



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE
UNIDAD DE DESARROLLO RURAL

Consulta Regional sobre el Perfil Avanzado de la Política Rural del
Banco Interamericano de Desarrollo

Informe de Síntesis de la Conferencia Electrónica

Julio A. Berdegú
con la colaboración de Carolina Trivelli y Catalina Araya
19 de mayo de 2005

Las opiniones expresadas en este documento pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente las políticas o la postura oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Índice

1. INTRODUCCIÓN	1
2. LA CONFERENCIA ELECTRÓNICA	1
3. SINTESIS DEL DIÁLOGO	3
3.1. Sobre el proceso de consulta	3
3.2. Opinión global sobre el documento	4
3.3 Comentarios específicos a los temas de la consulta	5
3.3.1. El enfoque o visión global en que se enmarca la Política de Desarrollo Rural	5
3.3.2. Comparación de la Estrategia y la Política de Desarrollo Rural	7
3.3.3. Recomendaciones temáticas	8
a) Descentralización y gobiernos locales y regionales	9
b) Participación y fortalecimiento de la sociedad civil	9
c) Servicios financieros	9
d) Opciones para la pequeña empresa agropecuaria y no agropecuaria	10
e) Tierra y agua	11
f) Juventud	11
g) Educación	12
h) Pueblos Indígenas	12
i) Migración y trabajo asalariado	13
j) Medio ambiente	13
3.3.4. La Implementación de los Proyectos de Desarrollo Rural del BID	14

1. INTRODUCCIÓN

El Banco Interamericano de Desarrollo está en proceso de aprobar conjuntamente una nueva Estrategia para el Desarrollo Rural y una Política de Desarrollo Rural¹. Este último documento deberá reemplazar a varias otras políticas del sector rural que han quedado obsoletas: la política de Desarrollo Rural (1984), de Agricultura (1982), de Asentamientos Agrícolas (1972) y de Desarrollo de Pesquerías (1969).

Como parte del proceso de aprobación de la nueva política, se está llevando a cabo una Consulta Regional, con tres actividades principales:

- a) Una consulta directa dirigida a 1200 líderes de opinión.
- b) Una conferencia electrónica abierta a la participación de cualquier persona interesada, cuyos resultados se reseñan en el presente documento.
- c) Un taller de síntesis

El proceso de consulta cuenta con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá, www.idrc.ca). El IDRC ha decidido apoyar este proceso porque comparte con el BID la preocupación por apoyar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones como éste en que el Banco se encuentra empeñado. En particular, se trata de asegurar un diálogo transparente y franco y con amplia participación de los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado de los países de América Latina y el Caribe.

El BID e IDRC han encargado a Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (www.Rimisp.org), hacerse cargo de la organización y facilitación y síntesis del proceso de consulta.

Toda la documentación relativa a este proceso de consulta se encuentra en la Página Web www.rimisp.org/bidpoliticarural.

2. LA CONFERENCIA ELECTRÓNICA

La Conferencia Electrónica se llevó a cabo entre el 2 y el 13 de mayo, 2005. El diálogo se realizó a través de una lista de correo electrónico, con apoyo de una Página Web (www.rimisp.org/bidpoliticarural) que contenía los documentos en que estaba centrada la discusión y en el que han quedado registrados todos los mensajes intercambiados.

¹ La nueva Estrategia de Desarrollo Rural establece una visión y criterios para la acción del BID, en tanto que la Política es un documento que norma las operaciones del Banco. Ambos documentos son aprobados por el Directorio del Banco. El proceso de consulta sobre la Estrategia se llevó a cabo el 2004.

Con varias semanas de anticipación a la conferencia, Rimisp inició una campaña de difusión por medios electrónicos, invitando a los interesados a inscribirse para participar. Al inicio de la conferencia las direcciones de correo inscritas eran 2575 y, al término de la conferencia, llegaban a 2643.

Si bien no se dispone de una base de datos con información detallada de los inscritos en la conferencia, al menos los participantes activos² se caracterizan mayoritariamente –pero no exclusivamente- por ser personas que trabajan mas bien a nivel ‘de base’, sea en ONGs, entidades de gobierno, municipios, proyectos de desarrollo, organizaciones campesinas, redes y movimientos sociales y universidades y centros de estudio o de investigación. En esto hay una diferencia con los participantes en la Consulta Directa, que en un porcentaje importante corresponden a líderes de opinión y a personas que ocupan cargos directivos en distintos sectores, sea a nivel nacional o internacional.

