



La importancia de la ampliación de escala para el desarrollo agrícola y rural

y un ejemplo de éxito en el Perú

Han realizado aportaciones intelectuales a este documento, directa o indirectamente, Johannes Linn, David Nabarro, Rodney Cooke, Elwyn Grainger-Jones, Shyam Khadka, Cheikh Sourang y Barbara Massler en lo relativo al material sobre el Perú; la labor de edición ha corrido a cargo de Sara Bridges y Bruce Murphy. Un agradecimiento especial va a Roberto Haudry de Soucy, quien fue durante muchos años Gerente del Programa del FIDA en el Perú y responsable de la contribución del Fondo al ejemplo de éxito que aquí se documenta. Gracias asimismo a Josefina Stubbs, Directora de la División de América Latina y el Caribe, quien tiene a su cargo la supervisión de la labor del FIDA en el Perú.

© 2013, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no reflejan forzosamente las opiniones del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no suponen de parte del FIDA juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Se han utilizado las denominaciones “países desarrollados” y “países en desarrollo” por resultar convenientes desde el punto de vista estadístico sin que ello represente necesariamente juicio alguno sobre la etapa alcanzada por una zona o país determinados en el proceso de desarrollo.

Todos los derechos reservados.

Foto de portada: ©FIDA/Pablo Coral Vega

ISBN 978-92-9072-419-3

Impreso en julio de 2013

La importancia de la ampliación de escala para el desarrollo agrícola y rural

y un ejemplo de éxito en el Perú

por

Kevin Cleaver

Vicepresidente Adjunto encargado de Programas

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

Roma (Italia)



Dar a la población rural pobre la oportunidad de salir de la pobreza

Índice

Resumen	2
I. La relación entre pobreza, agricultura y hambre	3
II. Cómo estimular la producción agrícola	6
III. El papel de la ampliación de escala en las operaciones del FIDA	11
IV. Conclusiones	17
Bibliografía	18

Acrónimos

AOD	asistencia oficial para el desarrollo
CORREDOR	Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEAS	Proyecto de Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra
IFPRI	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MARENASS	Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur
ONG	organización no gubernamental
PIB	producto interno bruto
SyE	seguimiento y evaluación

Resumen

La tesis defendida en este artículo es que los gobiernos de los países que planifican sus programas de desarrollo agrícola y rural a gran escala —por lo general abarcando todo el sector agrícola y todos o la mayoría de los componentes importantes para el crecimiento agrícola y el desarrollo rural— obtienen mejores resultados en cuanto a producción agrícola y reducción de la pobreza rural y el hambre que los que no realizan inversiones de mayor magnitud y de escala en este tipo de desarrollo. Eso se debe a que, para la mayoría de los países de ingresos bajos, la agricultura sigue siendo el sector económico más importante y en el que trabaja gran parte de la mano de obra y la mayoría de las personas pobres, que son, a su vez, la mayoría de las que pasan hambre. Las medidas públicas para estimular la agricultura de escala dan buenos frutos porque permiten incrementar la producción de alimentos y los ingresos de la población rural. Por lo tanto, los donantes que invierten en programas públicos de escala a largo plazo contribuyen más a esos buenos resultados que los que no operan según un criterio de escala y los que se plantean objetivos a corto plazo o invierten en proyectos a pequeña escala. La experiencia del FIDA en el Perú, en la que el Fondo prestó apoyo al Gobierno para realizar a mayor escala inversiones en el desarrollo agrícola y rural de las zonas pobres de los Andes peruanos a lo largo de 20 años, ha arrojado excelentes resultados por lo que se refiere a la reducción de la pobreza. El ejemplo peruano pone de relieve dos ingredientes fundamentales: la determinación del Gobierno de actuar según un planteamiento de escala y la voluntad de los donantes de apoyar al sector público en esta tarea.

I. La relación entre pobreza, agricultura y hambre

Las grandes variaciones existentes en los resultados de los distintos países en las esferas de la agricultura y la reducción de la pobreza y el hambre, sumadas a las considerables diferencias en el tratamiento que los gobiernos dispensan a los sectores que dependen de la agricultura, permiten analizar la relación entre el rendimiento agrícola, la reducción del hambre y la pobreza y los esfuerzos desplegados por los gobiernos para fomentar la agricultura de escala.¹

Los datos más recientes de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) indican que con el tiempo se ha progresado notablemente en la reducción del número total de personas desnutridas en todo el mundo, y lo mismo puede afirmarse de la pobreza. Según el Anuario Estadístico 2013 de la FAO, el número de personas desnutridas pasó de 1 000 millones en 1990-1992 a 868 millones en 2010-2012 (FAO 2013, pág. 90). En esa publicación también se pone de relieve que la prevalencia de la insuficiencia alimentaria se redujo del 26 por ciento en 1990-1992 al 19 por ciento en 2010-2012. No obstante, los notables avances en Asia y América Latina y el Caribe se ven hasta cierto punto neutralizados por un aumento en el número de personas aquejadas de desnutrición y pobreza en muchos países de África subsahariana y en algunos países de otros continentes.

¿Influyó de manera importante el buen rendimiento agrícola en la reducción de las tasas de pobreza y hambre en los países que obtuvieron resultados mejores? Hay pruebas de que el crecimiento agrícola resulta sumamente beneficioso para reducir la pobreza:

- Un incremento del crecimiento agrícola del 1 por ciento anual genera, por término medio, un aumento del 2,7 por ciento de los ingresos de los tres deciles de menores ingresos en los países en desarrollo (Banco Mundial 2007; De Janvry y Sadoulet 2009).
- La inversión en la agricultura es entre 2,5 y 3 veces más eficaz para aumentar los ingresos de los pobres que las inversiones no agrícolas (Banco Mundial 2007).
- Según se ha constatado repetidas veces, la reducción de la pobreza, más que en el crecimiento general, tiene su principal origen en el crecimiento agrícola (Diao et al. 2007, pág. 10).

También es cierto lo contrario: si el crecimiento agrícola retrocede, un gran número de personas económicamente desfavorecidas acaban sumidas en la pobreza, lo que puede explicar en parte el incremento del hambre y la pobreza observado en los países en desarrollo en 2008 y en 2010, cuando los precios de los alimentos aumentaron en todo el mundo.

