

a

FIDA

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Consejo de Gobernadores – 29º período de sesiones

Roma, 15 y 16 de febrero de 2006

MESA REDONDA

**REFORZAR LAS INSTITUCIONES RURALES PARA LOS POBRES:
OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES**

En la presente nota se facilita información básica acerca la pertinencia de las instituciones para los pobres del medio rural, los enfoques de la transformación institucional y sus consecuencias para el FIDA, formulando varias interrogantes que podrían dar lugar a un debate constructivo. Amplía lo analizado en la mesa redonda sobre la transformación de las instituciones rurales con el fin de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, celebrada en febrero 2003 con motivo del período de sesiones del Consejo de Gobernadores en el 25º Aniversario del FIDA. Los participantes en la mesa redonda formularon varias recomendaciones, entre ellas que es necesario que el FIDA ayude a movilizar a los pobres para que se sumen al proceso de transformación de las instituciones, y que hay que invertir en su capacidad para hacerlo. La nota amplía lo expresado en el debate exponiendo a grandes rasgos los aspectos fundamentales de la transformación institucional y describiendo recientes experiencias interregionales en este terreno.

A. Qué son las instituciones y por qué son importantes

1. Se ha reconocido ampliamente la importancia de las instituciones para que las intervenciones encaminadas a reducir la pobreza sean eficaces, como puede verse en las recomendaciones de la Conferencia de Shanghai de 2004 sobre la ampliación de la escala en la lucha contra la pobreza: un proceso global de aprendizaje, y otros foros. También han demostrado considerable interés por este tema los economistas que han llevado a cabo una amplia labor analítica en la que se demuestra que corresponde a las instituciones desempeñar un papel esencial en el desarrollo económico de los países de todo el mundo. La pertinencia de las instituciones también ha planteado la necesidad de perfeccionar un nuevo paradigma de la capacidad de los pobres del medio rural y sus organizaciones para influir en las decisiones que determinan sus medios de subsistencia. No se trata únicamente de un cambio del enfoque de la asistencia para el desarrollo, sino de un cambio de paradigma, en el que los pobres pasen a ser protagonistas de su propio desarrollo. Las inversiones en creación de capacidad institucional abren las puertas para que se tomen en cuenta realmente las opiniones de los pobres y, más radicalmente, habilita a éstos para influir en las políticas públicas y en la prestación de servicios.

2. Se ha definido tradicionalmente a las instituciones como entidades organizativas dotadas de mecanismos procedimentales y de marcos reguladores. A los efectos de esta mesa redonda, consideraremos que las instituciones son las “reglas del juego”, conforme a la definición de North (1990), que comprenden: a) el mandato; factores constitucionales y ambientales; límites dentro de los cuales actúan los agentes y las organizaciones; b) las relaciones entre los agentes y las organizaciones en distintos terrenos de interacción, y c) las motivaciones, los incentivos y las recompensas que hacen que los agentes y las organizaciones intervengan y participen en una actividad determinada. Las instituciones son también las limitaciones formales y no formales que pesan sobre las interacciones políticas, económicas y sociales. Habida cuenta de que la mayoría de los pobres vive en zonas rurales, el contexto institucional de las instituciones rurales es fundamental para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo, sobre todo en los países en que diferentes instituciones y organizaciones ejercen una labor de intermediarias en el acceso de los pobres a los activos, las tecnologías y los mercados. Habitualmente, regulan además las prácticas consuetudinarias y los procedimientos administrativos que determinan si los pobres se beneficiarán de ese acceso o se verán perjudicados por él. Además, hay un acuerdo general en torno al hecho de que la posibilidad que los pobres tienen de influir en las normas y de ayudar a controlar las organizaciones depende de su poder y de su participación fundamentada (FIDA, 2001).

3. ¿Por qué son tan importantes las instituciones? Las reglas formales e informales del juego y las entidades organizativas pueden excluir o integrar a distintos miembros de la sociedad respecto de un derecho, un servicio o una asistencia determinados y, en último término, un beneficio dado. Las instituciones también promueven la cohesión y la estabilidad de la sociedad, disminuyendo los conflictos civiles y poniendo sordina a las consecuencias negativas de las perturbaciones y los cambios que tienen lugar en la economía.

