



## Evaluación Temática

# Revisión del Apoyo del Banco al Sector Agropecuario, 2002-2014

Evidencia de Áreas Temáticas Clave

# **Revisión del Apoyo del Banco al Sector Agropecuario, 2002-2014: Evidencias de Áreas Temáticas Clave**

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Julio 2015



Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons [https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/us/deed.es\\_ES](https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/us/deed.es_ES) (CC BY-NC-ND 3.0 US). Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:



**Reconocimiento** — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



**No comercial** - No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



**Sin obras derivadas** - Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

**No hay restricciones adicionales** — No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condicionales adicionales de esta licencia.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2015**

Oficina de Evaluación y Supervisión  
1350 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)

**RE-467-1**

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN .....	1
2. EL SECTOR AGROPECUARIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE .....	7
A. Entorno de Políticas .....	8
B. Desafíos .....	9
3. PERTINENCIA DE LA CARTERA .....	13
A. Sinopsis de la Cartera .....	13
B. Pertinencia temática de la Cartera .....	20
C. Pertinencia para la Seguridad Alimentaria .....	25
D. Síntesis .....	28
4. APOYO DIRECTO A LOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS.....	31
A. Diseño ... ..	34
B. Implementación y Eficacia .....	37
C. Síntesis .....	39
5. SANIDAD ANIMAL Y VEGETAL E INOCUIDAD ALIMENTARIA .....	41
A. Diseño ... ..	43
B. Implementación y Eficacia .....	45
C. Síntesis .....	47
6. ADMINISTRACIÓN Y REGULARIZACIÓN DE TIERRAS.....	49
A. Diseño ... ..	51
B. Implementación y Eficacia .....	53
C. Síntesis .....	54
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	57

REFERENCIAS

NOTAS

ANEXOS ELECTRÓNICOS:

ANEXO I	<a href="#">SEGURIDAD ALIMENTARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVALUACIÓN DEL ENFOQUE DEL BID</a>
ANEXO II	<a href="#">EVALUACIÓN COMPARATIVA DE PROYECTOS DE APOYO DIRECTO A PRODUCTORES</a>
ANEXO III	<a href="#">EVALUACIÓN COMPARATIVA DE PROYECTOS DE SANIDAD AGROPECUARIA E INOCUIDAD ALIMENTARIA</a>
ANEXO IV	<a href="#">CASO DE ESTUDIO: ARGENTINA</a>
ANEXO V	<a href="#">CASO DE ESTUDIO: BOLIVIA</a>
ANEXO VI	<a href="#">CASO DE ESTUDIO: NICARAGUA</a>
ANEXO VII	<a href="#">CASO DE ESTUDIO: URUGUAY</a>



AOD	Asistencia Oficial al Desarrollo
APAGRO	Programa de Apoyo a la Producción de Agroalimentos
CAN	Departamento de Países del Grupo Andino
CCB	Departamento de Países del Grupo del Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CHD	Departamento de País, Haití
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CID	Departamento de Países de América Central, México, Panamá y la República Dominicana
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CIMMYT	Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo
CMF	División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras
CSC	Departamento de Países del Cono Sur
EMBRAPA	Empresa Brasileña de Investigaciones Agropecuarias ( <i>Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária</i> )
ENE	Sector de Infraestructura y Medio Ambiente
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FOD	Fondo de Seguridad Alimentaria
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GDI	Unidad de Género y Diversidad
ICS	División de Capacidad Institucional del Estado
IFPRI	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INE	Sector de Infraestructura
INT	Sector de Integración y Comercio
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIE	Organización Mundial de Sanidad Animal
OMJ	Sector de Oportunidades para la Mayoría
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PIADAL	Panel Independiente sobre la Agricultura para el Desarrollo en América Latina
PROSAP	Programa de Servicios agropecuarios Provinciales
RND	División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Gestión del Riesgo de Desastres
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
SPH	División de Protección Social y Salud
TSP	División de Transporte
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos ( <i>United States Agriculture Department</i> )
WSA	División de Agua y Saneamiento

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Héctor Valdés Conroy (Jefe de equipo), Jonathan Rose (Jefe de equipo), Agustina Schijman, María Paula Mendieta, Adriana Molina, Romina Ordóñez, Úrsula Quijano, Andrea Florimón y Maya Jansson, bajo la dirección de Cheryl Gray (Directora).





Si bien la inversión en el sector agropecuario fue una de las prioridades principales de la comunidad del desarrollo a partir de la mitad del siglo pasado, a mediados de los años ochenta la asistencia al desarrollo en el ámbito agropecuario empezó a disminuir.

