



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Junta Ejecutiva – 67° período de sesiones
Roma, 8 y 9 de septiembre de 1999

INFORME Y RECOMENDACIÓN DEL PRESIDENTE

A LA JUNTA EJECUTIVA SOBRE UNA PROPUESTA DE

DONACIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA

AL

MERCADO COMÚN DEL CONO SUR (MERCOSUR)

PARA EL

**PROGRAMA DE APOYO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO CON OBJETO DE
REDUCIR LA POBREZA RURAL EN LA ZONA DEL MERCOSUR**

ÍNDICE

	PÁGINA
I. ANTECEDENTES	1
II. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA Y PERTINENCIA PARA EL FIDA	1
III. EXPERIENCIA ANTERIOR DEL MERCOSUR	2
IV. EL PROGRAMA PROPUESTO	3
V. DISPOSICIONES PARA LA EJECUCIÓN	4
VI. RESULTADOS Y BENEFICIOS PREVISTOS	4
VII. COSTOS INDICATIVOS Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA	5
VIII. RECOMENDACIÓN	6
 APÉNDICE	
POTENTIAL RISKS TO SMALLHOLDERS (RIESGOS POTENCIALES PARA LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES)	1

INFORME Y RECOMENDACIÓN DEL PRESIDENTE DEL FIDA

A LA JUNTA EJECUTIVA SOBRE UNA PROPUESTA DE

DONACIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA AL

MERCADO COMÚN DEL CONO SUR (MERCOSUR)

PARA EL

**PROGRAMA DE APOYO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO CON OBJETO DE
REDUCIR LA POBREZA RURAL EN LA ZONA DEL MERCOSUR**

Someto el siguiente Informe y Recomendación sobre una propuesta de donación de asistencia técnica (DAT) al Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), destinada al Programa de apoyo institucional y normativo con objeto de reducir la pobreza rural en la zona del MERCOSUR, por una cuantía de USD 800 000 y un período de tres años.

I. ANTECEDENTES

1. En noviembre de 1997 la División de América Latina y el Caribe del FIDA organizó un seminario titulado “Combate a la pobreza rural con reglas de mercado en el contexto del MERCOSUR”, que se celebró en Montevideo (Uruguay). Asistieron al seminario ministros de relaciones exteriores y agricultura, miembros de las cámaras de agricultura y parlamentarios de los seis países del MERCOSUR, así como expertos internacionales en la reducción de la pobreza rural y el desarrollo rural. En el curso del seminario, el Presidente del FIDA anunció que el Fondo se comprometía a proporcionar apoyo técnico y, eventualmente, financiero, a las actividades del MERCOSUR encaminadas a reducir la pobreza rural. Preocupados por los peligros que podría acarrear la liberalización del comercio para el sector de los pequeños agricultores, y teniendo en cuenta por otra parte las oportunidades que ofrece este proceso, los representantes de los gobiernos acordaron establecer, como consecuencia del seminario, un Programa de apoyo institucional y normativo para reducir la pobreza rural en la zona del MERCOSUR.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA Y PERTINENCIA PARA EL FIDA

2. Los expertos en el comercio internacional creen que los efectos del MERCOSUR serán positivos en general, y que fortalecerán el dinamismo de la región. La asociación con el MERCOSUR representa la seguridad del acceso a un mercado de 200 millones de consumidores y ofrece por consiguiente grandes oportunidades de diversificar los mercados y expandir las exportaciones. No obstante, es posible que no todos salgan beneficiados de las ventajas derivadas del MERCOSUR, especialmente durante los períodos de transición.¹ En los países del MERCOSUR 90 millones de personas viven en la pobreza y, de ellas, 32 millones habitan en las zonas rurales. Como los productores en pequeña escala carecen con frecuencia de los recursos necesarios para dedicarse a los cultivos orientados a la exportación, o bien sus modestas empresas no están conectadas con el mercado de exportación, es posible que los pequeños agricultores no puedan participar en el crecimiento comercial del MERCOSUR. De hecho, estos agricultores pueden verse ante un efecto inflacionario de los costos de producción y de arrendamiento de las tierras de resultas de la expansión comercial, que haga incluso menos viables sus producciones tradicionales. Los beneficios de la

