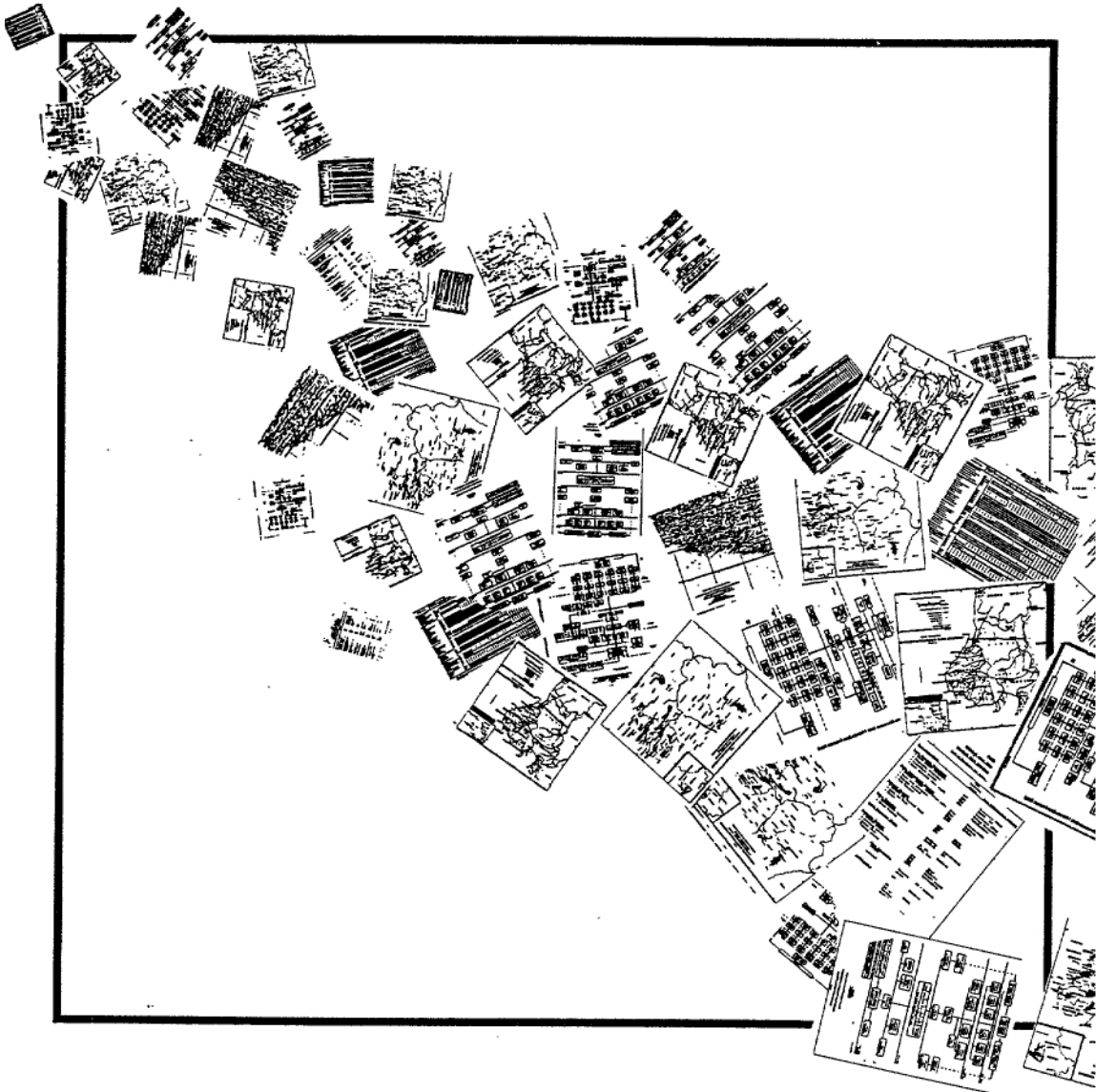


Nuevas lecciones de antiguos proyectos: el desarrollo rural en el noroeste de Brasil

Judith Tendler



Departamento de evaluación de operaciones

Resumen ejecutivo

En 1974, como parte de un programa más amplio dirigido a la reducción de la pobreza en general, el Banco anunció un enfoque nuevo y audaz para aminorar la pobreza rural y estimular el crecimiento agrícola. Nacido del descontento por la incapacidad de antiguos intentos de desarrollo para reducir la pobreza y la desigualdad rural, el "nuevo estilo" en los proyectos de desarrollo rural (DR) se diferenciaba de los anteriores, al mismo tiempo que los complementaba, en dos aspectos. En primer lugar, los proyectos estaban dirigidos directamente a los pobres con subsidios y servicios de producción agrícola. Y en segundo lugar, ponían a disposición de determinadas regiones un despliegue completo de inversiones en desarrollo, que abarcaban desde carreteras a sanidad pasando por créditos agrícolas, regiones elegidas por su potencial agrícola y alta concentración de pequeños granjeros. Para 1986, doce años más tarde y después de 19.000 millones de USD destinados por el Banco al DR en todo el mundo, de los cuales 6.300 millones fueron a parar a los proyectos de desarrollo de "nuevo estilo", el método había caído en desgracia. Miles de problemas asolaron la puesta en marcha de los nuevos proyectos, y se plantearon serias cuestiones sobre su efectividad a la hora de disminuir la pobreza e incrementar la producción agrícola. Estos obstáculos, que se esbozan más adelante, se expusieron en un valioso estudio sobre la experiencia del DR que la Oficina de Desarrollo Económico (OED) realizó en 1987.

