

Banco Interamericano de Desarrollo
Perfil Avanzado
Política de Desarrollo Rural
Febrero de 2005

I. Introducción

Las zonas rurales contribuyen al desarrollo de las naciones, a través de múltiples vías. En lo económico, son fuente de alimentos, fibras, recursos naturales, ingresos de exportación, renta y empleo. Aunque los sectores agropecuario, forestal y pesquero han disminuido su participación en el Producto Nacional Bruto de América Latina y el Caribe durante las últimas décadas, las interrelaciones y efectos multiplicadores con sectores como la industria de transformación agroalimentaria y sectores no agrícolas de la economía rural han crecido fuertemente. En lo social, los territorios rurales desempeñan un papel clave como lugar de residencia de una parte considerable de la población, y alberga un gran número de pueblos indígenas y minorías étnicas o raciales que tratan de mantener su identidad cultural, por lo general vinculada al territorio¹. En lo ambiental, las áreas rurales, además de ser una fuente de recursos naturales renovables, prestan servicios ambientales que facilitan la regulación climática, la retención de los suelos, la filtración del agua, la absorción de residuos y la gestión y preservación de la biodiversidad y de los hábitat silvestres, para mencionar sólo algunos de los beneficios ambientales.

Hace un decenio, en 1995, el Mandato de la Octava Reposición de Recursos del Banco reconoció el papel e las áreas rurales en el desarrollo, y la importancia de reducir la pobreza rural, que es muy persistente y extrema. Un buen número de iniciativas y programas para reducir la pobreza y mejorar la competitividad rural fueron introducidos en los últimos diez años. Este documento actualiza y establece principios operativos para orientar la acción del Banco en esta área, de modo que las metas del Mandato de la Octava Reposición de Recursos del Banco, puedan ser efectivamente alcanzadas. El documento se basa en la experiencia del Banco durante la última década y en la Estrategia de Desarrollo Rural del BID (2005), la cual aporta una nueva visión y compromiso con el desarrollo rural e identifica áreas prioritarias para la acción del Banco en dicho ámbito.

En la actualidad, el área de desarrollo rural guarda relación con cinco políticas operativas del Banco: Sector forestal (GP-115-4), Desarrollo rural (GP-108-3, 1984), Sector agropecuario (GP-106-3, 1982), Colonización agrícola (GN-924, 1972) y Desarrollo pesquero (GN-568-1, 1969). Aunque muchos de los objetivos de estas políticas operativas no han variado en los últimos 30 años, los cambios estructurales de las economías de la región, el mayor grado de integración en la economía mundial, las nuevas funciones del Estado y los logros y fracasos del desarrollo rural a lo largo de los años, hacen necesaria su actualización. La Política de Desarrollo Rural establecida en este documento sustituye a las políticas arriba mencionadas, a excepción de la Política de Desarrollo

¹ Recientes datos y análisis indican que la población rural de América Latina es sustancialmente mayor que la que sugieren las cifras oficiales, que parten de una definición censal de lo que es rural y urbano que, aunque ha sido utilizada desde hace mucho tiempo, es muy cuestionable.

forestal, en un intento por ajustar de modo efectivo el trabajo del Banco al nuevo enfoque de desarrollo rural definido en la Estrategia de Desarrollo Rural de 2005.

II. Objetivos

La Política de Desarrollo Rural, en adelante la Política, regula las operaciones del Banco en favor del desarrollo rural y orienta la implementación del Mandato de la Octava Reposición de Recursos del Banco y de su Estrategia Institucional de 1999, en la medida en que concierne al desarrollo rural.

De acuerdo a la Política y consistentemente con los objetivos de la Estrategia de Desarrollo Rural 2005, el Banco perseguirá el desarrollo rural:

- Promoviendo la transformación productiva de la economía rural, tanto actividades agrícolas como no agrícolas, y su inserción en los mercados internacionales, con el objeto de mejorar el nivel de vida de los habitantes rurales y fomentar la competitividad y crecimiento de la economía rural;
- Promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales y la calidad de los bienes y servicios ambientales en, y proporcionados por, las áreas rurales;
- Invertiendo en capital físico, humano, civil y social en los territorios rurales; y
- Modernizando y fortaleciendo las instituciones del estado y de la sociedad civil de, o que afectan a, los territorios rurales.