©OVE



# Resumen Ejecutivo

**La región de América Latina y el Caribe es una exportadora neta de productos agropecuarios, y el crecimiento de las exportaciones netas en dicha región es el más sostenido de cualquier región del mundo. No obstante, la importancia del sector agropecuario en términos de producción, empleo y exportaciones varía mucho dentro de la región. Si bien esta cuenta con los recursos necesarios para producir alimentos suficientes para su población, algunos países siguen enfrentando una inseguridad alimentaria crónica.**

Si bien la inversión en el sector agropecuario fue una de las prioridades principales de la comunidad del desarrollo a partir de la mitad del siglo pasado, a mediados de los años ochenta la asistencia al desarrollo en el ámbito agropecuario empezó a disminuir. En 2007, los precios de los alimentos aumentaron drásticamente durante la crisis financiera mundial, poniendo de relieve la vulnerabilidad de muchas personas en todo el mundo con respecto a la seguridad alimentaria. Ello redundó en un renovado interés en el sector por parte de la comunidad del desarrollo.

El objetivo de la presente evaluación es examinar la función del apoyo brindado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID o Banco) al desarrollo agropecuario en la región desde 2002. En ella se analizan la pertinencia del apoyo global del BID y la pertinencia, implementación y eficacia de determinados proyectos en tres áreas temáticas clave, a saber, apoyo directo a los agricultores, sanidad animal y vegetal e inocuidad alimentaria, y administración y regularización de tierras. Además, se procura identificar los factores que afectan el éxito de varios tipos de intervenciones en diferentes contextos y formular recomendaciones acerca de la manera en que el Banco puede incrementar su apoyo al sector. Una finalidad de la evaluación es la de ofrecer orientación para la actualización del Documento de Marco Sectorial en 2016.

## ACTIVIDADES Y PERTINENCIA DEL BANCO

El apoyo del Banco al sector agropecuario en América Latina y el Caribe entre 2002 y 2014 prosiguió la tendencia declinante de períodos anteriores. En el período cubierto por la evaluación se aprobaron menos operaciones en el ámbito agropecuario, y su valor real total fue menor. Entre 1990 y 2001 se aprobaron 103 préstamos por valor ligeramente superior a US\$6.200 millones, en comparación con 83 por menos de US\$3.900 millones entre 2002 y 2014, lo cual representó una caída en la proporción correspondiente dentro de la cartera total del Banco (en términos de valor), que del 5,3% bajó al 2,8% entre ambos períodos. A su vez, en el ámbito de la cooperación técnica se registró una tendencia similar.

Sin embargo, el apoyo del Banco al sector agropecuario es mayor que meramente lo que la institución clasifica como perteneciente a dicho sector. Además de las 83 operaciones de préstamo clasificadas bajo el código “AG” —que en la presente evaluación se denomina cartera del sector “AG”— OVE identificó otros 167 préstamos, clasificados en otros sectores, que probablemente hicieron alguna contribución a la agricultura —la cartera de “Otros” sectores—. Es difícil determinar qué proporción del valor de inversión que esos préstamos representan beneficia específicamente al sector agropecuario, pero es probable que dichos préstamos hayan hecho una gran contribución.

El apoyo del Banco al sector agropecuario se ha centrado principalmente en incrementar el crecimiento del sector, y en segundo lugar en aumentar el ingreso de los pequeños productores. OVE clasificó los objetivos de la totalidad de las 250 operaciones en el sector “AG” y la cartera de “Otros” sectores en función de cuatro objetivos primordiales —aumentar el crecimiento, reducir los riesgos, asegurar la sostenibilidad ambiental y aumentar el bienestar social— y ocho objetivos más inmediatos que contribuyen a los primordiales. En la mayoría de las operaciones de la cartera del sector “AG” se buscaba aumentar la productividad. El segundo objetivo más común era el de aumentar el acceso de los productores a los mercados, lo cual también constituye un punto de enfoque clave de la cartera de “Otros” sectores. Ambos objetivos contribuyen al crecimiento del sector. Gran parte de las operaciones también buscaba simultáneamente aumentar el ingreso de los pequeños productores.

Gran parte de la cartera del sector “AG” brindaba apoyo directo a los productores, en tanto que la cartera de “Otros” sectores se centraba en el suministro de infraestructura pública. Gran parte del apoyo directo a los productores se dio en forma de asistencia técnica, pero también incluyó subsidios para la compra de nueva maquinaria y equipo agrícola, así como unos pocos préstamos a los productores agropecuarios, incluidas grandes empresas. La inversión en servicios agropecuarios —dividida entre sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria, investigación y desarrollo tecnológicos, administración de tierras, estadística e información, y otras áreas— también representó una parte importante de la cartera del sector “AG”. La cartera de “Otros” sectores se concentró mayormente en el suministro de obras de infraestructura pública.