¹ El concepto de “ampliación de escala”, que en el presente estudio no se define explícitamente, se aplica a proyectos o programas que inciden en un gran número de habitantes de las zonas rurales. Su número puede variar según el tamaño del país: lo que se consideraría un programa a gran escala en China incidiría en muchas más personas que un programa, también a gran escala, ejecutado, por poner un ejemplo, en Togo. La ampliación de escala también guarda relación con la sostenibilidad: el impacto alcanzado tiene que ser duradero. El concepto, en cambio, no tiene relación con el costo de un programa. Un programa de bajo costo que incide positivamente en muchas personas es más proficuo que otro muy costoso que tenga el mismo impacto.

Esta constatación de que el crecimiento agrícola incide positivamente en la reducción de la pobreza no es nueva. Un mayor crecimiento agrícola —debido a una mayor productividad— fue la base del desarrollo inicial en Europa occidental, el Japón y los Estados Unidos, y posteriormente en China y la República de Corea (Banco Mundial 2007, pág. 35).

Otra forma de ver las cosas consiste en comparar los países donde más se redujeron los índices de pobreza y desnutrición con los que experimentaron un crecimiento agrícola más rápido durante el mismo período. En el cuadro 1 puede comprobarse que, entre los países en desarrollo, aquellos cuyo sector agrícola creció con mayor rapidez fueron los que por lo general experimentaron una reducción más rápida de la incidencia de la pobreza, así como una disminución de la incidencia de la desnutrición.²

Los países enumerados en el cuadro 1 son los que más destacaron por sus resultados agrícolas en los cerca de veinte años de los decenios de 1990 y 2000 (último año: 2008).

CUADRO 1

Países con las mayores tasas de crecimiento del PIB agrícola en los decenios de 1990 y 2000	Tasa de crecimiento agrícola en los decenios de 1990 y 2000 (porcentaje anual)	Variación porcentual en la población que vivía con menos de USD 1,25 diarios entre 1998 y 2008 (porcentaje de población)	Variación porcentual en la población en estado de desnutrición entre 1990-1992 y 2004-2006 ^a (porcentaje)
Promedio de mundo en desarrollo en su conjunto	3,3	-20	-
Argelia	5,2	-	-
Belice	4,8	-	-
Benin	5,2	-	-9,0
Brasil	4,0	-9,7	-4,0
Burkina Faso	6,7	-49,7	-5,0
Camboya	4,6	-	-13,0
Chile	4,3	-1,5	-
China	4,0	-31,6	-
Etiopía	4,8	-46,0	-27,4
Malawi	5,7	-50,8	-16,0
Marruecos	5,7	-6,3	-
Mozambique	5,6	-45,9	-22,0
Paraguay	4,4	-16,9	-4,0
Perú	4,4	-6,7	-15,0
República Democrática Popular Lao	4,0	-37,2	-8,0
República Unida de Tanzania	4,0	-	-
Rwanda	4,4	-	-5,0
Siria	5,6	-	-
Viet Nam	4,9	-45,1	-15,0

^a FIDA 2010a, págs. 248-253, basado en datos de FAOSTAT (<http://faostat.fao.org/>).

Nota: el signo menos indica que no hay datos disponibles.

² Véase FIDA 2010a, donde se compara la incidencia de la pobreza (en los cuadros de las págs. 252-254) con las tasas de crecimiento agrícola (págs. 236-241). En el cuadro 1 figuran los países con tasas medias de crecimiento agrícola relativas a los decenios de 1990 y 2000 iguales o superiores a la tasa del 4 por ciento anual alcanzada por China. La tercera columna indica la disminución de la incidencia de la pobreza general (como porcentaje de la población que vive con menos de USD 1,25 diarios por persona). Los datos son promedios simples. Las estadísticas oficiales de Guinea y Myanmar situarían a estos dos países en el grupo de crecimiento agrícola elevado; no obstante, no se han incluido en el cuadro porque los datos no son absolutamente fiables.

Todos estos países que alcanzaron un buen rendimiento agrícola y de los que se dispone de datos, con la excepción de Chile, también destacaron por sus resultados en la reducción del porcentaje de la población que vivía en situación de pobreza durante este periodo (es decir, con menos de USD 1,25 diarios por persona; estos datos figuran en la tercera columna). Incluso en Chile, que representa un caso excepcional, se registró una cierta reducción de la pobreza a medida que su sector agrícola crecía con rapidez. De modo análogo, si se utiliza la reducción de la malnutrición como variable dependiente, puede afirmarse que los países con un buen crecimiento agrícola registraron por lo general una fuerte disminución en el porcentaje de población malnutrida.³ Los análisis del Banco Mundial (2007) y el IFPRI (2007) mencionados anteriormente apuntan a la existencia de una relación empíricamente estrecha entre un buen crecimiento agrícola y la reducción de la pobreza. El cuadro 1 da una idea de cuáles son los países interesados y de la gran magnitud de los progresos alcanzados.

Los datos resumidos en el cuadro anterior ponen de manifiesto que, cuanto menos en las etapas iniciales del desarrollo, el crecimiento agrícola es una manera eficaz de reducir la pobreza. Cuando se alcanza la condición de país de ingresos medios-altos (por ejemplo, Chile, que en el cuadro figura entre los países que obtuvieron buenos resultados agrícolas aunque con una escasa reducción de la pobreza), la pobreza puede seguir reduciéndose con mayor eficacia si se presta más atención a sectores ajenos a la agricultura, en función de la importancia que siga teniendo la agricultura en la economía.

³ Téngase en cuenta que puede haber diferencias esenciales entre una agricultura destinada a contrarrestar la malnutrición y otra cuyo objetivo principal sea reducir la pobreza: la malnutrición es un indicador sustitutivo imperfecto de la pobreza, y viceversa.