4. Para los pobres del medio rural, instituciones y entidades organizativas adecuadas son doblemente importantes, ya que el aislamiento y las instituciones que actúan incorrectamente influyen considerablemente en su bienestar. Además, los pobres de las zonas rurales padecen de una prestación sumamente limitada de bienes públicos, que perjudica aún más las medidas que tienen por objeto reducir su pobreza.

5. No es fácil hallar maneras de modificar las situaciones y los comportamientos institucionales; para encontrar soluciones duraderas probablemente será necesario fomentar una conciencia y un desarrollo políticos mayores para superar los incentivos políticos e institucionales que suscitan ineficiencias y exclusión.

B. Los problemas que plantea la transformación institucional

6. Una vez reconocida la primacía de las instituciones, se impone examinar cómo reforzar las instituciones para los pobres y de éstos, contexto en el cual habrá que considerar varios problemas que a continuación se exponen.

7. **Primero.** La experiencia ha demostrado que los pobres tienen instituciones propias ancladas en la cultura y la tradición. Por consiguiente, es fundamental un enfoque doble, ya que es absolutamente necesario conseguir que las instituciones de las zonas rurales trabajen mejor en favor de los pobres y, al mismo tiempo, habilitar a éstos para que mejoren sus propias instituciones. Las instituciones no formales, como los convenios y las normas sociales, apenas han sido objeto de atención. Son escasos los estudios realizados acerca de cómo interactúan las instituciones formales y no formales y, sobre todo, cuál es la combinación de instituciones necesaria para progresar por el camino que conduce al bienestar de los pobres del medio rural al tiempo que se tienen en cuenta estos dos conjuntos de normas. Las instituciones que atienden a los pobres deben velar por que éstos tengan igualdad de derechos y acceso a oportunidades y deben actuar en marcos de transparencia y responsabilización adecuados. También es importante para la sociedad en general erradicar la búsqueda de rentas y la corrupción. En esta lucha, las propias instituciones —y el conjunto de la sociedad civil— deben desempeñar un papel. Abordar las instituciones de los pobres consiste fundamentalmente en acumular capital social. Ahora bien, la política pública no puede crear ni conformar fácilmente el capital social, ya que para ello hace falta establecer confianza, crear redes y, sobre todo, una capacidad para concertarse. La mayoría de los investigadores y profesionales del desarrollo han llegado a la conclusión de que la consecuencia más importante de una vida civil activa puede ser una renovada confianza en la institución pública del gobierno.

8. **Segundo.** Las políticas existentes influyen en el desarrollo institucional (y viceversa). Del examen de la bibliografía disponible sobre el desarrollo se desprende que se ha demostrado claramente que las políticas que fomentan el crecimiento, inclusive en la esfera de la acumulación de capital humano y de la apertura comercial, tienen menos probabilidades de surgir o de ser eficaces allá donde son débiles las instituciones políticas o de otra índole. También hay pruebas concluyentes de que hace falta que las políticas correctas estén apoyadas y sostenidas por instituciones fuertes, y de que las instituciones débiles pueden reducir la posibilidad de que se adopten buenas políticas o pueden menoscabar su eficacia.

9. **Tercero.** No se puede perseguir la transformación de las instituciones aplicando un enfoque uniforme a todos los casos. Las investigaciones efectuadas muestran que las disposiciones institucionales y las estrategias de reforma que han dado buenos resultados en un país no es probable que den resultados similares si se trasplantan a otro sin adaptarlas e innovar para tener en cuenta las circunstancias locales. La bibliografía sobre el crecimiento también subraya que las instituciones de un país reflejan el poder y la responsabilización de los dirigentes políticos. Su grado de libertad económica puede estar profundamente arraigado en su historia y cultura, haciendo que resulte difícil y lento el cambio institucional porque los que tienen intereses creados en las disposiciones existentes pueden no tener interés en introducir o apoyar reformas institucionales de importancia.