El apoyo financiero del Banco ha tendido a concentrarse en países que son más pobres o que tienen sectores agropecuarios de mayor tamaño en relación con el PIB. Haití ha recibido montos proporcionalmente mayores (en relación con el PIB) en préstamos y fondos no reembolsables para inversión que cualquier otro grupo de países. Nicaragua, Guyana, Paraguay, Honduras y Bolivia también recibieron montos proporcionalmente elevados en préstamos. Todos esos países tienen sectores agropecuarios grandes en relación con el PIB, así como ingresos per cápita más bajos. La intensidad relativamente mayor del apoyo del Banco a dicho sector en aquellos países refleja la mayor demanda de los mismos en cuanto al suministro de apoyo.

El Banco ha sido un socio de largo plazo en varios países y ámbitos de trabajo, concentrándose en la consecución de metas a largo plazo. Eso se puede ver en Argentina, a través del financiamiento del PROSAP; en Argentina, Nicaragua y Perú, por medio del apoyo a los organismos de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria; en Uruguay, a través del apoyo directo a los productores; en Bolivia, por medio del trabajo sobre riego; y en varios proyectos de administración y regularización de tierras. En todos esos casos, el Banco ha sido flexible y pudo adaptarse a circunstancias cambiantes y a cambios de políticas generados por nuevos gobiernos.

En general, la cartera ha estado alineada con los documentos estratégicos del Banco, si bien la cantidad de apoyo del Banco para el suministro de bienes privados podrá requerir algún ajuste futuro a la luz del énfasis que se pone en los bienes públicos en el Documento de Marco Sectorial sobre Agricultura y Gestión de Recursos Naturales de 2013. En general el financiamiento de bienes privados o mixtos por parte del BID ha procurado lograr una mayor productividad en el sector. No obstante, de cara al futuro el Documento de Marco Sectorial implica que el Banco deberá justificar más claramente los fundamentos de las inversiones que realice en bienes privados y mixtos. Ello se puede efectuar de distintas maneras: (i) demostrando que un bien o servicio se suministraría a un nivel socialmente subóptimo si ese suministro se dejara en manos del mercado; (ii) demostrando que el suministro de apoyo directo a los beneficiarios es la manera más eficiente de ayudarlos a superar ciertas restricciones económicas que les impiden alcanzar algún objetivo deseable desde el punto de vista social; y (iii) velando por que, toda vez que sea posible, los bienes y servicios privados —por ejemplo, certificaciones sanitarias y servicios de laboratorio— se suministren a los beneficiarios a cambio de un pago.

La seguridad alimentaria es un tema mucho más amplio que el del mero sector agropecuario. Sin embargo, a nivel estratégico el Banco la ha vinculado mayormente con la producción de alimentos. La cartera del sector “AG” no es sino uno de varios sectores que revisten pertinencia para la seguridad alimentaria, si bien el Acuerdo del Noveno Aumento centró en la productividad agropecuaria los trabajos del Banco dirigidos a aumentar la seguridad alimentaria. De hecho, la disponibilidad de alimentos —tema que atañe principalmente al sector agropecuario— no suele





Los proyectos evaluados por OVE que apoyaban la regularización y administración de tierras eran integrales, abordaban las bases de los sistemas de administración de tierras y todas sus funciones, y dieron lugar a una regularización masiva.

©BID

ser el mayor desafío para la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe. El mayor reto que afronta la región en cuanto a la seguridad alimentaria es más bien el acceso a los alimentos, algo estrechamente relacionado con la pobreza.

La cartera del sector “AG” del Banco no está muy focalizada en la pobreza, y la práctica actual de la institución de clasificar automáticamente todos los proyectos del ámbito agropecuario como orientados a la pobreza exagera el grado de focalización en la pobreza. En un examen individualizado del diseño de los proyectos, OVE constató que, entre 2002 y 2012, 38% de los proyectos de la cartera del sector “AG” se focalizaban explícitamente en los pobres.

## RESULTADOS EN ÁREAS TEMÁTICAS CLAVE

Los proyectos evaluados por OVE que daban apoyo directo a los productores fueron por lo general pertinentes y eficaces, si bien la pertinencia de unos pocos proyectos es sustancialmente más baja. Algunos proyectos arrojaron beneficios sustanciales para muchos agricultores de pocos recursos, permitiéndoles incorporar nuevas tecnologías para mejorar sus niveles de producción. En algunos casos, los beneficiarios también se vincularon a nuevos mercados. Sin embargo, la pertinencia de algunos proyectos se ve disminuida debido a una definición imprecisa de la población objetivo, donde en unos pocos casos el apoyo del Banco benefició a productores que no parecían necesitarlo.

Los resultados de los proyectos evaluados por OVE que brindaban apoyo a la sanidad agropecuaria y la inocuidad alimentaria han sido mixtos. Los análisis económicos incompletos en los diagnósticos de algunos temas perjudicaron el diseño y la eficacia de dichos proyectos, y las dificultades de implementación en algunos casos llevaron a una reorientación de recursos hacia grandes inversiones en infraestructura que se desembolsan rápidamente. Las campañas realizadas para controlar y erradicar pestes y enfermedades culminaron mayormente con éxito, en tanto que los resultados en cuanto a fortalecimiento institucional varían mucho de un proyecto a otro. Es demasiado temprano para determinar la eficacia de los programas de trazabilidad. La sostenibilidad fiscal de algunos servicios proporcionados por los organismos ha constituido un desafío, menoscabada en parte por lo insuficiente de los análisis económicos realizados para respaldar la elaboración de mecanismos de financiamiento para los servicios que tienen características tanto de bienes públicos como de bienes privados.