En el curso de la conferencia, se recibieron 135 contribuciones, 30% de las cuales provenían de mujeres³. Los 20 países de donde se enviaron estos aportes son:

- a) De América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
- b) De otras regiones: España, Estados Unidos, Holanda

El Programa de la Conferencia fue el siguiente:

Semana 1 - Lunes 2 al viernes 7 de mayo:

- a) Opiniones generales sobre el documento

- b) En qué medida la nueva Política de Desarrollo Rural del BID rescata las experiencias y los aprendizajes de los últimos años en América Latina y el Caribe sobre Desarrollo Rural?

- c) Qué tan coherente es la nueva Política de Desarrollo Rural del BID respecto de los desafíos y oportunidades que enfrenta América Latina y el Caribe en materia de desarrollo rural?

- d)Cuál es el potencial de impacto de la nueva Política de Desarrollo Rural del BID, y cómo se van a distribuir dichos impactos potenciales entre distintas regiones, sectores sociales, tipos de productores o empresas, etc.?

² Usamos el término ‘participante activo’ para referirnos a quienes enviaron mensajes a la conferencia.

³ Todas las contribuciones están disponibles, *in extenso* y sin editar, en www.rimisp.org/bidpoliticarural

Semana 2 - Lunes 9 al viernes 13 de mayo

e) Cuáles son las principales fortalezas y aspectos más positivos de la nueva Política de Desarrollo Rural del BID?

f) Cuáles son las principales debilidades y aspectos más negativos de la nueva Política de Desarrollo Rural del BID?

g) Qué temas están insuficientemente tocados o están ausentes y deberían reforzarse o incorporarse a la nueva Política de Desarrollo Rural del BID?

3. SINTESIS DEL DIÁLOGO

3.1. Sobre el proceso de consulta

La gran mayoría de los participantes activos que opinaron sobre el proceso de consulta, coinciden en valorar positivamente la apertura y disposición del BID a someter su Perfil de Política a la discusión pública antes de su aprobación por el Directorio del Banco. Varios opinan que este es un signo positivo de cambio en el BID, en el sentido de una mayor apertura y sensibilidad a los puntos de vista de otros actores distintos a sus socios tradicionales en los gobiernos centrales. Al mismo tiempo, varios participantes se preguntan cuál será el efecto real de la consulta, desde el punto de vista de la introducción de cambios sustantivos en el documento con base en aquellas recomendaciones que reúnen un apoyo importante entre los participantes. Otros, junto con valorar la consulta, recomiendan que la conferencia electrónica se complemente con otros medios y mecanismos que permitan la participación directa de los 'grupos meta', es decir, de representantes de los distintos sectores sociales rurales⁴.

La nota discordante la colocan unos pocos participantes⁵ que hacen una muy dura y frontal crítica al BID desde una perspectiva anti-globalización y anti-capitalista. De acuerdo con ellos, la consulta es un ejercicio que carece de legitimidad y no se trata sino de un ejercicio cosmético para permitir al Banco declarar que hubo un proceso participativo que ellos consideran carente de sustancia⁶. Desde la perspectiva de estos participantes, no puede haber en esta conferencia una crítica real por tres motivos principales: (a) la consulta es organizada y auspiciada por el BID y es dicho organismo quien define las reglas; el BID es un instrumento del capitalismo internacional y por tanto las reglas de la consulta no darán espacio a críticas que cuestionen el sistema en sus cimientos; (b) los que critiquen al BID durante la consulta arriesgan no recibir más apoyo del

⁴ Por ejemplo, léanse los comentarios de Etchechury (Argentina) y de Elisabeth Rodas (Bolivia).

⁵ En sentido estricto, una persona a través de un mensaje, que concitó el apoyo de otras dos personas más.

⁶ Ver el mensaje de Stephen Bartlett del 3 de mayo.

Banco, por lo cual opera un mecanismo de auto-censura; (c) los pobres carecen de acceso a Internet y, en el caso de los indígenas, no tienen la misma facilidad para expresarse en Español.

3.2. Opinión global sobre el documento

Aunque hubo participantes que valoraron positivamente el documento en su globalidad⁷, la mayoría de los comentarios son críticos al Perfil de la Política de Desarrollo Rural propuesto. En esto hay una diferencia de grado o de tono con los resultados de la consulta directa, donde las opiniones globales fueron más positivas.