¹ En el apéndice figura una exposición resumida de los peligros potenciales para los pequeños agricultores.



liberalización no llegan a las personas más pobres del sector agrícola, por lo menos durante los períodos de transición. Los principales factores que podrían agudizar los potenciales efectos negativos del mecanismo comercial del MERCOSUR son los siguientes: i) **debilidad institucional**, con el peligro de exclusión social de un importante número de pequeños agricultores marginados; ii) **modernización selectiva**. Aunque es probable que el sector agroindustrial moderno se beneficie considerablemente del MERCOSUR, algunos sectores tradicionales de producción sensibles deberán ajustarse a la competencia comercial; iii) **alta inestabilidad de los mercados**. La crisis financiera más reciente del Brasil, de enero de 1999, amenaza con perturbar otras economías, y especialmente las exportaciones argentinas y uruguayas a ese país; iv) **conocimiento y capacidades de comunicación**. Son elementos necesarios para el acceso, análisis y utilización compartida de la información que es menester de cara a la creación de conocimiento. Sin ellos, los pequeños productores quedarán a la merced de las fuerzas del mercado mundial; y v) **riesgos para la seguridad alimentaria**. Preocupa la posibilidad de que, cuando la producción para la exportación aumente, el consumo de alimentos y el estado nutricional de los hogares de menores recursos empeoren. Como muchos campesinos pobres son pequeños agricultores compradores netos, esta transición empeorará su situación de pobreza, por lo menos hasta que el ajuste dé lugar a un nivel suficiente de crecimiento y empleo y se deje sentir en la producción de alimentos no comerciables. Los pequeños productores pobres están amenazados por el aumento de la competencia de las explotaciones de mayor tamaño que tienen conexiones más estrechas y sólidas con el mercado. Se calcula que más de 2,5 millones de pequeños agricultores y trabajadores agrícolas podrían perder sus parcelas y sus empleos entre los años 2000 y 2006, si no se conciben políticas adecuadas para protegerlos.

3. **Pertinencia para el FIDA.** Una asociación con el MERCOSUR: i) influirá, por primera vez, en las políticas subregionales, agrícolas y de desarrollo rural para la lucha contra la pobreza y atenuará los potenciales efectos negativos del MERCOSUR; ii) contribuirá a reforzar el impacto del FIDA en su población-objetivo, mediante un diálogo sobre políticas con los Gobiernos miembros que permita conseguir un entorno macroeconómico e institucional favorable. Ello estimulará a los pobres de las zonas rurales a movilizar sus capacidades productivas y les proporcionará una mejor posición negociadora frente al mercado, el Estado y otras organizaciones de la sociedad civil; y iii) difundirá las prácticas más idóneas entre los profesionales, el personal del FIDA y los responsables de la adopción de políticas, mediante la conexión con otros organismos de desarrollo, donantes e instituciones financieras multilaterales. Éstos actuarán conjuntamente y presentarán una plataforma común de reforma orientada hacia los factores de los que depende el bienestar de los pobres, y garantizarán que el entorno normativo favorece la reducción de la pobreza rural. El apoyo del FIDA a las políticas del MERCOSUR, a la vez que cumple el mandato del Fondo de reducir la pobreza, aprovechará al máximo las oportunidades creadas por la expansión de los mercados del MERCOSUR y pondrá coto a los potenciales efectos negativos en las economías de los pequeños agricultores.