II. Cómo estimular la producción agrícola

¿Se sabe lo suficiente sobre cómo estimular el crecimiento agrícola y el desarrollo rural en los países de ingresos bajos? ¿Y cuál es la relación existente con la “ampliación de escala”? Actualmente se dispone de numerosos estudios según los cuales la inversión nacional e internacional en el desarrollo agrícola y rural, tanto pública como privada, estimula el crecimiento. El *Informe sobre el desarrollo mundial 2008* (Banco Mundial 2007) se centró en esta cuestión, al igual que el *Informe sobre la pobreza rural 2011* del FIDA (FIDA 2010a). Según el primero de ellos, para tener éxito el desarrollo agrícola precisa de un gran número de medidas de inversión y de índole normativa. El primer conjunto de medidas tiene por objeto mejorar el acceso de los agricultores y el sector agroindustrial a los mercados. Para ello, hay que disponer de un marco normativo público propicio y de una política como país asociado, e invertir en infraestructuras y servicios públicos. Las políticas y las inversiones son por lo general las que crean un entorno propicio para la inversión privada en los sectores de la comercialización, el suministro de insumos agrícolas, la industria agroalimentaria y, por supuesto, la propia agricultura. Las inversiones deben ser tanto privadas como públicas, y estas últimas han de centrarse en la infraestructura rural, la educación en el medio rural, el suministro de información, la reglamentación y las políticas. En el segundo conjunto de medidas, los gobiernos, en el plano individual e internacional, han de prestar especial atención a la productividad de la agricultura de pequeñas explotaciones y la producción de alimentos, contrarrestando la degradación ambiental y promoviendo el manejo de los recursos naturales, porque los pequeños agricultores tienen necesidades de información, infraestructura y apoyo especiales. A su vez, ello requiere, entre otras cosas, actividades de investigación y desarrollo, instrumentos para reducir los riesgos que acechan a los agricultores y servicios financieros rurales. La movilidad de la mano de obra es importante, al igual que una buena gestión de sector público y el interés de los donantes. También es preciso ampliar las inversiones en las zonas rurales como incentivo para que los jóvenes no las abandonen.

He aquí los tipos de inversión que resultan eficaces para impulsar el crecimiento agrícola:

- apoyo a la inversión agrícola;
- inversión en investigación y extensión agrícolas;
- finanzas rurales;
- tenencia, rehabilitación y manejo de la tierra;
- creación de empleo rural y apoyo a las pequeñas empresas no agrícolas, invirtiendo en la agricultura de pequeñas explotaciones, el sector agroindustrial, la comercialización y el suministro de insumos;
- fomento de las organizaciones de agricultores, para ayudarlas a gestionar las inversiones en el ámbito de aldea y facultar a los agricultores para que ejerzan una mayor influencia en las políticas nacionales y locales;
- infraestructura;
- manejo del agua y riego en las zonas rurales;
- caminos rurales y energía;
- manejo sostenible de los activos naturales, como los bosques, los recursos pesqueros, los pastizales y el agua;

- nutrición y seguridad alimentaria de los hogares por medio de la educación rural y la introducción de cambios en la producción y el régimen alimentario domésticos;
- construcción de servicios públicos descentralizados en las zonas rurales;
- una política agraria propicia que prescinda de normas con efectos distorsionadores como los siguientes: una propiedad y control públicos opresivos de los sectores de la comercialización de productos agrícolas, la elaboración y el suministro de insumos; el control de los precios agrícolas; la supresión de la inversión del sector privado en la agricultura; el control de las exportaciones agrícolas, y la concesión de subvenciones desproporcionadas para la compra de fertilizantes.

La pregunta que se plantea es: si el crecimiento agrícola es tan eficaz para reducir la pobreza (véase el párrafo que precede el cuadro 1), y sabemos cómo lograr ese crecimiento (primeros dos párrafos de esta sección), ¿por qué en la mayor parte de los países en desarrollo resultan tan problemáticos el crecimiento de la producción agrícola y el desarrollo rural? Los países que han conseguido escasos resultados en el sector agrícola son mayoría, y no figuran en el cuadro anterior porque sus sectores agrícolas no están creciendo a razón del 4 por ciento anual o más. ¿Por qué la pobreza rural mundial y el problema de la nutrición no se resuelven en estos países, mientras que sí que se están resolviendo en los países que aparecen en el cuadro? ¿Por qué no se aplican con mayor amplitud soluciones conocidas como las que acabamos de enumerar?

Una posible respuesta es que la inversión en el sector agrícola, por parte tanto de los gobiernos de los países en desarrollo como de los donantes de ayuda, ha ido disminuyendo desde el decenio de 1980. Según las cifras facilitadas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la proporción de la ayuda total bilateral y multilateral destinada a la agricultura alcanzó su cota máxima del 22,5 por ciento en 1979-1981 y desde entonces ha ido disminuyendo: el porcentaje más bajo —el 5,4 por ciento— se registró en 2003-2005, antes de alcanzar el 6 por ciento según los datos más recientes.⁴ Y no solo la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) ha disminuido, sino que son pocos los gobiernos que han asignado recursos públicos suficientes al sector agrícola. Así pues, la combinación de un volumen cada vez menor de ayudas a la agricultura y las escasas inversiones públicas de los países en desarrollo en ese sector ha tenido como resultado un enorme déficit de inversiones públicas, abriendo una brecha entre lo que se necesita para impulsar la agricultura y lo que se suministra en forma de inversión. Casi todos los gobiernos de los países africanos, por ejemplo, siguen gastando menos del 10 por ciento de sus presupuestos públicos en el sector agrícola, a pesar de los compromisos que asumieron en la Declaración de Maputo de 2003 (FIDA 2010b, 27).

Aunque los donantes no tienen un interés tan apremiante por la ampliación de escala como los gobiernos de los países en desarrollo, su actitud puede favorecer o perjudicar la agenda en la materia. Una posible causa de perjuicios es la gran abundancia de donantes. La Brookings Institution evaluó 132 organismos de ayuda, que aportan su contribución (a todos los sectores) a través de miles de proyectos (Birdsal y Kharas 2010). Dicho de otro modo: el negocio de la ayuda suele caracterizarse por un sinnúmero de proyectos pequeños. Los datos disponibles al respecto dan fe de la existencia de 924 000 proyectos de 322 organismos donantes (ibíd., pág. 17). Ejemplo de ello, en África, es el de Etiopía, donde el Banco Mundial documentó la presencia de 20 donantes que en 2005 respaldaban 100 proyectos agrícolas (Banco Mundial 2007, pág. 221). Los donantes ejecutan proyectos agrícolas en todos los países en desarrollo y, en los países que obtienen escasos resultados

4 Véase Islam 2011. La ayuda destinada a la agricultura ascendió, en promedio, a USD 6 300 millones en el período 2006-2008, esto es, el 6 por ciento del volumen total de ayuda para todos los sectores, que rondó los USD 104 800.

en el sector de la agricultura (todos los que no aparecen en el cuadro 1), esa ayuda —fragmentada y distribuida en un entorno normativo deficiente— a menudo no consigue plenamente su objetivo de incidir en un gran número de personas o de hacer aumentar las tasas de crecimiento agrícola nacionales. El camino a seguir, según parece, sería el de combinar proyectos financiados con ayuda para el desarrollo en apoyo de programas públicos de mayor envergadura, o el de convencer a los gobiernos y otros donantes para que aumenten la escala de proyectos que hayan dado buenos resultados.