10. **Cuarto.** La descentralización puede contribuir al proceso de transformación de las instituciones rurales, pero por sí sola no basta para alcanzar los resultados pretendidos. El enfoque de la descentralización tiene muchas definiciones, a veces contradictorias, y no puede abordarse sin considerar las peculiaridades del proceso en los distintos contextos nacionales. Se reconoce que la descentralización facilita el acceso a la información local, impulsa la sensibilidad respecto de las necesidades locales y fortalece la rendición de cuentas a la comunidad local. Es más probable que los pobres del medio rural, cuando son conscientes y están informados, puedan influir en las decisiones en el plan local en mayor medida que en los centros metropolitanos alejados de los lugares en que

viven (FIDA, 2001). Ahora bien, muchas veces los intereses específicos regionales y locales pueden “apoderarse” de los poderes públicos subnacionales y acabar por distribuir rentas entre los grupos regionales y locales poderosos.

C. Enfoques de la transformación institucional y puntos de entrada a ella

11. En su *Informe sobre la pobreza rural 2001*, el FIDA reconoció la importancia de sostener la gestión del cambio hacia instituciones y programas favorables a los pobres mediante un apoyo prestado desde abajo. En ese informe se analizan tres enfoques institucionales para potenciar el empoderamiento de los pobres del medio rural: i) transferencia de poderes y medidas colectivas para la gestión de los recursos naturales; ii) prestación de servicios financieros a los pobres; y iii) establecimiento de vinculaciones con el sector no gubernamental y el sector privado como asociados en la prestación de servicios. Ahora bien, en el contexto de las actividades del FIDA en las regiones de África, Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe se están elaborando y poniendo en práctica otros enfoques complementarios.

12. **La gestión de los regímenes de propiedad común y la participación de los grupos indígenas.** En Bangladesh y Nepal, se arriendan los recursos de propiedad común (lagos y bosques degradados) a las personas más pobres de las aldeas de su entorno. En Marruecos, el FIDA ha organizado grupos de parientes en cooperativas encargadas de regular el aprovechamiento de los pastizales. Este método tiene en cuenta las “reglas del juego” no formales existentes al tiempo que implanta reglas nuevas, más formales. Los cambios introducidos son complejos y no se pueden alcanzar sin la participación de los pobres en las instituciones de autogobierno locales que ayudan a establecer un sentimiento de identidad colectiva y a crear y acumular capital social. En todas las regiones, los pueblos indígenas siguen siendo las poblaciones más marginadas social y políticamente. El FIDA ha tenido en cuenta la importancia de las instituciones de los grupos indígenas al ejecutar proyectos en países como Bolivia, Mongolia y Filipinas, entre otros. En Bolivia, ha apoyado la inscripción territorial de los indígenas y está prestando ayuda al desarrollo general de grupos indígenas de la cuenca del Amazonas. En Mongolia, se están creando comités de pastores, basados en los grupos tradicionales de pastores, que llevan a cabo tareas importantes como el fomento y la supervisión del aprovechamiento de las tierras y el mantenimiento y la utilización de los puntos de aguada, reconociéndose con ello los ordenamientos institucionales de los grupos indígenas. En Filipinas, ha prestado asistencia para facultar a pueblos indígenas para obtener el reconocimiento jurídico de su derecho a dominios ancestrales.

13. **Crear coaliciones de los pobres y desarrollar instituciones de base.** Este enfoque es fundamental en la colaboración del FIDA con los pobres del medio rural y se refleja claramente en el *Marco Estratégico del FIDA (2002-2006)*, que abarca: a) reforzar la capacidad de los pobres de las zonas rurales y sus organizaciones; b) fomentar un acceso más equitativo a los recursos naturales productivos y la tecnología, y c) aumentar el acceso a los servicios financieros y los mercados. En la India, Venezuela y otros países, se han implantado metodologías de microfinanciación basada en grupos, que se están reproduciendo a mayor escala. En Sri Lanka, pequeños grupos de familias beneficiarias se unieron en organizaciones de aldea activas y luego se agruparon en federaciones de distrito. Estas estructuras están inscritas legalmente y planifican y llevan a cabo distintas actividades de desarrollo conjuntas. Los procesos de movilización social y planificación participativa instituidos de este modo ayudan a acumular capital social y alcanzar resultados en lo que se refiere a la potenciación del empoderamiento de la comunidad, tanto en el plano personal como en el colectivo. En el Perú, el FIDA ha financiado proyectos que reconocen la existencia de comunidades campesinas tradicionales, otorgándoles facultades en materia de adopción de decisiones para planificar y llevar a la práctica sus propias prioridades de inversión.

