

Documento estratégico regional

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



FIDA
FONDO
INTERNACIONAL
DE DESARROLLO
AGRÍCOLA

Documento estratégico regional

ESTRATEGIA DEL FIDA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN **AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

PANORAMA REGIONAL	2
LA POBREZA RURAL EN LA REGIÓN	3
EXPERIENCIA DEL FIDA EN LA REGIÓN	6
ESTRATEGIA DEL FIDA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA	9





PANORAMA REGIONAL

Cerca del 64% de la población rural de América Latina y el Caribe vive por debajo del umbral de pobreza y, durante los dos últimos decenios, el número de pobres en las zonas rurales ha aumentado tanto en términos absolutos como relativos. La reducción de la pobreza es, por lo tanto, uno de los principales desafíos a los que se enfrenta actualmente la región. En el presente documento se esboza la estrategia del FIDA para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, se resumen las principales características y tendencias de la región y se examinan las causas fundamentales y la naturaleza de la pobreza rural, así como la experiencia adquirida por el FIDA.

La agricultura y las actividades económicas rurales son las principales fuentes de empleo en América Latina y el Caribe –más del 30% de la población económicamente activa se dedica a la agricultura– y resultan de fundamental importancia para la erradicación de la pobreza. América Latina y el Caribe es la región con mayor superficie de suelo forestal, con casi un 25% del total de los bosques del mundo. Es también uno de los productores principales de productos básicos como café, azúcar, maíz, banano, etc.

Desde el decenio de 1930 hasta principios del de 1970, y en especial tras la segunda guerra mundial, la mayoría de los países de la región siguió una estrategia de crecimiento basada en la industrialización a partir de la sustitución de importaciones. La idea principal era que, con objeto de lograr el progreso económico, los países en desarrollo debían desviar su atención de la agricultura para centrarla en el sector manufacturero. Los principales instrumentos de ese proceso, que fue acompañado de reformas agrarias, fueron las licencias de importación, los aranceles, las inversiones públicas directas en industrias clave, los bajos tipos de interés y el fácil acceso al crédito en el marco de regímenes monetarios poco estrictos. No obstante, esta estrategia presentaba varias deficiencias, ya que: a) fomentó el crecimiento industrial a costa de la agricultura; b) provocó distorsiones en la asignación de los recursos nacionales y favoreció a las industrias con mayor uso de capital (pese a los graves problemas de desempleo); c) las exenciones fiscales y las

subvenciones crearon importantes déficit presupuestarios; y d) produjo una sobrevaloración de los tipos de cambio. La ineficacia de ese modelo se hizo aún más evidente durante la crisis de la deuda de principios del decenio de 1980.

El decenio de 1980, que normalmente se conoce como el “decenio perdido”, fue un período de gran estancamiento en América Latina y el Caribe. El crecimiento medio anual per cápita de la región en su conjunto (incluyendo el Caribe) fue de -1% . Durante ese mismo período, se adoptaron importantes medidas de estabilización y ajuste estructural que, junto con un entorno internacional más favorable, hicieron posible la reanudación del crecimiento en la región durante el decenio de 1990. Entre esas medidas destacaban: a) la liberalización de los precios en los mercados de productos y factores; b) la liberalización del comercio; y c) la reducción del papel del sector público en la economía.

Las políticas de estabilización y ajuste estructural aplicadas por los gobiernos de América Latina y el Caribe en el decenio de 1980 y principios del decenio de 1990 tuvieron profundos efectos en el entorno macroeconómico y en la situación de los campesinos pobres. El vacío institucional generado por la reducción de la intervención gubernamental tuvo también efectos negativos en la población pobre. Los servicios financieros rurales y los programas de extensión y desarrollo rural experimentaron a menudo graves problemas que empeoraron la situación de las poblaciones marginadas. Aunque la situación económica global mejoró ligeramente en el decenio de 1990, esa mejora no se reflejó por lo general en las condiciones de vida de la población pobre. Desde 1997, las pérdidas causadas por los desastres naturales (El Niño, el huracán Mitch, los deslizamientos de tierra y los terremotos) y las diversas crisis económicas internacionales han frenado el crecimiento económico en la región, limitando sus perspectivas de desarrollo a corto y medio plazo y aumentando significativamente la pobreza rural.

La ya difícil situación de la región de América Latina y el Caribe se agravó drásticamente en 2001 como resultado de la desaceleración del comercio mundial, que se agudizó aún más debido a los trágicos

cos acontecimientos que tuvieron lugar el 11 de septiembre en los Estados Unidos. Habida cuenta de la apertura económica de la región y de su estrecha relación económica con los Estados Unidos, la revisión a la baja de las perspectivas globales que siguió a esos acontecimientos se hizo sentir mucho más en América Latina y el Caribe que en cualquier otra región del mundo.

El desarrollo urbano, la integración del mercado y la apertura de la economía ofrecen una imagen *incompleta* de lo que ha sucedido en la región y en su agricultura. Los cambios en el comercio y el crecimiento de la producción y la productividad han sido amplios, aunque se han repartido de manera desigual y han marchado paralelos a políticas económicas inadecuadas, un desarrollo institucional insuficiente, dificultades en el progreso tecnológico debido a condiciones naturales adversas y, sobre todo, una falta de políticas económicas en favor de los pobres, problemas estos que se mantienen pese a los importantes avances que han tenido lugar en algunos países de la región. Los cambios limitados en la agricultura de América Latina y el Caribe se han puesto de manifiesto a consecuencia del actual proceso de globalización. La población pobre y sus organizaciones siguen esperando que se tenga en cuenta su opinión, de manera efectiva, en relación con el diseño y la ejecución de las políticas económicas.