Para ello, el Banco promoverá actividades que sean consistentes con las estrategias sectoriales aprobadas en las áreas de competitividad, integración regional, uso sostenible de los recursos naturales, desarrollo social y modernización del estado. Las intervenciones del Banco para fomentar el desarrollo de tales áreas, o de determinados territorios rurales, podrán ser sectoriales o multisectoriales, según los casos.

III. Definiciones

En el presente documento, el término “zona rural” se utiliza tal como se define por cada país prestatario, definición que a menudo se basa en el criterio de densidad de población, aunque en algunos casos también se considera la disponibilidad de servicios públicos. El desarrollo rural se define como un proceso de cambio económico, social e institucional sostenido, que mejora los niveles de vida en las zonas rurales. Las intervenciones del Banco pueden ser de índole sectorial o multisectorial, y podrán incluir, entre otros, las siguientes actividades: (i) agricultura, ganadería, pesca y silvicultura; (ii) ensamblaje, manufactura y elaboración de alimentos, (iii) empresas rurales no agrícolas; (iv) actividades encaminadas a facilitar el acceso y uso de los activos productivos: tierra, trabajo, agua, capital financiero, y tecnología; (v) desarrollo local y municipal; (vi) servicios sociales (educación, atención sanitaria, nutrición, formación profesional); (vii) gestión sostenible de los recursos naturales (agua, suelo, aire, áreas marinas, plantas, vida silvestre); (viii) servicios ambientales; (ix) protección de la biodiversidad y los hábitat críticos; e (x) infraestructura rural

(carreteras, puertos, telecomunicaciones y conectividad, represas, regadíos, sistemas de control de inundaciones, electrificación, energía renovable, sistemas de agua potable y saneamiento).

IV. Alcance

La Política abarca las actuaciones del Banco Interamericano de Desarrollo. Las actividades e instrumentos sujetos a la Política incluyen los préstamos y la cooperación técnica y no financiera, a partir de la fecha de aprobación de la Política. La Política se aplicará a las operaciones aprobadas que estén en vías de revisión y reformulación, a las intervenciones de los sectores público y privado, a la intermediación financiera, al diálogo de política, a los ejercicios de programación y a la ejecución de programas.

V. Principios operativos

Tanto los países prestatarios como el Banco deberán tener presente, con perspectiva de largo plazo, la necesidad de promover el desarrollo de las economías y sociedades rurales, cuando diseñen e implementen intervenciones financiadas por el Banco. Los principios orientadores de la acción del Banco son los siguientes:

Primero, el Banco favorecerá las operaciones en aquellos países donde exista una estabilidad macroeconómica básica, a fin de garantizar mejor la efectividad del desarrollo y el logro de resultados en sus intervenciones en las áreas rurales. Elevadas tasas de inflación y tipos de cambio sobrevaluados limitan el crecimiento económico y reducen las expectativas de desarrollo, en particular en actividades orientados hacia la exportación y diversificación de la economía rural. En los países que todavía están tratando de alcanzar la estabilidad macroeconómica básica, las intervenciones del Banco relacionadas con el ámbito rural se limitarán al diálogo de política, a intervenciones piloto y a actividades dirigidas a reducir la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad.

Segundo, y de acuerdo con el punto anterior, las operaciones del Banco promoverán políticas sectoriales que sean como mínimo neutrales en términos de incentivos para las actividades agropecuarias.

Tercero, el Banco asistirá activamente a los gobiernos prestatarios en la transformación de la estructura y capacidad productiva de sus economías rurales, a fin de incrementar las rentas la competitividad y la riqueza. Las iniciativas apoyadas por el Banco deberán considerar todas las categorías y tamaños de empresarios rurales, tanto en actividades agrícolas como no agrícolas, con la perspectiva de fomentar una senda equilibrada de desarrollo. El Banco definirá las distintas categorías de agentes económicos rurales sobre la base de su potencial económico, y desarrollará estrategias diferenciadas en función de su capacidad de competir. En algunos casos, las operaciones del Banco pueden orientarse a la comercialización hacia nichos de mercado, la diferenciación de productos, el desarrollo de conglomerados y las relaciones de subcontratación que incluyen tanto a pequeños como a grandes empresarios. En otros casos, las operaciones del Banco pueden centrarse en apoyar la transición hacia actividades de mayor productividad, a fin de aliviar la pobreza y reducir las fuertes desigualdades.