Las visiones críticas se pueden clasificar de acuerdo con cuatro líneas de argumentación:

- a) El cuestionamiento mas global a los estilos de desarrollo que han imperado en América Latina en los últimos años, que a juicio de algunos participantes han tenido costos importantes en materia de pobreza, desigualdad y exclusión en particular hacia determinados sectores sociales rurales (por ejemplo, campesinos, indígenas, mujeres rurales). Quienes opinan desde esta perspectiva ven en la nueva política del BID elementos de continuidad con lo que genéricamente se puede denominar el Consenso de Washington.
- b) La insatisfacción ante el documento de Política en comparación con el documento de Estrategia de Desarrollo Rural, punto de vista que comparten todas las personas que en la conferencia hicieron un análisis comparativo de ambos documentos.
- c) Están quienes critican el documento de Política desde una perspectiva temática particular. Se trata de personas que consideran que el documento no incluye o no hace un tratamiento adecuado de temas particulares, como, por ejemplo, juventud rural, pueblos indígenas, servicios financieros, descentralización y gobiernos locales, etc.
- d) Finalmente, hay un grupo muy importante de personas que basan su crítica en su experiencia con los procesos de implementación de los proyectos del BID. Este es el asunto que concitó un mayor número de comentarios durante la Conferencia. Se dice que si bien el documento de política tiene elementos positivos, 'del dicho al hecho hay mucho trecho' y que de poco sirve cambiar la política si el BID no modifica también su forma de trabajo en un sentido de mayor descentralización, agilidad y flexibilidad, transparencia y control social, y participación de las comunidades rurales usuarias de los servicios de los proyectos.

En la siguiente sección analizamos estas cuatro líneas de argumentación en más detalle.

⁷ Ver por ejemplo los planteamientos de Fortunato Martínez (Argentina), de Julio Lino (Honduras), y de Carlos Echeverría (USA).

3.3 Comentarios específicos a los temas de la consulta

3.3.1. El enfoque o visión global en que se enmarca la Política de Desarrollo Rural

Varios participantes hacen un cuestionamiento a los estilos de desarrollo que han imperado en América Latina en los últimos años, caracterizados por los procesos de liberalización y apertura de la economía.

Plantean un diagnóstico en que resalta la concentración de los beneficios y de las oportunidades en un número muy reducido de empresas –muchas de ellas transnacionales- orientadas a los mercados internacionales. Los países que se han beneficiado más ampliamente de estos procesos, indican, son muy pocos y, aún en ellos, son solo algunas regiones ‘con ventajas comparativas’ las ganadoras.

En contraste -opinan estos comentaristas- los sectores sociales afectados negativamente son muy amplios y estiman además que son mayoría los países de la región que son ‘perdedores netos’ en la globalización. Los indicadores de estos efectos negativos son la desaparición de una gran cantidad de pequeñas y medianas empresas orientadas a los mercados nacionales, el desempleo y el subempleo y la migración.

Opinan estas personas que sectores sociales rurales como los campesinos e indígenas y las zonas rurales ‘sin ventajas comparativas’ en los mercados internacionales (Sur de México, Noreste de Brasil, buena parte de los Andes, etc.), se encuentran entre los grandes perdedores.

Opinan que la nueva política de desarrollo rural del BID peca de ingenuidad al suponer implícitamente que la globalización contiene numerosas oportunidades y pocas amenazas⁸. Otros van más allá⁹ y señalan que el documento está enmarcado en los conceptos y supuestos básicos del Consenso de Washington¹⁰. Se cuestiona, por ejemplo, que la Política de Desarrollo Rural no se pronuncie sobre el tema de los subsidios a la producción y a las exportaciones agropecuarias en los países industrializados ni sobre las reglas que rigen el comercio internacional, asuntos ambos que están en la primera prioridad de las agendas nacionales.¹¹

⁸ Ver, por ejemplo, el comentario de Julio Postigo (Perú).

⁹ Sin llegar a la crítica radical de participantes como Stephen Bartlett (USA).

¹⁰ Las contribuciones de Carlos Benito (USA) son ilustrativas de este argumento.

¹¹ Ver los mensajes de María Elena Jarquín (México) y Pedro Bravo (Holanda).

Como alternativas para mejorar la Política de Desarrollo Rural del BID, algunos participantes hacen referencia a la necesidad de explicitar la visión más amplia de desarrollo y de cambio social en que se insertarán los esfuerzos del BID¹².

Se recomienda además relativizar o de plano eliminar el Primer Principio Operativo, planteándose que, de mantenerse, el BID debería ser explícito en indicar cuáles son los países socios prestatarios que cumplen con el requisito señalado de estabilidad macroeconómica básica¹³. También se cuestiona si el Segundo Principio Operativo –neutralidad de incentivos– es compatible con una Política de Desarrollo Rural que debe tener un sesgo en favor de los más pobres, de las pequeñas empresas y de las regiones más rezagadas.