Volviendo la vista hacia un período más amplio, el de los decenios de 1990 y 2000, la inversión a gran escala en programas agrícolas de gran envergadura por parte de los gobiernos del Brasil, China, Marruecos, Mozambique, el Perú, la República Democrática Popular Lao, la República Unida de Tanzania y Viet Nam —todos ellos países que destacaron por sus buenos resultados agrícolas en ese período— los ayudó a conseguir un excelente nivel de crecimiento agrícola y un buen nivel de reducción de la pobreza. Por desgracia, no existe un indicador que permita medir satisfactoriamente la ampliación de escala y prescindir de tener que investigar de forma empírica la relación entre esa ampliación y los resultados del sector agrícola. El indicador sustitutivo empleado en el cuadro 2 es el volumen de inversión agrícola pública comparado con el producto interno bruto (PIB). Para ello se parte del supuesto que los gobiernos que destinan una proporción mayor de sus presupuestos a la agricultura con respecto al PIB serán los que ampliarán la escala de las inversiones públicas ejecutando proyectos y programas de mayor envergadura. El problema que plantea esta hipótesis es que los gobiernos con grandes programas de inversión agrícola, como es lógico suponer, pueden acabar dividiendo esos programas en muchos proyectos pequeños. Podría aducirse que, incluso en este caso, la escala de la inversión agrícola sería elevada. Con todo, salta a la vista que se necesita un método mejor de medición. En el cuadro 2 se comparan las tasas de crecimiento agrícola en los decenios

CUADRO 2

Países con las mayores tasas de crecimiento del PIB agrícola en los decenios de 1990 y 2000	Tasa de crecimiento agrícola en los decenios de 1990 y 2000 (porcentaje anual)	Gasto público medio en agricultura como porcentaje del PIB, 1995-2007 (porcentaje)
Promedio de mundo en desarrollo en su conjunto	3,3	0,81
Argelia	5,2	-
Belice	4,8	-
Benin	5,2	-
Brasil	4,0	0,31
Burkina Faso	6,7	-
Camboya	4,6	-
Chile	4,3	-
China	4,0	1,25
Etiopía	4,8	1,94
Malawi	5,7	1,6
Marruecos	5,7	0,96
Mozambique	5,6	-
Paraguay	4,4	-
Perú	4,4	-
República Democrática Popular Lao	4,0	-
República Unida de Tanzania	4,0	-
Rwanda	4,4	-
Siría	5,6	2,3
Viet Nam	4,9	-

de 1990 y 2000, relativas únicamente a los países que obtuvieron buenos resultados en ese sector, con las inversiones agrícolas públicas como porcentaje del PIB.

En el cuadro 3 figura un segundo grupo de países cuya inversión en el sector agrícola estuvo por encima de la media pero que no lograron esas tasas espectaculares de crecimiento agrícola y que, en algunos casos, obtuvieron resultados ordinarios (Bhután, Sri Lanka y Tailandia). En estos países entraron en juego otros factores que no permitieron conseguir un buen crecimiento agrícola a pesar de las cuantiosas inversiones. En Sri Lanka hubo una guerra civil; Bhután es un país sin litoral, montañoso y con un potencial agrícola limitado. La India logró resultados satisfactorios, dado que la tasa de crecimiento agrícola se mantuvo constantemente por encima del 3 por ciento, pero no destacó por sus buenos resultados pese a las cuantiosas inversiones públicas y de donantes en el sector agrícola. El gasto elevado en subvenciones agrícolas y una política de comercialización agrícola deficiente impidieron al sector agrícola alcanzar en la India el mismo nivel de crecimiento agrícola que en China.

También resulta instructivo dar un vistazo a los países africanos que han cumplido con el objetivo, establecido en la declaración de Maputo, de dedicar el 10 por ciento de la inversión pública a la agricultura. La idea era que, fijando ese nivel, sería posible realizar importantes inversiones públicas de escala. Aunque el porcentaje del 10 por ciento es, naturalmente, muy arbitrario, en aquel entonces fue el resultado del consenso alcanzado entre los dirigentes africanos. Muy pocos países de África han alcanzado este nivel de inversión pública agrícola: los únicos son Etiopía, Madagascar, Malawi, Malí, el Níger y el Senegal).⁵ En algunos de ellos había grandes programas de inversión del sector público, ejecutados a escala nacional y casi siempre con la ayuda de donantes. Invirtiendo ese porcentaje fue posible estimular con éxito el sector de la agricultura en Etiopía (donde el crecimiento, entre 2000 y 2008 fue del 7 por ciento anual), Malí (5,2 por ciento) y el Níger (7,1 por ciento); sin embargo, no fue posible en Madagascar (2,1 por ciento), Malawi (1,1 por ciento) o el Senegal (1,5 por ciento). En estos últimos casos entraron en juego otros factores que contrarrestaron los efectos positivos de los grandes programas de inversión pública en la agricultura, como unas políticas deficientes en materia de precios y comercialización agrícolas (en Malawi y Senegal), que pueden llegar a socavar o anular los beneficios de la inversión agrícola incluso si el gobierno dedica más del 10 por ciento del gasto público al sector. Madagascar fue escenario de intensas luchas civiles y sufrió el aislamiento internacional, lo que hizo retroceder su economía, incluido el sector agrícola.

