapan y Santa Ana (cerca de 200.000 propiedades).

Recuadro A4.3 Proyecto del sector de riego y drenaje, México

El proyecto incluyó el drenaje como componente de un trabajo sectorial que tenía como objetivo general suministrar un nivel adecuado de inversión en riego con base en criterios rigurosos y técnicos; la descentralización gradual del financiamiento y la administración de la operación y mantenimiento; y la transferencia de la administración a las organizaciones de usuarios del agua. Entre los grandes desafíos a los que tuvo que hacer frente el proyecto figuran:

- Promover el compromiso gubernamental.
- Promover la toma de conciencia y el interés entre los agricultores.
- Desarrollar un marco legal y reglamentario.
- Empoderar a los grupos de usuarios.
- Desarrollar capacidades entre la comunidad agrícola para manejar y administrar los distritos de riego.
- Desarrollar los recursos humanos entre el personal profesional para responder a los nuevos cambios institucionales y tecnológicos.
- Por el lado del drenaje, el principal desafío fue desarrollar capacidades para:
 - Evaluar y diagnosticar los problemas de drenaje.
 - Introducir tecnologías adecuadas para construir drenajes subsuperficiales y dar mantenimiento a los canales.
 - Desarrollar capacidades para diseñar y contruir sistemas de drenaje subsuperficiales.

Para finales del proyecto, 60.000 hectáreas tenían drenaje subsuperficial (se calcula que las necesidades potenciales eran de 550.000 ha). Merced a este y a otros proyectos influenciados por el proyecto del Banco, se alcanzaron los siguientes logros importantes:

- Se desarrolló capacidad entre el sector privado para diseñar e instalar sistemas de drenaje subsuperficiales, utilizando maquinaria y materiales que cumplieran estándares mundiales.
- Los costos típicos para el drenaje agrícola entubado son más asequibles (cerca de US\$700/ha).
- Se desarrollo y utilizó la teledetección para trazar un mapa de la salinidad a escala regional.
- Se utilizó áreas piloto para probar tecnologías, realizar investigaciones y diseminar información.
- Se realizaron investigaciones para controlar biológicamente las malezas acuáticas en los canales de drenaje abiertos.
- Se brindó capacitación en todos los niveles, incluyendo a los agricultores (se capacitó a 65 profesionales HL).
- Se diseñó un mecanismo financiero para incentivar a los agricultores a invertir en drenaje en sus fincas (50% del costo fue aportado por el gobierno en la forma de donaciones de contrapartida).
- Actualmente, tres compañías tienen drenaje entubado PE en sus líneas de producción normales.
- Se recuperaron todos los costos de operación y mantenimiento.
- Se ha instalado un sistema de vigilancia para observar los niveles de la capa freática y el movimiento regional del suelo.

¿Por qué es importante este proyecto? La importancia del proyecto se desprende de los factores siguientes:

- *Seguridad.* Brinda seguridad en la tenencia de la tierra, especialmente a los grupos más vulnerables que en el pasado prácticamente no tenían acceso al registro de tierras (incluyendo a las mujeres).
- *Aspectos económicos.* Reduce los costos de transacción en los mercados de tierras y permite apalancar la tierra como activo para las garantías crediticias, lo cual también facilita el acceso de los pobres al sector financiero.
- *Aspectos institucionales.* Ha desarrollado uno de los marcos institucionales más avanzados y eficientes del mundo. El CNR integra el Registro de la Propiedad, el Catastro Nacional y el Instituto Geográfico bajo el mismo techo. Esto permite la administración y el mantenimiento sostenible, eficiente y seguro de un registro basado en parcelas.
- *Intercambio de conocimientos.* Es el laboratorio de aprendizaje para la región. Los salvadoreños han sido muy generosos en permitir a otros países centroamericanos (Honduras, Panamá, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica) visitar al grupo de trabajo y los sitios del proyecto, y están discutiendo con ellos gestiones para recibir asistencia técnica para el desarrollo de sistemas.

El Salvador ahora disfruta de prominencia internacional como líder en este campo. Esto ya ha sido reconocido por Bentley, una empresa de software estadounidense, que nominó el proyecto para dos de sus premios por éxito en ingeniería proactiva: Best Deployment of EEM Technology (mejor implementación de tecnología EEM) y Best Enterprise-wide Collaboration for innovation and application development in integrated systems (mejor colaboración total para la innovación y el desarrollo de aplicaciones en sistemas integrados).

Reforma agraria asistida por el mercado en Brasil

En este enfoque, los beneficiarios negocian la compra de fincas directamente con los propietarios, dentro del contexto del Proyecto de Alivio de la Pobreza Rural en el estado de Ceara. Dado que el enfoque tenía buenas perspectivas, el gobierno solicitó al Banco formular un programa de reforma agraria independiente. El proyecto piloto se denomina *Projeto Cédula da Terra*.

Los resultados derivados de las distintas evaluaciones, así como de la supervisión del Banco, revelaron que el proyecto *Cédula da Terra* está cumpliendo su objetivo de agilizar el acceso de los pobres rurales a la tierra. Como se detalla a continuación, la calidad de la tierra es adecuada, los precios de la tierra son inferiores a los de enfoques más tradicionales, la autoselección es bastante satisfactoria y las fincas recién adquiridas muestran posibilidades de viabilidad económica y financiera. Igualmente importante es que estimaciones conservadoras señalan que los beneficiarios podrían generar suficientes utilidades para atender sus obligaciones de deuda y aumentar de forma significativa sus ingresos y niveles de vida.

El *Projeto Cédula da Terra* combina un enfoque centrado en la comunidad para la adquisición de tierras con un mecanismo de donaciones de contrapartida para financiar inversiones complementarias en la tierra y, de esta forma, aumentar la productividad de la tierra y los ingresos de los pequeños propietarios. Según el objetivo manifiesto de reasentar 15.000 familias en tres años, el *Projeto Cédula da Terra* está a punto de concluir. Al momento, ha beneficiado a unas 23.000 familias con alrededor de 617.000 hectáreas, a un costo por hectárea de unos R\$193, y a un costo por familia de unos R\$4.759, ambos muy por debajo de los costos del enfoque tradicional del gobierno.

Las principales razones que explican el éxito son:

- *Enfoque centrado en la comunidad.* El enfoque centrado en la comunidad ha sido eficaz en cuanto a los costos y no conflictivo. Las asociaciones comunitarias toman la iniciativa, seleccionando y negociando la compra de la tierra y decidiendo las prioridades de las inversiones productivas. Los fondos se canalizan directamente a las respectivas asociaciones comunales. La experiencia piloto muestra que depender de la iniciativa comunitaria produce una mayor sostenibilidad merced a la autoselección de los beneficiarios y a la selección eficaz de las tierras que se comprarán.
- *Descentralización.* Ha tenido éxito la ejecución descentralizada y efectiva de los proyectos de desarrollo rural en la región del nordeste, como parte de los proyectos de Alivio de la Pobreza Rural (RPAP), Reforma Agraria y el Proyecto Piloto de Alivio de la Pobreza. Este éxito establece un marco institucional modelo para un enfoque descentralizado, centrado en la comunidad para la reforma agraria, administrado conjuntamente por entidades estatales e instituciones financieras.