A pesar de que el desarrollo rural dirigido a un objetivo específico tuvo bien merecidas gran parte de las críticas recibidas, algunos de estos proyectos -o parte de ellos- funcionaron bien. Aunque las excepciones por sí mismas no justifican la vuelta a esta clase de DR, algunos se preguntan de qué modo podrían haber funcionado bien con una manera de hacer las cosas y en un entorno que ahora se considera inadecuado para el buen desempeño. O, planteándolo de forma más constructiva, si ciertos proyectos y actividades superaron la prueba en medio de tan adversas circunstancias, deben sin duda albergar alguna enseñanza trasladable a la mejora de la concepción de los programas actuales. Si bien el Banco ha abandonado en buena parte el "nuevo estilo" de abordar el DR, sigue dedicando importantes recursos y prestando una gran atención política a los mismos sectores, individualmente o por parejas, que se hallan todos vinculados en los proyectos de DR: investigación y extensión agrícola, financiación rural, irrigación, carreteras que comuniquen el mercado con la granja, agua potable, salud, educación.

Debido a que las últimas apreciaciones sobre la experiencia en DR han sido más esclarecedoras sobre los motivos del fracaso que sobre las causas del éxito —como señalaba el propio estudio mencionado de la OED— han arrojado más luz sobre lo que *no hay* que hacer que sobre lo que *hay* que hacer. Lo que pretende el presente estudio es lo contrario. Da a conocer los rasgos comunes que se encontraron en una serie de casos de mejor desempeño dentro de un conjunto de 23 proyectos de DR en el noroeste de Brasil —uno de

los programas de DR más completos del Banco. Aquí nos preguntamos qué lecciones se pueden extraer de estos modelos de buen rendimiento para ver qué nos dicen sobre la concepción del proyecto y, más en general, sobre el papel del sector público en el desarrollo rural.¹ Como comprobará el lector, las respuestas a esta pregunta no representan argumentos a favor o en contra del "desarrollo rural integrado", pero son importantes para una amplia variedad de sectores y proyectos en los que el Banco se desenvuelve en la actualidad. Como se expresa en la nota 1, la administración brasileña no desea que se tome el presente estudio como un sustituto de una evaluación de toda la cartera de proyectos de DR en general.

Son varios los problemas que ciertos tipos de proyectos de desarrollo rural del Banco han presentado en todo el mundo, incluidos los desplegados en la región del noroeste: (1) demasiados componentes y excesiva complejidad, (2) la falta de propuestas técnicas dirigidas al aumento de la productividad para pequeños granjeros, (3) la ausencia de participación de los beneficiarios en la concepción y la puesta en marcha del proceso, y (4) normas generales que penalizaban la agricultura. Además, los proyectos del noroeste, adolecieron de (1) retrasos crónicos en la transferencia de fondos paralelos brasileños a las unidades de proyecto y a las agencias encargadas de su funcionamiento, y (2) la elevada y creciente tasa de inflación (hasta dígitos triples), y por tanto la crisis fiscal, experimentada por Brasil en los años ochenta. El presente estudio se plantea por qué ciertos proyectos y agencias no presentaban en ocasiones ninguno de estos problemas, o simplemente, cómo pudieron funcionar bien a pesar de la presencia de tanta adversidad.

Los proyectos del noroeste

Entre 1975 y 1987, la administración brasileña dedicó 3.300 millones de USD a 22 proyectos de desarrollo rural integrado en diez estados del noroeste de Brasil² y un proyecto de tenencia de tierras en toda la región –del cual el Banco financió el 42 por ciento, es decir, 1.400 millones de USD. La " primera generación" de estos proyectos apenas comprendía una docena de componentes –que abarcaban desde el crédito agrícola o la extensión de zonas de cultivo pasando por los ramales de carreteras y la electrificación hasta la salud y la educación, aunque no había ningún proyecto que englobase todos ellos. Los ingredientes básicos de cada proyecto eran: créditos (23 %), ramales o carreteras secundarias (20 %), actividades relacionadas con las tierras (16 %) y extensión agrícola (14 %) –que representaban el 72 % de los costes evaluados. En un intento de reducir la complejidad de los proyectos y de poner el acento de modo más exclusivo en la producción agrícola, una segunda generación de proyectos se desprendió de los componentes de salud, educación y carreteras –así como de otros más pequeños. Los créditos (30 %), la extensión (24 %) y un nuevo componente de participación comunitaria (16 %) representaban el 70 % de los gastos proyectados en el momento de la valoración; las actividades asociadas relacionadas con la tierra se unificaron en un proyecto de tenencia de tierras separado en toda la región (un adicional 16 %).³

En la organización típica de un proyecto participaban el Banco y varios niveles de la administración brasileña –los ministros de los gobiernos federales, el organismo de

desarrollo regional del noroeste, bancos semioficiales y las agencias y unidades de proyecto estatales. Las unidades de coordinación de proyecto, creadas en departamentos estatales de planificación o agricultura estaban a cargo de la concepción de los programas anuales y de supervisar su puesta en práctica, pero no tenían responsabilidad ejecutiva ni la facultad formal de otorgar fondos o de negárselos a las agencias ejecutivas, un tema que se aborda en el capítulo 2; una excepción fue el componente de participación comunitaria (APCR)⁴ en los proyectos de segunda generación, descritos momentáneamente, en los que las unidades de proyecto compartían responsabilidades formales de implementación con asociaciones de trabajadores rurales, servicios de ampliación o algunas cooperativas de granjeros. Las administraciones municipales, aunque a menudo representadas en consejos *ad hoc* que sometían a investigación los subproyectos de APCR, no tenían un lugar formal en los proyectos como tales, pero a veces acababan por realizar importantes aportaciones que no estaban previstas (capítulos 2 y 3).