Cuarto, el Banco fomentará los esfuerzos para mejorar el comercio agrícola y la integración económica regional/global, para acelerar el crecimiento económico y la asignación eficiente de recursos. Las acciones pueden darse en cualquier nivel, desde el local hasta el supranacional, incluyendo a dos o más países, en temas tales como cooperación relacionada con el comercio, armonización aduanera, manejo de cuencas, programas conjuntos de sanidad vegetal y animal o investigación agrícola. Cuando se trate de reducir las consecuencias adversas de la apertura comercial sobre los agentes económicos rurales menos competitivos, se podrán apoyar programas específicos de ajuste o transición. Tales programas deberán tener metas específicas, ser coherentes con las políticas de desarrollo nacional y regional y tener carácter temporal.

Quinto, los subsidios incluidos en programas apoyados por el Banco se limitarán en gran medida a facilitar la provisión de bienes públicos, serán económicamente eficientes, no generarán impactos ambientales negativos y cuando sea posible serán cofinanciados por los beneficiarios. En el caso de bienes privados, los subsidios públicos se aplicarán siguiendo criterios de eficiencia económica, disminución en el tiempo y estarán sujetos a revisiones periódicas para evitar la asignación de recursos públicos a actividades ineficientes y no competitivas. Los subsidios a bienes privados se limitarán a actividades que desarrollen innovaciones y que ayuden a los grupos vulnerables en el proceso de ajuste económico. Cuando se apliquen, los subsidios agrícolas serán consistentes con los acuerdos y reglas de la Organización Mundial del Comercio.

Sexto, el Banco tratará de reforzar el acceso de grupos de beneficiarios a los activos productivos, incluyendo tierra, el agua, capital financiero y tecnología. El Banco trabajará con los gobiernos prestatarios para mejorar el funcionamiento de los mercados de medios de producción, teniendo en cuenta las lecciones del pasado. En el caso de los mercados de la tierra, el Banco continuará centrándose prioritariamente en la titularización, la modernización de los registros públicos y la promoción del acceso a la tierra a través de mecanismos que pongan en juego el mercado y los incentivos. En lo relativo a los mercados del agua, el Banco trabajará con los gobiernos prestatarios para desarrollar sistemas de precios efectivos y transparentes y mecanismos de transferencia a las asociaciones de usuarios, como medios para promover el uso sostenible y racional de los recursos hídricos. En cuanto a los mercados financieros, el Banco apoyará el establecimiento de marcos regulatorios y legales adecuados, el fortalecimiento de los intermediarios financieros, la promoción de nuevos servicios financieros y productos apropiados para las actividades económicas rurales, la provisión de asistencia técnica a los productores rurales para acceder a los servicios financieros y la reducción de los costos de los servicios financieros a través de la innovación y la competencia. El Banco no apoyará en general esquemas de créditos subvencionados, o bancos de desarrollo agrario y compañías de seguros agrarios controlados por el Estado que operen como agentes de primer piso, excepto en circunstancias especiales y por un plazo limitado. La actividad del Banco relacionada con los mercados financieros se guiará por su Estrategia de Financiamiento Rural.² En cuanto a la tecnología, el Banco participará en programas que promuevan la investigación y desarrollo para beneficio de la población agraria en particular, y de la rural en general.

² Véanse mayores detalles en la Estrategia de Financiamiento Rural (GN-2123-3, junio de 2003) y el borrador de Política de Intermediación Financiera (septiembre de 2003).

Séptimo, el Banco dentro de sus esfuerzos en pro del desarrollo rural, promoverá la inclusión social y reducción de la desigualdad. Los grupos vulnerables —mujeres, comunidades indígenas y afrolatinas, ancianos, discapacitados, enfermos crónicos, jóvenes desempleados y otros grupos— que residen en las zonas rurales han tendido históricamente a ser excluidos de los procesos de toma de decisiones y de los frutos del progreso y del desarrollo. Las operaciones del Banco en materia de desarrollo rural serán sensibles a las necesidades y expectativas de estos grupos. Se emplearán métodos apropiados de consulta y se fomentará la participación de dichos grupos.