En la misma línea, hubo reiteradas menciones al hecho de que el objetivo de transformación productiva aparezca ligado exclusivamente a la inserción en los mercados internacionales. Se indica que sin desarrollo de los mercados locales, regionales y nacionales difícilmente puede haber desarrollo rural, que para millones de habitantes rurales pobres el acceso a mercados internacionales no es una meta factible. Se plantea utilizar en cambio el concepto empleado en la Estrategia de ‘mercados dinámicos’ (sean estos internacionales o no). Se propone además que la Política debe proponerse explícitamente el desarrollo y perfeccionamiento de los mercados locales, regionales y nacionales, de que dependen la inmensa mayoría de los productores y de las empresas rurales agropecuarias y no agropecuarias¹⁴.

Se cuestionó también en varias ocasiones que el documento use la categoría de ‘empresarios rurales’ para referirse a aquellos que son objeto de la Política. Si bien se reconoce que el documento se refiere a ‘empresarios rurales de todas las categorías y tamaños’, se opinaba que el concepto de ‘empresario’ no es aplicable a decenas de millones de habitantes rurales, entre ellos los más pobres. Ello es particularmente cierto cuando el concepto aparece en un Principio Operativo (el Tercero) que se refiere a la necesidad de incrementar las rentas, la competitividad y la riqueza, objetivos que no son los más apropiados para amplios sectores sociales rurales. Se considera que el término en el sentido que se usa tiene una connotación más bien ideológica.¹⁵

Otros señalan la necesidad de explicitar las causas de la pobreza, de la desigualdad y de la marginación social; si el objetivo es avanzar en resolver estos grandes problemas, la Política de

¹² Por ejemplo, ver la participación de Irma Lorena Acosta y Arturo Limón (ambos de México), o de José Villela (Guatemala).

¹³ Ver las contribuciones de Jacqueline Chenier (Honduras) y de Verónica Bunge (México)

¹⁴ Sobre ese tema se pueden consultar las intervenciones de Verónica Bunge (México), Julio Postigo (Perú) y Francisco Pérez (Nicaragua).

¹⁵ Las contribuciones de Jacqueline Chenier (Honduras) y de Ildes Ferreira (Brasil) son ilustrativas de esta reflexión.

Desarrollo Rural debe buscar modificar las relaciones sociales (“campesino-latifundista, campesino-sistema financiero, campesino-intermediarios comerciales”) que son las causas de los mismos¹⁶.

Dentro de las propuestas sobre este asunto del enfoque o visión global del desarrollo, se hicieron varias referencias al fortalecimiento de las capacidades y de la voluntad de los Estados para apoyar a la producción nacional, como alternativa a una lógica de minimización del papel del Estado y de las políticas públicas¹⁷.

Finalmente y como alternativa a lo que se considera una visión ‘tecnocrática’ y ‘homogenizadora’ del desarrollo rural, hay un grupo importante de participantes que plantean que la Política de Desarrollo Rural del BID debe contener un compromiso con el desarrollo y el fortalecimiento de las formas tradicionales de vida, de organización social y de producción en las sociedades rurales latinoamericanas, en especial en las zonas más pobres y en aquellas en que predominan las comunidades indígenas¹⁸.

3.3.2. Comparación de la Estrategia y la Política de Desarrollo Rural

En la Conferencia Electrónica se reitera un resultado que ya se había observado en la Consulta Directa: se crítica que el documento con la Política no refleja adecuadamente el enfoque establecido en la Estrategia¹⁹. Al igual que en el caso de la consulta electrónica, quienes se refieren a este tema en la conferencia hacen mención a una ‘perdida de calidad’ en el paso de la Estrategia a la Política.

En primer lugar, se indica que la Estrategia plantea una visión amplia e integral de lo rural, en tanto que la Política mantiene un énfasis sectorial agropecuario. Varios participantes insisten en que las características y desafíos actuales de las sociedades rurales latinoamericanas, requieren una ‘visión amplia de lo rural’²⁰.

Esta nueva visión de lo rural que estaría presente en la Estrategia pero no en la Política, se refiere a dos dimensiones: (a) la espacial, donde lo rural tiene que ser inclusivo de los pueblos y ciudades pequeñas e intermedias (y, en consecuencia, de los vínculos urbano-rurales)²¹; (b) economía rural

¹⁶ Por ejemplo, leer los comentarios de Roberto Tiranti (Argentina).

¹⁷ Leer las participaciones de Julio Postigo (Perú).

¹⁸ Los comentarios de Ricardo Farroñay (Perú) y de Arturo Limón (México), son ejemplos de este argumento. Elisa Canqui (no informa país) en su intervención del 6 de mayo, plantea una nueva redacción del Séptimo Principio Operativo y propone una nueva Salvaguardia, en el sentido de que el Banco apoyará y fortalecerá las estrategias de producción propias de las comunidades locales.

¹⁹ Varias personas comentaron en el mismo sentido; las participaciones de Luis Clerxc (Costa Rica), Francisco Pérez (Nicaragua) y Carlos Benito (USA), son ampliamente ilustrativas.