El componente de participación comunitaria, en 222 millones de USD, fue uno de los intentos más significativos del Banco de hacer la implementación de los proyectos de DR más participativas. El fondo de APCR, con la ayuda de un promedio de 36 agentes comunitarios y supervisores por estado, concede subvenciones de hasta 10.000 USD a asociaciones formadas en comunidades de menos de 5.000 habitantes: (1) 65 por ciento para empresas propiedad de la comunidad como instalaciones de molienda de grano, bancos de semillas, tiendas de suministros y posibilidades de almacenaje, (2) 25 por ciento para proyectos de obras pequeñas (reparación de carreteras, lavanderías comunitarias, sanitarios públicos) y (3) 15 por ciento para el fomento de las instituciones en las organizaciones comunitarias, utilizadas principalmente por las federaciones laborales para formación.

Buen rendimiento (capítulo 2)

Definir el "éxito" o, para ser más precisos, el "mejor rendimiento", resultó ser más difícil de lo esperado en un principio. Al principio del estudio, los casos de mejor rendimiento parecían pertenecer a tres categorías: (1) *proyectos* enteros (Tabuleiros Sul en Sergipe, Ibiapaba en Ceari), (2) *componentes* (carreteras, electrificación, agua potable, salud y educación *en oposición a* crédito agrícola, investigación y extensión) y (3) *agencias* (la unidad de proyecto en Sergipe). También, debido al gran descontento expresado por muchos con el crédito, la investigación y la extensión agrícola, se dieron a conocer algunos casos de divulgación de variedades de plantas mejoradas a pequeños granjeros: la finalidad era tratar de saber por qué el rendimiento había sido tan diferente en estos casos (capítulo 5).

Las categorías de proyectos, componentes y agencias no se sostuvieron durante mucho tiempo. (1) Las agencias con mejor rendimiento no siempre lo mantenían (y , a veces, agencias mediocres presentaban un rendimiento extraordinario); (2) el mandato de un gobernador especialmente activo y exigente hacía que, a menudo, el buen rendimiento quedase encorsetado en un periodo de tiempo (por ejemplo, 1982-86 en Sergipe y 1987-89 en Bahía, Maranhao y Pernambuco) –asunto del que se ocupa el capítulo 2; (3) a veces la alta opinión que a algunos les merecían las infraestructuras, la salud y la educación decían más sobre otras cosas *distintas* al impacto o al rendimiento de la agencia –por ejemplo, el

relativo éxito notorio de los resultados (nuevas carreteras frente a variedades de semillas que aumentan la productividad), o la relativa facilidad de la tarea (instalación de servicios rurales de abastecimiento de agua frente a la expansión agrícola); o el hecho de que la unidad de proyecto u otras agencias hayan quitado tareas a las agencias de infraestructuras por que han tenido un rendimiento *inadecuado* –el tema del capítulo 2; y (4) aunque muchos observadores calificaron de elevado el impacto de los componentes de salud y la educación, éstos mismos obtuvieron sistemáticamente una baja calificación en el apartado correspondiente al rendimiento de agencias en los informes de supervisión.

En resumen, no hubo proyectos, componentes o agencias de los que se pudiese comunicar un buen rendimiento constante durante todo el periodo que se analiza, o al menos bastante mejor que el de otros. Se hablaba de *episodios* de buen rendimiento que surgían y desaparecían, lo que se trata de algo muy distinto a un rendimiento constantemente "bueno" en agencias, componentes o proyectos. El tratar de buscar un sentido a estas idas y venidas del rendimiento condujo al descubrimiento de que el buen rendimiento suele tener poco que ver con las *capacidades inherentes* de una agencia en sí misma que con un conjunto de otros factores, a saber, (1) la facilidad y dificultad de las tareas, (2) la presencia de presiones externas, (3) incentivos al rendimiento incorporados, y (4) la participación de actores y organizaciones vivamente interesados en la esfera local. Cuando alguna de estas variables se alteraba de modo significativo, el rendimiento pasaba de bueno a malo, o viceversa. Como la concepción y la supervisión del proyecto tienden a concentrarse en la mejora de la capacidad inherente de las agencias, es posible que este hallazgo haga la tarea de creación de instituciones aún más difícil. Pero ocurre que muchas veces no es tan difícil influir sobre estas variables de lo que es mejorar, desde dentro, la calidad de lo que hacen las agencias –a veces es incluso más fácil.

Algunas salvedades sobre lo que el presente análisis *no* hace. Como se explicó en la nota 1, el estudio no discute asuntos macro políticos como la sobrevaloración de los tipos de cambio y otros principios generales que afectan a las exportaciones agrícolas, o la creación de subsidios en forma de créditos agrícolas u otros ingresos. En segundo lugar, no intenta juzgar la estrategia de la administración brasileña o del Banco Mundial para aliviar la situación de pobreza en el noroeste. Por último, no es una evaluación de los proyectos de la región del noroeste, ni del desarrollo rural integrado en general.

Reinventar los proyectos (capítulo 2)

Las actividades que funcionaron mejor se desviaron en gran medida de su concepción original de cinco modos. (1) La mayoría de las veces se ejecutaron en *menos tiempo* del que se calculó en la valoración –la instalación de pozos y tomas de agua en comunidades rurales, campañas para distribuir extensamente variedades mejoradas de semillas y portainjertos y, en algunos casos, la adquisición de tierra para su nueva distribución. Esto sucedió en medio de un marco general de *retrasos* en la ejecución; todo ello acabó por hacer que el Banco alargase el periodo de ejecución de cinco años en los proyectos de primera generación a más de ocho en la segunda generación. La larga duración de los periodos de ejecución, aunque en principio más apropiados para las complicadas tareas de construcción de instituciones, en realidad *privó* a los proyectos de ciertas presiones e incentivos que estaban muy presentes en el entorno de los proyectos con un buen

rendimiento.

