



## RESULTADOS DEL BIRF

### Salir de la pobreza en el nordeste de Brasil

#### DESAFÍO

Desde comienzos del siglo XIX, la desigual distribución del ingreso y la propiedad, la degradación del suelo y las graves sequías han creado un círculo vicioso de la pobreza en el nordeste de Brasil. Alrededor del 39% de las familias rurales pobres vive con apenas US\$1,48 al día. Los esfuerzos, que desde la década de 1960, se han orientado a la redistribución de las tierras no han obtenido resultados del todo satisfactorios, debido a la centralización y lentitud de muchas instituciones, así como a la ausencia de incentivos a la propiedad. A su vez, esto ha generado brotes de violencia e interminables litigios por los predios en cuestión. Además de las dificultades económicas, la mitad del territorio es de tipo semiárido, con sequías extensas y frecuentes, suelos poco fértiles y alta tasa de evaporación. La vegetación típica es la catinga, bioma adaptada al clima extremo. En esta zona, más grande que Europa occidental, viven alrededor de 53 millones de personas o la cuarta parte de la población del país. A pesar de algunos avances importantes, quedan grandes desafíos que superar para lograr un crecimiento económico sostenible y oportunidades reales de reducir la pobreza y la desigualdad.

#### ESTRATEGIA

Para alcanzar resultados satisfactorios en esta región es necesario superar la pobreza y la inequidad, promover la diversificación agrícola y ampliar el uso sostenible de los recursos hídricos. Entre 1985 y 1993, se puso en marcha el Programa para el Desarrollo Rural del Nordeste (NRDP, por sus siglas en inglés), iniciativa de gran envergadura que operó 10 proyectos en 10 estados de la región, con el respaldo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Fue dentro de este plan donde nació, en 1993, el pequeño, pero innovador Programa para la Reducción de la Pobreza Rural que inicialmente se ejecutó como medida experimental. Desde hace ya casi tres décadas, se ha ampliado a 26 proyectos distintos que incluyen la participación de la comunidad. Esta

audaz reformulación del NRDP incluyó mecanismos que propician la participación de agrupaciones sociales como agentes de crecimiento económico e introdujo nuevas innovaciones y modificaciones para eliminar todo aquello que no apuntara en esa dirección.

**39%** de la población de la región vive con US\$1,48 al día.

Los principios rectores del Programa de Reducción de la Pobreza Rural son: promoción de la

descentralización

institucional; transferencia directa de fondos, y colaboración con las autoridades locales y la sociedad civil. También se busca fomentar la transparencia y la implicación de las comunidades, así como el uso de mecanismos confiables de focalización, por medio de préstamos del Estado.

El crecimiento del NRDP se debió al aumento en el número de préstamos, de beneficiarios y de la cobertura geográfica, gracias al patrocinio del BIRF y la cofinanciación de prestatarios y favorecidos. Los gobiernos locales y estatales han puesto en marcha mecanismos de gobernabilidad inclusivos y participativos para asignar o transferir fondos desde otros programas estatales y federales hacia la población rural y, más recientemente, para integrar iniciativas que se ejecutan en distintos sectores y potenciar así su impacto en la lucha contra la pobreza.

**80%** de la comunidad con derecho a voto en la toma de decisiones sobre asuntos relacionados con el proyecto.

De esa manera, el programa trabaja directamente con asociaciones de trabajadores agrícolas pobres, al tiempo que moviliza a un creciente número de asociados

públicos y privados –municipios, organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas públicas y privadas y colectividades religiosas– a fin de



aumentar la cobertura, explotar habilidades especiales y fortalecer a la ciudadanía.

Para ello, se aplica un mecanismo básico de consejos municipales descentralizados e inclusivos, en el que los representantes de la comunidad tienen el 80% de los derechos de voto y el municipio, el 20% restante. Hoy en día, este esquema ha conseguido cobertura global en muchos de los estados de la región. De esta manera, se espera que la colaboración de los consejos con los gobiernos municipales en materia de planificación de las actividades y asignación de recursos mejore la eficiencia de dichas tareas e introduzca la sostenibilidad institucional a largo plazo.