²⁰ Por ejemplo, Marcela Román (Costa Rica).

²¹ Ver, por ejemplo, las contribuciones de Jorge Quiroz (México) y Mauricio Gómez (Chile)

ampliada, dando cabida por cierto a lo agropecuario y forestal pero también a la industria, el comercio, el turismo²², etc.

Se señala además que la Estrategia es más equilibrada e integral al plantear los procesos de transformación productiva, cambio institucional y desarrollo social, como tres pilares del desarrollo rural que se deben construir de forma simultánea porque se condicionan mutuamente. En cambio, se indica que la Política tiene un sesgo hacia la competitividad, el mundo empresarial y el acceso a los mercados internacionales.

Un cuestionamiento central es que la Estrategia es mucho más nítida en plantear un enfoque *territorial* para el desarrollo rural. Se señala que entre los postulados valiosos de la Estrategia que no son recogidos por la Política, se encuentran los siguientes: prioridad de la reducción de la pobreza y la desigualdad; afirmación de la heterogeneidad de las sociedades rurales latinoamericanas y afirmación del papel de distintos estratos sociales; efectos diferenciados de la apertura económica; imperfecciones de los mercados (de tierras, de productos, de tecnología etc.), especialmente zonas remotas y marginadas; preocupación por los mercados dinámicos en un sentido general que incluye a los mercados locales, regionales y nacionales y no solo a los internacionales; señalamiento de los importantes vacíos institucionales a raíz de los procesos de ajuste estructural y reformas del Estado; incapacidad de la institucionalidad sectorial para dar respuesta a los problemas viejos y desafíos nuevos; etc.²³

En contraposición, se indica que la Política enfatiza "los temas acostumbrados": la estabilidad macroeconómica, las políticas sectoriales, los esfuerzos para mejorar el comercio agrícola, la modernización del Estado. "... Lo que veo muy fuerte [en la Política] es la fe en la magia del funcionamiento de los mercados"²⁴.

Finalmente y con fundamento en lo anterior, se comentan con preocupación las fisuras entre la visión general (la Estrategia), y los fundamentos que realmente se tomarán en cuenta para la toma de decisiones de diseño, ejecución y evaluación de las operaciones del Banco (la Política).

3.3.3. Recomendaciones temáticas

Los participantes resaltaron diversos temas que, en su opinión, no están adecuadamente o suficientemente tratados en el documento de Política. A continuación nos referimos a aquellos que concitaron una mayor atención.

²² Por ejemplo, ver las contribuciones de Yadira González (Nicaragua), Luz María Gallo (Perú) y Miguel Angel Figueroa (Guatemala).

²³ Francisco Pérez (Nicaragua), Luis Clerxc (Costa Rica) y Carlos Benito (USA).

²⁴ Luis Clerxc (Costa Rica).

a) Descentralización y gobiernos locales y regionales

Fueron numerosas las referencias a la necesidad de mejorar la manera en que la Política encara el tema de la descentralización y del fortalecimiento de los gobiernos locales y nacionales.

El señalamiento principal es que el documento no aprovecha las oportunidades que la descentralización y el rol más activo de los gobiernos locales y regionales ofrecen para promover el desarrollo rural. Más bien, se cuestiona que el BID siga considerando a los gobiernos centrales o federales o nacionales como sus socios o contrapartes principales.²⁵

En contrapartida, se recomienda que la Política estipule dentro de sus Principios Operativos la orientación de que el Banco enfatizará la relación con y el papel de los gobiernos regionales (estatales, departamentales o provinciales) y locales (municipales o distritales) en el diseño y ejecución de sus proyectos de desarrollo local.

b) Participación y fortalecimiento de la sociedad civil

Fueron muy numerosos los comentarios que cuestionaron las pocas referencias en la Política a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño, ejecución, control social y evaluación de los proyectos de desarrollo rural²⁶.

Se plantea que se debe incluir en su Política una Salvaguardia específica que señale que los proyectos del BID deberán haber sido aprobados por las organizaciones representativas de las Comunidades rurales relevantes.

Además, se propone agregar a la Política un Principio Operativo en el sentido de que el BID propiciará mecanismos concretos para incorporar la participación efectiva de la Sociedad Civil en las distintas etapas del ciclo de proyectos y para apoyar la asociatividad, de acuerdo con criterios como la subsidiaridad, la solidaridad, democracia y la transparencia.

c) Servicios financieros

Varias personas²⁷ hicieron planteamientos orientados a mejorar la Política en su tratamiento del complejo tema de los servicios financieros.

²⁵ Por ejemplo, ver las contribuciones de Dagny Skarwan (Guatemala), de Rubén Gozaine (Venezuela) y de Elmer Peralta (Perú).