(2) Los proyectos con mejor rendimiento acabaron siendo una versión *más corta* de lo que se previó en la valoración inicial, con uno o dos componentes como protagonistas principales. Los favoritos en especial fueron las actividades relacionadas con el servicio rural de abastecimiento de aguas, la participación de la comunidad y la distribución de tierras. Esta "reinvención" pudo producirse porque (a) un gobernador elegía uno de los componentes del proyecto como su actividad "marca de la casa"; (b) los encargados de gestionar el proyecto tendían a prestar más atención a sus *propios* componentes favoritos; (c) los déficit y los retrasos en la transferencia de los fondos de contrapartida –aunque suponían un serio problema durante toda la implementación– liaron los presupuestos lo suficiente como para dar a los gestores del proyecto libertad para remodelar los proyectos a su gusto y reducirlos a proporciones más manejables.

(3) La relativa *facilidad* (o dificultad) de las tareas que los proyectos atribuyeron a las agencias influyeron en su capacidad de desempeño. Por ejemplo, las agencias dedicadas al agua encontraban el sistema rural de abastecimiento de agua más fácil que la irrigación, porque el agua exigía menos análisis y dependía menos de terceros fuera de su control –a saber, otras agencias y usuarios. Esto explica por qué la planificación y la instalación de sistemas rurales de abastecimiento de aguas solía funcionar mejor que la irrigación, e igualmente aclara el buen funcionamiento de la nueva agencia rural de abastecimiento de agua en Sergipe y, posteriormente, su mal desempeño en irrigación. Además, los objetivos y el nivel de los proyectos hizo las tareas más complicadas o poco gratificantes para algunas agencias –a saber, la canalización de los servicios del sector público hacia los más desfavorecidos, el deseo de confiar en tecnologías que necesiten menos capital para las infraestructuras y, en parte una reflexión de lo anterior, la preocupación por reducir los costes de unidad y alcanzar a un mayor número de gente.

(4) Cuando el rendimiento era bueno, la gestión del proyecto se ha visto sometida a *presiones* de "demandas" externas claramente identificables para obtener resultados, alcanzar a un número importante de personas, reducir costes o rendir cuentas de cualquier otro modo. Estas presiones no sólo provenían de los beneficiarios del proyecto, sino de gobernadores, otras agencias estatales, bancos de desarrollo, administraciones municipales, organizaciones no gubernamentales y el Banco Mundial. La entrada en escena de dichas presiones ayuda a explicar por qué a veces agencias mediocres tenían sorprendentes arrebatos de buen desempeño; la ausencia o la desaparición de dichas presiones también sirve para entender por qué agencias consideradas sólidas mostraban de repente un mal rendimiento.

(5) Las agencias con mejor desempeño, de modo rutinario, "tomaban el control" de tareas que pertenecían a otras agencias. En primer lugar, los excelentes gestores públicos al mando de las unidades de coordinación del proyecto no querían "únicamente" coordinar el trabajo de otras agencias, sino que pretendían "realizar las cosas" ellos mismos. En segundo lugar, los gestores tomaban el mando de las tareas frustrados por los trabajos lentos y de mala calidad realizados por la agenda designada para la ejecución; todo ello les proporcionó el control necesario sobre el ritmo, la calidad y el coste de la ejecución del proyecto, e hizo su trabajo menos vulnerable a la incertidumbre y a la mala voluntad. En

tercer lugar, los gobernadores poderosos y con ganas de trabajar, impacientes con la "falta de resultados" por parte de las agencias establecidas, a veces ayudaban a dar a los encargados del proyecto la excusa y los medios para tomar el control de otras agencias.

¿Cómo pudieron las agencias en un entorno "subdesarrollado" institucionalmente y sin experiencia en una tarea sencillamente hacerse con el control de las agencias establecidas y realizar un trabajo razonable? En primer lugar, algunas veces rompían las reglas y subcontrataban el trabajo a agencias públicas diferentes de las designadas, o a empresas privadas u organizaciones no gubernamentales; tuvieron más éxito en conseguir el desempeño de otras agencias, en otras palabras, *no* cuando estaban "coordinando" estas agencias sino cuando tenían poder para contratar o forzar a las agencias a hacer lo que se requería. En segundo lugar, cuando una unidad de proyecto u otra agencia ponía toda su atención y fondos escasos en los componentes que podía gestionar mejor, se reducía la complejidad y dificultad de los proyectos. En tercer lugar, las agencias que tomaban el control *disfrutaban* con las tareas que desagradaban a las agencias establecidas, lo que les daba a ellas y a su personal la ventaja de una elevada motivación, que a menudo resultaba ser más importante para el buen rendimiento que una dilatada experiencia con una actividad. Cuarto, debido a que los profesionales del sector público rotaban mucho entre agencias, las agencias que tomaban el control podían aprovechar la experiencia de *todos* los profesionales del sector público –obteniendo el traslado de algún especialista, a veces de la propia agencia sobre la que se había tomado el control. Ciertamente, crear una bolsa de expertos en la región del noroeste es tal vez una de las aportaciones más importantes de los proyectos en esta zona –no ponderada del todo porque proviene del exterior y por tanto no se recoge en la evaluación de agencias particularmente "inestables".