## RESULTADOS

**El Programa de Reducción de la Pobreza Rural ha auspiciado casi 60.000 pequeños proyectos de inversión en infraestructura básica de los Proyectos para la Reducción y Alivio de la Pobreza (entre 1993 y 2009).** El apoyo financiero del BIRF, por US\$2.000 millones (de un total de US\$2.500 millones aportados entre prestatarios y donantes), permitió la entrega de beneficios productivos y sociales destinados a satisfacer las necesidades de más de 13 millones de personas.

De igual manera, la iniciativa mejoró el acceso a agua y electricidad. Entre 1993 y 2005, unos 650.000 hogares recibieron suministro eléctrico y 802.000, abastecimiento de agua, gracias a una inversión de US\$1,434 millones.

Algunos datos anecdóticos obtenidos al evaluar el impacto de estas actividades apuntan a un mejoramiento notable en la calidad de vida y el bienestar de las familias. Esto se traduce en el aumento del acceso a educación y salud; la menor incidencia de varias enfermedades comunes, como diarrea, hepatitis, asma, y el mal de Chagas, y la reducción de la tasa de mortalidad infantil. (véase en el recuadro el testimonio de una beneficiaria).

### Fazenda Itariri, Bahía

“Antes vivíamos en carpas en terrenos ajenos o en cobertizos alquilados. Sólo podíamos trabajar uno o dos días a la semana y los niños siempre estaban enfermos. Realmente pasábamos hambre. Pero hoy en día, ya son dos años desde que tenemos nuestros propios terrenos y estamos mucho mejor. Es como

salir del infierno para ir al paraíso. Ahora tenemos una hermosa casa y hay trabajo para toda la familia. También hay una escuela aquí, justo al frente. Comemos a diario y todos pueden trabajar. Por la noche, vamos a la escuela que tiene electricidad gracias a la batería de un tractor. En la mañana tenemos que empujar el tractor porque se le ha agotado la batería, pero es nuestro tractor. La escuela la construimos entre toda la comunidad y la municipalidad paga el sueldo del maestro. Nuestra vida ha mejorado muchísimo”.

–Sra. Josinete de Jesus, Fazenda Itariri, Conde, estado de Bahía, enero de 2003.

**Entre 2002 y 2008, más de 40.000 familias rurales sin tierra se convirtieron en propietarias gracias a Crédito Fundiário, programa que permitió acceso a préstamos y capital para inversión a través de donaciones complementarias.** La iniciativa también mejoró los ingresos. La evaluación del impacto realizada en 2006 indicó que en un período de seis a siete años, los beneficiarios vieron aumentar sus activos personales en un promedio de US\$2.076, cifra que equivale a un incremento del 100% respecto de sus posesiones antes de la ejecución del programa. De igual manera, los ingresos anuales crecieron en US\$669 o un aumento real del 46% del ingreso neto promedio obtenido en el año anterior a la operación.

Entre 2002 y 2009, unas 6.400 mujeres jefas de hogar obtuvieron acceso a tierras, cifra que equivale al 16% del número total de beneficiarios. Cabe destacar que el incremento en los ingresos se originó principalmente en la explotación agrícola de los terrenos adquiridos. Las zonas de cultivo aumentaron en 20 hectáreas, la asistencia técnica y los créditos crecieron en 60% y el uso de mano de obra animal o mecánica en 10%. Por último, la tasa de reembolso es excepcionalmente alta: 97,6%.



# 6.400

familias, encabezadas por mujeres, con acceso a predios entre 2002-09 gracias al Programa de Créditos para la Adquisición de Tierras.