Los proyectos evaluados por OVE que apoyaban la regularización y administración de tierras eran integrales, abordaban las bases de los sistemas de administración de tierras y todas sus funciones, y dieron lugar a una regularización masiva. Otros aspectos positivos de esos proyectos han sido el empleo de metodologías de regularización participativas y la implantación de tecnologías catastrales innovadoras, habiéndose regularizado un sinnúmero de predios. Sin embargo, el trabajo de regularización tendió a ser lento e incompleto. Además, las disposiciones de seguimiento y evaluación eran deficientes, lo cual dio lugar a obstáculos de implementación y menoscabó la integridad de la información recabada. Por último, la sostenibilidad es cuestionable en muchos casos pues los incentivos que dieron lugar a la informalidad de la tenencia de la tierra siguen existiendo.

El trabajo del Banco podría perfeccionarse con un diagnóstico más profundo de los problemas y sus causas de fondo. Algunos diagnósticos se realizan de manera sistemática con suficiente cuidado y rigor —por ejemplo, la determinación de las tecnologías de producción que revestirían la mayor utilidad para los productores agropecuarios—. Sin embargo, para algunos proyectos OVE constató que otros importantes trabajos de diagnóstico eran insuficientes. Entre los ejemplos al respecto cabe mencionar los estudios de la situación de la tenencia de tierras antes de una regularización masiva y los estudios acerca del acceso de los productores al financiamiento. Una mejora radicaría en incluir la capacidad de los productores agropecuarios para aprender nuevas tecnologías, que constituye un aspecto esencial para poder determinar cuánta asistencia técnica debe ofrecer un proyecto. Muchos diagnósticos sobre sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria carecen de análisis económicos suficientes que demuestren apropiadamente la demanda de servicios y los modelos de financiamiento adecuados para asegurar su sostenibilidad.

Los proyectos examinados por OVE que brindan apoyo directo a los productores se podrían perfeccionar abordando mejor las causas de fondo de los problemas que enfrentan dichos productores, lo cual aumentaría las probabilidades de sostenibilidad

de los proyectos a largo plazo. Los proyectos reducen o eliminan solo temporalmente los factores que inhiben la adopción de tecnología y el acceso a los mercados. OVE constató que la gama de tecnologías ofrecidas era adecuada, si bien la asistencia técnica podría haber sido mayor en algunos proyectos. Sin embargo, incluso con los beneficios a corto plazo de los proyectos, las condiciones estructurales que impiden a los productores adoptar nuevas tecnologías permanecen inalteradas. Por lo tanto, los efectos de dichos proyectos sobre la adopción de tecnología tienen pocas probabilidades de ser sostenibles a largo plazo —es decir, que es poco probable que se registre una adopción ulterior de nuevas tecnologías, salvo en casos excepcionales en que la intervención sea suficientemente grande como para colocar a los beneficiarios en una trayectoria positiva y autorreforzante—.

Los proyectos del Banco han incluido cada vez más disposiciones para la evaluación de impactos, si bien podrían beneficiarse de un esfuerzo constante para fortalecer las labores de seguimiento y evaluación. Como aspecto positivo, el Banco ha aumentado el empleo de evaluaciones de impacto, sobre todo para los proyectos que brindan apoyo directo a los productores agropecuarios. El hecho de planificar esas evaluaciones y recabar datos desde el comienzo de un proyecto —algo que no siempre se hizo en el pasado— ayudaría a asegurar evaluaciones sólidas. Además, unos indicadores mejores con metas específicas para todos los tipos de beneficios previstos fortalecerían las matrices de resultados.

## RECOMENDACIONES

A la luz de los hallazgos de la presente evaluación, OVE tiene las siguientes recomendaciones que formular a la Administración de cara al futuro:

1. En la actualización del Documento de Marco Sectorial sobre Agricultura y Gestión de Recursos Naturales, prevista para 2016, delinear criterios claros que orienten cualquier financiamiento de bienes privados por parte del Banco. La pertinencia y efectividad en el desarrollo de las operaciones del Banco se beneficiarían de una orientación más clara acerca de la definición de bienes públicos y bienes privados y las circunstancias en las cuales el financiamiento de bienes o servicios privados se justifica. Tal orientación también ha de promover la coordinación entre las diferentes divisiones cuyos proyectos ofrezcan bienes privados, a fin de evitar superposiciones improductivas y aprovechar las potenciales sinergias. La presente evaluación ha puesto de relieve dos ámbitos específicos en los que esos temas se podrían abordar de manera útil:
  - a. Para el apoyo directo a los productores, qué condiciones económicas —por ejemplo, fallas de mercado— justifican el financiamiento de subsidios individuales para bienes y servicios, y cuáles son las magnitudes relativas y absolutas adecuadas de dichos subsidios.