III. EXPERIENCIA ANTERIOR DEL MERCOSUR

4. El MERCOSUR es un acuerdo comercial entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y constituye el cuarto sistema mundial económico y comercial, en orden de importancia. El MERCOSUR no se estableció como un mecanismo de defensa contra la mundialización económica, sino como un mecanismo activo destinado a establecer un entorno macroeconómico habilitador para todos. Su impacto económico es sustancial: el nuevo mercado comprende 200 millones de personas, un PIB de casi USD 1 000 millones y más de la mitad del mercado latinoamericano. El 1° de enero de 1995 quedaron suprimidos los derechos de aduana entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con algunas excepciones (principalmente en el sector agrícola), y se instituyó un arancel común para la mayoría de los productos. Se prevé que en el año 2006 habrán desaparecido las excepciones a los aranceles acordados. Después de que concluyeran con éxito las negociaciones celebradas a lo largo del año 1996, Chile (1° de octubre de 1996) y Bolivia (1° de enero de 1997) pasaron a ser miembros asociados del MERCOSUR. Están en curso negociaciones con otros países del Pacto Andino para establecer relaciones comerciales en régimen de franquicia aduanera.

IV. EL PROGRAMA PROPUESTO

5. Los principales objetivos del programa serán: i) ayudar a los grupos vulnerables a participar en la actividad económica general y contribuir a ella, aprovechando los nuevos nichos creados por la expansión de los mercados del MERCOSUR; ii) evitar los efectos perjudiciales de los procesos de modernización económica y la ampliación de los mercados; iii) adoptar un criterio basado en el género que sea común a todas las actividades del programa, al tiempo que se da mayor realce a las funciones económicas de las mujeres rurales y se garantiza la seguridad alimentaria y la nutrición de las familias; y iv) asesorar y capacitar a los agricultores y empresarios rurales pobres en la observancia de las leyes, normas y reglamentos derivados de acuerdos o compromisos internacionales como el MERCOSUR.

6. Para alcanzar estos objetivos, se propone prestar apoyo al programa con la donación de asistencia técnica (DAT), mientras que los seis países del MERCOSUR establecerán una unidad de coordinación regional (UCR) dentro del marco institucional de la sede del MERCOSUR en Montevideo, Uruguay.

7. La UCR, establecida por los seis países miembros del MERCOSUR, se encargará del diseño de las actividades pertinentes del programa. Su actividad se concentrará en la expansión de las oportunidades económicas y las políticas de transformación productiva que tengan en cuenta la nueva situación creada por la ampliación del mercado del MERCOSUR. Sobre la base de las experiencias del FIDA y del MERCOSUR, y en el marco de la DAT, el programa propuesto se ocupará de tres amplios sectores: i) diseño de políticas que aumenten la competitividad de la agricultura de los campesinos y asignación adecuada y necesaria de recursos para poner en práctica estas políticas; ii) evaluación del marco institucional de los programas de reducción de la pobreza; y iii) participación de las organizaciones de agricultores y de los minifundistas en el diseño de políticas internacionales de desarrollo rural, y potencial para la transformación de los sistemas productivos de los pequeños agricultores.

8. Las actividades concretas del programa serán: i) información y enlace; ii) seguimiento, análisis e investigación; iii) capacitación y aumento de la capacidad; y iv) diseño de políticas del sector público.

9. **Información y enlace.** La UCR preparará materiales de información que se distribuirán a los responsables de las políticas, las personas influyentes en la opinión pública y los dirigentes rurales, así como a la comunidad rural en general. La Unidad proporcionará información tecnológica, económica, comercial y metodológica a las oficinas nacionales y locales, públicas o privadas, encargadas de diseñar las políticas de reducción de la pobreza rural. Además, funcionará en régimen de reciprocidad, proporcionando información a las organizaciones de agricultores y las comunidades rurales y recibiendo a su vez de éstas. Las actividades de enlace comprenderán un servicio de referencias, bases de datos, producción de películas en vídeo, conferencias y redes informáticas. La UCR documentará las prácticas que sean más idóneas.

10. **Seguimiento, análisis e investigación.** La UCR procederá al seguimiento de los principales acontecimientos y temas relacionados con la agricultura, el medio ambiente, el desarrollo económico comunitario y el comercio. A continuación se analizarán los datos para determinar las posibles consecuencias sociales y económicas. Se investigarán y presentarán las opciones en materia de políticas en respuesta a problemas y oportunidades concretos. Los principales receptores de la información serán los ministerios de agricultura y otros organismos competentes. Asimismo, la UCR podrá asesorar a organizaciones privadas y no gubernamentales, previa solicitud expresa.