- *Acceso a inversiones.* En lugar de sufrir por las demoras en la prestación pública de los servicios de apoyo, las asociaciones comunales tienen acceso inmediato al financiamiento para inversiones conjuntas que les permitan hacer productivas sus tierras recién adquiridas. Se dispone, para ello, de una suma global, basada en un monto máximo por familia e incorporando el precio de las tierras adquiridas, para los subproyectos de infraestructura e inversión productiva.
- *Experiencia piloto y evaluación detallada.* Aunque se hayan derivado lecciones importantes del proyecto piloto, continuará la evaluación rigurosa y se harán ajustes a medida que surjan problemas.

Apoyo al desarrollo de servicios rurales de microfinanciamiento (Argentina y México)

Como la reforma general al sector financiero no ha bastado para lograr el objetivo de mejorar el acceso a servicios financieros sostenibles en las zonas rurales, el Banco ha venido trabajando en la región de América Latina y el Caribe para reducir las principales limitaciones en la prestación de los servicios financieros rurales. Estas limitaciones están asociadas a costos de transacción y riesgos de covarianza.

El microfinanciamiento ha sido un mecanismo eficaz para reducir los costos de transacción asociados a la prestación de servicios financieros a pequeñas empresas y a personas con bajos niveles de ingreso. La aplicación de “tecnología” de microfinanciamiento puede reducir considerablemente los costos de transacción en que incurren los proveedores y consumidores de los servicios financieros rurales. Varios programas han logrado atender grandes cantidades de clientes con préstamos y ahorros de poco valor manteniendo, al mismo tiempo, carteras de alta calidad, e incluso generando una rentabilidad. Estos programas han capacitado concienzudamente a los oficiales de crédito en los aspectos de evaluación y atención a los clientes; han compartido los costos de recopilación de información con los clientes por medio del uso de grupos solidarios; y han reconocido que el mejor incentivo de reintegro de obligaciones es el acceso permanente y rápido al crédito. En México, la creación de un “paquete de ahorros”, que tenía como fin generar ahorros comunitarios y fondos para préstamos, ha dado gran impulso a la difusión de una metodología que satisfizo las expectativas y las necesidades de las comunidades y los grupos rurales pobres, por medio de un enfoque de generación de riqueza.

Desarrollo de la “intermediación social” en las comunidades rurales. Mientras que la introducción de los servicios de microfinanciamiento se centra en fortalecer la capacidad de los proveedores para adoptar medidas que reduzcan los costos de transacción, la asistencia a las comunidades para que se organicen y administren fondos comunales puede reducir los costos para los consumidores de servicios financieros al crear una interfaz entre las instituciones financieras y mismas las comunidades. La aplicación mejor conocida de este enfoque es en los programas de banca comunal apoyados por FINCA, Freedom from Hunger y CARE.

Apoyo a programas piloto para desarrollar instrumentos de gestión de riesgos: El mejoramiento del sistema de financiamiento rural exige del desarrollo de instrumentos eficaces en función de los costos que permitan a los productores, intermediarios y a otros reducir su exposición al riesgo de covarianza. Se considera que el riesgo de covarianza relacionado con la concesión de préstamos a fincas y a industrias relacionadas con la agricultura es un impedimento importante para que las instituciones financieras extiendan sus servicios a las zonas rurales. En ausencia de mecanismos de aseguramiento formales, los empresarios rurales ven los préstamos recibidos de los bancos públicos como un mecanismo de aseguramiento *de facto*. La banca pública por lo general reprograma la deuda o incluso la condona en casos de pérdidas graves de cosechas por mal tiempo, y el gobierno cubre las pérdidas bancarias resultantes. Por ello, es probable que los prestatarios potenciales recurran a la banca pública sin importar la inferior calidad de sus servicios. La existencia de seguros permite la separación entre la función de aseguramiento y la función de concesión de préstamos, lo cual brindaría a las entidades financieras privadas una oportunidad para competir en el mismo nivel con los bancos públicos.

Desarrollo de sistemas de información rural. La información sobre historiales crediticios puede complementarse con información de producción agregada y, de esta forma, ayudar a los prestamistas a calcular el riesgo de los posibles préstamos. Los sistemas estándar de información crediticia se limitan al historial de pago de clientes individuales y, en algunos casos, al historial salarial, y se utilizan para desarrollar modelos de clasificación del crédito que predicen la probabilidad de que un prestatario potencial incumpla sus obligaciones de pago. Los prestamistas potenciales pueden complementar esta información con datos de producción y precios agregados para predecir el flujo de caja esperado de los productores rurales no asalariados.

3. Promover un enfoque de “espacio rural” y el desarrollo regional

A continuación presentamos varios casos exitosos de proyectos de desarrollo dirigidos por la comunidad. Algunos combinan los enfoques comunitarios, el fortalecimiento municipal y el desarrollo regional (territorial).

Proyectos dirigidos por la comunidad en el nordeste de Brasil – el Programa de Alivio de la Pobreza Rural (RPAP)

Este programa surgió del Programa de Desarrollo Rural del Nordeste (1985) cuando éste fue reformulado en 1993, siguiendo los lineamientos del componente de un pequeño proyecto piloto. Este programa está reduciendo la pobreza no solo prestando servicios sino cambiando la forma en que se asignan las prioridades, se orientan y se prestan los servicios. La inversión se emplea como catalizador de la participación comunitaria. Las asociaciones comunitarias identifican y priorizan sus necesidades más esenciales, y sus opciones se ven limitadas únicamente por una corta lista negativa de subproyectos que no cumplen con las reglas del Banco Mundial. Estos proyectos desarrollan una infraestructura rural de alta calidad para los pobres incurriendo en costos 40 por ciento menores que inversiones de calidad similar suministradas por entidades públicas. Las comunidades preparan, ejecutan, operan y mantienen los subproyectos, creando un sentido de apropiación y fomentando la sostenibilidad. Los resultados de estos proyectos han hecho que los gobernadores del nordeste, un variado grupo de personalidades que representan una diversidad de partidos políticos, salgan a apoyar de forma inequívoca el enfoque y la continuidad del programa.