La región de América Latina y el Caribe presenta seis características singulares que han de tomarse en consideración a la hora de diseñar y ejecutar estrategias de desarrollo rural con objeto de erradicar la pobreza:

- Pese al progreso económico logrado hasta la fecha, la distribución de la riqueza y los ingresos en la región sigue siendo muy desigual. El 20% más pobre de la población recibe únicamente el 3% de los ingresos totales, mientras que el 20% más rico recibe el 60%.
- La población indígena representa el grupo más importante (un tercio aproximadamente) de toda la población rural pobre en los países de América Latina y el Caribe. Existen más de 200 grupos étnicos indígenas en la región, incluyendo las minorías étnicas de origen africano.
- Toda la región (especialmente las zonas rurales) es *muy vulnerable* a factores exógenos, como demuestran las consecuencias del receso de la economía mundial y los efectos devastadores de los recientes desastres naturales.
- Existen graves deficiencias políticas e institucionales en toda la región, especialmente en relación con el

acceso (directo e indirecto) de la población rural a los activos económicos y servicios necesarios. Esta situación se ve agravada por la dificultad de los gobiernos para aunar los esfuerzos, significativos aunque dispersos, que realizan en ese sentido los sectores privado –organizaciones de productores y organizaciones no gubernamentales (ONG)– y público –en los planos nacional y local–.

- El acceso a la tierra y su uso constituyen graves problemas en toda la región. La mayoría de los productores agrícolas cultiva parcelas pequeñas, situadas por lo general en zonas marginales de baja productividad, lo que contribuye al deterioro de los recursos naturales. Como resultado de ello, las actividades no agrícolas, así como las remesas de los trabajadores que han emigrado a otras zonas dentro de su país o al extranjero, se han convertido en una importante fuente de ingresos para los campesinos pobres.
- Por norma general, los países de América Latina y el Caribe se han mostrado receptivos a la innovación y los enfoques novedosos del desarrollo rural. Además, se han ensayado en la región políticas y modelos de desarrollo diversos, tanto en el plano macroeconómico como microeconómico.

La vulnerabilidad económica de los distintos países de la región, junto con los desastres naturales, la fragilidad de las democracias y la lentitud de los cambios socioeconómicos, ha hecho que el nivel de pobreza rural, incluida la pobreza rural extrema, no haya variado sustancialmente durante los últimos decenios (aunque la evolución ha sido muy distinta de un país a otro).

LA POBREZA RURAL EN LA REGIÓN

La pobreza, y especialmente la pobreza rural, sigue siendo uno de los principales problemas de una región en la que alrededor del 44% de la población total y el 64% de la población rural viven por debajo del umbral de pobreza. Así pues, los campesinos pobres generalmente están en peor situación que los pobres de las zonas urbanas.

En las zonas rurales de América Latina y el Caribe, la pobreza y la extrema pobreza son fenómenos multidimensionales de índole cultural, social y económica. La pobreza se caracteriza por:

- la exclusión social y económica y la discriminación en función del origen étnico y del sexo;
- la falta de acceso, o el acceso limitado, a servicios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la familias rurales (sanidad, educación, vivienda, etc.). Las actitudes sociales y el escaso desarrollo de las

organizaciones rurales dificultan el acceso de los campesinos pobres a los recursos políticos y económicos en igualdad de condiciones; y

- el nivel de los ingresos, inferiores al mínimo necesario para obtener servicios y productos básicos para la familia, incluidos los alimentos.

Habida cuenta de lo anterior, sería inadecuado basar cualquier definición de la pobreza rural en la región únicamente en el nivel de los ingresos para describir la naturaleza y las causas del problema y ofrecer soluciones viables. La pobreza en general, y la pobreza rural en particular, deben considerarse un proceso en el marco del cual los seres humanos desarrollan y siguen pautas sociales y de comportamiento que determinan sus acciones y relaciones dentro y fuera de sus hogares y comunidades. La pobreza es también un estado mental: la percepción que los campesinos pobres tienen de sí mismos frente a la comunidad local, la sociedad rural y el país en conjunto explica la desvalorización y la baja autoestima común entre los hombres, mujeres y jóvenes pobres de las zonas rurales.

La pobreza rural en América Latina y el Caribe se asocia frecuentemente al aislamiento geográfico, ya que las comunidades pobres se encuentran a menudo en zonas alejadas con medios de comunicación insuficientes o poco seguros. En estas circunstancias, la población rural pobre crea redes de solidaridad basadas en las relaciones familiares o en asociaciones comunitarias, organizaciones religiosas o de comunidades indígenas.

Tipos de pobreza rural

Existen dos tipos de pobreza en la región: estructural y transitoria. La pobreza estructural (o 'pobreza dura') afecta principalmente a las comunidades indígenas, las mujeres rurales y las minorías étnicas. Las personas afectadas por este tipo de pobreza tienen por lo general niveles de educación bajos o nulos, recursos productivos escasos o inexistentes, conocimientos productivos limitados y pocas habilidades técnicas, y carecen de acceso a los servicios básicos. La pobreza transitoria afecta a familias campesinas y hogares rurales que tienen un acceso limitado o nulo a la tierra y que son especialmente vulnerables a los cambios producidos por las reformas estructurales, fluctuaciones en el ciclo económico y la inestabilidad social y política. Las crisis o cambios repentinos de las políticas económicas afectan tanto a los ingresos agrícolas como a los no agrícolas, causando disminuciones periódicas de esos ingresos y el deterioro de las condiciones de vida.

