

**MEJORES PRÁCTICAS Y ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN PARA
FOMENTAR LA GENERACIÓN DE EMPLEO RURAL NO AGRÍCOLA
EN AMÉRICA LATINA**

**Germán Escobar
Thomas Reardon
Julio A. Berdegué¹**

¹ Germán Escobar, RIMISP. Thomas Reardon, Michigan State University y Julio A. Berdegué, RIMISP.

1. INTRODUCCION

Este artículo presenta los resultados del proyecto 'Mejores prácticas y estrategias para fomentar la generación de empleo no agrícola en el desarrollo rural de América Latina', que contó con el respaldo de DFID-Banco Mundial y fue ejecutado por RIMISP (Chile). Su objetivo es dar cuenta de las mejores prácticas y estrategias para fomentar el ERNA(ERNA), surgidas de la experiencia de diversos programas de desarrollo de la región.

En este trabajo, el término 'no agrícola' se utiliza referido a sectores manufactureros o de servicios. Se debe observar que el sector fabril incluye el procesamiento de productos agrícolas y los servicios, el comercio de productos agrícolas, entre otras cosas. Por ello, la categorización sectorial de una actividad implica solamente la naturaleza del producto y los tipos de factores usados en el proceso productivo. El término 'empleo' significa un trabajo independiente o asalariado. Dicho empleo puede ocurrir en cualquier lugar del espacio rural: el hogar, la parcela o terreno agrícola, un pueblo rural. Esta definición no es restrictiva en cuanto a escala (una enorme fábrica o una persona que trabaja sola) o tecnología (tradicional o moderna, basada en el capital o el trabajo). El término 'rural' significa el espacio combinado del 'campo' y las 'áreas rurales-urbanas' (aldeas y pueblos rurales; algunos diseños de proyectos/programas incluyen en el área rural más amplia las ciudades intermedias ligadas estrechamente a las áreas rurales que las rodean).

El enfoque general de nuestro análisis es deductivo, dado que éste se basa en una gama de proyectos y programas recientes que se han realizado en terreno, en la formulación de numerosas preguntas y en la deducción de las mejores prácticas y estrategias.

Las siguientes son las preguntas que ordenan esta reflexión:

- Las intervenciones destinadas a promover el ERNA deberían estimular, en general, el desarrollo económico local. ¿De qué forma la intervención garantiza que así será?
- Las intervenciones destinadas a promover el ERNA deberían estar orientadas al mercado. ¿De qué forma la intervención promueve los vínculos con la demanda del mercado?
- Las intervenciones destinadas a promover el ERNA deberían mejorar toda la cadena de la oferta (desde el acceso a los insumos hasta la producción de empleos rurales no agrícolas, la comercialización y distribución) de los productos derivados del ERNA. ¿De qué forma la intervención cumple con este objetivo?

- Las intervenciones destinadas a promover el ERNA deberían originar un desarrollo continuado y sustentable basado en el mercado, incluso después de que haya terminado el proyecto o programa. ¿Qué medidas se han adoptado para que ello ocurra?

Tanto los autores como quienes realizaron los 28 estudios de caso (sus nombres y los de los informes presentados por ellos se detallan en las referencias), además de los 950 participantes de una concurrencia videoconferencia, hicieron preguntas tanto relacionadas con proyectos/programas específicos como más generales, estableciendo así los resultados que se presentan en este artículo. La manera de trabajar fue la siguiente:

En primer lugar, se seleccionaron seis proyectos/programas en los que se completaron estudios de caso 'comisionados', utilizando la opinión de expertos nacionales e internacionales vertidas en un taller que se llevó a cabo en febrero de 2001, donde se seleccionaron expertos nacionales. Los criterios de selección de los proyectos/programas se basaron en casos en que los proyectos parecían exitosos en sus respuestas operacionales a las cuatro preguntas planteadas anteriormente. La selección final incluyó intervenciones en Brasil, Chile, Honduras, México y Perú. Equipos de dos personas (un autor nacional y un representante del equipo de RIMISP) realizaron breves estudios en terreno durante los meses de marzo-mayo de 2001. Los estudios fueron recibidos y sintetizados en junio-julio.

En segundo lugar, se seleccionaron ocho estudios de caso que participaron en un concurso de intervenciones (proyectos y programas) que respondían a los criterios señalados precedentemente. Dichos estudios fueron seleccionados en una competencia abierta (llamado a concurso) realizada a través de Internet los meses de julio-agosto. Se recibieron 35 documentos, de los cuales se eligieron los ocho mejores trabajos. Los 14 estudios mencionados (6 comisionados y 8 estudios que compitieron) se describen en una Tabla Resumen 1-4 de la sección 2.

En tercer lugar, los 14 estudios precedentes más otros seis resúmenes de proyectos de IFAD (que destacaban las intervenciones destinadas a promover el ERNA), más la síntesis de los primeros seis estudios (comisionados), fueron presentados como información de base para una conferencia electrónica que convocó a más de 950 participantes (entre los que se encontraban profesores, encargados de formular políticas y profesionales del área del desarrollo rural), que se llevó a cabo en septiembre/octubre de 2001. Las preguntas que guiaron esta conferencia fueron las mismas formuladas anteriormente.

Este documento resume las respuestas operacionales a las cuatro preguntas formuladas y establece sus consecuencias prácticas para el diseño de políticas, proyectos y programas destinados a fomentar el ERNA. Su contenido es el siguiente:

La sección 2 resume las características claves de los 14 proyectos estudiados. La sección 3 establece los resultados y ejemplos extraídos de los proyectos, en

respuesta a las cuatro preguntas formuladas más arriba. La sección 4 resume las consecuencias.

2. CARACTERÍSTICAS DE LAS INTERVENCIONES ESTUDIADAS

2.1 Características básicas de las intervenciones

Las Tablas 1 y 2 presentan las características básicas de las intervenciones estudiadas. Si bien esta información no se puede interpretar como una representación estadística de las características de los proyectos desarrollados en América Latina que se concentran en el ERNA, consideramos que éstas son muy representativas. La Tabla 1 describe los seis estudios comisionados y la Tabla 2, los ocho estudios que compitieron.

Primero, la mayoría de las intervenciones son 'proyectos' que corresponden aproximadamente a un proyecto, una actividad (por ejemplo, fabricación de queso). Tres de las intervenciones son 'programas' que comprenden varias actividades y/o proyectos. La distinción es, por supuesto, un poco artificial.

Segundo, casi todas las intervenciones comenzaron en los años 90. La mayoría de los estudios no especificaban la fecha de término de la intervención (sólo dos lo hicieron). Ello refleja el hecho de que los proyectos de ERNA eran menos comunes antes de la década de los noventa.

Tercero, aunque no podemos decir si la muestra de intervenciones es estadísticamente representativa, cabe observar que 4 de los 14 casos elegidos son de Brasil, cifra que coincide aproximadamente con el porcentaje de habitantes del país en relación con los países latinoamericanos y del Caribe. Perú tiene otros 4 debido a la densidad de los proyectos innovadores que se están llevando a cabo en el país (tal vez ello se deba a su condición intermedia en términos de economía y formación institucional). Además, la mayoría de las intervenciones son específicas para una 'región' (Estado, Departamento, es decir, un subconjunto del país), pero unas cuantas son nacionales. De las intervenciones regionales, más o menos la mitad se relacionan con municipalidades.

Cuarto, 8 de los 14 estudios se refieren al procesamiento de alimentos. El resto se concentra en la fabricación de productos no alimenticios (5 de 14) y servicios (principalmente turismo, en 2 casos). Este balance refleja el interés de las comunidades locales por agregar valor a la producción básica y el reconocimiento de que los alimentos procesados son demandados por los consumidores urbanos con mayores ingresos. En consecuencia, cerca de un 80% de las intervenciones se concentran en los productos manufacturados en vez de los servicios. Ello no es consecuente con la composición de los ingresos del ERNA en áreas rurales de los países latinoamericanos, los cuales concentran cerca de un 70% en servicios (Reardon y otros, 2001).

Además, casi todos los proyectos se centran en el trabajo independiente más que en los empleos asalariados en el sector rural no agrícola. Nuevamente, ello no concuerda con la importancia del trabajo asalariado en el sector rural no agrícola, que aproximadamente llega a la mitad (Reardon y otros, 2001) de la ocupación rural.

El hecho de que los proyectos se inclinen hacia los productos manufacturados, el trabajo independiente y dejen de lado el sector servicios y el trabajo asalariado, significa que existen espacios de mejoramiento. Esta falta de concordancia probablemente se deba a los actuales enfoques de los proyectos que reflejan los sesgos imperantes o el conocimiento convencional sobre cómo debería ser 'un buen desarrollo rural', donde se cree que el 'trabajo independiente en manufacturas', especialmente si se relaciona con la producción básica del propio agricultor, es 'mejor' que el 'trabajo asalariado en el sector servicios', en términos del mejoramiento del bienestar. En los círculos de desarrollo rural, el trabajo asalariado 'huele' a explotación de los trabajadores por parte de empleadores abusivos (una imagen que en algunas ocasiones podría resultar una realidad). Una segunda razón para dicho enfoque es que los encargados de los proyectos tal vez no estén informados de los resultados de investigaciones empíricas recientes sobre la actual composición del ERNA en América Latina.

Quinto, la mayoría de las intervenciones se concentran en el mercado urbano regional (es decir, la ciudad intermedia que está cerca del área rural a la cual prestan servicios); una de ellas está centrada en las adquisiciones del gobierno nacional y otras tres están concentradas en el mercado exportador. Este balance refleja el reconocimiento de que los mercados rurales son relativamente poco prometedores debido a los bajos ingresos y a la falta de crecimiento, mientras que los mercados urbanos regionales tienen consumidores con mayores ingresos que buscan alimentos procesados, productos manufacturados livianos y servicios como el turismo.

Sexto, casi todas las intervenciones trabajan con organizaciones económicas rurales, como las organizaciones y asociaciones económicas. Unas cuantas se relacionan directamente con trabajadores o empresas independientes. Ello refleja el reconocimiento de que los proyectos ahorran tiempo y dinero cuando trabajan con un grupo debido a las economías de escala y, también, a la necesidad de una masa crítica para determinadas acciones como el etiquetado de productos; que ciertos bienes de capital no se pueden dividir (como las plantas procesadoras de leche); que la planificación y acción colectivas fomentan el conocimiento y entregan un incentivo para buscar el cambio y que los grupos más grandes pueden entregar una masa crítica más efectiva de productos a un mercado, creando con ello demanda y reconocimiento del producto.

Además, la mayoría de los proyectos de procesamiento de alimentos ponen especial énfasis en el trabajo con mujeres empresarias, pero no existe limitación de género en ninguno de estos proyectos.

Séptimo, 5 de los 14 estudios son implementados por los gobiernos municipales, 4 por gobiernos estatales/regionales, 5 por ONG y 3 por gobiernos nacionales. Esta composición refleja un cambio (diversificación) respecto de los proyectos tradicionales, implementados por donantes extranjeros u organismos gubernamentales nacionales.

Octavo, las fuentes de financiamiento también se han diversificado: 6 de los 14 proyectos son financiados por gobiernos nacionales, 7 por donantes extranjeros, 3 por fundaciones sin fines de lucro/ONG y 2 de ellos han contado con el financiamiento compartido de empresas privadas grandes y medianas. Esto último refleja el interés en contactos comerciales y subcontrataciones.

Noveno, en lo que respecta a las diferencias entre las intervenciones comisionadas o aquellas que fueron resultado del concurso, estas últimas tienden a estar más relacionadas con las ONG y las municipalidades y a tener un enfoque más variado (puesto que incluyen diversos programas, en comparación con los proyectos).

2.2 Principales meta-acciones de las intervenciones

Las Tablas 3 y 4 presentan las principales acciones de intervención estudiadas. Si bien los datos no pueden ser interpretados como una representación estadística de las principales acciones de los proyectos en América Latina enfocados al ERNA, consideramos que éstas son definitivas y ampliamente representativas de las intervenciones más exitosas. La Tabla 3 aborda los seis estudios comisionados y, la Tabla 4, los ocho estudios que concursaron. La estructura de las Tablas concuerda con los contenidos del resto del documento. Primero se enfocan las meta-acciones (acciones más generales que no son específicas de un nivel de la cadena de la oferta) y luego los niveles de la cadena de la oferta (es decir, acceso a los insumos, elaboración y comercialización de productos generados por del ERNA).