El fenómeno de la toma de control, y su asociación con un mejor rendimiento, arroja alguna luz sobre la cuestión de trabajar con agencias establecidas en lugar de crear unas nuevas. Aprendiendo de sus recientes experiencias, el Banco y los brasileños decidieron trabajar con agencias *establecidas* en los proyectos del noroeste –creando de cero únicamente una "modesta" unidad de coordinación de proyectos sin funciones ejecutivas. Sin embargo, los casos de la toma de control solían presentar un buen rendimiento que provenía de agencias *no* establecidas o especializadas en una actividad particular, y *no* pensadas en un principio para realizar el componente –así como gestores dinámicos que *no* deseaban desempeñar un papel "modesto" de coordinación. La importancia de la toma de control también sirve para explicar el porqué de tanta insatisfacción con la extensión agrícola, la investigación y el crédito: son componentes que presentan una dificultad mayor que otros a la hora de hacerse cargo de ellos. Por último, la toma de control no siempre iba asociada al buen rendimiento, y las agencias establecidas designadas en la valoración original no siempre lo hacían mal. Más bien, la toma de control y el buen desempeño quedaron vinculados en suficientes casos como para llamar la atención y requerir una explicación.

Mobilización de financiación adicional (capítulo 3)

Los proyectos con mejor rendimiento, o parte de ellos, provocaron con frecuencia la movilización de recursos complementarios muy por encima de lo que se esperaba en su valoración inicial –por parte de los gobernadores, directores de agencias, secretarios de

estado, alcaldes, bancos, o los propios beneficiarios. Estas iniciativas de movilización de recursos merecen una estrecha atención porque sucedieron en una época de extrema austeridad fiscal en Brasil, cuando resultaba difícil conseguir del gobierno brasileño fondos de contrapartida para los proyectos, y menos aún financiación *adicional* sin anticipar cantidad alguna. Veamos tres ejemplos de esta movilización de recursos.

(1) Un fondo de préstamo estatal para proyectos de obras en municipios se tradujo en una especie de impuesto sobre la plusvalía municipal con carácter informal en forma de tierra, materiales y vallado. (2) Un tope máximo impuesto por el Banco en el coste por hectárea para pozos entubados e irrigación ribereña dio lugar a que municipios y granjeros privados donasen tierras para su irrigación a pequeña escala en un innovador plan de distribución de costes. (3) Un sustancial margen de beneficio entre los dividendos que los bancos rurales pagaban por los depósitos de dinero y lo que ganaban prestándolo hizo que los bancos rurales practicasen una importante movilización de depósitos y se produjese un aumento de los préstamos a los pequeños granjeros. Curiosamente, ninguno de estos incentivos para movilizar recursos adicionales fue intencional, pero no hay motivo alguno por el cual no pudieran serlo.

Una gran parte de estos recursos adicionales llegó a través de la administración municipal. Sin embargo no tenían un papel formal en los proyectos de noroeste porque a menudo se contemplaban como clientelísticos y técnicamente inadecuados, lo que suele ser cierto. En cada categoría de ejemplos, algunos casos tenían que ver con los proyectos del noroeste, en otras ocasiones se relacionaban estos proyectos con otros y muy pocas veces estos proyectos no aparecían para nada, aunque sus rasgos y lugar de implementación presentaban características muy similares. Además, el modo en que las autoridades municipales fueron atraídas a la movilización de recursos, las transformó en una fuente de saludable presión externa sobre las agencias *estatales* para que éstas rindieran cuentas, acabasen sus tareas a tiempo, mantuviesen los costes reducidos y utilizasen estándares sencillos y que no exigiesen mucho capital. El personal del Banco ha intentado, muchas veces en vano, lograr los mismos resultados.

La preocupación del Banco sobre la movilización de recursos se ha concentrado casi exclusivamente en garantizar el compromiso de los fondos de contrapartida *antes* de que los proyectos comenzasen, así como en engatusar a las administraciones federales y estatales para que consiguiesen la financiación prometida durante la implementación. Los recursos complementarios movilizados en estos casos *no* se comprometieron de antemano: provinieron de una estructura de incentivos que hizo interesante para las instituciones y los ciudadanos contribuir una vez que el proyecto estaba en marcha y de un modo que no aumentaba la inflación o el déficit fiscal. Además, investigaciones patrocinadas por el Banco y por otras fuentes, han demostrado que la movilización del ahorro rural es fundamental para el desarrollo de instituciones financieras rurales sólidas que, a su vez, son críticas para el propio desarrollo agrícola. Pero los proyectos de desarrollo rural y agrícola del Banco no han vinculado la provisión de crédito a la movilización de depósitos, una vinculación que podría servir también para resolver el problema de unos tipos de interés excesivamente subvencionados.

La cuestión de la tierra (capítulo 4)

Si juntamos: (1) los casos que acabamos de explicar sobre la movilización de recursos adicionales para las tierras, (2) ciertos aspectos de la reforma agraria y de la colonización en Bahía, Ceara y Maranhao, y (3) la experiencia satisfactoria con la colonización y la compra de tierras por parte de cooperativas en Sergipe, se extraen lecciones importantes acerca de los terrenos. En estos casos existían diferencias en las características de la tenencia de tierras y en la disponibilidad de las mismas para expropiación o compra. No obstante, en todos ellos existe un denominador común que consistía en un modo de entender la colonización que resultaba más barato, más rápido, más descentralizado, más basado en la participación del colono, menos agresivo que la expropiación y más económicamente viable.