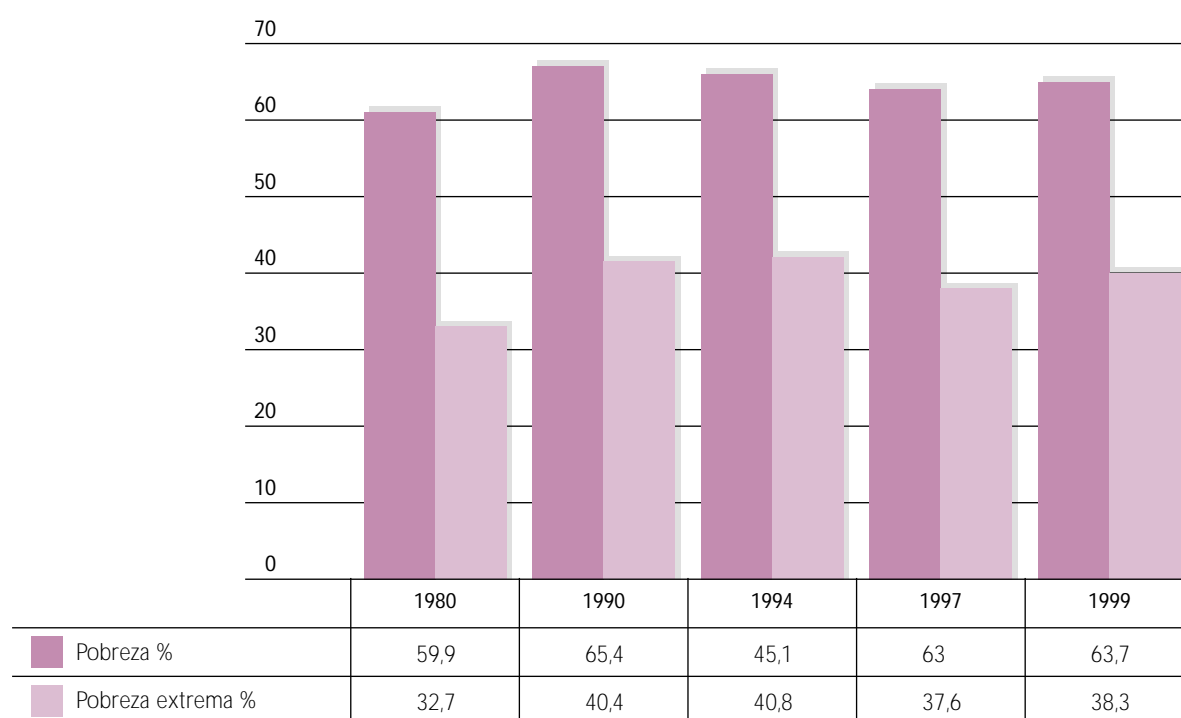
Magnitud y evolución reciente de la pobreza rural
Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, en 1999 había 211,4 millones de pobres en la región (7,6 millones más que en 1997), de los cuales más de 89 millones vivían en condiciones de extrema pobreza. La tasa de pobreza en la región sigue siendo mucho más elevada en el campo que en los pueblos y ciudades.

En 1999, la población rural total de la región ascendía a 121 millones de personas, de las que más de 77 millones eran pobres y casi 47 millones vivían en condiciones de extrema pobreza. Al comparar esas cifras con las de 1980 se observa que, en general, el porcentaje de campesinos pobres ha aumentado del 59,9% en 1980 al 63,7% en 1999 (véase el gráfico en la página 5). En términos absolutos, el número de pobres en las zonas rurales también ha aumentado, ya que en 1980 ascendía a 73 millones, y el número de campesinos en condiciones de extrema pobreza ha pasado durante los últimos dos decenios de 39,9 millones a 46,4 millones. En ese contexto, los logros del decenio de 1990 en relación con el alivio de la pobreza no han bastado para contrarrestar el incremento de la pobreza durante el decenio anterior.

Se calcula que entre 8 y 10 millones de hogares rurales están encabezados por mujeres; unos 2 ó 3 millones de mujeres realizan trabajos estacionales en la agricultura o la agroindustria; y entre 30 y 40 millones de mujeres con pareja son parcial o totalmente responsables de la producción agrícola y la pequeña industria rural. La mujer rural ha pasado a formar parte de los grupos de población más pobres como consecuencia de los conflictos internos, la migración de los hombres dentro y fuera del país, los desastres naturales y las consecuencias del ajuste estructural.

La reducción a la mitad para el año 2015 de la proporción de personas que viven en condiciones de pobreza y extrema pobreza –uno de los principales objetivos de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas– requiere grandes esfuerzos por parte de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. El crecimiento económico desempeñará un papel fundamental en la consecución de ese objetivo. La CEPAL ha estimado que durante el decenio de 1990, cada punto porcentual de crecimiento rebajó la tasa de extrema pobreza un 1,21%. No obstante, existía una gran dispersión en torno a ese valor medio y el efecto era *mucho más débil* en las zonas rurales. Este hecho revalida la firme convicción del FIDA de que se requieren políticas de desarrollo explícitas en favor de los pobres, en especial en las zonas rurales.

Pobreza y pobreza extrema en las zonas rurales (Porcentaje de la población rural total)



Fuente: CEPAL: *Panorama Social de América Latina, 2000-2001*.

Las estimaciones del alcance de la pobreza no coinciden debido a que se han utilizado diferentes métodos de cálculo. No obstante, aunque las estimaciones del número de pobres en la región varían considerablemente, las de la evolución de los niveles totales de pobreza son similares. Las estimaciones sobre la pobreza regional presentadas por la CEPAL se basan en la información agregada ponderada procedente de las encuestas de hogares realizadas por los gobiernos de la región; dicha información se refiere a 19 países que representan el 87,8% de la población total de la región. En todos los casos, las líneas de pobreza y extrema pobreza han sido calculadas de acuerdo con el costo de una 'canasta básica' de productos y servicios que tiene en cuenta las estructuras de salarios y precios existentes.

El Banco Mundial ha calculado los niveles de pobreza utilizando como umbral de pobreza o línea de pobreza universal unos ingresos diarios inferiores a USD 1,08. Según las estimaciones del Banco, en 1998 había en América Latina y el Caribe 78,2 millones de pobres (*Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*. Cuadro 1.1). Los ingresos se han calculado utilizando los datos nacionales sobre ingresos y consumo obtenidos en los estudios realizados entre 1985 y 1998. No obstante, esta metodología

no tiene suficientemente en cuenta las diferencias entre las regiones o entre los países de una determinada región, ni el hecho de que la pobreza es un concepto relativo que depende del desarrollo socioeconómico de un país.

¿Quiénes son los pobres?

La población rural pobre de la región está formada por comunidades de campesinos indígenas, pastores, pequeños agricultores, agricultores de subsistencia y campesinos sin tierra, jornaleros rurales, grupos indígenas nativos de la región amazónica y los bosques tropicales, y pescadores artesanales.