Principios de diseño clave. Este enfoque funcionó porque existía el compromiso político para promover la descentralización. En Brasil, según la Constitución de 1988, la principal responsabilidad y la dotación de recursos para llevar a cabo programas de desarrollo recaía en los estados, municipalidades y comunidades locales, no en el gobierno central. Dentro de este entorno institucional y político tan favorable, los proyectos combinaron los principios siguientes:

- **El apoyo político de figuras políticas clave** fue crucial en las primeras etapas de planificación y permitió ensayar el enfoque descentralizado que en ese entonces se consideraba muy innovador. La toma de decisiones fiscales y de inversión era descentralizada. Posteriormente, el *enfoque piloto* permitió la experimentación y también fue fundamental para recibir, por medio de un historial demostrado, un amplio apoyo político para ampliarlo.
- **El estado debe proporcionar fondos para apoyar a la Unidad Técnica Estatal.** Esto aumenta la apropiación política del proceso y la sostenibilidad a largo plazo de esta institución supervisora central. La Unidad Técnica Estatal también está ubicada dentro de una dependencia del gobierno estatal con capacidad técnica y que tiende a ser imparcial, como lo es el departamento de planificación.
- **La comunidad administra los recursos.** El 100 por ciento de los fondos para un subproyecto aprobado se desembolsa directamente a las comunidades. Esto asegura que los grupos comunitarios estén intrínsecamente involucrados y asuman la responsabilidad de cada fase del proyecto.
- **Todos los miembros de una asociación pueden votar.** Además, todos los adultos de una comunidad tienen derecho a participar en una asociación. Si bien no se establecieron cuotas por género, una parte significativa de los afiliados y del liderazgo son mujeres.
- **Pocas ‘reglas del juego’ pero sencillas** fueron difundidas ampliamente y luego fueron aplicadas de manera coherente y transparente. El énfasis en la pobreza era simple, explícito y fácilmente verificable. Al emplear criterios objetivos, las reglas promovieron la transparencia y minimizaron la ingerencia política. Pueden formularse reglas más específicas que varían de un estado a otro y están sujetas a negociación. Estas reglas se incorporan en un Manual de Operaciones detallado que está disponible para las comunidades y los administradores del proyecto.
- **Mayor participación de los beneficiarios en el financiamiento.** Esto fomenta la voluntad de compartir las responsabilidades por la operación y protección de las inversiones del proyecto.
- **Diseño de mecanismos de ‘libramiento’ en los proyectos** de manera que las comunidades insatisfechas puedan apelar a los niveles superiores (pero no sin incurrir en una penalidad si el reclamo no se justifica).
- **Flexibilidad en el diseño del programa** que permitió a los planes institucionales evolucionar y adaptarse a las necesidades/demandas locales. Esto también favoreció la existencia simultánea de distintos planes en municipalidades vecinas, establecidos de acuerdo a sus capacidades/necesidades. Por ejemplo, la transferencia del PAC al FUMAC ocurrió como respuesta a la demanda de las asociaciones comunitarias. Éstas saben que los consejos del FUMAC son un mecanismo accesible para la toma de decisiones y tienen un presupuesto máximo por

año. El funcionamiento del FUMAC ha sido facilitado por los alcaldes, quienes reconocen el éxito del programa y desean involucrarse más ya que perciben que el mecanismo beneficia a su municipalidad.

- **Sostenibilidad institucional al involucrar a las autoridades locales**, con distintas maneras de hacer las cosas, por medio de una división de 80/20 en los escaños del concejo municipal. Más del 30 por ciento de las municipalidades están empleando el enfoque de patrocinio de proyectos en su labor diaria de asignación de otros fondos.
- **Una burocracia mínima es fundamental**, ya que reduce los costos administrativos y mantiene bajos los gastos fijos (generalmente en un 7 por ciento —5 por ciento por concepto de asistencia técnica, 2 por ciento por gastos de operación— incluidos los gastos de supervisión del proyecto de la Unidad Técnica Estatal, pero no los salarios, que son costeados por el estado).

Servicios rurales básicos: Bolivia: abastecimiento de agua y saneamiento en zonas rurales

La meta del proyecto es ayudar a reducir la pobreza en las zonas rurales aumentando la productividad por medio de mejoras en las condiciones de salud y un uso más eficiente del tiempo ahorrado en la recolección de agua. Específicamente, el proyecto tenía tres objetivos principales. Primero, aumentar la cobertura y el uso sostenible del agua y los servicios de saneamiento. Segundo, ayudar a las unidades de administración del agua y el saneamiento a nivel de departamento (UNASBA) para que pudieran brindar asistencia técnica a los gobiernos municipales y a las comunidades locales. Y, tercero, fortalecer la capacidad de la unidad sectorial a nivel del gobierno central (DIGESBA). Para alcanzar estos objetivos, el proyecto incluyó un componente de infraestructura para el agua rural y el saneamiento, así como un programa de fortalecimiento de las capacidades institucionales. Como parte del primer componente, para la fecha de conclusión del proyecto, en diciembre de 2000, se construirán alrededor de 600 sistemas de agua (cerca de 370.000 beneficiarios).

Por qué ha sido considerado una práctica óptima. Desde un inicio, el proyecto adoptó elementos de diseño identificados como prácticas óptimas por los expertos internacionales y que fueron ensayados en un proyecto piloto ejecutado por el Banco Mundial y el PNUD, el denominado Programa del Agua (1991-1993). Estos elementos son:

- *Marco institucional sectorial adecuado.* A nivel central, el sector está organizado en una pequeña unidad (DIGESBA, dentro del Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos), que es responsable de la formulación de políticas, la planificación del sector y la movilización de recursos. A nivel departamental, a DIGESBA la representa una pequeña unidad (UNASBA), cuya función es promover las políticas del gobierno central y financiar el diseño de proyectos. Las municipalidades son responsables de abastecer el agua y recibir sumas considerables de fondos centrales para emplearlos en los proyectos de inversión. Las comunidades contribuyen con mano de obra y, en algunos casos, con efectivo (cuando las comunidades no han podido movilizar el efectivo, las municipalidades han aportado los fondos. Sin embargo, estas comunidades tienen una deuda que pagar en términos de mano de obra para otros proyectos municipales).
- *Financiamiento conjunto entre el proyecto, la municipalidad y la comunidad local.* La política financiera del proyecto incluye un subsidio máximo de US\$70 per cápita, dejando en manos de la comunidad y la municipalidad el financiamiento de cualquier servicio cuyo costo supere el subsidio.
- *Descentralización hacia las municipalidades.* Se identificó y discutió los programas de abastecimiento de agua como parte de los planes operativos de las municipalidades.
- *Significativa participación municipal.* Las municipalidades aportaron hasta un 25 por ciento de los costos de inversión y también son responsables de brindar asistencia técnica de largo plazo a las comunidades.
- *Responsabilidad comunitaria por la operación y el mantenimiento.* Las comunidades, por medio de sus comités y operadores del agua, son responsables del funcionamiento diario de los sistemas.
- *Apoyo educativo a las comunidades.* Las comunidades y los comités del agua reciben asistencia técnica en la operación de los sistemas, así como educación en higiene a fin de maximizar los beneficios del uso de los nuevos sistemas de agua.

Principios de funcionamiento básicos. El diseño del proyecto se basó en tres principios básicos, a saber:

- *La comunidad participa.* La participación comunitaria es el principal principio de diseño para aumentar las probabilidades de sostenibilidad y eficiencia económica.