- b. Para los servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria, qué mecanismos de recuperación de costos han de establecerse para bienes y servicios privados o mixtos proporcionados por las instituciones de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria, y qué condiciones económicas justificarían subsidiar dichos bienes y servicios.
2. Promover un enfoque multisectorial integral y coordinado en cuanto a la seguridad alimentaria por medio del próximo Documento de Marco Sectorial sobre Seguridad Alimentaria. Tal enfoque permitiría al Banco seguir brindando apoyo a la productividad agropecuaria y la disponibilidad de alimentos al tiempo de abordar también los temas de acceso, utilización y sostenibilidad.
3. Ajustar el sistema de clasificación de proyectos en el Banco para reflejar de manera más exacta las contribuciones de la cartera agropecuaria a la reducción de la pobreza. La clasificación automática de todas las operaciones “AG” bajo la categoría de “Reducción de la pobreza y aumento de la equidad” no es exacta y se le debería poner fin. Incluso si el Banco se ciñe al Acuerdo del Noveno Aumento, que clasifica todo el apoyo a los pequeños agricultores como orientado a la pobreza (una cosa que, en sí misma, no es totalmente exacta), sigue siendo cierto que muchos, pero no todos, los proyectos del Banco en el sector agropecuario brindan apoyo a pequeños agricultores.
4. Velar por que en las etapas iniciales se realice una labor de diagnóstico adecuada a fin de refinar la identificación y el diseño de los proyectos. Como alternativa, comenzar con un proyecto piloto que haga las veces de fase de diagnóstico. Una labor de análisis inicial detallada puede ayudar al personal del Banco y sus contrapartes a entender cabalmente la naturaleza y las causas de fondo de los problemas estructurales, lo cual a su vez puede dirigir el apoyo del Banco hacia una focalización más sostenible en esas causas de fondo. Si no se dispone de información para esos análisis, tal vez valga la pena llevar a cabo una fase piloto y evaluarla antes de emprender un proyecto integral.
5. Seguir mejorando las labores de seguimiento y evaluación para promover el aprendizaje y la efectividad a largo plazo. En los últimos años, el Banco se ha empeñado mucho en mejorar la evaluabilidad de los proyectos y realizar evaluaciones de impacto, y los esfuerzos adicionales que se emprendan para definir indicadores, recabar datos básicos de referencia y elaborar diseños de evaluación en los proyectos desde el principio seguirán añadiendo valor.





Las pequeñas granjas familiares representan más del 40% de la producción agropecuaria total en muchos países, incluidos todos los de América Central, y más del 50% del empleo agropecuario en el sector en la mayoría de los países.



# 1 Introducción

**Si bien el crecimiento de las exportaciones netas de productos agropecuarios de la región de América Latina y el Caribe ha sido mayor que el de cualquier otra parte del mundo, los países de dicha región difieren marcadamente entre sí y siguen enfrentando muchos retos. Para incrementar la disponibilidad de alimentos y aumentar los ingresos de los agricultores será esencial seguir mejorando la productividad y competitividad, especialmente entre los pequeños productores.**

El ámbito agropecuario ya no recibe más tanta atención como antes por parte de la comunidad del desarrollo. A mediados de los años ochenta, la asistencia oficial al desarrollo (AOD) con destino al sector agropecuario empezó a disminuir, debido en parte al éxito de la Revolución Verde (Banco Mundial, GEI, 2011). En las primeras tres décadas de existencia del BID (1961-1990), el 22% de su cartera de financiamiento total (en volumen) estaba en dicho sector, pero desde entonces esa proporción disminuyó. La parte que le cabe al ámbito agropecuario dentro de toda la AOD en América Latina y el Caribe cayó del 20,3% en 1980 al 6,5% en 2000 (FAO, 2012), hecho que refleja de cerca la caída que tuvo el sector agropecuario como proporción del financiamiento ofrecido por el BID (documento RE-291).

A finales de la primera década de este siglo hubo un resurgimiento del apoyo al sector agropecuario por la comunidad del desarrollo, pero en el caso del BID eso duró poco. En 2007, los precios de los alimentos aumentaron drásticamente durante la crisis financiera mundial, poniendo de manifiesto la vulnerabilidad de muchas personas en todo el mundo con respecto a la seguridad alimentaria. Ello llevó a la comunidad mundial a volver a priorizar el sector agropecuario y la seguridad alimentaria<sup>1</sup>. Sin embargo, como se indica en mayor detalle en el Capítulo III, la proporción de dicho sector dentro del apoyo proporcionado por el BID ha seguido siendo baja.