En términos absolutos, el mayor grupo de población rural pobre de la región está formado por campesinos, entre los que se encuentran grupos indígenas de la región andina, los numerosos ejidos y comunidades indígenas de México, la población maya de Guatemala y los mapuches del sur de Chile. La mayoría de las familias de este grupo vive en condiciones de extrema pobreza y constituye el segmento de la población pobre de la región afectado por la pobreza estructural o 'pobreza dura'. Se calcula que esta categoría engloba a 24 millones de personas, es decir, un tercio de la población rural pobre de la región.

El segundo grupo está formado por pequeños agricultores, que representan el 27% de la población rural pobre de América Latina y el Caribe, y está integrado por unos 4,6 millones de pequeños ganaderos, 8,5 millones de productores agrícolas y 11,3 millones de productores agropecuarios. La principal característica que distingue a este grupo es que sus miembros poseen pequeñas parcelas agrícolas situadas en regiones áridas o semiáridas, en las laderas de montañas o en los márgenes de los valles en regadío. La producción agrícola se desarrolla en tierras frágiles desde el punto de vista ecológico y está sujeta a las variaciones del clima.

El tercer grupo está formado por los agricultores de subsistencia y los campesinos sin tierra (19,3 millones y 9,4 millones de personas, respectivamente). Los primeros son minifundistas, mientras que los segundos sólo tienen acceso estacional o anual a la tierra arrendada. Las familias de agricultores de subsistencia y de campesinos sin tierra se encuentran entre los sectores más pobres de la población rural, con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema, como consecuencia de una base de producción agrícola muy reducida y de su dependencia de la demanda estacional de los mercados de trabajo rurales o urbanos.

Más del 90% de la población rural pobre de América Latina y el Caribe se concentra en cuatro grandes zonas ecológicas: a) laderas montañosas en zonas subtropicales y mesetas áridas y semiáridas; b) trópicos húmedos y semihúmedos; c) valles subtropicales; y d) llanuras costeras. El 32% de la población rural pobre de la región vive en zonas subtropicales áridas y semiáridas, que abarcan una superficie de más de 9 millones de km².

La evolución de la pobreza en América Latina y el Caribe se ha visto afectada por la falta de mejoras en la distribución de los ingresos. Las estimaciones más recientes indican que, en la mayoría de los países, esta situación no mejoró durante el decenio de 1990 e incluso empeoró en algunos. En países como Bolivia, el Brasil y Nicaragua, los ingresos per cápita del quintil más rico (el 20% de todos los hogares) son 30 veces superiores a los del quintil más pobre. Si bien varios países han logrado una expansión de la economía y el gasto público, y pese a la creciente preocupación respecto de las desigualdades, la disparidad en los ingresos sigue siendo uno de los principales aspectos y retos de las políticas públicas.

EXPERIENCIA DEL FIDA EN LA REGIÓN

El FIDA tiene una cartera efectiva de 40 proyectos en 24 países de la región, por un valor total de

USD 636 millones en préstamos del FIDA y USD 510 millones financiados por otros donantes, los gobiernos prestatarios y los beneficiarios. Entre los principales cofinanciadores en la región se encuentran la Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), el Grupo del Banco Mundial, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Banco de Desarrollo del Caribe.

Las actividades del FIDA en la región incluyen una red de programas regionales y subregionales que comprenden actualmente 14 donaciones de asistencia técnica financiadas por el FIDA. Esas donaciones desempeñan una función esencial en la estrategia del FIDA, ya que respaldan los proyectos, promueven las sinergias y facilitan las relaciones con la sociedad civil. También ofrecen una forma novedosa de abordar los problemas relacionados con el desarrollo a los que se enfrenta la región y sirven de instrumento para que la población pobre pueda salir de esa situación.

Los principales problemas de la región para lograr el desarrollo rural y erradicar la pobreza rural son: a) las políticas macroeconómicas adversas; las crisis financieras mundiales y regionales y los obstáculos recurrentes al comercio que ponen los países desarrollados; b) la debilidad de las instituciones; c) la falta de acceso a recursos como la tierra, el agua y la financiación; d) la escasa inversión en capital social y humano, la precaria infraestructura y los insuficientes servicios de apoyo; y e) las dificultades para resolver cuestiones relacionadas con la heterogeneidad, el género y las diferencias étnicas en las zonas rurales.

Si bien las causas fundamentales de la pobreza en América Latina y el Caribe son de índole histórica y política, las políticas macroeconómicas (fiscales, monetarias, cambiarias y de precios) han repercutido negativamente en las zonas rurales. Además, algunos países de la región todavía se están recuperando de agudos conflictos internos y desastres naturales del pasado, que deterioraron su capital social y físico y retrasaron el afianzamiento de instituciones nacionales y locales, condición previa para un crecimiento sostenible y equitativo. La brusca retirada de las instituciones estatales de la agricultura no se ha visto compensada suficientemente por la entrada de proveedores privados que ofrezcan los servicios de apoyo que anteriormente prestaban los gobiernos en las esferas de la investigación y la extensión, la comercialización, los servicios financieros, y la construcción y el mantenimiento de sistemas de riego, por ejemplo.

La persistencia de la pobreza en América Latina y el Caribe se relaciona a menudo con la pérdida gradual

de tierras productivas que afecta a una gran proporción de la población rural pobre. En muchos casos, los grupos indígenas han perdido el acceso a la tierra debido a sus escasos conocimientos sobre los derechos de propiedad y a los abusos y la discriminación que han sufrido. Las regiones aisladas de países grandes se han visto también azotadas por las guerrillas, el tráfico de drogas y el clientelismo político.

En el campo, la inversión pública en capital social (como en la educación y la sanidad) es más reducida que en los pueblos y ciudades, y el escaso nivel de educación impide a los migrantes estacionales encontrar empleo en el exigente mercado laboral urbano. Puesto que la escolarización en las zonas rurales tiene un costo de oportunidad para las familias –a saber, la pérdida de los ingresos obtenidos del trabajo infantil–, los niños sólo acuden a la escuela cuando se considera que los beneficios que se pueden derivar de la educación compensan la pérdida de esos ingresos. Por lo tanto, con objeto de aumentar las inversiones en capital social en las zonas rurales será necesario actuar sobre las dos vertientes –la oferta y la demanda– del mercado laboral.