- *Las inversiones tienen una alta prioridad para la comunidad.* El proyecto se aseguró que las inversiones propuestas tuvieran una alta prioridad para la comunidad. Esto lo hizo basándose en los planes de desarrollo municipal quinquenales, que son preparados por las municipalidades en colaboración con las organizaciones territoriales de base y los Comités de Vigilancia.
- *Las comunidades y municipalidades contribuyen financieramente al máximo.* El proyecto se asegura que las inversiones tengan costos mínimos y estén basados en la demanda, definiendo bajas subvenciones para inversión per cápita y maximizando el aporte financiero de las municipalidades y comunidades al proyecto.

El Proyecto de Desarrollo Rural en Zonas Marginales de México, APL I y II; y el Proyecto de Descentralización y Desarrollo Regional

Estos dos proyectos se complementan bien entre sí en el contexto de la búsqueda del desarrollo regional. El Proyecto de Desarrollo Rural establece nuevos mecanismos e instituciones participativas para abordar las necesidades prioritarias locales a nivel regional, y promueve actividades de generación de ingresos dentro y fuera de la finca, el desarrollo comunitario y el aumento del capital social. Por su parte, el Proyecto de Descentralización y Desarrollo Regional invierte en el desarrollo municipal desde la perspectiva del mejoramiento de la infraestructura básica y el fortalecimiento institucional.

El Programa de Desarrollo Rural en Zonas Marginales busca mejorar el nivel de vida y los ingresos de los pequeños agricultores en varias zonas marginales seleccionadas, que son de las más pobres del país, por medio de aumentos sostenibles en la productividad y una mayor seguridad alimentaria. El programa pretende mejorar la capacidad productiva de los agricultores participantes por medio de un enfoque centrado en la comunidad, de la siguiente manera: (a) facilitando la introducción de sistemas de producción agrícola sostenibles, diversificación mediante un mayor acceso a recursos financieros y servicios agrícolas, y actividades fuera de la finca, (b) promoviendo el desarrollo socioeconómico de las comunidades, su organización y participación, (c) mejorando la prestación de servicios eficaces de apoyo técnico y capacitación a organizaciones de agricultores y productores y (d) fomentando un sistema eficaz y descentralizado de toma de decisiones que promueva la coordinación institucional a nivel regional. El desarrollo de los consejos regionales es el aspecto más particular de este programa. El proyecto promoverá la participación de los pueblos indígenas, ya que ellos representan alrededor del 67 por ciento de la población meta, y de las mujeres, ya que ellas desempeñan una función clave en las actividades agrícolas y en la nutrición familiar.

A nivel regional y local, el proyecto formuló acuerdos de ejecución que fortalecen la apropiación y la rendición de cuentas en el ámbito comunitario y estimula la participación de los beneficiarios y de la sociedad civil. A nivel de cada una de las regiones cubiertas por el proyecto, se estableció un Consejo Regional de Desarrollo Sostenible (CRDS) que representa a los miembros de las comunidades y ejidos, a las organizaciones de productores, al gobierno estatal y a las instituciones públicas pertinentes que operan en el área. El CRDS está encargado de la promoción, el análisis y la selección de los subproyectos presentados por los grupos de productores y las comunidades. El CRDS cuenta con la asistencia de una pequeña unidad técnica para llevar a cabo la evaluación técnica, económica y social de las propuestas, y hacer recomendaciones. El CRDS promueve, además, la coordinación interinstitucional, fomenta la sinergia y la complementariedad con los programas existentes en la región.

El financiamiento para las inversiones productivas funciona como parte de un régimen de donaciones de contrapartida, con una contribución inicial de los beneficiarios de no menos del 30 por ciento de los costos del proyecto. Además, para estas actividades, en el ámbito comunitario se promueve un mecanismo de recuperación de costos para el restante 70 por ciento y, de esta forma, promover la sostenibilidad, la generación de recursos locales y una mejor rendición de cuentas. Los fondos los recuperan los grupos de beneficiarios por medio de las organizaciones comunitarias con la ayuda de entidades especializadas (ONGs, sistemas de ahorro y préstamo existentes, consultores) las cuales, en muchos casos, ya participan en la administración de fondos de capitalización o en regímenes informales de microfinanciamiento. El sistema de incentivos para el reintegro de las deudas en este sistema de fondos rotatorios se sustenta en el concepto de responsabilidad y participación comunitaria/grupal, incluyendo la presión social de los demás interesados. Los fondos siempre se estarán rotando a nivel comunitario según las prioridades internas y los mecanismos definidos por las comunidades y grupos.

El Proyecto de Descentralización y Desarrollo Regional busca mejorar la descentralización en el suministro de infraestructura social básica en las municipalidades rurales, apoyando pequeñas inversiones locales y actividades de

fortalecimiento institucional, al tiempo que se desarrollan las capacidades en los tres niveles de gobierno para coordinar inversiones conjuntas y programas de desarrollo municipal. El proyecto propone un enfoque integral y coordinado dirigido a mejorar el capital físico, social e institucional. El capital físico (infraestructura) es necesario para mejorar el acceso de las comunidades marginales pobres a los servicios que no reciben y para mejorar la capacidad de apalancamiento de las municipalidades pobres en su búsqueda de oportunidades económicas. El capital social es necesario para garantizar un enfoque participativo en la identificación de obras para inversión en las etapas de ejecución. Y el capital institucional en los Ayuntamientos es necesario para consolidar un manejo más eficiente de los recursos, especialmente en la formación de capital humano. Esto se traduce en una combinación de: (i) inversión en obras de infraestructura seleccionadas (agua, pavimento, electrificación rural, escuelas, guarderías), (ii) creación de un mecanismo de incentivos que promueva la aplicación de mejores prácticas administrativas y (iii) programas de desarrollo institucional enfocados en la "profesionalización" de los funcionarios municipales.

El fortalecimiento de las municipalidades rurales mediante inversiones en infraestructura social y desarrollo de capacidades para mejorar sus prácticas administrativas, ayudó a la calidad de vida en esas municipalidades y a la gobernabilidad local. El proyecto tuvo un efecto positivo al reducir la emigración hacia las grandes ciudades o fuera del país y, al mismo tiempo, volver más atractivas las zonas rurales y desarrollar la economía local. La infraestructura social municipal se ha convertido en un factor clave para atraer empresas privadas y reducir el costo de transacción de hacer negocios en las zonas rurales.

El proyecto se fundamenta en la participación de los grupos comunitarios y las ONGs como partes interesadas válidas, durante la preparación y la ejecución de los trabajos. Además, pretende fortalecer las prácticas comunitarias en planificación, ejecución, control de la ejecución de subproyectos, prestación de los servicios correspondientes y mantenimiento, con lo cual ha aumentado la rendición de cuentas municipal y la sostenibilidad. La estrategia del proyecto se sustenta en el uso de un mecanismo de incentivos basado en establecer y supervisar un modelo de buena administración, incluyendo un proceso de control dirigido a verificar el cumplimiento con respecto a los parámetros acordados.