En primer lugar, los mercados rurales trabajaban mejor para los pequeños granjeros cuando las organizaciones locales (cooperativas, sindicatos, administración local) y los beneficiarios participaban en el proceso de búsqueda de terrenos, la decisión de adquirirlos y la determinación de su precio. En segundo lugar, este enfoque más descentralizado introdujo algunos mecanismos de control que actuaban frente a la connivencia entre grandes terratenientes y el estado. En tercer lugar, muchos casos satisfactorios de transmisión de terrenos (y de fructífero desarrollo agrícola) tuvieron lugar en el límite de "fronteras internas" en regiones *ya colonizadas*, donde el mercado prometía nítidos beneficios de la intensificación de la agricultura en cosechas de pequeños granjeros – tomates en Ibiapaba, naranjas en Sergipe, verduras cultivadas por irrigación en la región de Ireci en Bahía. Este rasgo particular contrasta con la idea habitual de que el aumento de valor de la tierra que acompaña al desarrollo y a la intensificación de su utilización no facilita las actuaciones de transmisión de tierras. En cuarto lugar, las oportunidades para la transmisión en las regiones más colonizadas se presentaban en pequeñas "parcelas" en lugar de en los grandes bloques de terreno que solían prever los planificadores para los proyectos de colonización. En quinto lugar, los buenos encargados de proyecto tenían mucho interés en hacer que los mercados rurales y otros mecanismos funcionasen de modo que "produjesen" parcelas de terreno a bajo coste o sin cargo alguno, porque (1) la legislación no permitía la expropiación de parcelas por debajo de 500 hectáreas, dejando la compra o la adquisición por donación como la única opción para adquirir parcelas pequeñas, y (2) se disponía de mayor financiación de proyectos para inversiones en infraestructura y servicios agrícolas que para adquisición de terrenos (por expropiación o compra). Sexto, la irrigación privada en pequeña escala asociada a la producción agrícola de alto valor era un rasgo notable de varios de los casos estudiados.

Las lecciones de estos casos sugieren mayores posibilidades para la transmisión de predios a granjeros sin tierra que las que refleja el *World Development Report*, de 1990 sobre pobreza. También influyen bastante en la nueva consideración de la "infraestructura rural" como la vía para originar un desarrollo rural orientado hacia la equidad. En la mayoría de los éxitos descritos anteriormente, las agencias del proyecto vincularon rigurosamente la dotación de carreteras e irrigación al proceso de adquisición de tierras y su transmisión a pequeños granjeros. El proyecto de Ibiapaba fue una excepción: el proyecto abasteció de carreteras y electricidad sin garantizar la distribución de la tierra, lo que provocó que la desigualdad en la tenencia de tierras resultase aún mayor que al principio del proyecto.

Investigación, extensión y desarrollo agrícola (capítulo 5)

Durante los episodios de divulgación de las variedades mejoradas, resultó que la naturaleza de las tareas de las agencias ejecutivas y el entorno al que se enfrentaban era sorprendentemente diferente del trabajo realizado en otras ocasiones. Desapareció la incapacidad crónica de los sistemas de extensión e investigación para colaborar; o bien, la coordinación entre la extensión y la investigación resultó *innecesaria* para que tuviese lugar la adaptación y la diseminación. Muchos de estos episodios se originaron en "campañas" contra las enfermedades de la cosecha y las plagas –el gorgojo de la planta del algodón en los estados productores, la enfermedad de la naranja en Sergipe y el hongo de la raíz de la banana en Paraíba– y transformó el entorno de la extensión e investigación en los modos que a continuación se exponen:

(1) La atención se centraba exclusivamente en *una sola cosecha*, o en *un solo problema* con esa cosecha. (2) Los resultados eran claramente *medibles*, las sanciones por bajo rendimiento eran elevadas y el desempeño se juzgaba en términos de *resultados* (por ejemplo, reducción en los niveles de incidencia de la plagas, número de plantas enfermas erradicadas). (3) A menudo entraban en acción personas poderosas que exigían en voz alta resultados –gobernadores, directores de otras agencias, alcaldes, asociaciones de granjeros, y funcionarios de alto nivel quienes se preocupaban por la gravedad de la repercusión que podría tener la pérdida de una cosecha en la recaudación fiscal del estado y en la economía agrícola de la región. (4) La tarea tenía *un comienzo y un final claro*, por lo general dentro del periodo de cuatro años del mandato de un gobernador y a veces incluso dentro del ciclo anual de la cosecha –es decir, sin salirse del ciclo de vida de uno a cinco años de los proyectos de DR. (5) La intensa actividad del sector público movilizaba alrededor de la cosecha en una región determinada, y durante un límite determinado de tiempo, garantizaba el buen suministro *de las aportaciones mejoradas* que resultaba tan problemática en épocas más rutinarias; a su vez, la reducción de las incertidumbres en el ciclo aportación-suministro, hizo la adopción más atractiva para los granjeros. (6) La propia *agencia* se sintió vigorizada e inculcada con un sentido de misión, gracias a tener un problema tan definido y tan dramático sobre el que trabajar, con resultados potencialmente más grandes y previsibles. (7) El *impulso* local desempeñó un papel importante como motor de estos episodios de divulgación agrícola y, de modo más amplio, de desarrollo microrregional. Aunque esta enumeración de características pueda parecer exclusiva de las campañas contra la enfermedad y la peste, varios otros casos de buen rendimiento gracias a sistemas de extensión e investigación agrícola resultaron poseer al menos parte de los mismos rasgos.

Las particularidades mencionadas contrastan drásticamente con aquellas que suelen presentar la investigación y la extensión. Por lo general, (1) el rendimiento se mide en términos de aportes o *inputs* –número de granjeros visitados, número de cursos dados, número de parcelas de demostración– a diferencia de los resultados o *outputs* como el índice de adopción de variedades mejoradas o los aumentos de la producción; (2) las agencias trabajan con una agenda *muy amplia* de cosechas y actividades, y por periodos de tiempo con *final abierto*, sin urgencias en la introducción de cualquier práctica o variedad mejorada; (3) con frecuencia, ni el sector público ni el privado son capaces de suministrar sin problemas los aportes mejorados, dentro del plazo previsto y a un coste razonable –

reduciendo así los beneficios que se derivarían de su adopción. En suma, las campañas anti enfermedades y otros episodios de mejor rendimiento redefinieron las tareas de extensión e investigación de modo que hicieron posible la obtención de un buen desempeño en las mismas agencias que no funcionaron bien con una agenda mucho mayor.