Otro obstáculo que hay que salvar para erradicar la pobreza rural en la región es la falta de inversiones en las relaciones interpersonales y comunitarias, que favorecen la comunicación, el conocimiento y el control de los activos materiales. Esta falta de inversiones agrava la pobreza rural ya que aumenta los costos de transacción asociados al acceso a los mercados. La acción colectiva es por lo tanto fundamental para superar la exclusión económica y social producida por la ausencia de mecanismos sociales que apoyen a los miembros más vulnerables de las comunidades rurales.

Otro problema es la gestión de cuestiones relacionadas con la heterogeneidad, el género y las diferencias étnicas en las zonas rurales. La región se caracteriza por una creciente heterogeneidad en cuanto a las estrategias para la obtención de ingresos de las familias rurales pobres. Actualmente, la inmensa mayoría de las familias rurales practica una agricultura mixta y obtiene ingresos adicionales de actividades no agrícolas. La viabilidad económica no depende únicamente de las actividades agrícolas sino también de la capacidad de gestión de microempresas, del trabajo no agrícola y, en última instancia, de todas las actividades en las que participan las familias rurales y sus miembros de ambos sexos con objeto de obtener ingresos.

Durante el decenio de 1970 las instituciones financieras internacionales cometieron el grave error de creer que la población rural pobre estaba formada

principalmente por agricultores minifundistas y que la mejor forma de reducir la pobreza era ayudarles a aumentar la productividad de sus tierras. Sin embargo, en este enfoque no se reconocía que la población rural pobre comprende también personas que poseen pocas tierras o carecen de ellas, y que ése era el segmento de la población que más rápidamente crecía y se veía afectado por las formas más graves de pobreza. De ello se desprende que para una gran parte de la población rural pobre, la ayuda no deberá limitarse a proyectos de desarrollo centrados en la tierra y las actividades agropecuarias. Es necesario un concepto más amplio de desarrollo rural que tenga en cuenta esas tendencias.

El FIDA, en tanto que organización con un mandato claro y bien definido –la erradicación de la pobreza rural– y una amplia experiencia de trabajo con la población rural pobre, se encuentra en una posición excepcional para afrontar esos problemas. Otra característica singular del enfoque del FIDA en relación con el problema de la pobreza es la importancia que concede a las actividades generadoras de ingresos y el empeño en poner a los pobres en condiciones de solucionar los problemas que se les plantean.

Enseñanzas extraídas

Durante casi un decenio –mientras la mayoría de las instituciones financieras internacionales limitaban o suspendían totalmente su contribución a la financiación del desarrollo agrícola y rural– el FIDA ha seguido invirtiendo, junto con los gobiernos de la región, en proyectos claramente orientados hacia el desarrollo rural y el alivio de la pobreza. De la evaluación de los proyectos financiados por el FIDA durante los últimos 20 años pueden sacarse varias conclusiones:

- La reducción de la pobreza rural exige la elaboración de políticas y programas en los que los beneficiarios y el área geográfica estén claramente establecidos.
- Los esfuerzos encaminados a incrementar los ingresos deberán centrarse tanto en el aumento de la producción y la productividad agropecuarias como en el desarrollo de pequeñas industrias agropecuarias y de otro tipo.
- Los servicios proporcionados por medio de proyectos y programas de desarrollo rural han de diseñarse y prestarse de forma que respondan efectivamente a las necesidades de la población objetivo, basándose en los principios de ofrecer servicios orientados a la demanda y adoptar prácticas participativas de seguimiento y evaluación.

- Los campesinos pobres conocen mejor que nadie sus necesidades, incluso cuando no cuentan con una organización adecuada, por lo que debe promoverse su participación en el diseño y la planificación de los programas de desarrollo rural y alivio de la pobreza.
- El desarrollo de pequeñas poblaciones y ciudades de tamaño medio, así como la promoción de corredores económicos, crea un entorno propicio para la reducción de la pobreza al estimular la demanda de productos y servicios en los mercados locales y crear oportunidades de trabajo.
- La mejora del bienestar de la población rural exige el fortalecimiento de las instituciones locales, tanto privadas como públicas, con objeto de que la opinión de los campesinos pobres tenga mayor influencia en las decisiones que les afectan. Aunque en muchas zonas rurales existe capacidad institucional, es necesario prestar más atención y ayuda a ese respecto.

Oportunidades

El FIDA, como resultado de su trabajo en América Latina y el Caribe, ha identificado una serie de importantes oportunidades para reducir la pobreza rural en la región, a saber:

- **Apoyo a las comunidades nativas y las minorías étnicas.** Puesto que la mayoría de los 'pobres estructurales' de las zonas rurales vive en comunidades indígenas, las principales oportunidades del FIDA consisten en: a) apoyar a los grupos indígenas a lograr el reconocimiento jurídico de sus derechos sobre los territorios en los que viven y trabajan; b) prestar el apoyo técnico y financiero necesario para que esos grupos puedan participar en condiciones de igualdad en los mercados existentes; c) apoyar la movilización de inversiones públicas para reducir las deficiencias existentes en las esferas de la educación, la salud, la vivienda y la infraestructura física local; y d) fortalecer las organizaciones indígenas para que puedan participar eficazmente en la gestión de los programas de protección de los recursos naturales.
- **Eliminación de las desigualdades entre los sexos en las zonas rurales.** Está cuestión preocupa al FIDA ya que la pobreza afecta en especial a las mujeres de las comunidades y familias rurales. Existen al menos tres factores clave para mejorar las condiciones de vida de la mujer rural: a) la propiedad de la tierra; b) el acceso a servicios de asistencia técnica y financieros formales; y c) un buen nivel de educación y formación.
- **Potenciación y fortalecimiento del capital social.** La experiencia del FIDA indica que el fortalecimiento del capital social local garantiza la sostenibilidad de las iniciativas de desarrollo rural al reducir los costos de transacción en los mercados de factores y productos. El desarrollo del capital social es especialmente importante para los campesinos sin tierra y los trabajadores rurales sin empleo.
- **Competitividad y globalización de los mercados.** La globalización ha creado nuevas oportunidades para generar ingresos mediante el aumento de las exportaciones y la sustitución de importaciones (en particular, en los sectores agroindustrial y de elaboración de alimentos). Para aprovechar esas nuevas oportunidades, los pequeños agricultores y pequeños empresarios rurales tendrán que modernizar y diversificar sus sistemas de producción y encontrar mercados específicos para los cultivos de exportación no tradicionales, incluidos los productos orgánicos.
- **Desarrollo de tecnología para pequeños agricultores y pequeñas empresas rurales.** Ese desarrollo contribuye a reducir la pobreza rural de dos maneras: a) incrementa la productividad de la tierra y de la mano de obra, aumenta los ingresos de los hogares y reduce la presión sobre los recursos naturales; b) ayuda a crear empleo para la población rural en otros sectores distintos a la agricultura.
- **Oferta de servicios eficaces de asistencia técnica.** Una enseñanza primordial de los proyectos del FIDA es la importancia de establecer un marco institucional adecuado para la prestación de servicios de apoyo no financieros sostenibles en las zonas rurales pobres. El desarrollo de mercados locales de servicios de extensión y asistencia técnica debe considerarse prioritario.
- **Servicios financieros rurales de carácter innovador.** La falta de liquidez a corto plazo y de acceso al capital para inversiones a largo plazo son dos de los principales obstáculos a los que se enfrentan los campesinos pobres. La sostenibilidad de los sistemas financieros depende de que las organizaciones pertinentes cuenten con tecnología y políticas de crédito adecuadas, así como de que se financie una cartera de proyectos basada en sólidos criterios económicos. La experiencia del FIDA en la financiación rural muestra que los microcréditos no bastan por sí solos para permitir a la población pobre mejorar su vida. El acceso a mecanismos de ahorro seguros y flexibles y la mejora de los sistemas de control son también esenciales¹.
- **Desarrollo de microempresas y regulación de los mercados de trabajo rurales.** El sector no agrícola

desempeña una función fundamental en la creación de empleo y en la seguridad alimentaria de los hogares rurales. Los principales problemas a los que se enfrentan los campesinos pobres son: la falta de educación, formación y experiencia práctica; la precaria infraestructura física y social; y la necesidad de un compromiso político con objeto de apoyar a las pequeñas empresas rurales a fin de que puedan beneficiarse de los efectos multiplicadores del desarrollo agroindustrial.

- **Acceso a la tierra y a los derechos de propiedad.** Para mejorar la base productiva de la población rural pobre en América Latina y el Caribe, es necesario solucionar los problemas de acceso a la tierra. Aunque la reforma agraria basada en la expropiación de la tierra ya no es viable, el establecimiento de mercados de arrendamiento de la tierra, las nuevas formas de arrendamiento y los acuerdos contractuales para explotar los bosques comunales o los territorios indígenas ofrecen nuevas oportunidades de acceso a la tierra.

ESTRATEGIA DEL FIDA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA²

El objetivo del FIDA en América Latina y el Caribe es capacitar a la población rural pobre para que ella misma salga de su pobreza. Esta estrategia se establece a partir de cuatro fuentes básicas: a) las características singulares de la pobreza rural en la región; b) las recientes crisis financieras y situaciones de emergencia en varios países; c) el marco estratégico del FIDA; y d) su experiencia en la región.

La población rural pobre de la región está formada por grupos muy diversos y heterogéneos. En algunos países, entre ellos Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana, el grado y el alcance de la pobreza rural se ajustan plenamente al mandato del FIDA. En algunos países de ingresos medios (como el Brasil, Colombia, México y el Perú) existen importantes focos de pobreza rural. Las operaciones del FIDA se orientan directamente a esas zonas, promoviendo nuevas iniciativas para reducir la pobreza, analizando los resultados de esas iniciativas y poniendo a disposición de otros

países la experiencia adquirida. En todos los casos, se procura ajustar la estrategia y los proyectos del Fondo a las circunstancias específicas del país de que se trate. De esa forma, se espera que el FIDA contribuya indirectamente al alivio de la pobreza en todas las regiones mediante un continuo proceso de interacción.

Mediante la labor del FIDA en la región se trata de estabilizar y aumentar los ingresos del grupo destinatario de sus actividades. Los proyectos se centran en la diversificación de las actividades generadoras de ingresos de las familias y en el establecimiento de vínculos con actividades de gran valor agregado como la elaboración de productos agrícolas en pequeña escala y los mercados fuera de la comunidad beneficiaria. La estrategia del FIDA en la región de América Latina y el Caribe incluye los siguientes elementos:

- **Fomento de la capacidad de acción de los pobres rurales.** En respuesta al vacío institucional provocado por los programas de ajuste estructural en la región, el FIDA trabaja cada vez más con organizaciones de base y ONG. A diferencia de otros organismos que operan en la región, el FIDA trabaja únicamente con los grupos más vulnerables de la población rural y alcanza sus objetivos estratégicos dirigiendo sus actividades a las instituciones de los campesinos pobres y fortaleciéndolas.
- **Aprovechamiento de las oportunidades del mercado.** Los mercados globales traen consigo nuevos retos y oportunidades para la población rural pobre. Para aprovechar esas oportunidades, los proyectos del FIDA tratan de fortalecer los vínculos entre las poblaciones a las que van dirigidos y los proveedores de tecnologías innovadoras, así como de ayudar a los pequeños productores a conseguir acceso a los mercados locales, regionales e internacionales. Se fomenta la identificación de los beneficiarios con los proyectos mediante la aplicación de metodologías participativas basadas en la demanda.
- **Diálogo sobre políticas.** La experiencia del FIDA muestra que la ejecución de proyectos no basta para superar la pobreza rural si las políticas nacionales perjudican a los pobres. La División de América Latina y el Caribe mantiene diálogos en materia de

1/ La estrategia sobre financiación rural se resume en el documento "Expanding Access to Microfinance in Rural Areas as a Tool for Poverty Reduction: A Strategic Challenge for Latin America and the Caribbean" (Ampliando el acceso a la microfinanciación en las zonas rurales como instrumento para la reducción de la pobreza: un desafío estratégico para América Latina y el Caribe), presentado en la Cumbre Regional de Microcrédito de América Latina y el Caribe, celebrada en Puebla en octubre de 2001.