En lo que respecta a las meta-acciones, se destacan varias generalidades a pesar de la evidente diversidad del enfoque. En primer lugar, la mayoría de los ocho proyectos de procesamiento de alimentos está dedicada a la elaboración y comercialización de productos generados por el ERNA, pero incluye acciones para aumentar el acceso a insumos, lo cual mejora la producción agrícola. Ello se debe a que la calidad, la seguridad o el costo de los insumos de producción son importantes para el potencial de comercialización de los productos procesados por motivos de demanda, regulaciones del mercado, o ambos. Las siete intervenciones restantes tienen menos énfasis en la inclusión de acciones para mejorar la producción de insumos ERNA. Las excepciones son los proyectos de turismo, que hacen hincapié en el agro-turismo.

El hecho de que la mitad de los proyectos no estén tan enfocados en mejorar la producción de insumos para la actividad rural no agrícola (mejorar la producción agrícola, por ejemplo) es un síntoma de lo que percibimos como el movimiento pendular que va desde un enfoque casi exclusivo de la producción agrícola en los

proyectos de desarrollo rural de los años ochenta, hacia un enfoque sobre la formación de organizaciones en los 90, con un interés relativamente precario en la producción agrícola de insumos en las actividades (comercialización, procesamiento) de las organizaciones participantes (Berdegue, 2001). Ello no considera el hecho de que la mayoría de estas organizaciones dependen, en realidad, de un conjunto fijo de proveedores y, por ello, lo que sucede al nivel de estos proveedores tiene enormes consecuencias para el desempeño de la organización. Una buena señal es que varios de los proyectos que estudiamos corrigieron este sesgo e incluyeron el desarrollo de la oferta de insumos (mejoramiento a nivel de producción agrícola o de otros insumos), además de la promoción de actividades rurales no agrícolas: esto es algo que debe ser incentivado.

Segundo, no es común que una intervención sea implementada por una sola entidad; por el contrario, es común que el implementador esté formado por una serie de actores - combinaciones del gobierno o consejo municipal, el gobierno regional/estatal, el gobierno nacional, una ONG local, nacional o internacional y un organismo de extensión o capacitación nacional. Esta combinación asegura la 'propiedad' y orientación local de la intervención, además de comprometer los recursos nacionales e internacionales que ayudarán a lograr los objetivos. No obstante, el hecho de contar con varios actores comprometidos en la implementación también origina el problema que podría surgir de las complejidades de la dinámica y trabajo conjunto interinstitucional. Muchos proyectos fallan en ese aspecto (Berdegue, 2001), pero ninguno de los autores de los estudios de caso discutió estos problemas.

Tercero, la mayoría de las intervenciones adoptan un enfoque explícito o implícito requerimientos del mercado con intervenciones en cada nivel de la cadena de la oferta, desde el acceso a los insumos hasta la producción, la comercialización y el consumidor final. Se debe observar que, aunque los términos son similares, los enfoques de la 'cadena de la oferta' y 'lado de la oferta' son muy diferentes y contienen importantes consecuencias para la eficacia de la intervención. El enfoque que se basa en el 'lado de la oferta' es un enfoque tradicional que tiende a concentrar su atención en la premisa 'prodúcelo y luego trata de venderlo' y pone poca atención a los problemas que pudieran surgir a lo largo de la cadena del mercado final o el comprador. El enfoque de la 'cadena de la oferta' se preocupa tanto de los problemas de producción como del funcionamiento efectivo de la cadena completa y de los requerimientos del mercado. Algunas de las intervenciones usan actores privados u ONG no locales para ayudar a los proveedores a establecer nexos con el mercado. Entre los ejemplos se encuentra la venta a través de exportadores contratados y el uso de los servicios de ONG internacionales para localizar a los compradores.

Cuarto, la mayoría de las intervenciones entregan subsidios implícitos o explícitos - proporcionan capacitación gratis, insumos o equipos intermedios de bajo costo, capital de trabajo sujeto a tasas de interés más bajas que el mercado, visitas de los participantes a ferias comerciales, y otras ayudas similares. En algunos casos,

existen medidas explícitas tendientes a reducir los subsidios con el pasar del tiempo, invitando u obligando a los participantes a adoptar gradualmente su propio camino y llegar a ser independientes.

Quinto, la mayoría de las intervenciones facilitaron el acceso de los participantes a los créditos - ya sean créditos subsidiados directamente por el proyecto, o créditos provenientes del mercado crediticio local con ayuda del proyecto. Ello se realizó en la forma de capacitación sobre cómo acceder a los mismos, actuando como consignatarios del préstamo (entregando una garantía colateral) u organización colectiva, que fue la clave para conseguir un préstamo.

2.3 Principales acciones específicas de las intervenciones a nivel de cadena

En lo que respecta a las acciones del nivel de acceso a los insumos, se pueden destacar varios aspectos generales:

Primero, la mayoría de las intervenciones que promueven el procesamiento de alimentos y productos no derivados de las cosechas, por lo general, incluyen capacitación sobre la producción del insumo intermedio (frutas y verduras, leche, truchas, pinos). Ello significa que los nuevos proyectos ERNA no han inducido necesariamente al abandono de las intervenciones en el sector agrícola, sino que han servido para orientarlas.

Segundo, cuando es necesario, las intervenciones intentan facilitar el acceso a los insumos (factor o intermediarios) para de productos no alimenticios, como la organización de la compra por parte de organizaciones económicas rurales, de láminas de metal o trabajos en metal en Honduras, la venta de greda a los artesanos del Perú o la entrega de equipos para procesar alimentos en Colombia. En algunos casos (como en el procesamiento de truchas en Perú), el proyecto hizo posible una importante inversión de una empresa privada en equipos e infraestructura para las organizaciones económicas rurales. En otros casos, el proyecto o programa, en coordinación con varios niveles del gobierno, facilitó el mejoramiento de la infraestructura necesaria para las actividades productivas.

En lo que respecta a las acciones del nivel de producción de ERNA, se destacan varias acciones de importancia. La abrumadora generalidad es que las intervenciones incluyen mucha capacitación. Se hace hincapié en las técnicas de producción, pero también se incluyen capacitaciones para ayudar a comprender y cumplir con las normas, además de obtener las certificaciones correspondientes. En algunos casos, las capacitaciones se realizan a través de planes piloto que ofrecen demostraciones, tal como sucede con el procesamiento de leche en Perú. Los proyectos también facilitan el uso de equipos subsidiados y entregan capital inicial para la planta.

En lo que respecta a las acciones de comercialización, también se pueden destacar varias acciones.

Primero, la mayoría de las intervenciones tienen un componente de investigación e identificación de mercado para el producto final y un plan de comercialización.

Segundo, la mayoría de los proyectos incluyen capacitación en temas de comercialización; la capacitación abarca una serie de elementos (envasado, distribución, identificación de la demanda).

Tercero, muchos proyectos facilitan el contacto con los compradores, por ejemplo, mediante la asistencia a ferias comerciales, cadenas de supermercados y tiendas.

Cuarto, algunos proyectos facilitan o llevan a cabo la venta directa de los productos, por ejemplo, a través de empresas procesadoras, adquisiciones del gobierno o exportadores.

El resto de este informe analiza en forma detallada, con ejemplos, las mejores prácticas que han surgido de las principales acciones y enfoques.

Tabla 1. Características básicas de las intervenciones de los estudios comisionados						
	Año inicio	Foco de actividad	Mercado(s) objeto(s)	Participantes	Implementadores	Financistas
Brasil – Río Grande Norte	1999	Fábrica de ropa	Sur de Brasil principalmente urbano, pero también urbano local	Trabajadores rurales que forman organizaciones económicas rurales	Gobiernos estatal y municipal y ONG nacional	Gobierno de Brasil

Brasil – Paraná	1999	Alimentos procesados	Principalmente urbano local	Trabajadores independientes que ya están realizando alguna actividad	Consejos estatal y municipal	Banco Mundial y Gobierno de Brasil
Chile – nacional	1992	Turismo rural	Nacional urbano y extranjero	Trabajadores independientes, particulares y organizaciones económicas	Gobierno de Chile (INDAP)	Gobierno de Chile
Honduras – Región de Lempira	1988	Agricultura, administración de recursos naturales y diversos empleos rurales no agrícolas	Rural local, local de exportación y urbano local	Familias dedicadas a la agricultura y trabajadores de pueblos rurales, asociaciones	FAO y Ministerio de Agricultura	FAO y Gobierno de Honduras
México- Región de Chiapas	1986	Cultivo, procesamiento y comercialización de café	Urbano nacional y exportación	Cooperativa de agricultores	Cooperativa	Inicialmente la iglesia católica, luego el gobierno mexicano y posteriormente autofinanciada
Perú- Región de Huancayo	1998	Cultivo y procesamiento de truchas	Urbano nacional y principalmente exportación	Organizaciones económicas rurales y grandes empresas privadas	USAID y Gobierno de Perú	USAID y Gobierno de Perú

Tabla 2. Características básicas de las intervenciones de los estudios que participaron en el concurso

Int, por lugar	Año inicio	Foco de actividad	Mercado(s) objeto(s)	Participantes objeto	Implementadores	Financistas
Brasil, Rolante, Estado de Río Grande do Sul	1997	Variado: El programa (que se inició con 11 proyectos) promovió el empleo en una serie de servicios y manufacturas (especialmente procesamiento de productos agrícolas)	Rural y urbano, interior de la región	Organizaciones económicas rurales, PYMES y trabajadores	Municipalidad de Rolante	Municipalidad de Rolante (que obtiene financiamiento de niveles más altos de gobierno)
Brasil, Dos Irmaos, Río Grande do Sul	2000	Turismo rural (en colonia alemana y área cafetera)	Cientes de ciudades aledañas	Granjas familiares en asociación	Municipalidad y diversas asociaciones locales, y organismo estatal de extensión	Municipalidad
Colombia, Región de Cundinamarca	2000	Variado: El programa (que se inició con 37 proyectos) promovió el empleo en una serie de servicios y manufacturas	Rural local y urbano regional	Organizaciones económicas rurales	Gobierno de Cundinamarca (regional) e IICA	Gobierno de Cundinamarca e IICA
Paraguay, Departamento del Chaco	1999-2003	Elaboración y comercialización de productos lácteos	Adquisiciones del Gobierno (para programas escolares de leche)	Organizaciones económicas rurales de agricultores	Gobierno regional y Consejos de Desarrollo Comentario	Gobierno de Paraguay
Perú, Arequipa	1992	Elaboración y comercialización de productos lácteos	Urbano regional	Pequeños agricultores	ONG (CEDER y FONDESURCO)	Fundación Interamericana (EEUU) y Fondo Contravalor Perú-Canadá
Perú, Región de Cajamarca	2000	Elaboración y comercialización de productos lácteos. Programa piloto destinado a mejorar la calidad, diversificación, almacenamiento y comercialización del queso	Urbano regional	PYMES y trabajadores	ONG local 'Centro Ideas'	GTZ y ONG local 'Centro Ideas'
Perú Región de Chulucanas	1998	Elaboración y comercialización de arte en greda	Exportación	PYMES	ONG peruana 'ADEX' (asociación de fomento de las exportaciones) y ATA, internacional, www.aid2artisans.com	USAID y empresas exportadoras
Venezuela, Estado de Miranda	1998-2001	Fabricación de alimentos procesados (principalmente productos hortícolas)	Rural local y urbano regional	Pequeños agricultores y PYMES manejadas por mujeres	'Fundación Polar', sin fines de lucro, www.fpolar.org.ve y asociación de la agroindustria (local) rural	La 'Fundación Polar', sin fines de lucro, es financiada por una importante industria de alimentos de Venezuela.