Conclusiones y recomendación

Los proyectos funcionaron mejor cuando (1) las agencias tenían más control sobre la calidad y el ritmo de la ejecución del proyecto, lo que adquirieron en parte desempeñando actividades destinadas a otras agencias –o subcontratándolas y supervisándolas; (2) las tareas de los proyectos eran especialmente "sencillas", o las nuevas agencias y unidades podían "adquirir experiencia" con primeros trabajos fáciles, o el proyecto se alteraba de tal modo que hacía sencillas las tareas complicadas; (3) los incentivos eran tales que se obtenía la financiación adicional de administraciones y beneficiarios durante la puesta en práctica del proyecto, y de un modo que daba como resultado proyectos de mejor calidad; (4) las agencias estaban sometidas a presión externa para rendir cuentas, sobre todas presiones por parte de los individuos que estaban en posición de exigir; y (5) había una combinación complementaria inusual de actuaciones por parte de las administraciones locales y estatal – la participación local para ayudar a reducir los costes y los retrasos, hace que las agencias estatales sean más transparentes y suscita una mayor utilización de materiales y mano de obra local.

Aunque la importancia de las *presiones de demanda* para inducir un buen desempeño no es un hallazgo nuevo, el Banco u otros donantes acostumbran a adoptar un enfoque de "oferta" en la concepción de los proyectos –dedicándose normalmente a fortalecer la capacidad de determinadas agencias. Aunque el reino de la demanda pueda parecer fuera del alcance de los funcionarios del proyecto, la experiencia estudiada facilita numerosos ejemplos de cómo las agencias podían estar sometidas a este tipo de presiones de demanda. Dos sugerencias específicas son:

- Habría que intentar conseguir un mayor apoyo para los proyectos por parte de los "buenos" gobernadores y otros dirigentes electos dividiendo los periodos de planificación y ejecución en ciclos de cuatro años coincidentes con los de sus mandatos. Estos dirigentes podrían escoger de un "menú" de posibles actividades que el Banco respaldaría, cosa que ya hicieron muchos gobernadores al apoyar sólo los componentes que les parecían mejores y a veces al recaudar fondos complementarios para ellos. Debería existir la flexibilidad que permita a un estado escoger sistemas rurales de abastecimiento de aguas y a otros planes de créditos para pequeños granjeros –al igual que hicieron los gobernadores de Sergipe y de Pernambuco respectivamente. Esto contrasta con la concepción actual de los proyectos, en la cual el gran número de componentes y los largos periodos de ejecución dan lugar a que los dirigentes electos pierdan el interés, o utilicen los recursos del proyecto simplemente para cumplir con las necesidades presupuestarias a corto plazo o para saldar deudas políticas.

- Sería aconsejable que las agencias encargadas de la ejecución estuviesen sometidas a "impactos" de demanda canalizando una parte de su financiación a través de los "usuarios" de sus servicios –no sólo los grupos de beneficiarios, sino otras agencias públicas, bancos

de desarrollo, administraciones municipales. Al igual que los directores que tomaban el control subcontrataban lo que no podían hacer ellos mismos o se lo ordenaban a las agencias ejecutivas, los demandantes "contratarían" a las agencias suministradoras sus servicios. La financiación de las agencias suministradoras a través de los usuarios también aportaría al entorno del proyecto los rasgos de los casos que obtuvieron buenos resultados: tareas estrechamente delimitadas, niveles medibles de desempeño y sanciones claras por no alcanzar el rendimiento previsto.

Es aconsejable elegir primero las actividades para su financiación y luego asignarlas a una determinada agencia conforme a su relativa *facilidad o dificultad*. Algunos ejemplos de posibles tareas "fáciles" –al menos para empezar– son las campañas para combatir epidemias de plagas y enfermedades de las cosechas, la instalación de sencillos sistemas de abastecimiento de aguas y algunas formas de adquisición de tierras. Es más, dado el nuevo interés en infraestructura rural, ha de reconocerse que las agencias de infraestructura establecidas suelen rendir bastante mal en las tareas que les asignan los proyectos bancarios de esta naturaleza; otras agencias, con menos experiencia o especialización, a menudo lo hacen mejor. Esto sugiere que, a veces, tales actividades deberían ubicarse fuera de su tradicional morada burocrática para alojarse, quizás sólo temporalmente, en agencias "inadecuadas" o incluso nuevas unidades –si éstas están más motivadas por razón de afinidad o de presiones externas para hacerlo mejor.

Con respecto a las lecciones que se pueden extraer de la experiencia de la *toma de control* en general, (1) una *sola* agencia debería tener poder exclusivo sobre un proyecto, independientemente de si las tareas son muchas o pocas, de si la agencia es nueva o ya existente, o de si es una agencia ejecutiva o una unidad de coordinación; y (2) esta única agencia debería tener los medios políticos y financieros para realizar por sí sola las tareas de los proyectos o para subcontratarlos –a otras agencias públicas, empresas privadas o organizaciones no gubernamentales. El aprendizaje de la experiencia de control, en otras palabras, *no* es que (1) el Banco vuelva a crear nuevas y poderosas oficinas paraestatales; *ni* (2) que las unidades de proyecto (a diferencia de otras agencias) tengan necesariamente las facultades para actuar por ellas mismas; *ni* (3) que el número de tareas simplemente se reduzca –aunque no sería un mal principio.