Colombia – Préstamos para aprendizaje e innovación (LIL) Magdalena Medio – Una experiencia exitosa en un ambiente de conflicto

Se trata de un proyecto pionero tanto para el Banco Mundial como para el gobierno de Colombia: promoción de un enfoque centrado en la comunidad, participativo a favor del desarrollo y la paz en una de las regiones más conflictivas del país. El gobierno delegó la ejecución a un consorcio compuesto por una ONG muy respetada y la Diócesis Católica de Barracabermeja, la principal ciudad en la región. Los fondos de contrapartida provienen de la compañía petrolera nacional (ECOPETROL).

Logros. El objetivo de desarrollo del LIL era desarrollar la capacidad operativa del consorcio, la red ciudadana (una red informal de miembros de la comunidad y organizaciones) y otros socios, de manera que trabajaran juntos hacia la consecución de los objetivos definidos colectivamente de reducción de la pobreza y coexistencia pacífica en la región de Magdalena Medio. Los dos componentes del proyecto eran: desarrollo de capacidades de administración del programa, así como desarrollo y ejecución de subproyectos (desde inversiones en educación y salud, hasta proyectos de producción en zonas rurales).

El LIL alcanzó sus objetivos de desarrollo. La metodología participativa, orientada a la comunidad para promover el desarrollo en medio del conflicto, ha sido eficaz al crear una visión duradera de un mejor futuro para la región, fortalecer el capital social y humano de la región, movilizar recursos y atención hacia una región otrora olvidada, e iniciar un proceso dirigido por la comunidad de mejoramiento de los servicios básicos y la inversión que podría ampliarse a medida que avance el programa. Los dos componentes del proyecto han tenido resultados tangibles, los cuales se están documentando en el informe final de ejecución, actualmente en preparación. La capacidad del consorcio ha aumentado significativamente, como lo demuestra su aptitud para funcionar en la situación cada vez más compleja de la región, y movilizar y usar con eficacia 14 millones de pesos durante los dos años del LIL (de los cuales los fondos de préstamo y contrapartida correspondieron al 68%). El logro más sorprendente fue el aumento en el capital social y humano: la red ciudadana ahora incluye a 172 organizaciones con 8.640 personas, quienes han interiorizado la visión y las metas del programa. Como parte del componente del subproyecto, se han apoyado 67 iniciativas con un fuerte énfasis en el desarrollo de las capacidades de las organizaciones que las promueven.

Lecciones. El modelo participativo de funcionamiento para fomentar el desarrollo ensayado con el LIL funcionó bien en el complejo y conflictivo entorno de la región. El modelo se caracteriza por los siguientes elementos básicos:

- Es sostenido por un agente de cambio (el consorcio) que goza de gran credibilidad entre todas las partes interesadas.
- Se basa en la participación comunitaria e individual para la toma de decisiones sobre el desarrollo de la comunidad, y establece mecanismos específicos para fomentar dicha participación (por ejemplo, los 'núcleos' de la red ciudadana y las iniciativas de proyectos).
- Se basa en una metodología que toma en cuenta la capacidad y la 'situación inicial' de los ciudadanos y, a partir de esta base, emprende el aprendizaje y el desarrollo de las capacidades de las organizaciones comunitarias, de manera que puedan hacerse cargo de su propio desarrollo. Además, reconoce y apoya las organizaciones existentes y las experiencias previas en estas comunidades.
- El agente de cambio funciona de forma descentralizada.
- El personal del agente de cambio actúa en concordancia con los valores definidos de respeto, transparencia, autonomía y defensa del interés público.

Una de las lecciones derivadas de la aplicación de este enfoque ha sido que aumentar la capacidad de las personas y comunidades para que asuman su propio desarrollo, especialmente en un clima de conflicto, toma más tiempo que lo previsto originalmente –sobre todo en lo que se refiere a desarrollar capacidades para preparar y ejecutar proyectos específicos de inversión que deben traducirse en mayores ingresos y mejores condiciones de vida. Una lección clave del proyecto ha sido la necesidad de tener flexibilidad y realizar un aprendizaje continuo cuando se promueve un enfoque participativo en un entorno complejo, además de esperar grandes variaciones en el ritmo de ejecución y desarrollo dependiendo de los cambios en las condiciones en distintas partes de la región. Además, el modelo operativo que fue exitoso con el LIL no puede considerarse un patrón precortado que sencillamente puede copiarse en cualquier otro lugar. Existen muchos elementos esenciales sobre la forma en que se llevan a cabo el proyecto y el programa más amplio del cual es parte, como lo son el compromiso y la dedicación del personal del consorcio que no son fáciles de reproducir.

4. Manejo sostenible de los recursos naturales

América Central: programas doblemente beneficiosos para el manejo sostenible de los recursos y desarrollo de eco-mercados nicho para pequeños agricultores

El Corredor Biológico Mesoamericano (CBM). Este es un proyecto innovador y único en su especie. En una región históricamente dividida por guerras civiles, ocho naciones han unido esfuerzos para crear un lugar donde la conservación ambiental, las oportunidades económicas y el desarrollo rural caminan mano a mano como base para lograr la sostenibilidad. Conocido como el Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), este estrecho de tierra engloba cerca del 30 por ciento del territorio de América Central y conecta ecosistemas, comunidades indígenas y tierras privadas en el proyecto multinacional de desarrollo sostenible más largo y continuo del mundo. El CBM es una de las áreas más importantes para la protección de la biodiversidad en el planeta –un lugar crítico de biodiversidad.

El Corredor empezó con un acuerdo entre los jefes de estado de los siete países centroamericanos en 1997. Los estados miembros de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) –el brazo ambiental del Sistema de Integración Centroamericano (SICA)– junto con México, han trabajado con organismos internacionales, bancos multilaterales, organizaciones regionales, la sociedad civil y donantes bilaterales para fortalecer y apoyar este enfoque único al desarrollo sostenible. La integración de objetivos económicos y ambientales constituye un pilar fundamental del CBM. Mediante el uso sostenible de los recursos naturales, el Corredor ofrece muchas oportunidades para incrementar la inversión extranjera, crear fuentes de trabajo, generar ingresos económicos y combatir la pobreza.

El vasto inventario de recursos naturales del Corredor da pie a la prestación de servicios ambientales críticos, incluyendo reglamentación hidrológica, recarga de acuíferos, fijación de carbono, conservación del suelo, control de la erosión, conservación de la biodiversidad y una menor vulnerabilidad a los desastres naturales. Hoy en día, los países que integran el Corredor están aprendiendo a asignarle un valor monetario a las cuencas hidrográficas, manglares y a los esfuerzos de conservación para proteger las zonas costeras y otras áreas vulnerables contra los

desastres naturales. Con base en esta nueva conciencia del valor económico de los recursos naturales, las empresas, comunidades, personas y gobiernos de toda la región están empezando a mirar hacia nuevos enfoques de crecimiento centrados en el desarrollo sostenible.