CUADRO 3

Otros países con un gasto agrícola elevado pero menor crecimiento agrícola	Tasa de crecimiento agrícola en los decenios de 1990 y 2000 (porcentaje anual)	Inversión pública en el sector agrícola como porcentaje del PIB (1995-2007)
Bhután	2,0	4,05
Egipto	3,3	1,36
Filipinas	2,9	0,9
India	3,1	0,8
Sri Lanka	2,2	1,1
Tailandia	2,4	1,47
Túnez	3,1	2,28

5 Los datos sobre el porcentaje de los presupuestos públicos de los países africanos destinado a la agricultura en el decenio de 2000 son cortesía de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (FIDA 2010b, pág. 27). Las tasas de crecimiento agrícola se refieren al decenio de 2000 y no incluyen el de 1990 porque para la mayoría de los países africanos no se dispone de datos al respecto.

Una conclusión provisional es que, si se combinan en el sector agrícola programas de gasto público de mayor envergadura y asignaciones más cuantiosas de AOD, es posible conseguir programas agrícolas públicos a mayor escala (a menudo de alcance nacional). Por lo que parece, de este modo se estimula un crecimiento agrícola más rápido, a menos que intervengan otros factores, como un marco normativo deficiente, conflictos civiles u otras variables (la escasez de lluvias, por ejemplo). Las intervenciones a gran escala no son la panacea pero, si se combinan con políticas adecuadas y una gestión pública idónea, la experiencia en África ha demostrado que el crecimiento agrícola puede llegar a superar la tasa de referencia del 4 por ciento anual alcanzada por China, como sucedió en Etiopía, Malí y el Níger en la década de 2000. Los países que obtienen buenos resultados también reciben mucha ayuda de los donantes para su sector agrícola, por ejemplo del FIDA (el cual dispone de un sistema basado en los resultados para asignar sus recursos a los países). Y la ayuda de los donantes va a parar a los programas ejecutados a mayor escala en estos países precisamente porque sus gobiernos han instituido programas a gran escala a través de los cuales tanto los donantes como los gobiernos pueden canalizar sus recursos. Sin embargo, una inversión pública elevada en el sector agrícola no es suficiente, como demuestra el grupo de países situado en la parte inferior del cuadro, en los que la inversión fue elevada y el crecimiento agrícola escaso. También influyen unas políticas adecuadas, un potencial agrícola razonable, la capacidad de comercialización y la infraestructura existente, así como la ausencia de conflictos civiles. Los problemas en estas esferas pueden neutralizar el impacto positivo de un gasto público elevado y de programas ejecutados a mayor escala.

¿Y qué sucede con los países que invierten poco en el sector de la agricultura y no aparecen en los cuadros? A veces en esos países (que, conviene recordarlo, son la mayoría) se realizan inversiones de los tipos enumerados más arriba, que son eficaces para estimular el crecimiento agrícola; el único problema es que se destinan a proyectos de pequeño tamaño, que disponen de poca ayuda financiera y escasos recursos públicos de los propios países en desarrollo. Si los presupuestos públicos son reducidos, estas inversiones agrícolas en contadas ocasiones se ejecutan a una escala suficiente para que puedan repercutir en beneficio de un gran número de personas. Además, se recurre poco a la ampliación de escala. Los bajos niveles de inversión pública y la falta de inversiones de escala, sumados a unos entornos normativos deficientes, conducen a un crecimiento agrícola reducido y contribuyen a empeorar los problemas de hambre y pobreza rural característicos (sin ser exclusivos) de esos países.

En estas circunstancias resulta pertinente la experiencia del FIDA. Se calcula que los proyectos que el Fondo está ejecutando han sacado directamente de la pobreza a 60 millones de personas en el período 2008-2012: un número relativamente reducido si se tiene en cuenta la gravedad del problema (en todo el mundo hay casi 900 millones de personas que viven en situación de pobreza extrema). Habida cuenta de la magnitud de este problema y del hecho de que el número de personas aquejadas por la pobreza y el hambre en las zonas rurales está disminuyendo muy lentamente en valores absolutos, es evidente que ningún donante está teniendo el suficiente impacto a gran escala. La tesis expuesta anteriormente es que los países que están avanzando en la reducción de la pobreza rural han invertido un volumen suficiente de sus propios recursos públicos en el sector agrícola y esto, sumado a la ayuda para el desarrollo, les permite obtener buenos resultados cuando coincide con la existencia de políticas agrícolas adecuadas y la ausencia de conflictos civiles. El desafío, así pues, estriba en convencer a los gobiernos del mundo en desarrollo y a los donantes que colaboran con ellos para que aumenten la escala de esas inversiones agrícolas que están funcionando y adopten las políticas propicias enumeradas anteriormente.

III. El papel de la ampliación de escala en las operaciones del FIDA

El modo en que el FIDA enfoca el desarrollo agrícola y rural consiste en proporcionar financiación y asesoramiento técnico y en crear asociaciones con objeto de ayudar a los gobiernos y las organizaciones nacionales (sociedad civil, grupos de agricultores, organizaciones no gubernamentales [ONG] y el sector privado) a conseguir un incremento sostenible de los ingresos y la seguridad alimentaria en el medio rural. De esta manera, contribuye a fortalecer la capacidad local en los países. El FIDA se centra exclusivamente en las zonas rurales y en el desarrollo rural, presta asistencia en el suministro de insumos agrícolas, la comercialización y la elaboración de productos agrícolas, y respalda a las organizaciones de agricultores con el fin de reducir la pobreza rural y el hambre y mejorar la seguridad alimentaria. Las aportaciones financieras y técnicas del FIDA complementan y catalizan de manera creciente las de los gobiernos, otras instituciones locales y los donantes.

De 2010 a 2012 el FIDA concedió cerca de USD 1 000 millones en préstamos y donaciones para estos fines a los gobiernos de los países en desarrollo, grupos de la sociedad civil y ONG. En los próximos cinco años tiene previsto conceder alrededor de USD 1 000 millones anuales. Además, moviliza cofinanciación de otros donantes, gobiernos receptores, ONG y el sector privado. En 2012, recaudó de estas fuentes unos USD 1 500 millones en concepto de cofinanciación. Como se ha mencionado anteriormente, se calcula que, a pesar de estas cifras, el FIDA únicamente logró sacar de la pobreza a 60 millones de personas en el período comprendido entre 2008 y 2012.