Tabla 3. Principales acciones realizadas en las intervenciones de los estudios comisionados				
	Acciones a nivel meta (relación con DEL y demanda)	Cadena de la oferta: acceso a insumos	Cadena de la oferta: producción	Cadena de la oferta: comercialización
Brasil – Río Grande do Norte (organizaciones económicas rurales de vestuario)	a) Gobierno municipal, gobierno estatal y ONG nacional (SEBRAE) coordinan; b) las organizaciones económicas rurales que producen el vestuario contratan sus servicios con una empresa grande; c) la empresa identifica las demandas y los mercados	No pertinente	Capacitación en costura	Empresa privada comercializa productos en la zona urbana del sur de Brasil y a nivel local
Brasil – Paraná (procesamiento de alimentos)	(a) Los consejos municipales identifican las inversiones públicas necesarias; b) la administración regional de los proyectos, los consejos municipales y el gobierno estatal se coordinan para realizar las inversiones públicas y para crear una coordinación en los organismos del gobierno estatal y mejorar las regulaciones para un ambiente propicio	Capacitación en producción de verduras	Capacitación en procesamiento	(a) capacitación en envasado y comercialización ; b) facilitar los contactos con los compradores (ej. Supermercados de ciudades locales); c) trabajo con el gobierno local para la certificación de las empresas (aspectos sanitarios, de seguridad)
Chile – nacional (turismo rural)	(a) el programa nacional (INDAP) trabaja con organizaciones económicas rurales y personas individuales según regiones; b) entrega financiamiento y asistencia técnica	Relaciona la capacitación y los préstamos de INDAP con los pequeños agricultores	Préstamos subsidiados a los participantes y creación de normas nacionales	Conferencias nacionales y publicidad general
Honduras – Región de Lempira (varias manufacturas)	(a) Los consejos municipales identifican la demanda y los intereses de oferta a nivel local; el proyecto trabaja con organizaciones económicas rurales e individuos; c) el proyecto ayudó a organizar asociaciones comerciales; d) facilita (a través de actividades de organización) el acceso de los participantes a las fuentes de financiamiento local; e) se coordina con el gobierno de Honduras para mejorar la infraestructura; f) se coordina con ONG y programas nacionales de capacitación en comercio (INFOP)	(a) organizó cooperativa de compra de insumos para productos de metal; b) se coordina con el programa de manejo de bosques de pino (insumos para el trabajo en madera)	capacitación (conjunta con INFOP) en carpintería y metalurgia, fabricación de queso y ladrillos)	a) Contactos/visitas a los compradores del mercado; b) capacitación en identificación y adaptación de mercados
México- Región de Chiapas (procesamiento de café)	Gran cooperativa que tiene su propia planta de procesamiento y puntos de venta en las ciudades mexicanas más grandes y vínculos comerciales con comerciantes extranjeros	Capacitación en producción agrícola	(a) capacitación y supervisión de producción de café; b) certificación de un tercero respecto a los productos orgánicos	distribución directa a través de los puntos de vista de las propias cooperativas y contratos con vendedores extranjeros
Perú- Región de Huancayo (procesamiento de truchas)	(a) el proyecto ayudó a conectar a las empresas privadas de procesamiento/exportación con las organizaciones rurales de pequeños productores; realizó estudios técnicos y de mercado; organizó contactos/ negociaciones; b) la empresa privada financió mejoras de capital en las cooperativas agrícolas	Empresa privada invirtió en los equipos para el cultivo de peces de las organizaciones rurales	La empresa procesa el pescado según normas internacionales	La empresa comercializa el pescado

Tabla 4. Principales acciones de las intervenciones de los estudios que participaron en el concurso				
Intervención por lugar	Intervenciones a nivel meta	Intervenciones a nivel de acceso a los insumos	Intervenciones a nivel de producción del empleo no rural	Intervenciones a nivel de comercialización
Brasil, Rolante, Estado de Río Grande do Sul; programa amplio	1. Los actores son el consejo municipal, la institución de extensión regional, varias organizaciones rurales y sindicato rural 2. Los actores diagnosticaron los mercados para los empleos rurales no agrícolas y formularon un plan, buscaron financiamiento, iniciaron 11 proyectos relacionados con empleos rurales no agrícolas en el área de los servicios (ej. turismo) y manufacturas (ej. alimentos procesados). 3. Coordinación entre los organismos a nivel municipal destinada a crear condiciones óptimas para el ERNA (ej. reducción de barreras legales).	1. Infraestructura de producción: la mayor parte de las inversiones públicas realizadas por el gobierno municipal en las áreas rurales fueron canalizadas a través de este proyecto. 2. servicios públicos (salud, sanidad) 3. con participación del gobierno federal, estatal, local y el Banco Mundial.	Principalmente capacitación	A cada proyecto se le asignó un comité a nivel municipal a fin de estudiar el mercado para el producto del ERNA
Brasil, Dos Irmaos, Río Grande do Sul	El proyecto se realiza en 4 etapas: 1) investigación de mercado para saber qué quieren los potenciales clientes de servicios turísticos; 2) formación de la organización; 3) asistencia técnica (con ayuda de EMATER, organismo de fomento regional) para la asociación; 4) evaluación.	Identificar los cambios necesarios en las condiciones sanitarias y prestar asistencia técnica	Capacitación para recibir a los clientes	Desarrollar plan de comercialización e investigación de las necesidades de los clientes
Colombia, Región de Cundinamarca; programa amplio	1. El programa financia ideas para un proyecto de ERNA propuestas por las comunidades 2. Contacto explícito con otras organizaciones/ONG 3. Asistencia técnica en que participan estudiantes de las universidades locales 4. El enfoque es aprender haciendo y creando organizaciones 5. énfasis en sustentabilidad financiera (los participantes deben ahorrar e invertir en la actividad; sólo se trabaja un año con cada grupo)	El programa financia un 85% del costo de equipos/herramientas que necesita un proyecto dado, y la organización comunitaria paga el otro 15% del costo.	El programa presta asistencia técnica	La organización comunitaria responsable de un proyecto dado identifica la demanda del mercado a nivel local o en las áreas urbanas de la región
Paraguay, Departamento del Chaco; productos lácteos	1. Cambiar la adquisición de productos lácteos del gobierno desde los grandes a los pequeños agricultores 2. Trabajar con las pequeñas organizaciones rurales de productores de lácteos 3. Subsidiar los activos a lo largo de la cadena	1. Proporcionó vacas más productivas 2. Capacitación	1. Proporcionó plantas procesadoras y capital inicial para inversiones privadas adicionales; 2. Capacitación	Adquisición del producto por parte del gobierno
Perú, Arequipa; productos lácteos	1. Confeccionar planes piloto para demostración y capacitación e introducir productos en los mercados urbanos para crear demanda. 2. Organizar un grupo para la comercialización y producción de la leche. 3. Trabajar con productores en temas como normas, consistencia y etiquetado para vender en los mercados urbanos.	1. Riego 2. Vacas lecheras 3. Condiciones sanitarias 4. Crédito	Plantas piloto usadas para capacitación y demostración	La planta piloto vendió productos lácteos en la ciudad regional para familiarizar a los comerciantes con los productos y competir con empresa más grande (Leche Gloria)
Perú, Región de Cajamarca; proyecto de productos lácteos	1. Enfoque participativo del procesamiento y almacenamiento de la leche, mejoramiento y diversificación del producto, y comercialización. 2. El proyecto proporcionó equipos y capacitación para la planta procesadora de leche de la cooperativa (promocionada como una planta piloto para alentar la inversión privada)	Promover el bajo uso de insumos externos en la producción de leche	El proyecto entrega equipos, infraestructura y capacitación.	El proyecto financió los contactos con el mercado (viajes de los participantes) en áreas urbanas.

Perú, Región de Chulucanas; artesanía en greda	<ol style="list-style-type: none"> 1. A través de CEDAR (Centro de Artesanos de Chulucanas), una ONG, entregar servicios a los artesanos locales 2. Primero, CEDAR y ATA (ONG internacional) analizan el mercado, y luego entregan asistencia a lo largo de la cadena de la oferta 3. Buscar mayor financiamiento local y de donantes 	CEDAR vende la greda a los artesanos y ofrece la posibilidad de asistencia técnica	CEDAR trae a expertos internacionales en diseño de la ATA para que capaciten a los artesanos locales en diseño y producción	<ol style="list-style-type: none"> 1. El proyecto trabaja con exportadores (se están revisando los contratos para vender a través de ellos) 2. El proyecto lleva los productos y artesanos a ferias comerciales nacionales y extranjeras en Estados Unidos y Europa
Venezuela, Estado de Miranda, productos hortícolas procesados	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se concentra en la capacitación (80% del presupuesto) y organización grupal 2. Enfoque de cadena; secuencia de acciones desde la producción de las cosechas hasta el procesamiento y comercialización de las mismas 3. Enfoque en la etapa semi-comercial (diversificación de productos, adaptación del procesamiento a las normas de seguridad de los alimentos, concentrado en el mercado local) 4. Fondo renovable con capital inicial del proyecto pero que cobra intereses para ayudar en la transición hacia un enfoque comercial 	Capacitación en la producción de frutas y verduras	Capacitación en procesamiento	Capacitación en comercialización y establecimiento de centros de venta

3. SINTESIS DE LOS RESULTADOS DE LAS MEJORES PRACTICAS Y ESTRATEGIAS AL 'META-NIVEL'

Se define una acción de 'meta-nivel' como una intervención que no es específica de un nivel de la cadena de la oferta para un producto ERNA, sino que:

- mejora el alcance permitiendo con ello, un ambiente propicio para el ERNA.
- identifica y relaciona los esfuerzos de promoción del ERNA con las crecientes fuentes de demanda
- promueve las relaciones entre los esfuerzos específicos por promover el ERNA y los esfuerzos generales desplegados por los gobiernos locales y las organizaciones no gubernamentales, para promover el desarrollo económico local, DEL.

La mayoría de los proyectos estudiados tienen como perspectiva operacional y de planificación el espacio rural local, incluido el campo y las áreas rurales-urbanas. Ello da origen a acciones de coordinación con los esfuerzos de otros participantes en el área de desarrollo que están presentes en la zona, incluidos el gobierno y las ONG, las asociaciones y las empresas privadas.

Además, los proyectos de 'mejores prácticas' van más allá de los parámetros tradicionales del enfoque sobre la oferta. La perspectiva del proyecto es concentrarse en la demanda del mercado y cumplir con los requerimientos impuestos por dicha demanda mediante el mejoramiento de toda la cadena de la oferta, desde el acceso a los insumos, hasta la producción y la comercialización. Esta es una práctica muy exitosa dado que el éxito inicial en un nivel de la cadena podría verse restringido por la presencia de cuellos de botella en otros niveles - y el éxito en el nivel de la oferta podría verse perjudicado por la falta de demanda del mercado. Es decir, excelentes prácticas de producción, pero malas herramientas de comercialización, significa un producto no vendido.

A continuación se resume una serie de las mejores prácticas específicas:

Paso 1. Establecer el aparato institucional general necesario para identificar las oportunidades de mercado y coordinar las acciones necesarias para mejorar la cadena de la oferta, a fin de satisfacer las necesidades del mercado

Una buena práctica es organizar asociaciones locales o consejos municipales para la promoción del ERNA. El cuadro siguiente ilustra dicha premisa. Estas asociaciones proporcionan un foro de discusión sobre las opciones de ERNA, los mercados potenciales y las intervenciones necesarias a nivel comunitario para mejorar las cadenas de la oferta (por ejemplo, mejorar la infraestructura). Ello podría ser generar ideas e identificar necesidades, coordinar acciones locales y

relacionar las acciones comunitarias con las acciones de los gobiernos regionales, nacionales y de las ONG.

Cuadro 1. Consejos municipales coordinados con el gobierno regional a fin de crear condiciones favorables para el ERNA.

Las intervenciones crean o fortalecen los 'consejos municipales' o asociaciones similares a fin de organizar y canalizar la interacción con los gobiernos regionales y nacionales. A continuación entregamos algunos ejemplos.