14. **Fomentar el desarrollo impulsado por la comunidad.** En África occidental y central, el FIDA procura enérgicamente lograr el desarrollo impulsado por la comunidad, que se considera un instrumento apropiado para poner en práctica el Marco Estratégico del FIDA mejorando el acceso al

capital material, humano y social. Según este planteamiento, el desarrollo en el plano de la comunidad funciona conforme a un modelo de asociación entre la administración pública y una o varias comunidades que actúan a modo de consorcio de comunidades vecinas. Mientras que los organismos oficiales deben ocuparse únicamente del suministro de bienes públicos, son cuestiones que competen a la comunidad las actividades generadoras de ingresos, los servicios financieros rurales y el abastecimiento de agua y el regadío. La experiencia acumulada hasta la fecha indica que de las comunidades a las que se deja libertad para determinar su programa de desarrollo surge un plan racional de demanda efectiva. Esta situación es muy similar a lo que el FIDA ha aprendido en América Latina, y lo confirma, a base de enfoques impulsados por la demanda y con la transferencia de responsabilidades y recursos financieros a comunidades en busca de su propio desarrollo.

15. Ampliar el alcance de las intervenciones impulsadas por la demanda y potenciar el empoderamiento de las comunidades mediante la transferencia de responsabilidades y recursos financieros. En América Latina, sobre todo en la región andina, el FIDA ha atendido la demanda de inversiones y servicios formulada por los propios participantes en los proyectos, transfiriendo responsabilidades en materia de gestión de las inversiones y control de la prestación de servicios y contribuyendo de ese modo a reforzar las instituciones formales y no formales de los pobres del medio rural. La transferencia de la capacidad de adoptar decisiones y la autoridad sobre los recursos a las comunidades y los hogares ha aumentado sus ingresos y activos e impulsado la legitimidad de las comunidades encargadas de planificar y administrar los recursos colectivos. Les ha permitido convertirse en partes interesadas económicas y sociales activas que ejercen sus derechos en tanto que ciudadanos, impulsando de ese modo enormemente su autoestima. Ha sido el ejercicio de los derechos como ciudadanos lo que ha tenido influencia en el logro de los resultados económicos de los proyectos realizados. Las acciones de consolidación de la ciudadanía, como la firma de contratos jurídicamente vinculantes entre comunidades y prestatarios de bienes y servicios, la apertura de cuentas bancarias en bancos comerciales y la ayuda a beneficiarios de proyectos para que consigan que el sistema judicial atienda a sus demandas de observancia de los contratos, ha contribuido de manera considerable a que la ejecución de los proyectos diese buenos resultados. Diferentes proyectos, cuyo alcance se está ampliando para que cubran toda una región del altiplano peruano, también han facultado aún más los ciudadanos para participar en el desarrollo económico prestándoles asistencia para obtener documentos de identidad, inscribir las organizaciones de beneficiarios en tanto que entidades legales y garantizar la tenencia de la tierra, todo lo cual refuerza la capacidad de las comunidades y las familias para actuar en el entorno comercial y empresarial existente. Merece la pena mencionar que el caso del Perú no es único por lo que se refiere a las intervenciones impulsadas por la demanda y las actuaciones para impulsar el empoderamiento que lleva a cabo el FIDA (por ejemplo, también en Cabo Verde).