Entre 1961 y 2007 América Latina y el Caribe tuvieron la mayor tasa de crecimiento de la productividad agropecuaria entre las regiones en desarrollo, y la mayoría de dicho crecimiento se produjo a partir de los años noventa (Ludena 2010).

©BID

La Estrategia para el Desarrollo Agroalimentario en América Latina y el Caribe (documento GN-2069-1) se aprobó en 2000 y rigió el apoyo del Banco al sector durante casi todo el período cubierto por la presente evaluación. El documento ofrecía una amplia lista de prioridades para la actuación del Banco en el sector: (i) consolidación de los programas de reforma económica y apoyo a la transición; (ii) reforma del Estado y servicios para el sector agropecuario; (iii) desarrollo de mercados financieros, de capital y de manejo del riesgo; (iv) desarrollo de mercados de tierras; (v) uso sostenible de recursos naturales; y (vi) desarrollo de recursos humanos y de infraestructura rural para la producción y el mejoramiento de la calidad de vida (BID, 2000).

En 2013 el Banco aprobó un nuevo Documento de Marco Sectorial sobre Agricultura y Gestión de Recursos Naturales (documento GN-2709-2), que se centra en el aumento de la productividad y del ingreso agrícola para las familias rurales. Para cumplir ese cometido, el Banco deberá (i) apoyar procesos de reforma de políticas sectoriales destinados a promover mercados eficientes de factores y productos, incentivar la inversión privada en campo y priorizar la eficiencia del gasto público agropecuario; (ii) fomentar la provisión de infraestructura rural y servicios agropecuarios con características de bienes públicos; (iii) apoyar la gestión de riesgos de los productores ante amenazas naturales; (iv) apoyar el trabajo dirigido a superar las restricciones de liquidez, “con especial atención a la corrección de fallas de mercado y el acceso de grupos excluidos como mujeres e indígenas [; (vi)] asegurar

que el gasto público dirigido a bienes privados se focaliza en un reducido número de mecanismos costo-efectivos de apoyo directo vía transferencias de ingresos, desconectados de la producción de rubros específicos, insumos o precios, y con énfasis en pequeños productores”; (vii) “promover marcos de política y gobernanza sectorial que favorezcan el uso sustentable de los recursos naturales y que no incentiven su sobreexplotación o degradación [; y (viii)] establecer derechos de propiedad claros y seguros sobre recursos naturales críticos” (documento GN27092; páginas 27 y 28 de la versión en español).

El objetivo de la presente evaluación es medir el apoyo del Banco al desarrollo agropecuario en la región de América Latina y el Caribe desde 2002, haciendo hincapié en la pertinencia, ejecución y efectividad de sus proyectos en áreas temáticas clave. En ella se empieza por analizar la pertinencia global de la cartera de proyectos que apoyan el sector, en el contexto de la estrategia aprobada en 2000, incluidas las actividades que respaldan la seguridad alimentaria. Luego se analiza en profundidad una muestra de operaciones financiadas por el BID en varias áreas, en procura de identificar factores que influyen los efectos directos en distintos contextos. Una finalidad de la evaluación es la de proporcionar información sobre el trabajo del Banco, que pueda ser útil para la actualización del Documento de Marco Sectorial en 2016. Se trata de la segunda evaluación amplia que lleva a cabo la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) acerca de las intervenciones del BID relacionadas con el sector agropecuario (en el Recuadro 1.1 se presentan las conclusiones de la primera evaluación).

Las siguientes preguntas ayudaron a orientar la evaluación:

- Pertinencia
  - ¿Ha respondido el Banco de manera pertinente a los desafíos que el sector agropecuario enfrenta en la región?
  - ¿Se han diseñado adecuadamente los proyectos del Banco para responder a los contextos específicos de los países?
- Implementación y eficacia
  - ¿Qué factores ayudan a explicar si la implementación de los programas culmina con éxito o fracasa, y cómo difieren entre las distintas áreas temáticas y países?
  - ¿Ha sido eficaz el apoyo del Banco al sector, en cuanto a la consecución de los objetivos deseados?
  - ¿Tienen probabilidad de sostenerse en el tiempo los logros del Banco?  
¿Qué factores apoyan o menoscaban la sostenibilidad?

RECUADRO 1.1 PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN  
ANTERIOR DEL SECTOR LLEVADA A CABO POR OVE (DOCUMENTO RE-291),  
QUE CUBRIÓ EL PERÍODO 1991-2001

Principales conclusiones

- 1) En los años noventa el Banco se alejó del financiamiento de inversiones fijas para pasar a brindar apoyo a los programas de servicios agropecuarios tales como sistemas de investigación, ayudar a mejorar las eficiencias de los programas y forjar alianzas público-privadas.
- 2) En función de la importancia del sector agropecuario en la economía regional, el Banco debería revisar su actual asignación de recursos al sector agropecuario.
- 3) El Banco se debería concentrar en iniciativas que tengan un efecto de demostración y posibilidades de replicación.
- 4) El Banco no elaboró iniciativas que llenaran el espacio dejado en materia de servicios financieros rurales por el cierre de muchos bancos agropecuarios de propiedad estatal en la región.