**Los impactos del Programa de Reducción de la Pobreza Rural en el capital social y en el buen gobierno local han sido sólidos, positivos, estadísticamente significativos y**

**sostenibles.** Hoy en día existen consejos municipales en 1.500 de los 1.686 municipios de la Región Nordeste. Los mecanismos institucionales que se idearon para este programa también han sido aplicados en otros planes de desarrollo local y comunitario. Además, la legislación brasileña actualmente incorpora muchos elementos de esta perspectiva. Las agrupaciones de campesinos pobres de la región han demostrado una excelente capacidad para decidir sobre las prioridades que les atañen y para formular, ejecutar, operar y mantener sus inversiones con los fondos que reciben directamente en una cuenta bancaria. La descentralización de los procesos de inversión, toma de decisiones e implementación, ahora en manos de los estados, municipios y grupos vecinales, ha optimizado la eficacia y la rendición de cuentas. También se ha fortalecido el capital social y enriquecido los resultados generales en la región.

## CONTRIBUCIÓN DEL BIRF

- Desde la década de 1970, el Banco Mundial ha aportado más de US\$2.200 millones para el financiamiento de 48 proyectos de fomento o disminución de la pobreza rural en la Región Nordeste de Brasil. En 2005, se realizó una completa evaluación, que incluyó la revisión de 73 estudios, para conocer su verdadero impacto en la infraestructura, salud y capital físico y social.
- Asimismo, apoyó el diseño y la aplicación de grandes campañas de concienciación destinadas a informar a la población más pobre, con frecuencia analfabeta, sobre la importancia del proyecto.
- En el marco de la reformulación del programa en 1993, el Banco invitó a los Gobernadores de los estados que componen la región y a representantes del Gobierno federal a una

visita al proyecto Solidaridad, que se ejecutaba entonces en México.

- La visita influyó considerablemente en que las autoridades brasileñas y el personal de la institución decidieran aplicar las metodologías de desarrollo impulsado por la comunidad en las actividades del programa. La descentralización se aplicó también al BIRF, que abrió una oficina en Recife en 1974. Esta fue decisiva en las tres décadas de colaboración con las autoridades gubernamentales, las asociaciones rurales y la sociedad civil en todo lo relativo al diseño y la ejecución del plan, así como en el intercambio de ideas. La oficina de Recife está desde entonces integrada a la oficina del Banco Mundial en Brasilia.

## ASOCIADOS

El Banco Mundial ha trabajado estrechamente tanto con el Gobierno de Brasil y sus organismos como, más recientemente, con los niveles administrativos subnacionales. Siempre en un contexto de cooperación y entendimiento, ha colaborado en la formulación de diversas estrategias en los ámbitos de desarrollo agrícola sostenible, protección y gestión de los recursos naturales, salud, educación e infraestructura.

# 802.000

hogares con acceso a agua entre 1993-2005.

Los gobiernos estatales participan también en la identificación, elaboración, valoración y

ejecución de las iniciativas, así como en su supervisión y evaluación. Por su parte, los gobiernos federales se involucran en la preparación de la Estrategia de asistencia al país a través de la emisión de garantías, la supervisión de la solidez fiscal de los estados y la integración de sus propios planes en el Programa de Reducción de la Pobreza Rural.

Los municipios y las comunidades han tenido una intervención muy significativa en la ejecución de muchas actividades como agentes de su propio progreso económico y social. Las ONG también han cooperado con asistencia técnica.



El Programa de Cooperación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha colaborado durante varios años en revisiones conjuntas, y en la preparación y evaluación de proyectos. De igual manera, desde hace varios años, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) ha prestado asistencia técnica directamente a los estados.

Otros asociados del Programa de Créditos para la Adquisición de Tierras son la Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas, gobiernos estatales, sindicatos de trabajadores rurales locales y estatales, el Banco de Brasil, el Banco del Nordeste de Brasil, ONG y universidades.

## DESARROLLO Y REPRODUCCIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS

Los principios de este enfoque inclusivo y participativo han demostrado su eficacia a la hora de superar déficits históricos de capital social, al recuperarlo paulatinamente como medio para salir de la pobreza, como lo describe el recuadro a continuación.