Octavo, el Banco asistirá a los gobiernos prestatarios en la definición del alcance de las intervenciones estatales en las zonas rurales. Al diseñar estas intervenciones se observará el papel que le corresponde al gobierno como regulador y facilitador, así como el principio de subsidiariedad. El Banco alentará a los países prestatarios a invertir eficiente y efectivamente en el desarrollo de los mercados de factores de producción y en la modernización de las infraestructuras y servicios públicos que beneficien a la población rural. El Banco trabajará con los países prestatarios para identificar, en el nivel local, nacional e internacional, alianzas estratégicas y parternariados público-privado, cuando sea pertinente y teniendo en cuenta de los objetivos de las intervenciones específicas apoyadas por el Banco. El Banco, además, trabajará con los países prestatarios para promover la rendición de cuentas en todos los niveles en el diseño, financiamiento y prestación de servicios.

Noveno, el Banco promoverá una gobernanza transparente y efectiva y reformas institucionales que beneficien a las zonas y poblaciones rurales. El Banco trabajará conjuntamente con los países prestatarios en pro de la aplicación de las normativas y del fortalecimiento de la capacidad y la rendición de cuentas de las instituciones. Las actividades conexas deberán disminuir la incertidumbre, las asimetrías de información, y los costos de transacción, entre otros aspectos, al tiempo que reforzarán el entorno para la innovación y la toma de riesgos.

Décimo, el Banco apoyará la gestión forestal sostenible. Las medidas deben concentrarse en cinco grandes frentes: (i) aumentar la eficacia de las instituciones encargadas de formular, coordinar, aplicar y asegurar el cumplimiento de políticas, leyes y reglamentos que afecten a los recursos forestales, tanto madereros como no madereros; (ii) modernizar la industria de extracción y procesamiento de la madera con miras a aumentar la productividad y la calidad del producto final, y a la vez reducir al mínimo los productos de desecho y mantener las tasas de extracción forestal dentro de los límites de rendimientos sostenibles; (iii) minimizar los efectos ambientales negativos sobre los bosques primarios, especialmente el efecto de la colonización de tierras inducida por la construcción de carreteras de acceso; (iv) habilitar a las comunidades para que puedan mejorar el manejo de bosques existentes, recuperar ecosistemas forestales degradados y establecer plantaciones forestales, actividades agroforestales, programas de gestión de zonas verdes urbanas y flujos de ingresos vinculados con usos no extractivos de los bosques, tales como el suministro de agua potable y los servicios de índole turística; y (v) proporcionar los medios técnicos, científicos y financieros necesarios para gestionar racionalmente los recursos forestales ecológicamente complejos.

Undécimo, en sus actividades rurales, el Banco promoverá la protección ambiental y el uso y gestión sostenible de los recursos naturales renovables. El BID respaldará las buenas prácticas reconocidas a nivel internacional en materia de: (i) gestión de recursos hídricos³, (ii) conservación de suelos y desarrollo agroforestal; (iii) gestión sostenible de recursos pesqueros en zonas costeras marinas y de agua dulce⁴; (iv) gestión sostenible de recursos forestales; (v) promoción de mecanismos de mercado para la provisión de servicios ambientales en zonas rurales; (vi) actividades para revertir procesos severos de deterioro ecológico y de los recursos naturales, tales como la desertificación de tierras agrícolas y la destrucción de humedales; (vii) gestión de riesgos y vulnerabilidad ante desastres en zonas rurales; (viii) protección de reservas biológicas, parques nacionales, refugios de vida silvestre, hábitat críticos, humedales, zonas costeras y tierras ecológicamente frágiles; (ix) iniciativas de energía renovable eficientes, sostenibles en términos financieros y respetuosas con el medio ambiente; y (x) adopción de tecnologías limpias y de actividades de reducción de la contaminación en las industrias de elaboración de alimentos y otras actividades rurales.

VI. Directivas de salvaguardia

Las siguientes directivas de política de salvaguardia impedirán que la ejecución de operaciones financiadas por el BID tenga efectos negativos no intencionales sobre las zonas y las poblaciones rurales:

Primero, el Banco no apoyará la colonización de fronteras agrícolas, sino que preferirá consolidar las comunidades formadas anteriormente, haciendo hincapié en la adopción de métodos de producción sostenibles, la mitigación de daños ambientales y acciones razonables para controlar la expansión de dicha frontera.