²⁶ Por ejemplo, ver la participación de Gregorio Vitamontes (México).

²⁷ Por ejemplo, Isabel Cruz (México), Miguel Zales (Nicaragua) y Miguel Lagos (Perú).

Estas propuestas se basan en la constatación de que los sectores rurales, en particular los más pobres, carecen de acceso a servicios e instituciones financieras sólidas y sustentables. No es factible el logro de los objetivos de la Política en ausencia de un sistema financiero basado en instituciones financieras viables con servicios financieros adaptados a las necesidades de las personas y de los procesos productivos y económico en los territorios rurales.

Se hicieron recomendaciones muy específicas para mejorar el documento de Política a partir de elementos que se deben incorporar también en el documento de Estrategia²⁸. Entre las recomendaciones se incluyen el reconocer la necesidad de un enfoque de intermediación económica plena, el reconocimiento de una diversidad de formas institucionales bancarias y no bancarias, y el reconocimiento de las formas de organizaciones financieras de los productores y de los pobres rurales. Además, se enfatiza la necesidad de reconocer el papel del Estado y de las políticas públicas en la generación de condiciones favorables para el desarrollo de los mercados financieros. Se agrega que el BID debe ayudar a que una nueva banca de desarrollo de segundo piso pueda realizar sus funciones primordiales de facilitar la generación y el funcionamiento de nuevas instituciones financieras rurales privadas y el refinanciamiento de mediano y largo plazo.

d) Opciones para la pequeña empresa agropecuaria y no agropecuaria

Numerosos participantes hacen referencia a asuntos que a su juicio son necesarios para que la Política efectivamente contribuya a apoyar el desarrollo y la competitividad de las pequeñas empresas rurales, agropecuarias y no agropecuarias. Varias de las reflexiones son tratadas en otros acápite de este documento (mercados nacionales, sistemas financieros, acceso a la tierra, aguas, etc.), pero hay dos asuntos que deben destacarse aquí.

En primer lugar, se recomienda que la Política se pronuncie sobre la necesidad de apoyar los procesos de innovación tecnológica en el sector de las pequeñas empresas. La pequeña empresa rural necesita acceso a tecnologías apropiadas a sus condiciones y capacidades. Los sistemas nacionales de innovación agropecuaria están en una crisis muy profunda en la gran mayoría de los países (a pesar de que fueron objeto de una atención preferencial por parte del BID en el pasado) y las iniciativas que existen se orientan más bien a cubrir la demanda de la mediana y gran empresa que requiere tecnologías intensivas en capital.²⁹

Diversos participantes resaltaron que el futuro de las pequeñas empresas rurales está ligado a su capacidad de producir bienes y servicios altamente diferenciados, con valor agregado y con identidad. Es decir, lo opuesto a los énfasis convencionales en la participación de los campesinos en

²⁸ Ver el planteamiento de Isabel Cruz del 13 de mayo, donde propone una nueva redacción para varias secciones del documento de Estrategia: Diagnóstico, Áreas para la acción del Banco, Implementación y Evaluación e Indicadores de Desempeño.

²⁹ Ildes Ferreira (Brasil), entre otros participantes, opina sobre estos asuntos.

la producción de *commodities*. La certificación de calidad, la denominación de origen, las Buenas Prácticas Agrícolas y Manufactureras, la valorización de las identidades territoriales (estén vinculadas a factores ambientales, étnicos, históricos, o culturales, entre otros), son instrumentos de una estrategia de esta naturaleza.³⁰ Se señala que en amplias regiones rurales, como la Amazonía y los Andes, por ejemplo, la identidad cultural es una fortaleza que se puede movilizar para el desarrollo y que, a su vez, requiere ser también atendida y fortalecida³¹.

e) Tierra y agua

Varios participantes señalaron que el documento de Política debe mejorar la forma en que trata el tema del acceso a la tierra. Se indica que hay suficiente evidencia de que las políticas del BID y el Banco Mundial orientadas a dinamizar el funcionamiento de mercados de tierras, no han tenido el efecto de mejorar el acceso a la tierra por parte de los campesinos y de los pobres³². Más bien, señalan otros participantes, están en curso en distintos países procesos de concentración de la propiedad de la tierra, agudizando el carácter dual de la estructura agraria y, con ello, una de las causas principales de la pobreza rural³³.