Admitiendo que es necesario conseguir un impacto que redunde en beneficio de muchas más personas pobres, en el Marco Estratégico del FIDA (2011-2015) se afirma que la ampliación de escala del impacto es un elemento decisivo para llegar a un mayor número de personas pobres. Para conseguir este objetivo, la Brookings Institution examinó las iniciativas del FIDA en materia de ampliación de escala en el período 2010-2011 y demostró que, aunque en el FIDA había buenos ejemplos y soluciones en esa esfera, había que adoptar un enfoque más sistemático (Linn et al. 2011). El ejemplo de desarrollo rural en la Sierra peruana se consideró un buen ejemplo de la forma en que el FIDA ha ampliado en el pasado la escala de proyectos que habían dado buenos resultados (aunque, como sucede con otros donantes, la mayoría de los proyectos no se someten a esa ampliación aunque sean fructíferos).⁶

El ejemplo peruano comenzó con proyectos de desarrollo relativamente pequeños y circunscritos que se ejecutaron en el decenio de 1980 (el Proyecto de Desarrollo Rural del Alto Mayo y el Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra Alta de Cusco y Arequipa). Tomando como base los resultados desiguales alcanzados por estos proyectos, el FIDA elaboró una nueva intervención en los Andes, en el extremo meridional del Perú, denominado Proyecto de Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra (FEAS) y destinado a las poblaciones indígenas pobres del altiplano andino. La idea en que se basaba el proyecto, que se puso en marcha en 1993, era que los habitantes de las comunidades rurales en situación de pobreza se organizaran para presentar proyectos de inversión relacionados con sus propias comunidades. Las inversiones debían estar relacionadas con pequeñas empresas en el sector agrícola, el

⁶ Basado en informaciones y documentos internos del FIDA facilitados por Barbara Massler de AGEG Consultants eG (para la Brookings Institution y el FIDA).

turismo y actividades relacionadas con la agricultura. Las comunidades locales crearon comités de selección de los proyectos que evaluaban las propuestas y elegían las mejores para financiarlas. Posteriormente, se organizaban competiciones entre distintas comunidades y la selección de los ganadores se realizaba públicamente. El proyecto facilitó asistencia técnica basada en la demanda con el fin de ayudar a preparar y supervisar las propuestas. Las comunidades locales compartían los costos.

El Perú: ampliación de escala de importantes innovaciones

- Competiciones entre beneficiarios para financiar actividades de manejo de recursos naturales y pequeños negocios
- Comités locales para la asignación de recursos
- Movilización del talento local
- Transferencia directa de fondos públicos a las organizaciones comunitarias
- Cuentas de ahorro para mujeres

Nota: El manejo de recursos naturales incluye el agua, la tierra, los suelos, los bosques y la flora y fauna silvestres).



©FIDA/Elisa Firiochiaro



©FIDA/Susan Bécocio



©FIDA/Pablo Coral Vega

Ingredientes fundamentales fueron un sistema de seguimiento y evaluación (SyE) sólido y una intensa gestión a nivel local. También fue importante recurrir a las organizaciones locales para que aportaran ideas y se encargaran de la gestión. Este proyecto se ejecutó de 1993 a 1999.

La segunda fase consistió en ampliar el FEAS extendiendo el proyecto a una zona más grande del sur del Perú, como puede verse en el mapa a continuación. El manejo de los recursos naturales (tierra, agua, bosques y suelos) se convirtió en una nueva esfera prioritaria, aun manteniendo el proceso de gestión comunitaria intensiva con la ayuda de una unidad gubernamental de gestión del proyecto. Esta intervención se denominó Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS).