Un aumento en la demanda global de productos inocuos para el ambiente ofrece una oportunidad única para que las empresas y comunidades en el Corredor se constituyan en líderes de los nuevos mercados nicho. Para este fin, los países del Corredor buscan convertir la demanda de productos amigables con el ambiente en mayores oportunidades de exportación para el café cultivado a la sombra, plantas ornamentales, productos orgánicos, madera certificada y otros productos de Mesoamérica. Estas actividades ambientalmente sostenibles ayudan a fortalecer la posición económica de la región y, al mismo tiempo, preservar los recursos naturales vitales.

En el Corredor ya funcionan varios proyectos dirigidos a integrar las metas económicas y ambientales de la región. El impacto positivo de estas actividades económicas que protegen el ambiente está contribuyendo a estimular el surgimiento de otros proyectos de desarrollo sostenible en la región. A continuación se citan algunos ejemplos de proyectos exitosos actualmente en marcha en el Corredor.

Banano Mejor: Programa de certificación ambiental. Este programa, que dio inicio en 1991, establece un conjunto completo de pautas ambientales y sociales para la industria del banano, que es notoria por la degradación ambiental que produce y las deplorables condiciones laborales de sus trabajadores. Sin embargo, las fincas de banano participantes en el programa *Banano Mejor* trabajan para evitar la deforestación y erosión del suelo, proteger la seguridad de los trabajadores y usar un mínimo de plaguicidas. Como resultado del programa, la contaminación de ríos y playas ha disminuido considerablemente. La fruta exportada como parte del programa *Banano Mejor* se comercializa con una etiqueta especial que indica su condición de “amigable con el ambiente”, lo cual puede generar una prima económica o abrir puertas en los mercados agrícolas. Algunos participantes en el programa también han desarrollado nuevos productos inocuos para el ambiente, como productos de papel a base del banano, que ayudan a abrir nuevos nichos de mercado. El proyecto se inició en Costa Rica y, por medio de los esfuerzos de integración del Corredor, se ha expandido a Panamá, y en Guatemala y Honduras ya existen planes para su adopción.

ECO-O.K.: Programa de certificación del café. Las fincas de café cultivado a la sombra albergan una abundante biodiversidad y sirven de hábitat para una gran variedad de pájaros cantores. Por su parte, las plantaciones al sol destruyen gran parte de este importante hábitat. El programa de certificación ECO-O.K. fue diseñado como respuesta a las preocupaciones en torno a la pérdida de hábitats en la región cuando muchos caficultores cambiaron de las plantaciones tradicionales sombreadas a plantaciones más extensas y comerciales al sol. El programa, que empezó en Guatemala, certifica el café cultivado a la sombra con un sello de aprobación “ECO-O.K.” y ayuda a los productores a conservar los hábitats naturales. La certificación especial también permite a los productores cobrar una prima en los mercados nicho de especialidades de productos ambientalmente inocuos. Por medio del Corredor, el programa se ha expandido a El Salvador. Programas como el ECO-O.K. le están demostrando a los productores de café dentro del Corredor que pueden proteger la diversidad biológica y, al mismo tiempo, generar ganancias considerables.

La devastación provocada por el huracán Mitch (1998) constituye quizás el ejemplo más vívido de la magnitud de la miseria humana causada por los desastres naturales. Años de deforestación y un mal uso de la tierra en la región magnificaron los efectos de esta tragedia humana y ambiental. A la inversa, en las zonas donde el deterioro ambiental no era tan severo, los efectos del huracán fueron menos destructivos. El valor de la cooperación regional se hizo evidente inmediatamente después de Mitch y ayudó a acelerar los esfuerzos de acercamiento en la región. Por medio de varios proyectos de atenuación de desastres, el Corredor proporciona una cuerda de salvamento para los pueblos centroamericanos, un punto sumamente importante dada la historia climática de la región. Esto es válido para los pobres, quienes, por lo general, están a merced de la devastación de los desastres naturales. Las vastas acciones de reforestación pueden ayudar a evitar una fuerte erosión y deslizamientos de tierra que podrían ser mortales para las comunidades en el Corredor, como lo demostrara trágicamente el huracán Mitch, y están teniendo un impacto tangible en la protección de la vida humana. Otros proyectos en el Corredor, como el de protección de manglares, conservación de bosques costeros, prevención de incendios forestales y mantenimiento de ecosistemas marinos sanos, ayudan a proteger los recursos naturales vitales para la supervivencia de muchas personas en la región.

Manejo sostenible de los recursos naturales: proyectos de ordenación de tierras en Brasil, en los estados de Paraná, Santa Catarina, Sao Paulo y Rio Grande do Sul

El gobierno señaló que el foco de atención del proyecto de Paraná era resolver los serios problemas ambientales que afectaban las zonas rurales revirtiendo el proceso de degradación del agua y el suelo a fin de establecer sistemas de producción sostenibles. Los resultados del proyecto de conformidad con las evaluaciones *ex ante* de los prestatarios, las evaluaciones de medio período y las evaluaciones *ex post*, indican que una reducción significativa en la erosión del suelo en las microáreas de captación beneficiadas, producto principalmente de una mayor sensibilización de los agricultores y de la adopción del proyecto, indujeron a la aplicación de prácticas de conservación. Estas medidas produjeron aumentos considerables en la productividad y la humanización de los “trabajos en el campo” de los agricultores. Los proyectos revirtieron las tendencias decrecientes en la productividad agrícola del estado, producto de una severa degradación de la tierra, en un momento en que la sociedad era cada vez más consciente del deterioro ambiental inducido por las prácticas agrícolas.

Las evaluaciones *ex post*, aunque se vieron complicadas por la sequía, mostraron resultados extraordinarios:

- La productividad de los cultivos principales –maíz, trigo y frijol de soya– se estima que superó las expectativas previas al proyecto en un 20-35 por ciento.
- La pérdida de suelos se redujo entre un 10 y un 50 por ciento.
- Las escorrentías en los arroyos contenían menos sólidos suspendidos, bacterias coliformes y residuos de plaguicidas, con lo cual se redujeron los costos de eliminación de aterramientos y de tratamiento de aguas en las zonas río abajo, y se redujo, además, la incidencia de enfermedades transmitidas por el agua y el envenenamiento por plaguicidas.
- Los costos de mantenimiento de los caminos rurales se redujeron en hasta un 80 por ciento; y un mejor acceso en todo tipo de clima estimuló las actividades comerciales y sociales.
- Se adoptaron prácticas mejoradas de explotación de tierras en unas 400.000 ha en 534 microáreas de captación asistidas (el 103 por ciento de la meta prevista), capaces colectivamente de aumentar la retención del agua en las tierras de cultivo, mejorando la estructura del suelo, aumentando la fertilidad y reduciendo la erosión.
- Se benefició a alrededor de 106.000 familias agrícolas con una u otra forma de asistencia –el 131 por ciento de la meta prevista y una cifra que equivale a cerca del 35 por ciento de todos los agricultores del estado. La adopción espontánea de prácticas mejoradas ocurrió en otras 480.000 ha en microáreas de captación no seleccionadas por el proyecto.