En el caso del mercado de agua, se indica que el BID no puede seguir dando por supuesto que el concepto de 'mercado de agua' es adecuado. Se indica que la idea de que el agua debe convertirse en una mercancía ha enfrentado una fuerte resistencia en muchos países y que, en algunos, como Bolivia o Perú, ha sido la causa directa de conflictos sociales y políticos. En otros países, como los Centroamericanos, el concepto de 'mercado de agua' no ha tenido mayor eco. Se recomienda que el BID revise en profundidad su aproximación a cómo promover mejores sistemas de gestión integral de los recursos hídricos.³⁴

f) Juventud

Uno de los asuntos que tuvo mayor acogida en el debate fue el relativo al papel de la juventud en los procesos de desarrollo rural. Varios participantes cuestionan que una Política como la planteada no contenga una propuesta sobre la juventud rural, en particular cuando lo que se pretende impulsar son procesos de cambio productivo, institucional y social³⁵.

Otros participantes señalaron que en algunos países con problemas de violencia o de cultivos ilícitos, la ausencia o debilidad de las políticas para los jóvenes rurales es un asunto especialmente

³⁰ Al respecto, ver las intervenciones de Ricardo Inciarte (Uruguay) y de Rubén Gozaine (Venezuela).

³¹ Ver, por ejemplo, la contribución de Elías Mujica (Perú).

³² Ver las participaciones de Pedro Pitombeira (Brasil) y Julio Postigo (Perú).

³³ Ver la contribución de Fernando Castrillón (Guatemala).

³⁴ Ver, por ejemplo, el aporte de Francisco Pérez (Nicaragua).

³⁵ Ver, por ejemplo, las contribuciones de Daniel Espíndola (Uruguay).

crítico. Su incorporación a estas actividades con gran frecuencia es la opción más rentable, ante el vacío o precariedad de ofertas alternativas de empleo y de proyecto de vida.³⁶

El diseño de políticas activas hacia los jóvenes rurales además debe ser una respuesta al extendido fenómeno del envejecimiento de las poblaciones rurales.³⁷ La capacitación para el emprendimiento debe ser un elemento importante de estas políticas.³⁸

La recomendación de quienes abordaron este tema durante la conferencia es incluir en la Política un señalamiento en el sentido de que los jóvenes rurales deben ser considerados actores centrales de los procesos de transformación productiva e institucional y, por ende, de los proyectos de desarrollo rural financiados por el BID.

g) Educación

Varios participantes señalan que el tema de educación no es tratado en la Política, a pesar de que debe ser considerado un elemento esencial del desarrollo rural. En el campo, además, este tema está relacionado con el del trabajo infantil³⁹.

h) Pueblos Indígenas

Se recibieron comentarios que señalaron que el tema de los Pueblos Indígenas no está adecuadamente considerado en la Política de Desarrollo Rural. Ello, a pesar de que se trata de un factor clave en vastas zonas de la región, como Mesoamérica, los Andes y la Amazonía.

Los representantes de algunas organizaciones indígenas que participaron en la conferencia, recomiendan al BID que la nueva Política de Desarrollo Rural "involucre en términos reales la participación directa de las asociaciones y organizaciones comunitarias. En nuestra tierra para acceder al BID hay que estar muy bien conectados con los intermediarios (gobierno o ONGs de renombre), que a su vez cobran altos honorarios. Los proyectos que hacen parte del Plan de Vida de las comunidades indígenas difícilmente se hacen realidad , se desconoce la cultura, la sabiduría y los conocimientos ancestrales que son aportes fundamentales para el éxito de cualquier proyecto con la comunidad indígena."⁴⁰

³⁶ Al respecto, ver por ejemplo la ponencia de Ruben Darío López (Colombia).

³⁷ Ver por ejemplo la ponencia de Roberto Etcheverry (país no informado).

³⁸ Ver la contribución de Luis Fernando Escalante (Costa Rica)

³⁹ Sobre este tema, ver entre otras las contribuciones de Verónica Bunge (México) y de Carlos Benito (USA).

⁴⁰ María Clara Borrero (Colombia). En un sentido similar opinaron otros conferencistas, como Ricardo Farroñay (Perú).

i) Migración y trabajo asalariado

A pesar de que el BID ha jugado un papel de liderazgo en el tema de la migración y las remesas, se señala que la Política de Desarrollo Rural no aborda este asunto de una forma adecuada. Se señaló en la conferencia que hay un rezago en materia de mecanismos que faciliten y estimulen la inversión de remesas en negocios rurales y en el mejoramiento de los servicios básicos comunitarios⁴¹. Se propone incluir un Principio Operativo en este sentido, vinculado tal vez a lo ya propuesto sobre servicios financieros.