FASE 1



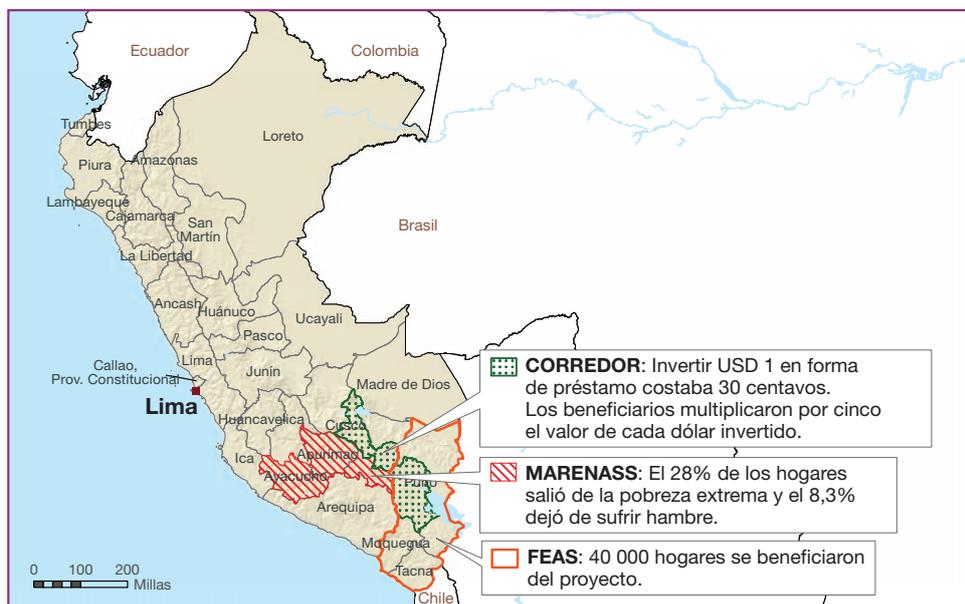
FASE 2



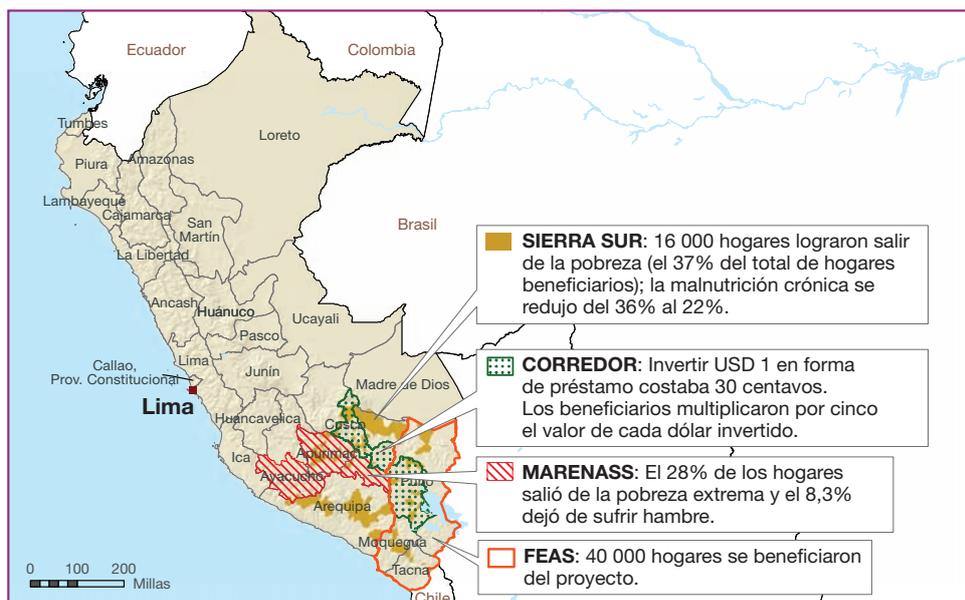
En la tercera fase (2000-2008) se introdujeron algunos ajustes para fortalecer la gestión y participación locales, potenciar la asistencia técnica prestada a las comunidades locales por el proyecto y promover iniciativas de comercialización y planes de negocios. También se amplió el número de beneficiarios y el territorio abarcado. La nueva intervención se denominó Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco (CORREDOR).

La cuarta fase, en la que se amplió aún más la zona de intervención y se añadió un componente de fomento de la nutrición, recibió el nombre de Proyecto de Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida en la Sierra Sur y se ejecutó de 2005 a 2011.

FASE 3



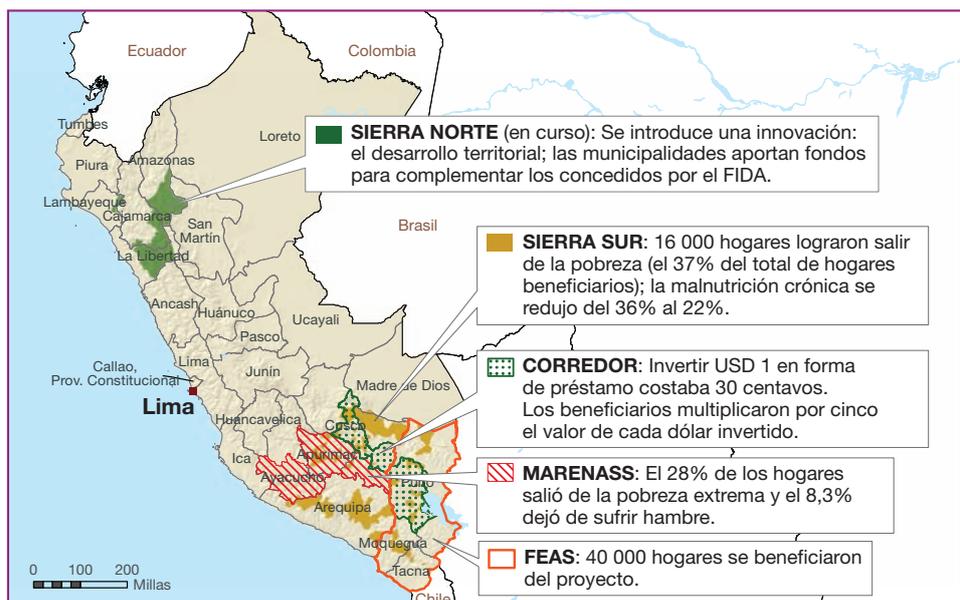
FASE 4



En la quinta fase (la actual) se agregaron dos proyectos: uno en la Sierra Norte, el Proyecto de Fortalecimiento de los Activos, los Mercados y las Políticas de Desarrollo Rural en la Sierra Norte (Sierra Norte, 2009-2015), y un proyecto complementario en el sur (Sierra Sur II, 2011-2013). El enfoque descrito anteriormente se ha convertido en el programa nacional para el desarrollo del altiplano andino del Perú, que cuenta con el apoyo del Gobierno, el Banco Mundial y Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (el banco de desarrollo de propiedad del Gobierno de Alemania). El Perú es ahora uno de los países que destacan por sus buenos resultados agrícolas incluidos en los cuadros 1 y 2.

La fuerza que impulsó la experiencia peruana fue la idea novedosa, especialmente para el decenio de 1980, de un desarrollo rural dirigido por la población local, a menudo indígena. EL FIDA aportó la perspectiva general y sirvió de catalizador externo. Para todo esto se contó con financiación externa del FIDA, que se sumó a fondos públicos. Entre los incentivos para promover la participación local destacaron las competiciones entre grupos de campesinos para adjudicarse los recursos de que disponía el proyecto. Los propios grupos locales fueron quienes gestionaron los subproyectos ganadores. El SyE fue intenso, de modo que los donantes, las administraciones y las comunidades locales conocieron a fondo las actividades y la información disponible sobre el impacto alcanzado. Los componentes de gestión de los conocimientos se integraron en los proyectos ya desde la fase de diseño. Las comunidades locales contribuyeron financieramente. El Gobierno proporcionó el espacio normativo adecuado declarando oficialmente que este proyecto (que ahora es un programa) era el programa público para el desarrollo agrícola y rural en los Andes. El Gobierno y las comunidades locales desarrollaron su capacidad de gestión y las enseñanzas extraídas se incorporaron en el proceso. El fortalecimiento institucional es una parte importante de la ampliación de escala. El Gobierno y el FIDA comprometieron los recursos y el personal necesarios a largo plazo, durante un período de unos 20 años que todavía no ha llegado a su fin. El objetivo era obtener un *impacto de escala* y no limitarse a ejecutar un programa a gran escala. Adoptar un enfoque a largo plazo fue fundamental, ya que sirvió para garantizar la sostenibilidad. El modelo está siendo copiado por otros donantes, como el Banco Mundial en su proyecto de desarrollo rural de la Sierra

FASE 5



(Programa de Apoyo a las Alianzas Rurales Productivas de la Sierra, o ALIADOS, 2007-2013), que abarca 43 provincias. El KfW también incorporó en parte este modelo en un programa agroambiental (2003). Un aspecto clave relacionado con la gestión de los conocimientos, conocido como “rutas de aprendizaje”, se está reproduciendo en varios países africanos y asiáticos.