11. **Capacitación y aumento de la capacidad.** La UCR diseñará módulos de capacitación basados en su propia experiencia y conocimiento de los diferentes programas y organizaciones participantes en el desarrollo rural. La UCR no participará directamente en la capacitación, pero proporcionará apoyo metodológico y difundirá las prácticas más idóneas.

12. **Diseño de políticas del sector público.** La UCR ofrecerá sus conocimientos especializados e indicará las prácticas más idóneas para el diseño de las políticas de reducción de la pobreza a los gobiernos miembros, sus organismos competentes y las organizaciones internacionales de desarrollo. Las políticas y estrategias serán acordes con las políticas macroeconómicas y las normas y objetivos del MERCOSUR. La UCR organizará reuniones participativas, seminarios y conferencias altamente interactivos con funcionarios públicos y representantes de las organizaciones internacionales de desarrollo.

V. DISPOSICIONES PARA LA EJECUCIÓN

13. La ejecución del programa correrá a cargo de la UCR, que dispondrá de un comité directivo compuesto de delegados de los seis países participantes. Un comité técnico constituido por un pequeño grupo de profesionales, dirigido por un coordinador basado en la sede de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, en Montevideo, se encargará de la aplicación del programa.

14. Sobre la base de una propuesta del comité técnico, el comité directivo preparará un plan anual de trabajo que detalle los sectores de intervención en los que se ejecutarán los programas de asistencia e investigación. El FIDA participará en la reunión final en que se apruebe el plan anual.

15. El comité técnico presentará al FIDA informes anuales sobre la marcha de los trabajos y se encargará de supervisar las actividades nacionales. Además, contratará una auditoría anual con una empresa independiente. El informe se remitirá al FIDA durante los tres meses siguientes al término del ejercicio fiscal.

16. El acuerdo sobre la donación contendrá todos los detalles relativos a la preparación de informes, auditoría, participación del FIDA en el plan anual de trabajo, y disposiciones de supervisión.

VI. RESULTADOS Y BENEFICIOS PREVISTOS

17. A la conclusión de la DAT, los principales resultados serán los siguientes: i) difusión e intercambio de información entre organizaciones públicas y privadas; ii) estudios de viabilidad que indiquen el potencial y las ventajas comparativas respecto de la penetración en los mercados de los productos de los pequeños agricultores, y las posibilidades de transformar los sistemas productivos de los campesinos; iii) capacitación de los dirigentes rurales, los funcionarios públicos y los oficiales del programa sobre el terreno en los diferentes procesos educativos que necesitan las comunidades rurales para poder participar en un entorno comercial altamente competitivo; y iv) políticas del sector público que aborden los sectores competitivos de la mayor integración y mundialización de los mercados, junto con la necesidad de reducir la pobreza rural.

VII. COSTOS INDICATIVOS Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA

18. El costo total del programa será de USD 1 300 000 durante un período de tres años. Los países participantes del MERCOSUR aportarán USD 392 000; la Secretaría Administrativa del MERCOSUR costeará USD 108 000 en especie (instalaciones y servicios generales); y el FIDA concederá una DAT por un total de USD 800 000. La DAT financiará solamente las actividades relacionadas con el aumento de la capacidad y los aspectos normativos del programa, mientras que los costos relacionados con los recursos humanos, instalaciones, equipo y suministros correrán por cuenta de los gobiernos miembros (véase el cuadro a continuación).