### La comunidad como agente de desarrollo

**Generar demanda e identificación con el proyecto.** La propia comunidad selecciona los grupos de beneficiarios, quienes se identifican entonces con una necesidad común y trabajan en conjunto para suplirla.

**Poder para tomar decisiones propias.** Las agrupaciones tienen una cuenta bancaria cuyos recursos deben administrar, lo que refuerza su autonomía y autoestima. Esto también tiene buenos resultados al reducir la captura de beneficios por parte de grupos más privilegiados, disminuye el riesgo de fraude y corrupción y asegura la sostenibilidad de las inversiones más allá de la intervención de las instituciones.

**Apoyo y confianza proactiva del Gobierno.** El compromiso de las altas autoridades gubernamentales y la necesidad de obtener resultados en terreno es otra condición fundamental para que este método produzca resultados satisfactorios.

**Claridad en los acuerdos, definición de roles y responsabilidades.** El principio de que hay pocas

reglas, pero las que hay se cumplen, funciona. Los requisitos más estrictos son los relacionados con la transferencia directa de recursos a los grupos de receptores. Otra norma importante es que debe haber un acuerdo claro entre los beneficiarios sobre cómo implementar y mantener las inversiones.

**Enfoque participativo.** El compromiso de los propios beneficiarios en la toma de decisiones garantiza la sostenibilidad institucional a largo plazo.

Esta metodología y la implicación clave de las organizaciones de agricultores en las inversiones locales, emblema del programa, han sido repetidas en al menos dos proyectos de fomento que el BIRF financia en los estados de Sao Paulo y Paraná, el Proyecto de Acceso al Mercado y Desarrollo Rural Sostenible (P108443) y el Proyecto de Desarrollo Regional de Paraná (P097305).

## PRÓXIMOS PASOS

Para que este método de trabajo rinda frutos sociales y económicos, se requiere un compromiso a largo plazo. Los gobiernos locales son parte crucial de estrategias productivas y sostenibles, pero antes de la reintegración con autoridades locales y regionales, los programas deben institucionalizar mecanismos de gobierno participativo.

La experiencia muestra que para llegar de manera eficaz a los más necesitados, la ampliación de las actividades debe incluir mecanismos de integración en otros programas y proyectos. En el caso del Nordeste de Brasil, por cada US\$1 de financiamiento del BIRF, cuatro estados movilizaron entre US\$5 y US\$10 de otras iniciativas.

En el marco de esta iniciativa, las agrupaciones de beneficiarios que pusieron en marcha gran número de subproyectos de infraestructura y uno de producción, ya están casi listas para graduarse. Esto demuestra que la cobertura de servicios básicos de agua y electricidad ha mejorado y que la demanda aumenta con las nuevas oportunidades económicas. Los subproyectos productivos son, desde luego, más complejos y más heterogéneos. En el caso de los productos agrícolas, los agricultores profundizaron su conocimiento sobre la cantidad, la calidad y la previsibilidad requerida



por los compradores. Asimismo, es necesario crear o fortalecer los vínculos con las instituciones formales de crédito además de intensificar las actividades de asistencia técnica. Existen ejemplos alentadores, como experiencias anteriores con grandes empresas (por ejemplo, Carrefour o Wal-Mart) y la instalación de oficinas a nivel local de unidades técnicas estatales que facilitan la asistencia y mejoran la supervisión, acercando esos servicios a los beneficiarios.

El éxito de los subproyectos da cuenta también del aprendizaje práctico que ya es el sello de los 30 años de lucha contra la pobreza en la Región Nordeste de Brasil. De esta manera, el BIRF y la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés) están analizando la posibilidad de combinar la experiencia de esta última en la industria agroalimentaria con los conocimientos en desarrollo del primero a fin de reforzar los vínculos de los pequeños productores con los mercados nacionales e internacionales. Un candidato interesante es el cacao orgánico, producto cultivado por unas 31 comunidades en alrededor de 3.250 hectáreas.

Marzo de 2010