Principales recomendaciones

- 1) Actualizar la Política Agropecuaria para conciliarla con los mandatos y documentos de estrategia pertinentes.
- 2) Aumentar la coordinación entre las diferentes instituciones y departamentos del Grupo del BID para apoyar el desarrollo rural y agropecuario.
- 3) Prestar especial atención al monitoreo de los resultados obtenidos y a la sustentabilidad de los modelos adoptados para brindar apoyo a los programas de servicios agropecuarios.
- 4) Considerar el apoyo para mejorar la productividad de cultivos básicos de la canasta familiar.
- 5) Incrementar el apoyo a las actividades de alivio de la pobreza a través de la investigación agropecuaria, la educación rural y el mejoramiento de caminos rurales con un enfoque local.
- 6) Reexaminar cómo abordar el tema del financiamiento rural.

Para evaluar la pertinencia del apoyo del Banco al sector agropecuario, OVE analizó la totalidad de la cartera de financiamiento del BID que brinda apoyo al sector para el período 2002-2014, incluidas las ventanillas tanto del sector público como del sector privado. La cartera incluyó todos los proyectos clasificados como pertenecientes al sector agropecuario (código “AG”), así como los clasificados en otros sectores que

brindaban apoyo al ámbito agropecuario. La evaluación se centra principalmente en el apoyo proporcionado por la División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres (INE/RND), que es responsable de llevar a cabo la mayoría de los proyectos clasificados por el Banco como pertenecientes al sector agropecuario. Sin embargo, también considera el apoyo pertinente para el desarrollo agropecuario por parte de otras unidades sectoriales, a saber: Transporte (INE/TSP), Agua y Saneamiento (INE/WSA), Integración y Comercio (INT), e Instituciones para el Desarrollo (IFD), entre otras.

Para explorar la pertinencia, eficacia e implementación de los proyectos, el equipo realizó un minucioso análisis de una muestra de proyectos financiados por el Banco en las tres áreas temáticas más comunes: sanidad animal y vegetal e inocuidad alimentaria, apoyo directo a los productores para la adopción de tecnología y el acceso a los mercados, y administración y regularización de tierras<sup>2</sup>. Esas áreas temáticas representaban más del 70% del total de aprobaciones en la cartera del sector “AG” durante el período. La metodología de evaluación fue comparativa: además de analizarse cada proyecto de manera individual en su contexto específico, varios aspectos de los mismos se compararon entre sí en procura de extraer lecciones más amplias (para unos análisis detallados, véanse los Anexos II y III y el documento RE-410-1).

Habida cuenta de la gran heterogeneidad de la región, OVE efectuó estudios de casos de países para ayudar a determinar la medida en que los programas del Banco se diseñaron para abordar los contextos específicos de los países. OVE optó por centrarse en países en los que el Banco tenía una cartera agropecuaria relativamente grande<sup>3</sup> e incluir países cuya productividad agropecuaria estaba tanto por encima como por debajo del promedio regional<sup>4</sup>. Los cuatro países seleccionados fueron Argentina, Bolivia, Nicaragua y Uruguay, donde los préstamos para el sector agropecuario representan un tercio de la cartera total del Banco para dicho sector (para unos análisis detallados, véanse los Anexos IV, V, VI y VII).



La región de América Latina y el Caribe es una exportadora neta de productos agropecuarios, y el crecimiento de las exportaciones netas en dicha región es el más sostenido de cualquier región del mundo.



# 2 El Sector Agropecuario en América Latina y el Caribe

**La región de América Latina y el Caribe es una exportadora neta de productos agropecuarios, y el crecimiento de las exportaciones netas de dicha región es el más sostenido de cualquier región del mundo. Desde el año 2000, la producción agropecuaria en América Latina y el Caribe aumentó en más del 50% (FAO, 2012), y actualmente el sector representa más del 5% del PIB y alrededor del 15% del empleo total (Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial). Según proyecciones de la Iniciativa Global Harvest (2012), si la tasa de crecimiento de la productividad total de los factores en América Latina y el Caribe se mantiene en su nivel actual del 2,7%, para 2050 la región seguirá satisfaciendo y excediendo su demanda alimentaria, convirtiéndose así en una exportadora neta aún más grande.**

Entre 1961 y 2007 América Latina y el Caribe tuvieron la mayor tasa de crecimiento de la productividad agropecuaria entre las regiones en desarrollo, y la mayoría de dicho crecimiento se produjo a partir de los años noventa (Ludena 2010). El principal factor del crecimiento de la productividad, que promedió el 1,7% anual, es la introducción de tecnologías más eficientes: cultivos genéticamente modificados, agricultura sin labranza y empleo de sistemas de posicionamiento global para la fertilización y la cosecha (Ludena 2010).