En cuanto al tema de Trabajadores Asalariados, este no es abordado en la Política de Desarrollo Rural del BID, a pesar de que la reconversión productiva de los últimos años ha tenido impactos marcados sobre este sector. Se recomienda que el BID debe plantear una Salvaguardia en su Política de Desarrollo Rural relativa a la protección de los derechos laborales de los trabajadores asalariados rurales⁴². Se señala además que este asunto está íntimamente vinculado a los de migración y de trabajo infantil.

j) Medio ambiente

Fueron muy numerosas las referencias a la dimensión ambiental del desarrollo rural. varios participantes señalan que es muy positivo que el BID haya incorporado esta temática en el documento de Política⁴³. Se propone sin embargo reforzar y mejorar el tratamiento de este asunto.

En particular, se recomienda reforzar la redacción de la Primera Salvaguardia, estableciendo que el Banco no apoyará ningún proyecto de deforestación de bosques prístinos o de intervención en ecosistemas únicos, amenazados, ricos en biodiversidad y en especies endémicas.

En relación a la Segunda Salvaguardia, se recomienda al BID asumir el compromiso de la cumbre de Johannesburgo, que aprobó la eliminación paulatina de productos químicos dañinos a la salud y el medio ambiente. También se plantea aplicar la Convención de Estocolmo sobre los compuestos orgánicos persistentes.

En cuanto a la Tercera Salvaguardia, se indica que muchos programas de riego han resultado en salinización de la tierra, por lo que el BID no debería apoyar proyectos de riego que no incluyan garantías de que no se producirá estos daños a los suelos.

⁴¹ Ver por ejemplo las contribuciones de Elmer Peralta (Perú) y Fortunato Martínez (Argentina).

⁴² Irma Lorena Acosta (México) hace una presentación sobre este tema.

⁴³ Al respecto, ver especialmente las contribuciones de Teresa Flores (Bolivia).

En cuanto a los Principios Operacionales, quienes se refirieron al tema ambiental plantean incorporar el apoyo a proyectos para mitigar la contaminación de las aguas y favorecer e incentivar los productos certificados ecológicamente y bajo condiciones de producción justa.

3.3.4. La Implementación de los Proyectos de Desarrollo Rural del BID

El tema de la implementación de los proyectos de desarrollo rural del BID fue el que concentró un mayor número de opiniones y recomendaciones. Si los comentarios fueran representativos de las percepciones de los actores de los proyectos de desarrollo rural en la región –algo sobre lo que solo podemos especular- se debería concluir que existe un grado importante de frustración con los mecanismos de implementación de los proyectos de desarrollo rural del BID⁴⁴.

Las críticas principales de los participantes, son a:

- El centralismo con que el BID sigue operando en estas materias, trabajando principalmente con organismos de los gobiernos centrales, federales o nacionales y solo en menor medida con los gobiernos regionales o locales, que muchos participantes consideran como actores más relevantes cuando se trata de desarrollo rural.
- La rigidez o falta de flexibilidad durante la implementación de los proyectos, que contrasta con la velocidad de los cambios en las sociedades y en las economías y con las exigencias de abrir espacios a la participación de actores sociales, económicos e institucionales que buscan incidir sobre el curso de los proyectos.
- El alto costo de la intermediación, es decir, el alto porcentaje de los recursos de los proyectos que son capturados por consultores, contratistas, funcionarios y agencias públicas, ONGs, etc.
- Los insuficientes niveles de participación de las poblaciones rurales a través de sus organizaciones y representantes, en la toma de decisiones durante el diseño, la ejecución y la evaluación de los proyectos. En particular, la muy débil participación de los sectores más pobres, que carecen de poder para incidir en las burocracias y tecnocracias que controlan el diseño y la ejecución de los proyectos.
- La inexistencia o debilidad de mecanismos de control social que complementen o refuercen los sistemas institucionales para la prevención de la corrupción a nivel de los proyectos de desarrollo rural.
- La duración de los proyectos que es insuficiente para lograr los cambios sustantivos que se plantean como objetivos.
- Los supuestos muy optimistas y poco realistas que se emplean para estimar *ex ante* los efectos e impactos y la rentabilidad de los proyectos.

⁴⁴ Entre otros, opinaron sobre estos asuntos: Rubén Gozaine (Venezuela), Diana Betancourt (Honduras), Rosa Cortez (país no informado), Donato Soto (Perú), Raúl Dávalos (Ecuador), Frank Vasquez (Panamá), María del Carmen Molestina (Ecuador), José Luis Gracia (México), Silvia Iarios (El Salvador), Mariana Fossatti (Uruguay), Gonzalo Manrique (Perú), Pablo Puig (Uruguay) y Mark Meassik (USA).

- La organización sectorial del BID, que dificulta el diseño de proyectos con un enfoque territorial.

Varias de las críticas podrían ser acogidas a través de indicaciones en los Principios Operativos y en las Salvaguardias del documento de Política. Algunas otras implican cambios más profundos en la cultura, las formas de trabajo y la organización del Banco.