2/ Una de las fuentes del presente documento (en particular, en las secciones La pobreza rural en la región y Experiencia del FIDA en la región) es la evaluación de la pobreza en la región preparada por la División de América Latina y el Caribe, titulada *Hacia una región sin pobres rurales*, Santiago (Chile), noviembre de 2000, dirigida por Benjamín Quijandría, Aníbal Monares y Raquel Peña-Montenegro. El estudio fue actualizado y completado por Raquel Peña-Montenegro y Raúl Hopkins, Directora y Economista regional, respectivamente, de la División de América Latina y el Caribe.

políticas con los Estados Miembros con objeto de establecer un marco macroeconómico e institucional favorable que aliente a los campesinos rurales a movilizar sus capacidades productivas y les permita defender sus propios intereses. También es fundamental encontrar, con los gobiernos y otras organizaciones financieras internacionales, formas de reducir la carga de la deuda exterior mediante la utilización de instrumentos financieros tales como canjes de deuda y acuerdos de comercio preferencial, que o bien liberen recursos internos para dedicarlos a reducir la pobreza o bien abran nuevas oportunidades de mercado.

- **Alianzas y acciones conjuntas.** El FIDA busca continuamente nuevas formas de afrontar la pobreza rural. Sus inversiones en instrumentos estratégicos más efectivos, incluido el perfeccionamiento de los documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales y otro tipo de estrategias, se han visto complementadas por los crecientes esfuerzos para crear redes y estrechar los vínculos con las instituciones financieras internacionales, los donantes, las ONG, los pobres de las zonas rurales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. El establecimiento de asociaciones amplias y la participación en actividades a escala mundial se consideran factores clave para el fortalecimiento de la función del FIDA como promotor de la erradicación de la pobreza rural.
- **Aprovechamiento de la experiencia acumulada en otras regiones y desarrollo de nuevos productos.** La interacción y las comparaciones tanto dentro de las regiones como entre ellas son elementos fundamentales y constituyen principios básicos para el Fondo. Como resultado de su trabajo, la División de América Latina y el Caribe espera contribuir a la reducción de la pobreza en la región y potenciar el trabajo (y beneficiarse al mismo tiempo de él) en otras regiones del mundo. Es necesario, además, que el FIDA en general y la División de América Latina en particular diseñen “nuevos productos” para los proyectos y los programas técnicos regionales que respondan mejor a las diversas situaciones de pobreza que se encuentran en América Latina y el Caribe. La reducción de la pobreza en la región exige además que, aparte de los proyectos, se diseñen nuevas intervenciones como las que ya se conocen en otros sectores distintos de la agricultura.

Dos temas generales de importancia en la labor de la División son:

- **Las cuestiones de género.** A menudo se subestima el papel fundamental que desempeña la mujer en

los hogares rurales. El FIDA cree que únicamente se logrará una reducción duradera de la pobreza cuando la mujer pueda realizar su potencial socioeconómico. El trabajo pionero de la División por lo que se refiere a incorporar en todas las actividades las cuestiones relativas al género mediante programas de formación, publicaciones y proyectos se ve ahora potenciado por el Programa regional destinado a consolidar las estrategias de incorporación de los aspectos de género en los proyectos financiados por el FIDA en América Latina y el Caribe (PROGÉNERO).

- **El manejo sostenible de los recursos naturales.** Los países de América Latina y el Caribe cuentan con una amplia base de recursos naturales que el FIDA pretende proteger y desarrollar mediante sus proyectos. Dada la estrecha relación existente entre la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente, la sostenibilidad ecológica es una condición indispensable para el desarrollo agrícola y rural de la región a largo plazo.

La flexibilidad en la aplicación de su estrategia es uno de los principales aspectos de la experiencia del Fondo en América Latina y el Caribe, y se ha tratado de ajustar el diseño y la ejecución de los proyectos a la situación macroeconómica e institucional, en constante evolución, de los países participantes. El FIDA ha demostrado su capacidad para aprender de su experiencia e incorporar esa experiencia al diseño y ejecución de nuevos proyectos.

Las donaciones de asistencia técnica desempeñan un papel fundamental en la estrategia del FIDA, ya que respaldan los proyectos, fomentan las sinergias y facilitan las relaciones con la sociedad civil. Se han concedido donaciones para cuatro redes temáticas en la región (relativas al seguimiento y la evaluación del impacto, la incorporación de las cuestiones de género, el desarrollo de microempresas rurales y la red de gestión de conocimientos basada en Internet); para nueve programas de apoyo a la ejecución en el plano subregional; y para un programa de apoyo al diálogo sobre políticas.

Esas donaciones ayudan a superar las limitaciones indicadas anteriormente en el presente documento. Varios de los programas a los que se presta apoyo con ellas tienen un importante efecto multiplicador y catalítico en la reducción de la pobreza y actúan, de manera innovadora, con otros organismos e instituciones de la sociedad civil que trabajan en la región. La Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA), el Programa destinado a aumentar la capacidad técnica de las organizaciones locales para respaldar los proyectos de inver-

sión rural en América Central, México y Panamá (SETEDER), la Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada a la Reforma Agraria (CIARA), el Programa Regional de Capacitación en Desarrollo Rural y la Unidad Regional de Asistencia Técnica del Caribe (CARUTA) facilitan importante asistencia técnica a los proyectos (véase el recuadro en la página 11), mientras que la donación de asistencia técnica al Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) fomenta el diálogo político. La Fundación Internacional para la Asistencia Comunitaria (FINCA Internacional) y el Programa de Apoyo a los Servicios Financieros Rurales (SERFIRURAL) apoyan el acceso a los activos financieros. El Programa Regional de Apoyo a los Pueblos Indígenas de la Cuenca del Amazonas, el PROGÉNERO, y, en cierta medida, el Programa Regional de Fomento de los Camélidos Sudamericanos se ocupan de los problemas relativos a la gestión de las cuestiones relacionadas con la heterogeneidad, el género y los aspectos étnicos. El Programa Regional de Apoyo a la Microempresa Rural en América Latina y el Caribe (PROMER) fomenta el acceso al mercado y el desarrollo de la microempresa, mientras que FIDAMERICA y el Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad Regional de Seguimiento y Evaluación de los Proyectos de Reducción de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe (PREVAL) prestan apoyo general en las esferas clave de las redes basadas en

Internet, la gestión del conocimiento y la evaluación del impacto.