Brasil/Proyecto Paraná (Estudio Comisionado). El proyecto Brasil/Paraná utilizó la estructura de los Consejos Municipales que existía bajo un programa de cuencas en Paraná, patrocinado por el Banco Mundial. Los consejos patrocinan la organización de foros en que la comunidad recomienda áreas de producción y comercialización de procesos agrícolas que ellos desean mejorar y que se convierten en la base de las acciones de los programas. Dichas demandas son canalizadas en forma de propuesta a la Comisión Ejecutiva Regional. Esta última analiza y aprueba la propuesta y luego da curso a la misma a través de los organismos de los gobiernos regionales. La Comisión entrega información a los Consejos respecto a las acciones que es necesario realizar para cumplir con los reglamentos. Luego, los gobiernos locales y estatales entregan la asistencia técnica, capacitación, asistencia financiera y coordinación de los organismos regulatorios a nivel estatal con el objeto de facilitar la certificación de los productos hortícolas procesados con una etiqueta de calidad. El proyecto trabaja estrechamente con el gobierno regional a fin de simplificar las regulaciones, consolidar y contactar a los organismos (en las Comisiones Ejecutivas Regionales) sobre temas relacionados con la salud humana y agrícola, el procesamiento y seguridad de los alimentos, así como la asistencia a empresarios rurales para adquirir personería jurídica y, con ello, ampliar sus mercados hacia las áreas rurales. Posteriormente también entregan 'kits' a los participantes que los ayudan a obtener su registro comercial.

Perú/Proyecto Huancayo (Estudio Comisionado). El Programa (en el cual encaja el proyecto de procesamiento de truchas) ha fomentado los Comités de Apoyo Regional formados por representantes del Gobierno Regional, los organismos públicos locales, los gobiernos municipales, las asociaciones comerciales, las asociaciones de agricultores y las universidades. El Centro de Servicios de Negocios, que forma parte del programa, fomenta el diálogo al interior de los Comités para lograr una mejor coordinación regional de las políticas y las inversiones públicas. El programa trabaja con el Gobierno Regional (CTAR), el Ministerio de Pesca y la Red de Servicios de Desarrollo de Negocios con el objeto de coordinar las acciones de promoción y patrocinar los Talleres de Capacitación en Administración.

Brasil/Proyecto Rolante (Estudio seleccionado en concurso). En 1997, la Municipalidad de Rolante llevó a cabo un Plan de Desarrollo Rural Multianual cuyo objeto era apoyar las actividades relacionadas con el empleo rural (procesamiento de productos lácteos, fábricas de cuero y zapatos), crear nuevas fuentes de trabajo, monitorear la calidad de vida y la protección ambiental. Con la colaboración de EMATER/RS (Organismo de Extensión del Estado), la Secretaría de Agricultura Municipal, una cooperativa de crédito rural, el sindicato de trabajadores rurales, algunas asociaciones de productores agrícolas, el Servicio de Inspección de Sanidad Agrícola y otras instituciones locales, se creó el Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR). El CMDR estuvo a cargo del plan de desarrollo que incluía acciones destinadas a crear proyectos para la producción de bienes y servicios públicos (servicios de salud, colaciones escolares, transporte escolar) y bienes y servicios privados (producción de alimentos, artesanías, fabricación de galletas, servicios de sanidad (para las empresas), turismo rural y taxis públicos.

Paso 2. Crear organizaciones económicas rurales que permitan acceder a las oportunidades del mercado, identificadas por los consejos municipales y los organismos regionales.

La mayoría de los proyectos estudiados trabaja principalmente con organizaciones económicas rurales (como las cooperativas) con el fin de: a) dividir los costos fijos en más unidades y crear economías de escala; b) crear una masa crítica para realizar inversiones; c) fortalecer la capacidad de las organizaciones locales existentes como parte de un compromiso filosófico del proyecto; d) conectarse mejor con las fuentes de financiamiento local que estiman que sólo los grupos pueden solicitar préstamos; e) crear una masa crítica de oferta de mercado; existe la idea intrínseca de que sólo los grupos y no los particulares, tienen una oportunidad en los mercados competitivos; f) que las asociaciones promuevan el capital social, lo cual reduce los costos de transacción y aumenta la transferencia de información.

Los proyectos tienden a trabajar con grupos que ya existían cuando los proyectos empezaron (tal como sucedió con el proyecto de la FAO en Honduras) o a establecer grupos nuevos (como el proyecto del noreste de Brasil). Los proyectos tienden a planificar conjuntamente con las organizaciones en lugar de imponer sus planes. El proyecto de Honduras trabajó con la asociación de ganaderos en el pueblo rural de Guarita con el objeto de planificar una empresa de fabricación de queso para la venta en la región. También ayudaron a organizar una asociación de trabajadores metalúrgicos.

Cuadro 2. Creación de organizaciones económicas rurales como un aspecto básico del proyecto

Venezuela (estudio seleccionado en concurso). En 1998, la Fundación Polar (una institución venezolana sin fines de lucro creada por una importante empresa de alimentos) inició un proyecto de tres años en el Estado de Miranda, con el objeto de fortalecer el nivel socioeconómico de un grupo poblacional en particular. Ello se hizo a través de la organización de un mecanismo para producir, procesar y comercializar productos agrícolas específicos. Dicho programa está dirigido a pequeños agricultores y mujeres artesanas con bajo nivel educacional. El proyecto está compuesto por tres elementos principales: producción agrícolas, procesamiento de productos hortícolas y comercialización de los productos procesados. La estrategia básica fue la creación de incentivos que permitieran unir las diferentes etapas con la cadena agro-productiva. La idea principal fue crear espacios para la existencia de nuevos trabajos no agrícolas requeridos para dicha integración. Se establecieron cuatro incentivos principales: 1) capacitación y organización grupal, 2) etapas de implementación secuenciales, 3) un fondo de subsidio y 4) apoyo a las diversas etapas de comercialización. La capacitación se realizó en dos etapas: principios básicos para la organización social y capacidad de administración/empresarial, y capacidades técnicas en las áreas de producción y comercialización. El resultado de esta actividad fue la creación de una organización civil de hombres y mujeres. Se necesitaron consultores especializados para fortalecer este proceso. Por ser una actividad permanente, la capacitación absorbe cerca de un 80% del presupuesto operacional anual.

Paso 3. Elegir mercados específicos para el ERNA, especialmente caracterizados por una mayor demanda basada en los 'motores de crecimiento'

En este documento, el término 'mercado' se define como la demanda de un producto específico, por parte de un grupo socioeconómico específico, en un lugar específico (porotos rojos por los más pobres en Lima, por ejemplo). Un 'motor' económico es una actividad económica que crea una mayor demanda para otras actividades económicas mediante tres caminos: 1) aumento de los ingresos que luego son la fuente de una creciente demanda, por parte del consumidor, de los productos ofrecidos por las otras actividades; 2) creación de demanda derivada (hacia arriba) para insumos de otras actividades; 3) creación de demanda derivada del procesamiento y el comercio que se desprenda de ella. El motor puede ser local (un auge agrícola en la zona rural en cuestión) o exterior (como una mina o ciudad cercana o una economía rica fuera de la región de la cual los habitantes de la comunidad rural local obtengan remesas de quienes han emigrado).

Una buena práctica para intervenciones ERNA es vincular la promoción (por el lado de la oferta) de las actividades con las fuentes de demanda identificadas para los productos de estas actividades.

El proyecto tiene dos opciones de mejores prácticas: por un lado, puede elegir *a Priori* un producto del ERNA (por ejemplo, queso), pero luego es necesario elegir el mercado objeto de acuerdo con la existencia de motores de crecimiento que aumentarán los ingresos y, con ello, la demanda de queso. Por ejemplo, el proyecto podría observar que el mercado rural local tiene una capacidad limitada de absorber más queso y orientarse hacia un mercado más grande (y de mayores ingresos) de una ciudad local intermedia. Por otro lado, el proyecto puede elegir un mercado objeto general (como los pueblos locales que van creciendo) y preguntar ¿qué productos derivados del ERNA desean comprar los consumidores de los pueblos? y ¿pueden los trabajadores rurales producirlos a precios y calidad competitivos?

El Cuadro 3 muestra diferentes mercados objetivo, cada uno de los cuales es alimentado por diferentes motores (industrialización a nivel nacional, remesas de quienes han emigrado, auges agrícolas, etc.). Se debe observar que la mayoría de las intervenciones estudiadas se ubican en zonas pobres, por lo tanto existen pocos antecedentes donde la oferta del ERNA enfocada a los crecientes mercados rurales haya tenido como motor un auge agrícola. Por ello, en la mayoría de los casos, los mercados (fuera de la zona rural en que funciona el proyecto) están creciendo en forma mucho más rápida implica menos riesgos (en términos de fluctuación de la demanda) y pueden absorber muchos más productos no agrícolas que los mercados rurales locales. Ese punto fue uno de los factores que llevó a los proyectos a concentrarse en dichos mercados no locales.

Cuadro 3 : Identificación de opciones de mercados objetivo

Los mercados extranjeros como el mercado objetivo. El proyecto Perú-Huancayo establece nexos entre la producción y procesamiento local de truchas y los mercados externos: el mercado interno para estos productos es extremadamente limitado, mientras que el aumento en los ingresos de los mercados externos origina un rápido aumento en la demanda de productos del mar frescos y procesados. Las exigencias de higiene, calidad y envasado son muy estrictas. Se debe destacar que esta oportunidad de negocios fue identificada por un consorcio local que ganó el concurso patrocinado por el Proyecto. El consorcio dependía de la universidad local (Universidad Cayetano Heredia), el Centro de Asistencia Rural y la empresa privada Inform@ccion. Ellos realizaron estudios sobre el potencial de mercado e identificaron el mercado de las truchas procesadas como una oportunidad muy prometedora.

Mercados urbanos nacionales como el mercado objetivo. El proyecto de Chile relaciona los servicios de turismo rural con la demanda originada por economías urbanas crecientes y la demanda de los visitantes extranjeros. Durante la década pasada, donde se registró un importante aumento de los ingresos a nivel urbano, hubo un rápido aumento en la demanda urbana de servicios, incluido el turismo. Parte de esa demanda es satisfecha por los centros costeros, centros de ski y tours por las islas. No obstante, las áreas rurales ofrecen una serie de oportunidades turísticas, como el turismo étnico y ecológico y la existencia de lugares para acampar en áreas rústicas así como servicios complementarios para turistas que se dirigen a otras áreas y que, además, les gusta alojar en una hostería rural, comer en un restaurante a la orilla del camino o comprar artesanías de los lugareños. El INDAP identificó dicha demanda y dio el vamos a un importante programa en 1992, cuyo objeto era ofrecer dichos servicios principalmente a los consumidores de las zonas urbanas.

Pueblos ubicados en áreas rurales y mercados de ciudades intermedias como el mercado objetivo. Los pueblos ubicados en áreas rurales y las ciudades intermedias están creciendo rápidamente en muchas regiones de América Latina. En las áreas más pobres, dicho crecimiento es originado por los pobres de las áreas rurales que abandonan el campo, por los empleos en los servicios públicos y el comercio ubicado principalmente en los pueblos más grandes y por la recepción de remesas provenientes de los emigrantes. En las áreas más ricas, que poseen sectores primarios más dinámicos, las actividades fabriles y los servicios crecen y se concentran en pueblos rurales y ciudades intermedias. Los ingresos y la población, y por tanto los mercados de productos no agrícolas, están aumentando más rápido en dichos pueblos que en las áreas más pobres del campo. Ello hace que los pueblos y ciudades intermedias sean mercados atractivos para los productos originados del ERNA.

Por ejemplo, el proyecto de Honduras determinó que los pueblos rurales están creciendo rápido en la región de Lempira y alrededores, sus que se caracteriza por ser muy pobre. Por ello, el proyecto concibió una serie de actividades relacionadas con el ERNA que podrían ofrecer bienes y servicios a los pueblos en crecimiento. Por ejemplo: a) los consumidores con más ingresos desean adquirir alimentos procesados, especialmente productos lácteos y frutas/verduras; por eso, el proyecto promovió la fabricación de queso y la conservación de verduras en vinagre; b) los emigrantes prefieren invertir sus remesas en nuevas construcciones y mejoras para la casa; así es que el proyecto fomentó en trabajo en metales para ofrecer utensilios de cocina y talleres, puertas y ventanas, palas y machetes, así como ladrillos y muebles. Además, ha adaptado estos productos para que puedan competir sin problemas con las importaciones más baratas de fuera de la región, aunque ello continúa siendo un desafío.