Sobre la base de los hallazgos mencionados, las conclusiones operativas para la *investigación y la extensión* están bastante claras. (1) Se recomienda que los proyectos favorezcan el monocultivo u otras intervenciones muy delimitadas, con un principio y un fin claro, y que tiendan a obtener resultados medibles en términos de aportes (*output*). Aunque el apoyo de amplio espectro que se presta en la actualidad está en línea con el reciente énfasis en la investigación de sistemas agrícolas, es al mismo tiempo una carga desde el punto de vista organizativo; esta clase de apoyo es más apropiada en proyectos dedicados a erigir *una sola* agencia durante un largo periodo de tiempo –como el fructífero apoyo del Banco al organismo paraestatal de investigación agrícola de Brasil, EMBRAPA, durante muchos años. (2) Los proyectos deberían financiar la investigación y la extensión al menos parcialmente a través de "demandantes" ya que ellos dan más valor al trabajo aplicado y a la divulgación que las agencias de investigación. (3) Es aconsejable que los proyectos financien a los centros de investigación para que divulguen más ampliamente una o dos de sus mejores conquistas.

En un sentido más general, el Banco debería (1) adoptar un enfoque más "urbano" en sus proyectos rurales –al igual que en sus proyectos de "ciudades intermedias" in Brasil y en otras partes– recurriendo a fondos paralelos y a otros incentivos para (a) aprovechar los recursos y la mentalidad empresarial orientada hacia el desarrollo que estén disponibles en el ámbito local, y (b) ubicar ciertas funciones en un nivel en el que funcionen mejor; (2) prestar más atención a la vinculación de los préstamos a la agricultura campesina con la movilización del ahorro rural, lo que tal vez requiera proyectos centrados exclusivamente en instituciones financieras rurales y *no*, por tanto, insertados en proyectos de desarrollo agrícola; y (3) actuar sobre las miles de posibilidades de mediación en la transmisión de tierras a los campesinos para lograr una agricultura productiva más descentralizada, sobre todo en conjunto con la dotación de carreteras y sistemas de irrigación.

Notas

¹ Al comentar un borrador del presente informe, la Secretaría para Desarrollo Regional de la Oficina del Presidente destacó el hecho de que en este estudio no se sigue el enfoque habitual que utiliza el Banco Mundial a la hora de analizar los proyectos que financia. Como se explica a lo largo del texto, el estudio no es, intencionadamente, una evaluación de los proyectos del noroeste, sino que los ha analizado con una cuestión determinada en mente y con la intención de llegar a conclusiones de utilidad general fuera de la esfera del DR y de la del Banco. A la Secretaría le hubiera gustado ver también un tratamiento más completo de varios temas (el contexto cultural, político, económico y social de la región y del país; la relación del debate sobre el control con el tema de la gestión y la distribución de recursos entre los componentes; la relación del buen desempeño con diferentes grupos sociales como los terratenientes, ocupantes, aparceros, campesinos arrendados; la relación del éxito del monocultivo con el tema de la distribución de mercado; información sobre qué proyectos funcionaron bien en términos de gastar un menor porcentaje de tareas de proyecto en administración). No podemos estar más de acuerdo en que estos asuntos merecían un tratamiento más completo, pero las restricciones temporales, los recursos financieros y la extensión del informe definitivo nos impidieron hacerlo. Convenimos en que se trata de temas de importancia y refrendaríamos la necesidad de mayor evaluación, como la Secretaría sugiere, sobre los proyectos conjuntos del Banco Mundial y la administración brasileña en la región del noroeste. A la Secretaría también le hubiera interesado una investigación de los componentes en los que la coordinación interna entre agencias no funcionó bien. En este informe no nos hemos detenido en el análisis del mal funcionamiento de los componentes, en parte porque ya lo hemos hecho de forma más general en otros estudios de evaluación, en especial el informe de 1988 de la OED sobre la experiencia (global) con el DR. Más en el sentido de lo que quiere la Secretaría, el presente informe describe lo que ha funcionado bien en medio de los tipos de fallos más frecuentes, por ejemplo, la entrega oportuna de créditos para la siembra, la colaboración entre extensión e investigación, los proyectos o componentes realizados a tiempo. Una serie de auditorías de la OED han tratado sobre los problemas de los proyectos individuales. Este trabajo no sustituye a una evaluación de la cartera de proyectos, ni a un estudio de la región noroeste de Brasil, sino que utiliza la enorme muestra de proyectos relacionados para facilitar indicadores al Banco y a los economistas del desarrollo sobre la concepción eficaz del proyecto para prestar ayuda a las zonas rurales más desfavorecidas.

² Alagoas, Bahía, Ceará, Maranhao, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, y Minas Gerais. Véase la nota 3 en el capítulo 1 para una explicación de por qué el estado de Minas Gerais, que no pertenece a la región del noroeste, se incluyó en estos proyectos dedicados a esa zona.

³ La Oficina Regional del Banco apunta que la "segunda generación" de proyectos se ha replanteado. Las lecciones que se extraen de este informe proceden de los proyectos de primera y segunda generación, tal y como se ejecutaron en un principio. La Oficina también ha comentado que "la implementación de la 'segunda generación' está sólo, como mucho, a mitad de camino y se ha distorsionado mucho debido a problemas financieros, las conclusiones alcanzadas sacadas de la experiencia de dicha generación no están, en gran parte, relacionadas con la concepción del proyecto".

⁴ Apoio para Pequenas Comunidades Rurais (Apoyo a pequeñas comunidades rurales).