En su programa de préstamos y de donaciones de asistencia técnica, el Fondo presta especial atención a los siguientes objetivos estratégicos en la región.

- **Mejora de la evaluación del impacto y del apoyo a la ejecución.** El FIDA otorga especial importancia al desarrollo de nuevos instrumentos para evaluar el impacto de sus proyectos desde el punto de vista de la reducción más duradera de la pobreza y a la aplicación de esos resultados al diseño y la ejecución tanto de nuevos proyectos como de los que ya están en curso. Se presta particular atención a: a) el aumento de la participación de los beneficiarios con objeto de mejorar la eficacia y la gestión responsable de los proyectos; y b) la exploración de métodos nuevos y eficaces en función de los costos para el seguimiento y la evaluación del impacto.
- **Mejora del diálogo sobre políticas.** En muchos de los países en los que el FIDA realiza actividades existe una necesidad urgente de elaborar políticas de desarrollo agrícola y rural más activas, coordinadas con las políticas macroeconómicas. En el contexto del proceso de diseño y ejecución de los proyectos, el FIDA comparte con los gobiernos su experiencia sobre enfoques del desarrollo agrícola basados en la demanda, en los que los pobres identifican y dan soluciones a los problemas. De esta forma se garantiza una mayor relación entre las ini-

Programa regional de donaciones de asistencia técnica

Redes temáticas de la región

- Redes basadas en Internet y gestión del conocimiento: FIDAMERICA
- Seguimiento y evaluación, impacto y aprendizaje: PREVAL
- Incorporación de las cuestiones de género: PROGÉNERO
- Desarrollo de la microempresa rural: PROMER

Redes y programas subregionales

- Capacitación, asistencia técnica y fortalecimiento institucional: RUTA, CIARA, PROCASUR y CARUTA
- Servicios financieros rurales: FINCA Internacional y SERFIRURAL
- Poblaciones indígenas: Programa Regional de Apoyo a los Pueblos Indígenas de la Cuenca del Amazonas
- Fomento de los camélidos sudamericanos: donación de asistencia técnica con ese fin
- Fortalecimiento de los proveedores locales de asistencia técnica: SETEDER/CATIE
- Diálogo sobre políticas: MERCOSUR

ciativas para la reducción de la pobreza y los programas de desarrollo rural.

- **Mejora de la gestión del conocimiento y las asociaciones.** El proceso de aprendizaje e innovación es la base de las actividades del FIDA en la región de América Latina y el Caribe. En 2001 se definieron cinco áreas temáticas de gestión del conocimiento, teniendo en cuenta la experiencia previa del Fondo y la ventaja comparativa de la región. Estas áreas son:
 - i) los servicios financieros rurales;
 - ii) la descentralización y potenciación de las capacidades;
 - iii) el desarrollo de mercados de servicios importantes para los pobres rurales;
 - iv) la población indígena; y
 - v) el acceso a mercados regionales e internacionales dinámicos.

Indicadores de resultados satisfactorios

La estrategia expuesta anteriormente presenta una visión global de las principales características de la pobreza en la región, un resumen de la experiencia del FIDA y una serie de principios básicos e instrumentos para reducir la pobreza rural. Los logros se evaluarán de manera periódica y se actualizarán y revisarán sobre la base de la experiencia adquirida durante la ejecución de la estrategia. Dicha revisión se centrará en los cambios en la vida de los pobres rurales; en el modo y la medida en que la estrategia del FIDA contribuye a dar a los pobres la oportunidad de salir de la pobreza; y, más concretamente, en la evaluación de la

contribución del FIDA al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. Entre los indicadores del éxito en la ejecución de esa estrategia cabe mencionar los siguientes:

- Los ingresos de los hogares rurales pobres aumentan y se estabilizan como resultado de las actividades de los proyectos. Los miembros de los hogares pobres, en especial las mujeres, logran un mayor acceso a los activos productivos y servicios necesarios conexos.
- Los pequeños productores rurales, las organizaciones populares, las ONG y las instituciones que trabajan con la población pobre en las zonas donde se desarrollan los proyectos del FIDA participan en el diseño, la ejecución y el seguimiento de esos proyectos.
- Los campesinos pobres tienen un mayor acceso a los mercados locales, regionales e internacionales.
- Los proyectos y las donaciones de asistencia técnica del FIDA influyen en las políticas estatales que benefician a los pobres y establecen un marco favorable y propicio para erradicar la pobreza.
- Se establecen alianzas amplias y eficaces para el alivio de la pobreza entre el FIDA y otros organismos que trabajan en el ámbito regional y nacional.
- La interacción y las comparaciones dentro de las regiones y entre ellas conducen al desarrollo de nuevos instrumentos, métodos y políticas para reducir la pobreza. Los nuevos métodos fortalecen la posición de las mujeres dentro de sus comunidades.
- Se desarrollan nuevos métodos para manejar los recursos naturales de forma sostenible y rentable.



FIDA

FONDO INTERNACIONAL
DE DESARROLLO
AGRÍCOLA

Via del Serafico, 107

00142 Roma, Italia

Tel +39-06-54591

Fax +39-06-5043463

Télex 620330 IFAD-I

Correo electrónico

IFAD@IFAD.ORG

Página web: www.ifad.org

Impreso por: U. Quintily S.p.A.

Roma, Italia, Marzo de 2002