Mercado de adquisiciones del gobierno. Estudio de Paraguay (seleccionado en concurso): El Comité de Pequeños Productores de Lácteos y la Dirección de Desarrollo Comunal creó un proyecto destinado a entregar leche para las colaciones escolares en el Departamento de Presidente Hayes, Paraguay. Este proyecto, que tiene una duración de cuatro años (1999-2003), busca por objeto capturar la asignación del presupuesto nacional para las colaciones escolares y, en el futuro, agregar valor a la producción de lácteos mediante el uso de leche procesada, que es ampliamente producida en la zona. El gobierno departamental destina unos \$300.000 al año para entregar colaciones escolares a por lo menos 16.750 alumnos, repartidos en 51 colegios de la región. Hasta 1998, obtenía la leche de varias organizaciones económicas rurales (de grandes agricultores) ubicadas en otras regiones, a pesar de que el Departamento Presidente Hayes tiene ganadería (2.100.000) y leche suficientes para satisfacer el consumo de los niños en los colegios.

Paso 4. Fomentar el acceso a los activos necesarios para satisfacer los requerimientos del mercado rural no agrícola.

Cada mercado tiene requerimientos específicos en cuanto a costo, calidad, seguridad, consistencia, volumen y periodicidad. Estos requerimientos implican capacidad de acción y, por lo tanto, el acceso a los activos por parte de los productores que participan en un ERNA (tanto individualmente como en grupos).

El primer activo requerido es la capacidad/conocimiento relacionados con el mercado y las tecnologías. Esto es especialmente importante en los nuevos mercados competitivos externos, a diferencia de los mercados tradicionales del campo donde el productor se encuentra en territorio conocido y le basta con el 'conocimiento local'. La capacitación abarca los temas de producción y comercialización y no sólo la capacitación tradicional en relación a producción. La capacitación se realiza en forma 'envasada' y en forma flexible y práctica en las áreas de planificación estratégica y ubicación de mercados. Existe un reconocimiento incipiente en la mayoría de los proyectos de que el mercado está cambiando en forma muy rápida y que la flexibilidad, en lugar del aprendizaje de memoria, debe ser el ingrediente básico de las estrategias de supervivencia. La capacitación en aspectos de comercialización se realiza generalmente en viajes grupales prácticos donde se reúnen con los compradores.

Cuadro 4. Fomentar la producción y habilidades de comercialización

La promoción del conocimiento del mercado es el objetivo del proyecto de Honduras. El proyecto lleva a los productores de Honduras más allá de sus fronteras para reunirse con los compradores de los mercados de El Salvador. La capacitación no está restringida a que sólo sea realizada por el proyecto; en lugar de ello, el proyecto ayuda a crear vínculos con otras entidades que puedan realizar un mejor trabajo en la capacitación de determinados aspectos. Ejemplo de ello es el trabajo con el INFOP (Instituto Nacional de Capacitación Profesional), en proyectos de carpintería y metalurgia.

La mayoría de los proyectos estudiados usan recursos nacionales e internacionales para sus actividades de capacitación, 'apuntalando' así los recursos de sus proyectos y mejorando la calidad y cantidad de la capacitación.

El segundo activo son las habilidades empresariales y de gestión. Muchos de los programas/proyectos reconocieron que si las organizaciones económicas rurales desean estar preparadas para luchar contra las fuerzas centrífugas creadas por los mercados competitivos, es necesario que los participantes adquieran la habilidad de manejar sus organizaciones. Pero, tal como lo señalamos precedentemente, varios proyectos fueron más allá de la orientación necesaria para crear la organización; además, enseñaron a los participantes habilidades relacionadas con ser empresarios (encontrar nuevos mercados y concentrarse en ellos) y con llevar a cabo sus actividades en un ambiente comercial que requiere atención para relacionar la coordinación con los niveles de calidad. Un buen proyecto ERNA hace hincapié en una nueva cultura donde las personas realzan la

calidad, la responsabilidad en la entrega y el cumplimiento de las normas de seguridad y la calidad. Esta última se relaciona con el siguiente punto.

El tercer activo es tener nuevas 'reglas del juego'. En general, el crecimiento de los nuevos mercados competitivos de los 90 ha ido acompañado de un crecimiento en el número y exigencias de las normas de calidad y seguridad. En muchos casos, éstas han sido normas específicas de los grandes supermercados o cadenas hoteleras (normas privadas, en vez de normas públicas; ver Reardon y Farina 2000). No obstante, algunos de los proyectos a largo plazo que estudiamos reconocieron que si los productores rurales desean participar en los mercados competitivos, tienen que cumplir con estas exigentes normas privadas (es decir, el segundo activo señalado precedentemente). De igual modo, algunas intervenciones (como el programa de turismo rural llevado a cabo en Chile o el proyecto de agro-procesamiento de Brasil-Paraná) crearon normas y etiquetas de certificación destinadas a comunicar a los consumidores la implementación de las normas, creando con ello un mercado para los productos ERNA. Este punto se analiza detalladamente más adelante en el nivel de comercialización de la cadena.

El cuarto activo es el acceso a los mercados crediticios. Las instituciones financieras por lo general figuran como una 'infraestructura blanda'. Cada proyecto estudiado tenía la importante actividad de proveer créditos subsidiados (que reemplazaban a las instituciones financieras inexistentes), facilitar el acceso a los créditos a partir de fuentes no subsidiadas como bancos locales y organizaciones económicas rurales, o crear directamente instituciones financieras como las organizaciones económicas rurales.

La mayoría de los proyectos tienen algún sistema de asistencia financiera. Algunos ayudan a sus clientes a obtener créditos con organizaciones financieras rurales en el área (Honduras) o entregan diversos créditos directos (el proyecto de Chile).

El quinto conjunto de activos requeridos es contar con infraestructura mayor. Sólo algunos de los proyectos estudiados tienen el mandato de construir infraestructura básica, como caminos. Pero varios proyectos alentaron abiertamente a otros organismos para que mejoraran la infraestructura que facilitaría el desarrollo de las actividades rurales no agrícolas.

Por ejemplo, en la región del proyecto Perú/Huancayo, el Ministerio de Transportes, Comunicación, Vivienda y Construcción creó en 1995 el Programa de Caminos Rurales, que contó con el financiamiento del Banco Mundial y el BID. Los caminos fueron mejorados con el trabajo de 800 empresas constructoras y están siendo mantenidos por 400 microempresas (23 en el Corredor Económico de Huancayo). Actualmente, algunas están trabajando en las actividades de producción de truchas de las dos partes.

4. ACCIONES ESPECIFICAS EN NIVELES PARTICULARES DE LA CADENA DE LA OFERTA

Esta sección aborda las acciones que son específicas para niveles particulares de la cadena de la oferta, empezando por los 'niveles más altos' de la cadena, hasta llegar a la oferta de insumos para la producción rural agrícola, la producción rural no agrícola y la distribución/comercialización de los productos ERNA.

4.1. Acciones para mejorar el acceso de los productores rurales no agrícolas a los insumos - Materias primas y equipos

Esta acción, que tiene por objeto promover el ERNA, es equivalente a la acción de entregar semillas en un proyecto agrícola. Tal como la especie de semilla adecuada es un aspecto crucial en un proyecto de la producción agrícola (tanto para iniciar el proceso productivo como para producir los atributos del producto final deseado por el mercado, y a un costo que permita que la actividad agrícola siga siendo lucrativa, o por lo menos igual), los insumos intermedios y el capital - de calidad y costo adecuados - son necesarios para la producción rural no agrícola.

En la práctica, 'calidad' adecuada engloba una serie de atributos: calidad y seguridad de los insumos. También incluye el acceso a la cantidad adecuada de insumos y un acceso sostenido (por ejemplo, que equilibre la periodicidad de la producción rural no agrícola y el acceso a los insumos). Un punto clave en este aspecto es que, tanto la 'calidad' como la 'adecuación' sólo pueden ser definidas en relación con la exigencia sobre las características que debe tener el producto final, que son definidas por el mercado. Un ejemplo son las especificaciones del producto en los contratos, los grados y normas públicas o privadas y las regulaciones públicas.

La necesidad de que exista una combinación entre calidad y bajo costo constituye un desafío para los proyectos rurales no agrícolas. El dilema es que se requiere que el proyecto, por un lado, encuentre una fuente barata de insumos para que los participantes las puedan comprar o, por otro, que involucre el desarrollo de las actividades primarias de los participantes, a menudo agregando con ello un componente agrícola al proyecto o incentivando un estrecho vínculo entre el proyecto y los proyectos del sector primario existentes en el área. No es una necesidad *a Priori* que el productor rural no agrícola también produzca sus propios insumos, es decir que un procesador de alimentos también sea agricultor. El hecho de que sea necesario o no depende del buen funcionamiento del mercado para los productos agrícolas o ganaderos, de cerámica, vestuario u otros insumos de la actividad rural no agrícola. De hecho, es preferible que al final todos los productores del sector rural no agrícola puedan comprar sus propios insumos y concentrar su actividad en la producción rural no agrícola, para así obtener ganancias de la especialización. Esto último asume que la participación en el ERNA ya no es un aspecto principal para la reducción del riesgo de ingresos en general.

No obstante, se debería observar que a menudo, especialmente en áreas de la pequeña agricultura, el costo y la calidad de los productos del sector primario no son adecuados. Ello se da especialmente en el caso de frutas, verduras y también de la leche, que son los principales candidatos a las actividades de procesamiento de alimentos. Por ello, la falta de atención para mejorar la producción ganadera y los productos agrícolas socavaría el éxito de los esfuerzos por promover el ERNA, especialmente se tiene por objeto llegar a los mercados urbanos que exigen calidad y seguridad a bajo costo. Ello nos lleva a la primera práctica óptima que señalaremos más abajo.

Una buena práctica es que el organismo que promueva las actividades de los sectores agrícolas y no agrícola los coordine y relacione en sus proyectos en terreno.

Una buena práctica es ayudar a los participantes a organizarse para realizar la compra colectiva de materias primas no agrícolas destinadas a la producción rural no agrícola.

Tal como señalamos, los proyectos no siempre pueden o necesitan fomentar la producción propia de insumos intermedios. De hecho, esto tiene un buen precedente. Saith (1986) señala que la base de la industrialización japonesa fue una industria rural que sólo usaba insumos intermedios importados - la industria textil que usaba algodón importado. Un siglo antes, Gran Bretaña había usado exactamente la misma estrategia: importar algodón desde sus colonias y fabricar productos textiles tanto en las áreas rurales como en los talleres y fábricas de las zonas urbanas.

Varios de los proyectos estudiados mostraron el uso de esta práctica. Los proyectos ayudaron a los participantes a organizarse en colectividades para comprar o producir los insumos intermedios, comprar en grandes cantidades y obtener menores precios. Por lo general eran los mismos grupos (los miembros de la asociación de trabajadores metalúrgicos también pertenecen a la cooperativa de compra de láminas de metal en Honduras, los productores de truchas en Perú compran juntos el alimento a una fábrica de alimento para peces ubicada en Lima).

Cuadro 5: Combinar el sector agrícola y la promoción del ERNA

El proyecto de Honduras (estudio comisionado) fue en su origen, y continúa siéndolo, un proyecto principalmente agrícola y de manejo de recursos naturales, y, en segundo lugar, un proyecto destinado a la promoción del ERNA. Su objetivo ha sido unir dichos componentes de modo que éstos se refuercen mutuamente para: a) identificar las actividades relacionadas con el ERNA que mejoren o supriman las restricciones a las actividades agrícolas que promueve; ejemplo de ello es la capacitación de sus artesanos para la construcción de silos de almacenamiento de grano a fin de poder manejar una mayor cantidad de maíz originada por el aumento de la productividad agrícola una vez que los agricultores han usado las prácticas más óptimas fomentadas por el proyecto; b) identificar las intervenciones en el sector agrícola y forestal que entregan mejores insumos a las actividades relacionadas con el ERNA promovidas por el proyecto; un ejemplo en el área de la agricultura es la capacitación para mejorar la producción de leche en la época seca, lo que permite fabricar queso para el mercado local; un ejemplo en el área forestal es la capacitación y organización de una comunidad para administrar los bosques de pino, la extracción de resina y madera, y el procesamiento de resina y madera (para aserraderos y carpintería), y la comercialización de resina y muebles para los pueblos locales y ciudades intermedias.