El impacto ha sido evaluado de forma independiente por el Gobierno del Perú y la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA también lo evaluó por separado. Las evaluaciones llegaron a la conclusión de que esta cadena interconectada de proyectos había dado muy buenos resultados y había mejorado de forma significativa la seguridad alimentaria, reducido la malnutrición y la pobreza, y empoderado a las comunidades locales.

La enseñanza que puede extraerse es que el FIDA, al igual que otros donantes, tiene que esforzarse por lograr, con cada dólar que concede en forma de préstamo o donación, un impacto mucho más intenso que incida en un mayor número de personas. El objetivo que el FIDA se ha fijado es el de reducir de USD 83 a USD 40 lo que le cuesta sacar a una persona de la pobreza con sus propios recursos. Si aumenta el número de beneficiarios por cada dólar de inversión, también mejorará el rendimiento económico del programa. Con todo, el análisis realizado apunta asimismo a que el FIDA puede ampliar más eficazmente la escala de los proyectos que han tenido éxito si los gobiernos le brindan su apoyo, como sucedió en el Perú.

IV. Conclusiones

Parece haber pruebas sólidas de que en las etapas iniciales de desarrollo y allí donde la agricultura representa una parte importante del PIB, el crecimiento agrícola rápido es un instrumento eficaz para reducir la pobreza. También son relativamente concluyentes los datos acerca de cuáles son los tipos de inversión privada y pública y las políticas que estimulan el crecimiento agrícola. En cambio, hay políticas e inversiones que inhiben el crecimiento agrícola o tienen efectos negativos sobre los recursos naturales, restando sostenibilidad a la agricultura (como las ingentes subvenciones para la compra de fertilizantes, las restricciones a las exportaciones agrícolas o los estrictos controles de los precios agrícolas). El potencial agrícola intrínseco de un país también tiene su importancia. Además, una gestión pública muy deficiente y los disturbios civiles limitan el crecimiento agrícola, mientras que la buena gestión pública y la estabilidad lo fomentan. Si los programas de inversión pública en la agricultura, sumados a la ayuda para el desarrollo, se aplican a proyectos a gran escala centrados en enfoques comprobados y exitosos, es posible generar tasas de crecimiento agrícola muy elevadas que, a su vez, contribuyan a reducir la pobreza.

Ejecutar programas a gran escala, dotados de cuantiosos recursos, no es una panacea. Si las políticas no son propicias o si la gestión pública es muy deficiente, los grandes programas de escala tienen muchas menos probabilidades de funcionar bien. La ampliación de escala de proyectos y políticas que han tenido éxito resulta eficaz para generar crecimiento y reducir la pobreza, pero solo arrojará buenos resultados en países con un buen entorno normativo y bajo un régimen de gestión razonablemente satisfactorio, donde el gobierno se comprometa con los programas.

Aunque los donantes no tienen un interés tan apremiante por la ampliación de escala como los gobiernos de los propios países en desarrollo, su actitud puede favorecer o frenar la agenda en la materia. El análisis realizado por la Brookings Institution sobre el pequeño tamaño de la media de los proyectos parece indicar que, por término medio, los organismos de ayuda no están contribuyendo a la agenda de promoción de la ampliación de escala. Los donantes pueden contribuir a ello cofinanciando proyectos y programas que sean fruto de una ampliación de escala y respalden programas nacionales. El Brasil, China, Marruecos y la República Democrática Popular Lao, y más recientemente Burkina Faso, Etiopía, Malí y el Perú, son buenos modelos al respecto. Por otro lado, la ampliación de escala basada en gastos públicos y fondos de donantes cuantiosos en entornos normativos deficientes, al parecer, da lugar a un crecimiento y una reducción de la pobreza insignificantes. Cuando se dan estas últimas circunstancias, parece más razonable mantener niveles bajos de gasto en proyectos factibles y experiencias piloto, mientras se trata de mejorar el entorno normativo y de gestión pública, sentando las bases para proceder, en un segundo momento, a la ampliación de escala.

Bibliografía

- Banco Mundial (2007): *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008: Agricultura para el Desarrollo*. Washington, DC.
- Birdsal, N., y H. Kharas (2010): *Quality of Official Development Assistance Assessment*. Washington, DC: Global Economy and Development program, Brookings Institution; Center for Global Development.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet (2009): Agricultural Growth and Poverty Reduction: Additional Evidence. *The World Research Observer* 25 (1): 1-20.
- Diao, X., P. Hazell, D. Resnick y J. Thurlow (2007): The Role of Agriculture in Development: Implications for Sub-Saharan Africa. Research Report 153. Washington, DC: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (2010a): *Informe sobre la Pobreza Rural 2011*. Roma.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (2010b): *Towards Purposeful Partnerships in African Agriculture*. Oficina de Evaluación Independiente del FIDA. Roma.
- Islam, N. (2011). *Foreign Aid to Agriculture: Review of Facts and Analysis*. Washington, DC: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Linn, J., A. Hartmann, H. Kharas, R. Kohl y B. Massler (2011): *Ampliar la Escala de la Lucha contra la Pobreza Rural: un examen institucional del enfoque del FIDA*. Documento de trabajo N°. 43. Washington, DC: Global Economy and Development program, Brookings Institution.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2013): *FAO Statistical Yearbook 2013*. Roma.

Contactos:

Kevin Cleaver
Vicepresidente Adjunto
encargado de Programas
FIDA
k.cleaver@ifad.org

Josefina Stubbs
Directora
División de América Latina y el Caribe
FIDA
j.stubbs@ifad.org



Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Roma, Italia

Tel: +39 06 54591 - Fax: +39 06 5043463

Correo electrónico: ifad@ifad.org

www.ifad.org

www.ruralpovertyportal.org

 ifad-un.blogspot.com

 www.facebook.com/ifad

 www.twitter.com/ifadnews

 www.youtube.com/user/ifadTV