COSTOS Y FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA Y ASIGNACIÓN ESTIMADA DE LA DONACIÓN DEL FIDA (EN USD)

Actividades	FIDA	Países del MERCOSUR	Secretaría Administrativa del MERCOSUR	Total	%
I. AUMENTO DE LA CAPACIDAD					
1. Información y enlace					
Servicio de referencias	43 000			43 000	3,3
Bases de datos	82 000			82 000	6,3
Producción de películas en vídeo	70 000			70 000	5,4
Conferencias	55 000			55 000	4,2
2. Seguimiento, análisis e investigación					
Estudios	40 000			40 000	3,1
Redes informáticas	90 000			90 000	6,9
3. Capacitación y aumento de la capacidad					
Módulos de capacitación	75 000			75 000	5,8
Seminarios	60 000			60 000	4,6
Capacitación del personal y los dirigentes	60 000			60 000	4,6
Teleconferencias	75 000			75 000	5,8
4. Diseño de políticas del sector público					
Seminarios	35 000			35 000	2,7
Conferencias	40 000			40 000	3,1
Viajes de estudio	50 000			50 000	3,8
5. Seminarios de puesta en marcha en seis países		180 000		180 000	13,9
	775 000	180 000		955 000	73,5
Total parcial					
II. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL					
1. Recursos humanos					
			108 000	108 000	8,3
2. Equipo/instalaciones/suministros					
				320 000	24,6
Total parcial					
Imprevistos	25 000			25 000	1,9
Costo total	800 000	392 000	108 000	1 300 000	100



VIII. RECOMENDACIÓN

19. Recomiendo a la Junta Ejecutiva que apruebe la donación de asistencia técnica propuesta de acuerdo con los términos de la resolución siguiente:

RESUELVE: que el Fondo, con objeto de financiar parcialmente el Programa de apoyo institucional y normativo con objeto de reducir la pobreza rural en la zona del MERCOSUR, durante tres años a partir de abril del año 2000, conceda una donación que no exceda de ochocientos mil dólares estadounidenses (USD 800 000) al Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), la cual, con respecto a los demás términos y condiciones, se ajustará sustancialmente a los presentados a la Junta Ejecutiva en este Informe y Recomendación del Presidente.

Fawzi H. Al-Sultan
Presidente



POTENTIAL RISKS TO SMALLHOLDERS

1. The following are potential risks to smallholders from the implementation of MERCOSUR trading policies:

2. **Institutional weakness** and the danger of **social exclusion** of a large number of marginalized people. The task of transforming the cluster of state institutions in the rural sector has been very significant. However, in spite of some important progress, much remains to be done, and there is a lack of institutional answers to the demand and needs of less endowed producers. This contributes to social unrest, migration, overpopulation and unemployment in urban areas, contributing in turn to political instability and social tension, and perhaps working against the process of regional integration. A continuing rural institutional crisis can create or deepen the stagnation of the agricultural sector as long as there are no new institutional structures able to open new channels through an effective economic development supported in the long term by a rural development vision. Such a vision would allow for greater balance in the relations between the agricultural sector and the rest of the national and regional economies.

3. **Selective modernization.** This is the basis for the deepening productive and social imbalances in the rural sector, under conditions in which the macroeconomic environment of a country by itself cannot offer a real and lasting alternative for the displaced actors or regions in the countryside. Thus a new shape is given to the restructured countryside: **vacuum plus exclusion**. According to FAO's *State of Food and Agriculture 1997*, while the modern agro-industrial sector is likely to benefit considerably from MERCOSUR, some sensitive traditional production sectors will need to adjust to trade competition. Such adjustment is to be facilitated by the periods that were allowed for duty reduction, as well as by the new programmes of investment in rural infrastructure. However, the main question is whether the time is used to provide small farmers and producers with the necessary skills and productive assets (such as credit, land and water, management, technological know-how, etc.) that will allow them to learn to compete with larger and more advanced farmers and agribusinesses.

4. **High volatility of the markets.** The last financial crisis in Brazil in January 1999 threatens to disrupt other economies, especially Argentine and Uruguayan exports to that country. Yet, even before the financial crisis, and with unchanged nominal exchange rates, a more expansionary monetary policy led to increases in the price of non-tradables and a decline in the real exchange rate (defined as the price of tradables over non-tradables), with the usual impact of reduced exports and larger imports. This result suggests that the current bilateral trade balance between Argentina and Brazil is influenced as much by diverging macroeconomic conditions as by the implementation of the trade liberalization aspects of MERCOSUR. It points to the importance of mechanisms to ensure that macroeconomic conditions in trading partners work in concert with the trade liberalization process.