Una práctica crucial es ayudar a financiar directamente o facilitar la inversión privada destinada a la adquirir equipos del tipo y nivel requeridos para la producción rural no agrícola en los mercados competitivos.

Es una realidad que, sin ayuda exterior, para la mayoría de las organizaciones económicas rurales sería muy difícil o imposible, comprar los equipos o plantas necesarios para obtener la calidad y nivel requeridos, si desean vender sus productos en los mercados urbanos competitivos. El Cuadro 6 muestra las formas en que el proyecto del noreste de Brasil ayudó. También se presenta el ejemplo del proyecto de Perú que facilitó la inversión de capital físico por parte de una empresa privada destinada al procesamiento de truchas (mejoras en los canales) para la cooperativa de procesadores de truchas.

Cuadro 6. Intervenciones que ayudan a las organizaciones a tener acceso a equipos y plantas

Noreste de Brasil (estudio comisionado). Una de las acciones del proyecto de Ceara Mirim fue ayudar a la cooperativa COOPERVALE. En 1999, 20 mujeres que antes se dedicaban a la cosecha de caña de azúcar crearon la Cooperativa de Costureras de Mato Grande (COOPERVALE). El número de miembros ha aumentado a 60 y ya ha iniciado su propia línea de prendas de vestir. En la actualidad, sólo un 30% de la producción total es contratada. El resto es comercializado como producto final a través de su propia División de Comercialización. Este dinamismo le ha permitido ser prácticamente independiente del proyecto (un éxito de sustentabilidad), hasta el punto que COOPERVALE tomó el liderazgo cuando el Viceprefecto local - que fue el principal impulsor del proyecto - fue destituido de su cargo el año pasado. Este es un ejemplo de verdadera propiedad de un proyecto a nivel local.

COOPERVALE ha firmado un nuevo acuerdo de proyecto con los gobiernos estatal y local recién elegidos, incorporando ocho asociaciones de costureras que han sido capacitadas por la cooperativa. El gobierno estatal será el co-signatario en las acciones tendientes a que COOPERVALE obtenga un crédito que le permita comprar máquinas de coser, dado que los actuales equipos son arrendados. Se espera que el aumento de la producción permita a COOPERVALE lanzar su propia marca dentro de poco. Otras fases de producción como el diseño, cortado, fabricación de patrones y control de calidad están siendo introducidos en la producción de COOPERVALE, con el objeto de acceder directamente al mercado y contratar a otras asociaciones específicamente para el ensamblaje de las piezas de las prendas.

Perú/Cajamarca (estudio seleccionado en el concurso). En 1999, IDEAS - una ONG de Cajamarca - y GTZ/PRONAMACHCS - proyecto de desarrollo rural - lanzaron un experimento piloto para mejorar la producción, envasado y comercialización tradicional de queso. Los participantes corresponden a familias rurales pobres. La idea era introducir mejores tecnologías y prácticas en cada etapa de la cadena de la oferta, y diversificar los productos lácteos vendidos. El objetivo del proyecto era crear empleos y fortalecer la capacidad empresarial. El proyecto construyó una pequeña planta para procesar leche en Leoncio Prado. La planta piloto elabora diferentes productos lácteos (queso, mantequilla, yoghurt, crema dulce) que son comercializados en los principales mercados urbanos de la región, en San Marcos y Cajamarca. San Marcos también es el mercado original para el queso tradicional. El proyecto ha subsidiado los costos de acceder al mercado regional, incluidos los contactos personales y la presentación del producto a compradores potenciales. El centro de este proyecto es la planta de procesamiento, que compra leche a las familias asociadas que forman la microempresa, las cuales son dueñas y están encargadas de la planta. En consecuencia, se trata de una integración directa entre la producción, el procesamiento y la comercialización de materia prima.

4.2 ERNA - Nivel productivo de la cadena

La mejor práctica es adaptar el diseño y la tecnología de producción del producto de la actividad no agrícola a las necesidades/deseos del mercado

Por lo menos tradicionalmente, aunque hay pruebas de que existen muchos proyectos que tienen este problema, los proyectos se concentraban en la oferta, sin tener una referencia suficiente respecto a lo que necesita el mercado o qué necesita el consumidor. El resultado de ello fue, y todavía es, una tasa de error extremadamente alta de las pequeñas empresas que emergen del típico proyecto de desarrollo.

El nuevo tipo de intervención, que es el foco de atención de nuestros estudios, va más allá del 'negocio común y corriente' tanto para identificar los motores del aumento en la demanda (según se analizó anteriormente), como para ajustar adecuadamente las estrategias y prácticas de fomento de la producción al conjunto de exigencias de dichos mercados crecientes. Tales requerimientos incluyen factores como calidad, seguridad, periodicidad, volúmenes, costos y tipos de productos. En cada caso, los proyectos adaptaron y readaptaron las técnicas de envasado, etiquetado, tipo de producto y calidad a las cambiantes necesidades de los consumidores. Ello es importante en el nuevo mercado competitivo (luego de la serie de reformas políticas que liberalizaron los mercados y desregularizaron el sector minorista en la década de los 90).

4.3. Nivel de comercialización de la cadena

Obtener información detallada y estratégica de los mercados.

Esta es una de las 'estrategias óptimas' más importantes e interesantes de los nuevos proyectos. Ya no es adecuado que la información de mercado sólo tenga datos de los precios. Ya no existen aquellos días en que se elaboraban productos generales para los mercados locales con la poca información necesaria para el mercado. En lugar de ello, actualmente la información útil es aquella estratégica que va más allá de los precios e incluye a los potenciales compradores específicos (a veces cadenas y grandes empresas), los términos de los posibles contratos, normas y regulaciones de calidad y seguridad, costo, periodicidad, requerimientos de volúmenes y las especificaciones de diseño preferidas por los compradores.

Es esencial que el diagnóstico y los resultados de los estudios de mercado sean informados a los productores. El Cuadro 7 más abajo entrega ejemplos de dichos diagnósticos. Ello permite que los productores puedan adaptar su producto (tipo, calidad, diseño) a las demandas del mercado.

Cuadro 7. Adaptar la producción rural no agrícola a los requerimientos del mercado

Brasil/Ceará Mirim (estudio comisionado). Este proyecto promueve la confección de ropa, mediante subcontratos, por parte de organizaciones rurales para grandes empresas ropa que operan en el dinámico mercado del sur de Brasil. Estas grandes empresas están completamente informadas de las tendencias de los consumidores y entregan información sobre los requerimientos derivados (especificaciones de diseño, colores, materiales) en los contratos que establecen con las organizaciones económicas rurales.

Ejemplo similar es el del proyecto Perú/Chulucanas (estudio seleccionado en concurso), donde el mercado potencial y los consiguientes requerimientos de diseño son determinados por la ONG International Aid to Artisans (ATA (www.aid2artisans.org)) y las compañías exportadoras con las cuales están trabajando los participantes. Luego, el proyecto ayudó a los participantes a adaptarse a las demandas del mercado mediante la capacitación en materias de diseño y confección, la introducción de nuevas tecnologías en el área de tratamiento y manipulación de materia prima y también en las terminaciones.

Perú/Huancayo (estudio comisionado). El proyecto encargó un informe de consultoría que mostró que era necesario realizar mejoras sustanciales en la producción de truchas de los pequeños productores (mejoramiento de la calidad y consistencia necesaria para vender a la empresa privada de procesamiento/exportación que tenía exigentes normas de calidad para el mercado exportador y al mercado de hoteles/restaurantes/ supermercados de Lima).

Honduras/Lempira (estudio comisionado). El proyecto llevó a los fabricantes de queso a un tour de mercados en la frontera con El Salvador y los pueblos aledaños, donde se dieron cuenta de que el queso tradicional que están produciendo no era del gusto de los consumidores; por ello, una clase diferente de queso, que satisfacía las necesidades de los consumidores, reemplazó o fue agregada a la variedad de quesos elaborados por estos fabricantes. El proyecto los ayudó a realizar dicha transición con la asistencia técnica adecuada.

Chile/turismo rural (estudio comisionado) y Brasil/Dos Irmaos (turismo rural-estudio seleccionado). En ambas intervenciones se llevaron a cabo estudios para entender los requerimientos y necesidades de los clientes y 'posibles clientes' en términos de atractivo turístico. Dicha información fue utilizada para planificar la asignación de recursos y determinar las acciones específicas de las intervenciones.

Honduras/Lempira. Hace una década, el proyecto enfatizó el trabajo metalúrgico como una tecnología individual y tradicional que se llevaba a cabo en los talleres de los hogares rurales y se concentraba en los silos de granos. Pero, cuando aumentó la demanda por artículos de metal (especialmente en los pueblos rurales), el proyecto agregó otros artículos de metal como baldes, regaderas, ollas y sartenes, utensilios para el hogar, etc. Para bajar los costos y aumentar la producción, el proyecto promovió (con asistencia técnica y financiera) la formación de talleres de máquinas comentarios).

Varios proyectos entregan un 'contacto informal directo' con los compradores en diversas instancias (convenciones, ferias comerciales y oficinas centrales) con el objeto de entregar información de mercado a los productores rurales no agrícolas. Algunos ejemplos se entregan en el Cuadro 8.

Cuadro 8. Ayudar a los productores rurales no agrícolas a conocer los mercados: Brasil y Honduras

El proyecto del Sudeste de Brasil concluyó, como parte del proceso de diseño, que los empresarios locales del sector de procesamiento agrícola conocían relativamente poco los mercados urbanos, las normas calidad de los diferentes mercados, las regulaciones sobre seguridad de los alimentos y las tecnologías disponibles para cumplir con las exigencias de calidad, costo y envasado del mercado urbano. Se percibió que este desconocimiento, y con ello la falta de habilidad para obtener existencia jurídica para sus empresas y certificación para sus productos, impedía que los pequeños procesadores de productos agrícolas pudieran ampliar sus mercados. La parte medular del proyecto es capacitar a los participantes en esta área, además de adquirir conocimiento de dichos mercados. La capacitación incluye actividades de participación en ferias comerciales de alimentos de la región y visitas a supermercados.

El proyecto de Honduras llevó a los participantes del proyecto y viajes de contacto comprador-vendedor por varias partes de la región y a la frontera con El Salvador para establecer lazos y contactos informales para las ventas. El proyecto de Honduras lleva a grupos de fabricantes de queso y muebles en giras o tours de mercados a la frontera con El Salvador, en la ciudad de San Pedro Sula y otros centros regionales intermedios.

El programa de Chile organiza conferencias y ferias de turismo en todo el país donde los productores se encuentran con los compradores y muestran sus servicios, además de entregar sitios web que contienen información sobre lugares de atracción turística, hospederías y lugares para acampar.

Para acceder al mercado elegido y/o cumplir con los requerimientos del mercado, a veces es necesario establecer contactos comerciales con empresas o asociaciones grandes y medianas.

Estos nexos son necesarios para tener varios recursos complementarios. En general, ambas partes buscan establecer contacto porque las empresas que generan ERNA tienen bajos costos de mano de obra y de terreno, pero también tienen bajo presupuesto y las empresas urbanas tienen el capital, el conocimiento, la experiencia y los contactos de mercado, pero, tienen que enfrentar altos costos de mano de obra y el terreno.

Desarrollar marcas, etiquetas y normas que ayuden a mejorar la aceptación, por parte del comprador, de los productos generados por el sector rural no agrícola.

Esta es una práctica innovadora y de crucial importancia. El uso de etiquetas es cada vez más requerido por los supermercados y los consumidores exigentes. Dos de los proyectos están enfatizando este aspecto, incluido el proyecto de México que presenta etiquetas de calidad y normas orgánicas y envases atractivos, además de etiquetas de certificación de seguridad y calidad del proyecto (entregadas por el gobierno estatal) a los productos hortícolas procesados, en Paraná, Brasil.