Segundo, en las operaciones que impliquen la utilización de productos químicos, el Banco reflejará las buenas prácticas internacionales de manejo integrado de plagas y el uso ambientalmente respetuoso de productos químicos en la agricultura, selvicultura y acuicultura, en consonancia con las directivas establecidas en la Política del Banco relativa a medio ambiente (en preparación).

Tercero, cuando el Banco apoye inversiones en sistemas de riego de mediana o gran escala, promoverá la participación de los usuarios en la gestión de dichos sistemas, e incluirá cláusulas para la recuperación total de los costos de operación y mantenimiento, y de una parte de los costos de inversión de los sistemas primarios y secundarios de riego.

Cuarto, el Banco no apoyará actividades que puedan resultar en un uso no sostenible de tierras de vocación forestal.

³ La estrategia del Banco para un manejo integral de los recursos hídricos (GN-1908-4, 1998) sigue aplicándose con respecto a sus principios y recomendaciones de buenas prácticas.

⁴ La estrategia del Banco para la administración de los recursos costeros y marinos (GN-1906-2, 1998) sigue aplicándose con respecto a sus principios y recomendaciones de buenas prácticas.

Quinto, el Banco requerirá evaluaciones de impacto ambiental, con un análisis riguroso de alternativas, así como una amplia participación de las partes interesadas para consultar con éstas el diseño de los proyectos de desarrollo rural que afecten a espacios ecológicamente frágiles y sitios de interés cultural. Todo ello de conformidad con las directivas establecidas en la Política del Banco relativa a medio ambiente (en preparación).

Sexto, cuando el Banco apoye inversiones en recursos costeros marinos y de agua dulce, requerirá que se tomen medidas para mitigar cualquier posible efecto adverso sobre las zonas costeras, ribereñas y humedales, los hábitats pesqueros, la biodiversidad y la calidad del agua.

Séptimo, el Banco no apoyará proyectos que involucren trabajo forzado, tráfico de personas u otras acciones que menoscaben o impidan el pleno ejercicio de los derechos humanos consagrados en los tratados y declaraciones internacionales.

VII. Ejecución y cumplimiento

La ejecución de esta Política requiere la integración del concepto de desarrollo sostenible de las economías rurales, cuando sea posible dentro de una perspectiva multidimensional y territorial, tomando debidamente en cuenta las externalidades nacionales, transfronterizas y regionales. Los objetivos, los principios y las salvaguardias de la Política y la Estrategia de Desarrollo Rural 2005 del Banco deberán reflejarse en la programación de país, selección y diseño de proyectos y préstamos, cooperación técnica y productos no financieros relacionados con el desarrollo rural. La Política y la Estrategia habrán logrado sus objetivos si conducen a resultados satisfactorios en cuanto al desarrollo rural de la región.

La política se ejecutará de manera consistente con todas las políticas y directrices relevantes del Banco, incluidas las mencionadas en este documento, así como las políticas siguientes: Preparación, Evaluación y Aprobación de proyectos (OP-302), Reasentamiento Involuntario (OP-710), Intermediación Financiera (en preparación), Disponibilidad de Información (OP-102), Mujer en el Desarrollo (OP-761), Medio Ambiente (en preparación), Pueblos Indígenas (en preparación) y Política Energética (en preparación).

Además de la aplicación de los procedimientos estándares del Banco para el seguimiento de la ejecución de los proyectos y la evaluación del cumplimiento de las directivas de las políticas operativas, el Banco evaluará de forma regular la ejecución de su cartera de proyectos de desarrollo rural con la perspectiva de verificar el logro de los objetivos adoptados en la Política.

VIII. Plan de consulta

En febrero de 2005, este Perfil Avanzado de la Política se publicará en el sitio Web del Banco o de otra institución apropiada por un periodo de 60 días. La publicación será ampliamente anunciada y se invitará a las partes interesadas a enviar comentarios. Dichos comentarios se revisarán e incorporarán, en la medida de lo posible, a un borrador final de documento, el cual se presentará para su aprobación a la Administración y al Directorio del Banco. Se prevé que el proceso concluirá en junio de 2005.