5. **Diversification.** Assessments have shown that gains from liberalization may not come from the region's traditional export commodities. The export market in agricultural commodities has changed considerably in recent years. In fact, the main source of growth in agricultural exports comes increasingly from non-traditional commodities, processed products and expansion into new markets. Thus, the opportunities for MERCOSUR countries will more and more come from exploiting diversification possibilities, at the geographical level, by expanding into fast-growing import markets; at the horizontal level, by increasing the spread of commodities exported; and vertically, by increasing the value-added for exported products. One of the best opportunities for poor smallholders is to reconvert their economies using the niches that the expansion of the MERCOSUR markets will create. Implementation of this proposal will facilitate the first feasibility studies to determine smallholders' competitiveness. IFAD already has positive experience in diversifying crops. The IFAD project assisted small producers of sugar



APPENDIX

beats (*remolacha azucarera*) to begin producing out of season fruits (*fruta primicia*) using rustic nurseries and adapted, low-cost technology. The small farmers have become successful exporters of fruits to the MERCOSUR market, overcoming poverty and social marginalization. Previous to beginning product diversification, the German Agency for Technical Cooperation carried out some feasibility studies.

6. **Food security.** There are concerns that where production for export increases, food consumption and the nutritional status of the poorest households declines. For example, if increased production for export reduces local food availability, local food prices will rise. The nutrition of the rural poor who do not share in the benefits from export crops, but purchase food in the same markets may suffer. In addition, if export production is less labour-intensive than staple food production, the undesirable effect is unemployment. Similarly, when the export crop income is controlled by male heads of households, who are usually less likely to spend this income on food, then the food security of women and children in the household may be put at risk. Rural poverty and food security issues will not be resolved by just reforming the world agricultural trading system, or by policy reforms in farming among the main trading partners. While creating incentives for sellers of an agricultural surplus, the process of adjustment typically raises the price of food and increases unemployment.

7. **Knowledge and connectivity.** The idea that communities of small-scale agricultural producers are isolated and live in closed, self-sufficient societies is a myth. Global trade relationships, such as MERCOSUR, place rural communities and small-scale agricultural producers squarely in the middle of global market realities. Without knowledge and without the communications capabilities required to access, analyse and share the information required to create knowledge, small producers remain at the mercy of global market forces. The new information and communications technologies, such as the Internet, and new approaches to access and use technologies by people living in poverty, can help fulfil social development goals. Therefore, the need to facilitate access to such technologies is recognized.

8. **Liberalization does not trickle down to the poorest people in the agricultural sector,** at least during the transition period. Since many of the rural poor are landless and net-buying smallholders, this transition worsens poverty among them, at least until adjustment creates enough growth, employment and response in the production of the non-tradable foods. There are 90 million people living in poverty within the MERCOSUR countries, 32 million of which live in rural areas. According to a World Bank study (1995), of the two largest economies of the MERCOSUR, i.e., Brazil and Argentina, approximately 51% (18 million) of poor people in Brazil lived in rural areas. Twenty-four per cent and 59% of the illiterate population live in urban and rural areas, respectively. Most rural heads of households are self-employed or small producers (48% of the total), followed by waged workers, and seasonal or permanent workers. Based on a Basic Needs Assessment classification, in Argentina one fourth of the population live in rural areas; fifty-seven per cent of them live in the north-west and north-east of the country; two thirds of the rural population depend on agriculture, of which 35% are small farmers or non-waged family workers and 30% wage workers. Thirty-nine per cent of agricultural landholdings, or the equivalent of 1.5 million people, are considered poor according to Basic Needs Indicators, and they rely mostly on family labour. A third of this figure do not have proper title to the land, and 78% do not receive any technical assistance. The situation in Chile and Uruguay is similar to the one in Argentina and Brazil, and it worsens in the case of Bolivia and Paraguay.