16. Reconstruir las instituciones en las situaciones posteriores a conflictos. Los problemas institucionales que se plantean en situaciones posteriores a conflictos tienen importancia crítica en muchas regiones. En las zonas rurales, que son las más damnificadas por los conflictos, las instituciones y la infraestructura están destruidas. El problema a que se enfrentan los donantes internacionales es el de reconstruir la capacidad institucional, sobre todo a nivel comunitario, para pasar de las intervenciones de socorro al desarrollo. El FIDA ha reconocido que en las situaciones posteriores a conflictos se dan circunstancias especiales y delicadas, ya que la manifestación institucional de un conflicto es la polarización de la sociedad en facciones mantenidas por las amenazas o el empleo de violencia física y psicológica. Las situaciones de conflicto privan a los pobres del medio rural de los materiales necesarios para subsistir y de posibilidades de modificar la situación, y los vuelven dependientes y pasivos (FIDA, 2004). En Burundi, la estrategia del FIDA ha reconocido que en un contexto posterior a un conflicto de instituciones desmanteladas, desacreditadas o generadas por el propio conflicto, hacen falta estructuras nuevas que estén orientadas a las tareas

concretas de la reconstrucción y la transición al desarrollo. El planteamiento seguido comprende establecer comités operativos de desarrollo comunitario, poner apoyo jurídico a disposición de los pobres del medio rural y educar los miembros de las comunidades rurales en lo que respecta a sus derechos y deberes como ciudadanos.

D. El rumbo a seguir

17. Este importante desplazamiento del paradigma del desarrollo ha consistido en pasar de las intervenciones impulsadas por la oferta a las impulsadas por la demanda o de enfoques de arriba abajo a enfoques de abajo arriba. La experiencia acumulada por el FIDA en el proceso de potenciación de la capacidad de acción de las comunidades, de ayudarles a adquirir derechos de ciudadanos y transferirles recursos financieros para impulsar sus propias iniciativas es de buen augurio por lo que se refiere a impulsar la reforma institucional. Nuevos planteamientos, como el del desarrollo impulsado por la comunidad que se ha descrito brevemente más arriba, encierran grandes posibilidades de conseguir que los pobres apliquen su poder a su propio desarrollo porque dan el control de las decisiones y los recursos a los grupos comunitarios. Si se proporciona a los pobres del medio rural unas reglas del juego claras, acceso a la información y suficiente apoyo financiero y en materia de capacidades, pueden realmente organizarse, determinar las prioridades de la comunidad y abordar y resolver los problemas locales.

18. Otra evolución importante es el paso de una **focalización en las necesidades de la comunidad** a un **enfoque basado en los activos**. La focalización en las necesidades de la comunidad dio lugar a una lista inacabable de problemas, que inevitablemente agravaron el ciclo de dependencia. En cambio, el enfoque basado en los activos parte de lo que existe en la comunidad y se concentra en crear capacidades para resolver problemas en las personas y la comunidad, centrando la atención en los activos productivos, sociales y de otra índole de los hogares, en el entendimiento de que lo que determina el potencial de crecimiento económico y reducción de la pobreza a largo plazo es la cantidad, la calidad y la productividad del conjunto de sus activos.

19. Por lo que se refiere a las oportunidades y limitaciones en materia de cambio institucional, existen determinadas oportunidades de prestar asistencia en un futuro próximo a los pobres para que hagan que las instituciones les atiendan mejor. Al mismo tiempo, estas oportunidades son también retos, que deben afrontar los pobres y los donantes por igual. En los últimos años ha habido un importante movimiento hacia la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales, acercando a los pobres las instituciones y las entidades organizativas. Esta situación plantea un reto a los pobres por lo que se refiere a su participación en el marco de gobierno local y a la necesidad de darles apoyo en este proceso. Las economías en fase de crecimiento ejercerán presión sobre los recursos naturales, especialmente por parte de las industrias extractivas en las zonas habitadas por los pobres del medio rural en regiones aisladas. Las instituciones y entidades organizativas débiles de las zonas rurales no están equipadas adecuadamente para hacer frente a la presión que las industrias extractivas pueden ejercer sobre los medios de subsistencia de los pobres en los lugares en que actúan. Las nuevas políticas comerciales y la formación de bloques comerciales regionales también repercutirán en los pobres porque, en la agricultura, habrá inevitablemente ganadores y perdedores. La posibilidad de que se reaviven conflictos en muchas partes del mundo también puede obligar a los donantes internacionales a prestar asistencia a los pobres para mejorar el marco institucional en una situación posterior a un conflicto. Por último, para que los proyectos y programas de modernización del Estado sigan teniendo una prioridad elevada, no se debe dejar fuera de ellos a los pobres y se les debe consultar sobre los cambios que pueden afectar a sus medios de subsistencia. Si se afrontan estos retos, debe reconocerse que el proceso de cambio institucional, para beneficiar a los pobres, será lento y que estará inmerso en la política de los intereses creados.