Los proyectos promovieron con éxito la adopción de enfoques participativos innovadores en el mejoramiento de las prácticas de ordenación de la tierra entre agricultores y comunidades rurales. Estos enfoques han acelerado la introducción de mejoras que reducen los costos en efectivo y las exigencias de mano de obra, producen aumentos tempranos en la productividad de las fincas, y mejoran las posibilidades de los agricultores de mantener sus actividades económicas en su propia tierra en un entorno comercial cada vez más desfavorable.

Otros dos estados (Sao Paulo y Rio Grande do Sul) ya están aplicando estrategias de desarrollo de microáreas de captación como parte de dos proyectos estatales financiados por el Banco Mundial, basados en las lecciones derivadas de los proyectos de Paraná (un proyecto anterior exitoso de ordenación de tierras) y de Santa Catarina. La estrategia también se está convirtiendo en un punto de referencia para la estrategia nacional de desarrollo de cuencas hidrográficas, preparada por el Ministerio Federal del Ambiente, y para el Programa de Desarrollo de Microáreas de Captación del estado de Río de Janeiro, preparado por la Secretaría de Agricultura de Río de Janeiro.

5. Desarrollar el capital humano y social

Centros educativos administrados por la comunidad para la educación básica rural

El proyecto EDUCO en El Salvador fue precursor del modelo de centros educativos administrados por la comunidad. Este modelo ha sido adoptado en varios otros países, incluyendo Guatemala y Honduras. El principio básico de las escuelas administradas por la comunidad es separar la educación del financiamiento. El financiamiento continúa siendo responsabilidad del sector público, pero la prestación de los servicios se transfiere directamente a las asociaciones comunales. En la práctica, esto significa que gran parte de los recursos de estos proyectos y del

presupuesto gubernamental para educación se transfiere directamente a las asociaciones comunitarias (incluidos los padres de familia) para pagar por todos los insumos escolares, incluyendo a los maestros. Las asociaciones tienen a su cargo la contratación/despido de maestros, quienes, según el modelo, no son servidores públicos sino empleados del sector privado sujetos a las disposiciones del Código de Trabajo que regula a los trabajadores del sector privado (incluyendo los aspectos de seguridad social).

Resultados positivos en la práctica. Hasta la fecha, los resultados en El Salvador, Guatemala y Honduras han sido alentadores. Los mismos muestran un aumento sustancial en el capital social. Algunos indicadores importantes son: mayor número de niños matriculados, una enorme capacidad de las comunidades para organizar asociaciones que administren las escuelas, la capacidad de las asociaciones de padres de familia para administrar recursos y maestros, mayor asistencia a clases de maestros y estudiantes. Los beneficios para los niños han sido considerables: un aumento en la retención escolar (y, por ende, un mayor grado de instrucción medido por los años de escolaridad), movilización de recursos adicionales para la educación de los niños (para mejoras en la infraestructura, alimentación escolar, programas de alfabetización, etc.).

6. Fortalecer la gestión de riesgos y las redes de protección

PROGRESA de México. (Este programa no es financiado por el Banco pero se considera un ejemplo de aplicación de prácticas óptimas en un programa de redes de protección)⁴⁵

Lanzado en 1997, PROGRESA brinda asistencia integral en educación, salud y nutrición a hogares pobres en las zonas rurales pobres del país. A condición de tener un buen registro de asistencia a clases, el programa otorga estipendios escolares para estudiantes de primaria media y secundaria de ciclo básico, así como subsidios para la compra de útiles escolares. Además, brinda servicios básicos de salud, educación en salud, dinero para alimentación y suplementos nutricionales para mujeres embarazadas o en período de lactancia y para los niños menores de 5 años. El programa atiende a 2,6 millones de familias. Las evaluaciones sugieren una disminución del 22 por ciento en la morbilidad de niños menores de 2 años, un aumento del 21 por ciento en la matriculación femenina en secundarias de ciclo básico y un incremento del 18 por ciento en los servicios prestados por las clínicas de salud, así como un aumento en la matriculación de un año entre la población meta.

La ventaja de los programas que condicionan la conducta, como PROGRESA es que están sujetos que se den ciertos beneficios como la asistencia a clases y la prestación de servicios de salud y, por ende, tienen un enfoque sobre dos flancos para la reducción de riesgos: brindando apoyo a las rentas de las familias pobres de hoy y, al mismo tiempo, reduciendo la transmisión intergeneracional del riesgo en los ingresos aumentando la acumulación de capital humano entre la futura fuerza laboral. Por otro lado, el régimen de impuestos negativos a la renta, depende de un sistema fiscal generalizado que funcione bien, pero puede proporcionar eficientemente un subsidio automático a las familias cuya renta esté por debajo de cierto nivel meta; sin embargo, los beneficios se reducen gradualmente a medida que aumentan los ingresos.

PROGRESA es un buen programa pero tiene algunas áreas que pueden mejorarse, como las siguientes:

- *El lado de la oferta.* Al aumentar la demanda de matriculación y servicios de salud, PROGRESA está generando tensiones en el lado de la oferta. Para evitar estas tensiones, es necesaria una estrecha coordinación con los ministerios de los sectores de educación y salud. En términos más generales, permanece una incertidumbre acerca del impacto relativo de los programas basados en la demanda y en la oferta para mejorar la educación y los servicios de salud entre los pobres rurales.
- *Transferencias, focalización y participación comunitaria.* El ingreso promedio transferido por PROGRESA es de 253 pesos al mes, lo que representa el 22 por ciento del ingreso total promedio de los beneficiarios. Sin embargo, las familias con muchos niños en la escuela pueden recibir hasta 600 pesos al mes, lo que podría ser una forma onerosa de lograr los objetivos del programa. En general, la focalización del programa está bien hecha, pero en los pueblos donde la mayoría de la población es pobre, sería mejor no utilizar estudios sobre los medios económicos

⁴⁵ Extracted from the México – Social Protection Policy Note, August 2000 (Gillette Hall and Ana-Maria Arriagada) and the Poverty and Inequality Policy note, August 2000 (Quentin Wodon and Eduardo Velez).

para evitar tensiones entre beneficiarios y no beneficiarios. En algunas zonas, la lógica individual que aplica PROGRESA podría no combinar bien con los valores comunitarios tradicionales.

Proyecto de manejo de riesgos relacionados con la pluviosidad en Nicaragua, y estudio de seguros de cosechas en México

El manejo de riesgos frente a calamidades naturales es un área bastante nueva de la asistencia al desarrollo. El Proyecto de Manejo de Riesgos Relacionados con la Pluviosidad en Nicaragua (mayo de 2000) es un buen ejemplo de un proyecto con este tipo de asistencia. El Estudio de Seguros de Cosechas en México (abril de 2001) es un buen ejemplo de asistencia analítica para fortalecer el sistema de seguros de cosechas y ayudar a los agricultores pobres, con bajos ingresos a manejar mejor los riesgos. Estudios recientes (por ejemplo, el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001* del Banco Mundial sobre el tema de la pobreza) muestran que los pobres son afectados directamente por las catástrofes naturales e indirectamente por los efectos de largo plazo de inversiones ineficientes y un menor crecimiento. Los seguros contra los embates naturales devastadores reducen la presión sobre los presupuestos gubernamentales, posibilitan un alivio oportuno para los pobres, evitan la depreciación de la infraestructura pública y promueven una asignación más eficiente de los recursos.