Cuadro 9. Contactos comerciales para promover la generación de ERNA

El proyecto de procesamiento de truchas en Perú es un ejemplo de la creación de contactos comerciales. Este tuvo su origen en la acción conjunta de una asociación del sector privado nacional y USAID. Su objetivo es incentivar la inversión privada y establecer el contacto entre las empresas privadas del sector no agrícola (en este caso, con las empresas procesadoras de truchas) y las asociaciones de agricultores locales. Fomenta la inversión privada a través de Centros de Servicios Económicos que entregan la siguiente información a las empresas privadas y productores locales: a) contactos de mercado dentro y fuera de la región; b) asistencia técnica e información de mercado para la realización de negocios en la región; c) información sobre leyes, seguros, transporte y otras regulaciones y servicios comerciales; d) formulación y presentación de propuestas específicas al gobierno nacional para la formulación de políticas destinadas a crear un ambiente propicio para las inversiones privadas en la región.

El proyecto identificó a la empresa privada (Piscifactoría los Andes, S.A.) como empresa líder en el mercado (con tecnología, inteligencia de mercado, marca y certificación HACCP para la exportación de productos a Europa). La empresa deseaba ampliar su producción en el área de procesamiento, pero no tenía los fondos para realizar una inversión que le permitiera un mayor cultivo de truchas. El proyecto ayudó a la asociación de productores locales a mejorar su capacidad (ampliación y mejoramiento de la infraestructura de la piscicultura) y calidad con el objeto de abastecer de truchas a la empresa privada. El proyecto actuó básicamente como un facilitador de las conversaciones entre las dos entidades para que éstas formaran una “alianza estratégica”. El proyecto también financió un estudio de mercado y un estudio de inversión para informar sobre las negociaciones. Las dos partes privadas financiaron un 80% de este último.

El resultado de estas gestiones es un contrato renovable a dos años plazo donde la asociación de piscicultores entrega truchas a la empresa procesadora, y esta última entrega a la asociación los fondos necesarios para realizar los aumentos de capital. Además, entregó a la asociación asistencia técnica y de administración.

Las etiquetas informan las características del producto, incluida la información sobre el cumplimiento de las normas de calidad y seguridad. En el caso de las normas del café orgánico, el proyecto de México obtuvo la certificación para la implementación de estas normas que entregaron tres empresas de certificación extranjeras. El INDAP, en Chile, está creando normas de turismo rural a nivel nacional para regular aspectos como la limpieza y la infraestructura disponible.

5. SUSTENTABILIDAD Y COSTO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS PROMOVIDAS POR LAS INTERVENCIONES

5.1 ¿Trabajando por el bienestar público en el largo plazo?

Una de las preocupaciones es que las intervenciones puedan estar creando sólo bienes privados para agentes privados específicos relacionados directamente con el proyecto y, por ello, sustituyendo el desarrollo del mercado en general, que podría beneficiar a grupos más amplios de habitantes rurales.

Es necesario destacar dos puntos en relación con este tema:

- En todos los casos, estas intervenciones están generando bienes públicos como sistemas de información de precios y mercado, programas de capacitación y asistencia técnica, promoción y facilitación de la comunicación y las negociaciones directas entre las empresas privadas y los grupos organizados de habitantes rurales.
- Los beneficiarios directos de estas intervenciones son los habitantes pobres o muy pobres de las zonas rurales, quienes, sin duda, necesitan algún tipo de subsidio directo y limitado en el tiempo, que les permita comenzar a participar en actividades económicas más dinámicas, incluso en los casos en que haya opciones de mercado disponibles para otros sectores de la población, de las cuales los pobres son excluidos debido al costo de las operaciones, información asimétrica y otras imperfecciones del mercado.

Una pregunta pertinente sería saber si dichas acciones generarán una dinámica autosustentable, una vez que termine el proyecto. En gran medida, la respuesta dependerá del éxito que tengan estos proyectos y programas en relacionar a las comunidades rurales con las que trabajan y los mercados dinámicos. Dado que los proyectos o programas se iniciaron recientemente o muy recientemente, es muy temprano aún para responder a esta pregunta, si bien la orientación o énfasis general del proyecto que relaciona a los mercados en expansión apunta en la dirección correcta.

Luego de hacer mención a estas dos preocupaciones, ahora realizaremos una estimación aproximada de las intervenciones estudiadas e intentando 'diseñar sustentabilidad' en las intervenciones, en la medida de la posible dentro de una economía incierta y competitiva.

5.2. Costo del proyecto/programa en comparación con los beneficios para el empleo.

¿Cuán subsidiados son los proyectos? Para saberlo, sólo podemos comparar los gastos aproximados de las tasas de creación de empleos con los promedios de proyectos similares en otros continentes. Ello, por supuesto, no nos dice realmente si son excesivamente subsidiados en un sentido absoluto. Si conociéramos el ciclo de vida de un empleo creado podríamos comparar el gasto realizado por un proyecto con el flujo de ganancias descontado durante todo el ciclo de un trabajo creado, pero ni siquiera tenemos una estimación aproximada del período en cuestión.

Los estudios de caso comisionados muestran los costos (costos de operación del proyecto más inversiones) de crear un empleo en el sector no agrícola, ordenados del más barato al más caro. Los detalles del cálculo se entregan separadamente.

Debido a las diferencias existentes en los proyectos y los datos disponibles, los métodos de cálculo sólo son medianamente similares en todos los estudios.

Cuadro 10. Gasto de la intervención por empleo creado

- El proyecto de Honduras, que contiene una serie de actividades no agrícolas, presenta un promedio de US\$765 (con una variación de US\$1.115 para un carpintero a sólo US\$50 para un herrero o US\$240 para un artesano ceramista), que es alrededor de la mitad del ingreso promedio anual (US\$1.500 por trabajo);
- El proyecto del noreste de Brasil, que se centra en la confección de ropa US\$1.100 (es decir, cinco veces más que el ingreso anual de US\$200 estimado para cada trabajo);
- El proyecto del sudeste de Brasil, que se centra en el procesamiento de alimentos, US\$3.050;
- El proyecto de Perú, que se centra en el cultivo y procesamiento de truchas, US\$5.900 (cerca de tres veces el ingreso anual estimado en US\$1.750 para cada trabajo);
- El proyecto de Chile, que se centra en el agro-turismo, US\$11.400 (con un ingreso anual de casi US\$1.000 por trabajo).

Existen varias razones para que estos números sean plausibles (no desmedidos) al menos en su patrón y en su relación con la escasa información disponible sobre otros países y proyectos. Ello no indica si son altos o bajos en sentido absoluto.

Con excepción del sudeste de Brasil, el costo de crear un trabajo rural no agrícola se relaciona aproximadamente con el PIB per cápita, tal como era de esperarse.

Además, las cifras se relacionan medianamente con los costos indirectos de poner en marcha e inversión de los proyectos. El proyecto de Honduras es el que menos gasta en la promoción de ERNA porque el componente no agrícola del proyecto es anexo a un proyecto agrícola más amplio, por lo que estos costos sólo son un incremento. El proyecto de Chile requiere de fuertes costos de infraestructura y capacitación y se encuentra en sus primeras etapas (tal como sucede con los otros, a excepción de Honduras). Debido a la falta de información, el tema de la duración de los trabajos no se discute.

Finalmente, los costos por trabajo concuerdan con la información (muy escasa) que aparece en la literatura internacional. Harper y Finnegan (1998) señalan (estamos seleccionando unos cuantos ejemplos de la lista) que el costo por trabajo en el proyecto de ITDG que se centró en la fabricación de mejores cocinas en Kenia fue de US\$3.500; un proyecto minero en Zimbabwe, US\$4.300. La experiencia del Banco Mundial, que ha sido revisada por Webster (1990), señala que los costos de inversión por trabajo (no se trató de subsidios bancarios del Banco Mundial o costos promocionales, sino que de la inversión del inversionista por cada empleado) fueron US\$9.850 en Africa y US\$3.171 en Asia. Finalmente, Levitsky (2000) señala que el costo por empleo creado por los generadores de trabajo en Brasil es de US\$3.258.

5.3. Retiro gradual de los subsidios para fomentar la independencia de los actores

El enfoque general de los proyectos es ofrecer servicios subsidiados a los participantes del proyecto, sin que haya un plan explícito para reducir el tamaño del subsidio y aumentar la parte del copago de los participantes, a medida que va pasando el tiempo. Pero existen algunas excepciones bastante importantes e interesantes que discutimos más adelante. Además, la mayoría de los proyectos tiene una estrategia explícita en el mediano plazo tendiente a reducir los subsidios y aumentar el copago, para luego retirar el apoyo al proyecto. Consideramos que esta es una práctica óptima que permite aumentar las probabilidades de sustentabilidad.

Cuadro 11. Innovaciones de las intervenciones para lograr que los participantes sean gradualmente más independientes

- El proyecto de Chile tiene un tope de siete años de crédito para cada participante; también requieren un copago para la asistencia técnica (aunque esta norma se implementa rara vez).
- El proyecto de Perú/Huancayo requiere de copago para los estudios de inversión y se basa plenamente en los fondos de inversión privada para las inversiones de capital.
- El proyecto de Honduras está implementando un retiro gradual del apoyo directo para la cooperativa que entrega los insumos (láminas de metal) a los trabajadores metalúrgicos.
- En el proyecto del noreste de Brasil se está acudiendo cada vez más a una cooperativa independiente (Coopervale) para entregar servicios de capacitación y organización a las organizaciones económicas que son apoyadas por el proyecto.
- Aunque los créditos son entregados con tasas de interés subsidiadas, el proyecto del sudeste de Brasil requiere de una amortización total del crédito.
- El proyecto de México se 'graduó' de su dependencia de la Iglesia Católica (que inició la actividad), pero continúa dependiendo de la asistencia financiera indirecta del gobierno mexicano.

6. CONSECUENCIAS DE LOS DISEÑOS DE LAS INTERVENCIONES

Dado que el ERNA representa cerca de un 30% del empleo rural total y un 42% de los ingresos rurales en América Latina y el Caribe (Reardon y otros 2001), tan pronto como una organización se abre para mirar a la economía rural como un todo, al ingreso general del hogar (y no sólo al sector agrícola o los ingresos agrícolas), es casi inevitable que los administradores de la intervención reconozcan la importancia del ERNA y los ingresos generados por la actividad rural no agrícola para la población local. Sucede lo mismo con las oportunidades que se pueden encontrar en otras áreas distintas a la agricultura.

De hecho, descubrimos que una serie de intervenciones están siendo llevadas a cabo por donantes, gobiernos y ONG con el objeto de fomentar el ERNA en América Latina. Seleccionamos 14 de estas intervenciones (programas o proyectos) en forma más detallada para extraer sus mejores prácticas y estrategias.

Nuestro análisis de las mejores prácticas encontradas en los 14 estudios - comisionados y seleccionados en el concurso - de las intervenciones destinadas a fomentar la generación del ERNA en América Latina, dio origen a una serie de recomendaciones específicas para que los donantes, gobiernos y ONG las apliquen a las intervenciones. Estas han sido especificadas como 'acciones a seguir' en este documento y son ejemplos de las intervenciones estudiadas. El propósito de esta última sección es resumir las perspectivas estratégicas generales que surgen de dicho conjunto de recomendaciones específicas. La Tabla 5 resume los principios generales, procesos específicos y entrega ejemplos del texto respecto a las mejores prácticas y estrategias. A continuación se entregan varias lecciones generales que emergen de dicho resumen.