20. Para impulsar el fortalecimiento institucional, el FIDA ha elaborado instrumentos que: i) ayudan a comprender las instituciones rurales y la manera en que funcionan, por ejemplo, la realización de análisis institucionales, la preparación de documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales y los diálogos sobre la política institucional con los gobiernos y otros interesados; ii) mejoran la capacidad de adaptación de las organizaciones comunitarias y las personas, por ejemplo, mediante el fomento de asociaciones de ahorro y préstamo basadas en la comunidad; iii) apoyan a las organizaciones de pequeños agricultores para que puedan participar realmente en la formulación de políticas y el cambio institucional, como es el caso de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del Mercado Común del Cono Sur, y iv) mejoran la comprensión por el FIDA de las percepciones e intereses de los pequeños agricultores mediante la iniciativa del Foro de Campesinos.

21. Gracias a las actividades del FIDA y a otros mecanismos de apoyo, los pobres del medio rural pueden adquirir los medios necesarios para facilitar su **acceso** y su **participación**, que pueden convertirse en una forma de empoderamiento político y social, además de en un mejor bienestar económico.

E. Propuestas de preguntas para el debate

22. El desarrollo rural entraña impulsar el empoderamiento de los pobres y sus organizaciones y darles oportunidades. ¿Cómo es posible hacerlo fomentando el cambio institucional, y en qué plano o planos?

23. ¿Ayuda el aumento del capital social, la confianza, la transparencia y la responsabilización a conformar instituciones favorables a los pobres del medio rural? ¿Cómo puede conseguirse esto en un contexto rural inestable?

24. El desarrollo cívico ¿es un requisito previo indispensable para mejorar la eficacia de las instituciones rurales? ¿Contribuyen los enfoques impulsados por la demanda a reforzar las instituciones rurales y, en caso de que lo hagan, de qué manera?

25. ¿De qué manera influyen las políticas oficiales en el cambio o la adaptación de las instituciones rurales en favor de los pobres (por ejemplo, cómo influye la descentralización en las organizaciones en ciernes basadas en la comunidad)?

26. ¿Qué papel pueden desempeñar el FIDA y otras instituciones financieras internacionales en el fomento del cambio institucional favorable a los pobres?

27. ¿Qué enseñanzas extraídas por el FIDA y otras organizaciones pueden ser repetidas o ampliadas en su país o región? ¿Por qué habrían de serlo? ¿Cómo se puede conseguir?

Bibliografía

Båge, Lennart: *Transforming Institutions to Enable Poor Rural People to Overcome Their Poverty*, Roma: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 2003.

Daubon, Ramón E., y Saunders, Harold H.: *Deconstruction of "Social Capital": A Strategy to Enhance Communities' Capacity to Concert*, The Kettering Foundation, 2003.

Fukuyama, Francis: *Social Capital and Civil Society*, Fondo Monetario Internacional, 1999.

Putman, Robert: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.

Sachs, Jeffrey D.: *Institutions Matter But Not for Everything*, Fondo Monetario Internacional, 2003.

North, Douglass: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.

Easterly, William: *Inequality Does Cause Underdevelopment*, documento de trabajo del Center for Global Development, 2002.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola: *Informe sobre la pobreza rural 2001. El desafío consistente en acabar con la pobreza rural*, Roma: FIDA.

MacFarland, Maitland: *Growth and Institutions*, Fondo Monetario Internacional, 2003.

Siegel, Paul, y Alwang, Jeffrey: *An Asset-Based Approach to Social Risk Management: A concept Approach*, documento de debate del Banco Mundial, 1999.

Kretzmann, John P., y McKnight, John L.: *Building Communities from the Inside Out: A Path Towards Finding and Mobilizing a Community's Assets*, Institute for Policy Research, 1993.

Massler, Barbara: *Innovative Strategies for Reducing Poverty in the Southern Highlands of Peru*, Banco Mundial, 2004.