Proyecto de Manejo de Riesgos Relacionados con la Pluviosidad en Nicaragua. Este proyecto reducirá la vulnerabilidad del país frente a las consecuencias de los desastres naturales. La economía nicaragüense ha sido vulnerable a considerables riesgos naturales. Además de crear compromisos fiscales inesperados, los desastres también producen un aumento en las importaciones, sobre todo de cereales para el consumo humano en condiciones de sequía, así como de bienes de capital para la reconstrucción de la infraestructura después de desastres de aparición repentina, como huracanes y terremotos. La protección de los pobres, un funcionamiento eficaz de los mercados de factores, un crecimiento agrícola sostenible y un uso eficiente de los recursos mediante el desarrollo del sector privado, son elementos clave de la estrategia del Banco en Nicaragua, tal y como se ha articulado en la más reciente Estrategia de la Ayuda a los Países del Banco Mundial. Al transferir los riesgos naturales nicaragüenses a los mercados de capital internacionales y estimular el establecimiento interno de instrumentos de aseguramiento, el proyecto propuesto contribuirá a alcanzar los principales objetivos de la estrategia del Banco.

Las estimaciones muestran que de repetirse una sequía con la intensidad de la acaecida en 1994, el costo sería de alrededor de US\$60 millones, cerca de una décima parte del PIB agrícola; y los costos pesarían más sobre los más pobres. Los desastres de aparición rápida, como los causados por una precipitación excesiva, inundaciones y terremotos tienen considerables costos macroeconómicos, también con un impacto desproporcionado sobre los pobres. Las pérdidas sin precedentes para la producción y la infraestructura pública después del huracán Mitch en octubre de 1998, representan el ejemplo más reciente del impacto de las inundaciones. Los costos totales del desastre se estimaron entre US\$500-US\$1.500 millones y las pérdidas para el sector agrícola, entre US\$100-150 millones. El terremoto de Managua en 1972 también causó daños considerables a la propiedad pública, a las empresas y a las viviendas.

La meta principal de este proyecto es establecer sistemas de seguros basados en el mercado para proteger al gobierno de Nicaragua de los riesgos fiscales provocados por desastres naturales de dimensiones catastróficas. Al transferir los riesgos a los mercados financieros internacionales, el proyecto apoyará los esfuerzos gubernamentales de mitigación de desastres, en lugar de que simplemente reaccionen a ellos. Dado que el exitoso establecimiento de un sistema de seguros podría poner en acción pagos al gobierno, el proyecto, aunque basado principalmente en iniciativas actualmente en marcha del gobierno y del Banco, ayudará además a desarrollar un marco transparente para la atención de desastres y las labores de reconstrucción. Asimismo, utilizando los puntos de referencia para infraestructura y precios creados por el contrato de seguros establecido por el gobierno, el proyecto identificará métodos para estimular un mayor uso privado de los seguros contra la disminución de ingresos causada por los riesgos naturales. El proyecto se concentrará especialmente en los riesgos producidos por condiciones extremas de precipitación: sequías e inundaciones. Pero también buscará el establecimiento de seguros contra otros riesgos catastróficos, como los terremotos.

El proyecto contribuirá al objetivo gubernamental de tener más control sobre el financiamiento en caso de desastre y transparencia en las labores de atención de desastres y reconstrucción. Para tener un mayor control sobre el financiamiento de las tareas de atención de desastres y reconstrucción, el Congreso Nacional recientemente aprobó la Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, con la cual se establecerá el Fondo Nacional para Desastres y se formularán las pautas para la movilización eficaz del

financiamiento disponible. Un área particularmente susceptible a los desastres es la agricultura, que contribuye con más de un tercio del PIB y del empleo productivo del país, y con más de tres cuartas partes de las exportaciones nacionales. Con solo un 8 por ciento de la tierra agrícola irrigada, la sequía ha sido una amenaza constante –en 1994 se registró una de las sequías más severas de los últimos 30 años, seguida de una sequía menos severa pero más extensa en 1997/1998. Las sequías no tienen un efecto macroeconómico significativo en Nicaragua, pero, como en 1994, el mayor impacto lo reciben los pobres cuando grandes cantidades de pequeños productores de granos básicos, como maíz, frijoles, e incluso de sorgo que es resistente a la sequía, pierden sus cosechas.

México: Seguro indizado según el clima. El sistema nacional de seguros de México para el sector rural está experimentando cambios importantes. Existen propuestas para eliminar AGROSEMEX, la compañía estatal de seguros agrícolas, como proveedor directo de seguros a los agricultores y convertirla en una empresa de reaseguros. El gobierno también desea crear nuevos tipos de seguros, ampliar la cobertura de aseguramiento, en especial a los pequeños productores, y desarrollar formas de reaseguro de los riesgos catastróficos en el sector agrícola. El seguro indizado según el clima es un instrumento de aseguramiento relativamente nuevo cuyos pagos se basan en que ocurra un fenómeno meteorológico, en lugar de en la pérdida real de las cosechas. La principal ventaja de este tipo de seguro es que el clima o fenómeno “desencadenante” (como la escasez de precipitación) puede verificarse independientemente y, por ello, no estar sujeto a las posibilidades de manipulación que están presentes cuando los pagos por indemnización están condicionados a pérdidas agrícolas reales. Y, dado que los contratos y los pagos por indemnización son los mismos para todos los compradores por unidad de seguro, se reducen los problemas habituales de riesgo subjetivo y selección adversa asociados con los seguros públicos de cosechas. Además, será más fácil administrar el seguro, ya que no habrá contratos individuales por firmar, ni inspecciones a las fincas, ni valoraciones individuales de pérdidas. Esto puede ayudar a que los seguros sean asequibles para una gran cantidad de personas, incluyendo a los comerciantes agrícolas, propietarios de almacenes y trabajadores sin tierra cuyos ingresos también se ven afectados cuando ocurren fenómenos para los que no existe un seguro.

Los resultados derivados de un estudio de factibilidad señalan que existe una buena posibilidad para desarrollar este tipo de seguro para ciertas regiones de México. La correlación entre los niveles de rendimiento y precipitación para el 40 por ciento de las áreas cultivadas en los cuatro estados varía entre un 60 y un 80 por ciento. El estudio también mostró que los contratos por precipitación podrían reducir los riesgos para los rendimientos al menos en un 23 por ciento para el 40 por ciento del área cultivada en estos cuatro estados. Dado que el seguro tradicional de cosechas no es ni el medio más apropiado ni el más asequible para los pequeños agricultores con escasos recursos, podría considerarse un seguro indizado según el clima para determinar si realmente generaría ahorros.