Tabla 5: Resumen de principios y procesos con ilustraciones		
Principio	Procesos y elementos	Ejemplos de los estudios
1. Meta acciones		
a) Establecer el aparato institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos municipales • Organismos regionales • Organismos nacionales 	Coordinación entre los consejos municipales y el gobierno regional en Paraná, Brasil
b) Crear organizaciones económicas rurales	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones profesionales • cooperativas 	Cooperativa de procesamiento de productos hortícolas en Venezuela
c) Elegir mercados ERNA específicos basados en los 'motores de crecimiento'	<ul style="list-style-type: none"> • local • urbano • extranjero 	Construcción, alimentos procesados y utensilios de metal para los pueblos rurales de Honduras
d) Desarrollar a los activos necesarios para cumplir con los requerimientos del mercado ERNA	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento del mercado • Capacidad de producción • Capacidad de administración • Acceso a financiamiento • Regulaciones/normas • Infraestructura 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en carpintería y metalurgia en Honduras • Coordinación de las regulaciones para el procesamiento de alimentos en Paraná, Brasil
2. Acciones específicas a nivel de cadena		
a) mejorar el acceso a las materias primas y equipos	<ul style="list-style-type: none"> • nexo con las intervenciones del sector agrícola • comprar insumos en forma colectiva • facilitar las inversiones por parte de la empresa privada 	Formación de cooperativas para comprar láminas de metal destinadas a los trabajadores metalúrgicos de Honduras
b) mejorar la producción rural no agrícola	<ul style="list-style-type: none"> • capacitación • diseño de tecnología • adaptación del diseño de producción a la demanda del mercado 	<ul style="list-style-type: none"> • capacitación de procesadores de alimentos sobre las mejores técnicas en Paraná, Brasil • capacitación de grupos de agroturismo sobre mejores servicios en Chile
c) mejorar la comercialización de los productos rurales no agrícolas	<ul style="list-style-type: none"> • información de mercados estratégicos • creación de nexos comerciales • desarrollo de marcas y etiquetas 	<ul style="list-style-type: none"> • establecer nexos entre los ceramistas y las muestras y empresas comerciales internacionales • llevar a los productores de queso a tours de mercados en Honduras • establecer nexos entre los procesadores de truchas y las empresas exportadoras en Perú
3. Promover la sustentabilidad en el mercado de las actividades rurales no agrícolas promovidas por las intervenciones		
a) retirar gradualmente los subsidios	Requerir co-pagos e inversiones	Requerir la inversión compartida de grupos comunitarios en Colombia
b) crear bienes públicos		Plantas piloto de procesamiento de leche para capacitar a los productores en Perú

En primer lugar, la mejor estrategia de intervención incluye la visión de que el producto de la intervención lleva a una multiplicación de la actividad rural no agrícola que fomenta el desarrollo económico local (DEL) en la zona. El DEL es un crecimiento que incluye a los pobres, que se basa en nexos fortalecedores mutuos entre las distintas actividades económicas que ofrecen trabajo a la población local y que obtiene su sustentabilidad de las fuerzas dinámicas de la demanda. Esta visión también incluye las fuentes no locales que requieren productos rurales no agrícolas y fuentes no locales de los insumos requeridos para la producción de dichos bienes o servicios.

Segundo, la mejor estrategia de intervención incluye una mezcla de inversiones y acciones públicas y privadas para fomentar una actividad rural no agrícola sustentable en el mercado, donde puedan participar los pobres. Existe la opinión de que el diseño de la intervención debería incluir todo el ambiente propicio (como políticas e infraestructura y todas las organizaciones basadas en el capital social).

Tercero, la mejor estrategia de intervención enfrenta directamente, como una prioridad, los desafíos que presenta el mercado. El costo, y también los beneficios, que implica ir más allá del mercado local y conectar las estrategias del ERNA con la demanda originada por los motores de crecimiento, es lo se conoce como tener 'la sartén por el mango'. Los mercados dinámicos son más competitivos y mucho más exigentes que los mercados rurales tradicionales. Tal vez sea inevitable experimentar un alto riesgo de fracaso y los proyectos deberían estar preparados para experimentar un período relativamente largo de aprendizaje y ajustes. Es necesario que exista un enfoque de 'manejo adaptable' para este tipo de proyectos, en comparación con aquellos proyectos donde quienes toman las decisiones desean entregar soluciones fijas, preestablecidas y 'óptimas'. Por la misma razón, estos proyectos se concentran en el capital social y humano.

Cuarto, un punto crucial para satisfacer los desafíos del mercado es adoptar una perspectiva de cadena de la oferta, cuando se trata de fomentar las actividades rurales no agrícolas. Ello se hace empezando por el conocimiento de las exigencias del mercado y trabajando hacia atrás en las mejoras necesarias en toda la cadena de la oferta, para cumplir con dichos requerimientos. Es necesario contar con estrategias específicas de garantías de calidad, información estratégica de mercado, etiquetado y envasado, contratos y organización. Estos son grandes desafíos para los proyectos de desarrollo, ya que están muy lejos de usar los conjuntos de habilidades tradicionales de los gobiernos, organismos de difusión y administradores de proyectos locales. En consecuencia, ellos necesitan un mayor presupuesto, más capacitación y la búsqueda de nuevas clases de personal, además de una planificación y administración de proyectos más flexible e innovadora.

Esta perspectiva es parte del creciente consenso respecto a las debilidades de los proyectos tradicionales de generación de ERNA, que se centraban en la micro empresa, las manufacturas y las intervenciones en la oferta que sólo apuntaban al mercado local. Dicho enfoque no era necesariamente malo hace dos décadas,

pero el contexto se modifica debido a los cambios de políticas, a las mejoras en la infraestructura rural y la globalización. Estos últimos factores han significado la desprotección real de las áreas rurales en América Latina y el Caribe y el gran aumento de la competencia en la economía no agrícola. En la actualidad, las empresas rurales no agrícolas tienen que competir con las manufacturas urbanas y extranjeras, adaptándose a los requerimientos de costo y calidad de los nuevos mercados. El contexto también ha cambiado con el rápido aumento de la importancia en la economía rural no agrícola del sector servicios y los empleos asalariados, a medida que los pueblos rurales se han ido desarrollando. Esto significa que el mundo rural donde las intervenciones se realizan hoy en día difiere enormemente del mundo de hace tan sólo una década.

Quinto, los nuevos proyectos reconocen como un hecho fundamental que el actual contexto competitivo requiere de una serie de nuevos activos para los participantes, con importantes adiciones al capital organizacional y social, a la capacidad de gestión, al capital humano, financiero y físico. Un importante desafío es que este conjunto es necesario, ya que estos elementos son complementarios, no sustitutos. Se pueden realizar las capacitaciones, pero ver que el proyecto fracasa debido a la existencia de malos caminos, o entregar el crédito necesario, pero no cumplir con las obligaciones del contrato debido al débil funcionamiento de las organizaciones económicas locales; o elaborar excelentes productos pero no ser capaces de obtener ganancias debido a una mala administración y estrategia de mercado. Estos compromisos son muy onerosos para los proyectos. Los proyectos estudiados adoptaron muchas formas innovadoras de aumentar sus recursos acudiendo a los gobiernos municipales y estatales, los organismos nacionales de capacitación y asistencia técnica, otros proyectos y la comunidad en que trabajan. Este tipo de trabajo en red destinado a obtener distintos tipos de recursos 'duros' y 'blandos', junto con una 'administración adaptable', debe ser la tendencia del futuro.

Sexto, el sector rural no agrícola es un territorio muy desconocido para el mundo de los proyectos de desarrollo rural. Los proyectos estudiados son innovadores y atrevidos, pero de un origen reciente. Además, parece existir una falta de apoyo institucional a nivel del gobierno nacional para la iniciativa relacionado con el ERNA; ello se debe a que este tipo de iniciativa 'cae en el terreno estéril' que se ubica entre el Ministerio de Industria o de Turismo y el Ministerio de Agricultura o de Desarrollo Rural. Está fuera del alcance de este documento analizar alternativas para la creación de un 'hogar' institucional para las políticas y programas relacionadas con el ERNA en los gobiernos nacionales y regionales. No obstante, varias de las intervenciones estudiadas en este documento sí mostraron que los actores importantes de las políticas y programas son, de hecho, los gobiernos regionales y municipales, cuya preocupación por el desarrollo de sus áreas locales parece incentivar o, por lo menos, entregar un ambiente propicio para las acciones intersectoriales.

Finalmente, muchas de las prácticas que identificamos como innovadoras y útiles también han sido muy poco evaluadas en el sentido estricto de los costos-

beneficios. Nuestros estudios de caso necesariamente se vieron restringidos por factores de tiempo y presupuesto y, por ello, fueron principalmente cuantitativos y no permitieron el estudio sistemático de los potenciales escenarios contractuales (lo que hubiera pasado en ausencia de las intervenciones). En particular, los proyectos dependen mucho de los subsidios; parece que cuesta mucho generar nuevos empleos en el sector rural no agrícola, quizás más que en el sector agrícola. Pero la demanda de productos de la actividad rural no agrícola está creciendo más que la demanda por los productos agrícolas, tal como lo señala la Ley de Engel, y ello significa que si los proyectos desean cambiarse al área de fomento del ERNA, requerirán de más eficiencia o presupuesto o ambos y, ciertamente, una buena estrategia para fortalecer la sustentabilidad económica de la actividad privada, que en un principio fue promocionada por los proyectos públicos.

Reconocimientos

Agradecemos sinceramente los útiles comentarios que hicieron a nuestras versiones previas Felicity Proctor, Jock Anderson, Steve Haggblade, Isabelle Tsakok, Kees van der Meer y otros revisores anónimos.

Referencias

1. Lista de estudios comisionados

Del Grossi, M. E. y Da Silva, J.G. 2001. *Fabrica do Agricultor*. IAPAR., UNICAMP. Paraná, Brasil.

Escobal, J. 2001. *Proyecto PAR-Huancayo. Procesamiento de Trucha*. GRADE. Perú.

Faiguenbaum, S. 2001. *El programa de turismo rural de INDAP*. RIMISP. Chile.

Gomes Da Silva, A.; Del Grossi, M.E. y Da Silva, J.G. 2001. *O Pólo de Confecção do município de Ceará-Mirim no Río Grande do Norte, Nordeste do Brasil*. Universidade Federal do Río Grande do Norte - UFRN, Instituto Agrônômico do Paraná - IAPAR, . Instituto de Economía UNICAMP. Brasil.

Mendoza Zarzuela, J.A. 2001. *Proyecto ISMAM e ISMAM MAPLE*. Fideicomiso de Riesgo Compartido, SAGARPA. México.

Zelaya, C.A., y Reardon, T. 2001. *La incorporación del fomento del ERNA en los proyectos de desarrollo: El caso del proyecto Lempira Sur (FAO) en Honduras*. FAO Honduras, Michigan State University. Honduras.

2. Lista de estudios seleccionados en el concurso

Ascaño, J. 2001. ***Cerámica en Chulucanas***. ADEX-USAID-MSP. Perú.

Baldasso, N.A. 2001 ***O caso do município de Rolante***. EMATER/RS. Brasil.

Catacora, J. y Montes A. 2001. ***El desarrollo de la agroindustria láctea: una alternativa viable para la generación de ERNA***. CEDER. Perú.

Escurra Paredes, M.F. ***Formación de microempresas lácteas rurales. Habilitación de planta láctea comunitaria***. Secretaría de Planificación de la Gobernación de Presidente Hayes. Paraguay.

Machuca Vilches, N. 2001. ***Elaboración de diferentes tipos de queso ecológicos y de buena calidad para el almacenamiento y la comercialización***. Centro IDEAS, Cajamarca. Perú.

Mendoza, G. 2001. ***Programa de generación de empleo urbano y rural, Colombia, y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA***. Colombia.

Reyes, A. 2001. ***Producción, procesamiento y comercialización de productos de origen agrícola***. Fundación Polar. Venezuela.

Verardi Fíalo, M.A. 2001. ***Turismo rural e o emprego rural não agrícola: o caso da Rota Colonial de Dois Irmãos***. Río Grande do Sul. Brasil.

3. Otras referencias

Berdegúe, J.A. 2001. ***Cooperating to Compete. Associative Peasant Business Firms in Chile***. Tesis de Doctorado. Universidad y Centro de Investigación de Wageningen. Departamento de Ciencias Sociales. Wageningen, Países Bajos.

Harper, M. Y G. Finnegan. 1998. ***Value for Money: Impact of Small Enterprise Development***, Londres: Publicaciones de Tecnologías Intermedias.

Levitsky, J. (2000) ***Business Development Services***. Washington: Banco Mundial.

Reardon, T., J. Berdegue, y G. Escobar. 2001. 'Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America: overview of issues, patterns, and determinants,' ***World Development***, 29(3), March.

Webster, L. 1990. 'Fifteen years of World Bank Lending for Small and Medium Enterprises.' ***Small Enterprise Development***, vol. 1, no.1.