Si bien los datos sobre las exportaciones y la productividad ayudan a entender la situación general del sector agropecuario en América Latina y el Caribe, ocultan grandes heterogeneidades y desafíos entre los distintos países y dentro de los mismos. Por ejemplo, si bien la región es una exportadora neta de productos agropecuarios, los países del Cono Sur tienen la situación más favorable, especialmente en comparación con las subregiones Andina y de América Central (incluido México), que son importadoras netas de cereales y aceites (PIADAL, 2013). Sin embargo, entre 2001 y 2010 todos los países sudamericanos salvo Venezuela fueron exportadores netos, en tanto que todos los del Caribe fueron importadores netos y los centroamericanos, una mezcla de ambas categorías (Valdés 2013, sobre la base de FAOSTAT). Los aumentos de productividad también variaron dentro de



la región. Entre 2002 y 2013, la producción de los 10 principales productos agropecuarios aumentó a un ritmo muy veloz en Paraguay (112%), Uruguay (78%) y Bolivia (66%), en tanto que ese ritmo fue muy bajo, cuando no negativo, en Barbados (6%), Jamaica (5%) y Trinidad y Tobago (19%) (FAOSTAT). También es importante señalar que el nivel de producción agropecuaria y la tecnología utilizada varían mucho de un país a otro de la región, abarcando desde la agricultura mecanizada hasta la agricultura de subsistencia.

La importancia del sector agropecuario en cuanto a producción y empleo también es muy dispar en la región. Si bien el sector agropecuario representa más del 5% del PIB en América Latina y el Caribe, llega a valores tan altos como del 20% en países como Paraguay y Guyana. La proporción del sector en el empleo total también registra profundas variaciones en la región, desde un guarismo tan bajo como de alrededor del 1% en Argentina a más del 30% en Bolivia y Nicaragua (Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial).

Por lo tanto, los aumentos que comenzaron a registrarse en 2007 en los precios de los alimentos y los productos básicos tuvieron efectos muy dispares en la región. A nivel nacional, el aumento de precios de los alimentos benefició a los exportadores netos de productos agropecuarios, a diferencia de los importadores netos. Dentro de los países, el incremento de precios dio lugar a un auge para muchos productores, especialmente en el Cono Sur, pero perjudicó a los consumidores de toda la región, que se vieron obligados a gastar en alimentos un porcentaje mayor de sus ingresos. El aumento de precios de los alimentos afectó sobre todo a los consumidores pobres —tanto en los medios rurales como en los entornos urbanos— que gastan en comida una proporción más alta de sus ingresos. Por ejemplo, el 10% más pobre de la población de Honduras gasta en ese rubro más del 80% de sus ingresos (Banco Mundial, 2014).

## A. ENTORNO DE POLÍTICAS

América Latina y el Caribe representan el 11% del gasto público mundial en investigación y desarrollo (IyD), más que cualquier otra región del mundo en desarrollo. El gasto público en IyD en el ámbito agropecuario representa aproximadamente el 1,2% del PIB agropecuario, es decir, por lo menos el doble del de cualquier otra región en desarrollo (pero apenas la mitad de lo que se gasta en los países de ingreso elevado) (FAO, 2012). Esos gastos permiten a la región tener algunos de los principales centros del mundo para investigación e innovación en el ámbito agropecuario<sup>5</sup>. No obstante, el nivel de inversión en IyD varía mucho dentro de la región: el 75% del gasto público en IyD para el ámbito agropecuario en América Latina y el Caribe proviene de solamente tres países, a saber, Brasil, Argentina y México; de ellos, Brasil representa, por sí solo, el 42% (FAO, 2012).

Al mismo tiempo, muchos gobiernos de la región suministran bienes privados en forma de subsidios y crédito público para los agricultores. Históricamente, muchos gobiernos de América Latina y el Caribe han asignado más del 50% de su gasto rural a subsidios, y algunos de ellos, mucho más (véase el Cuadro 2.1). Según algunos autores, esos tipos de apoyo no arrojan rendimientos tan elevados como las inversiones en bienes públicos (López y Galinato, 2007).

CUADRO 2.1. PORCENTAJE DE SUBSIDIOS EN LOS GASTOS GUBERNAMENTALES  
PARA EL ÁMBITO RURAL EN DETERMINADOS PAÍSES

<i>Países</i>	<i>Subsidios como porcentaje del gasto total en el ámbito rural</i>
Argentina	59
Brasil	87
Costa Rica	48
República Dominicana	80
Ecuador	69
Guatemala	27
Honduras	9
Jamaica	58
México	66
Nicaragua	37
Panamá	51
Paraguay	32
Perú	64
Uruguay	19
Venezuela	54

*Fuente:* López y Galinato, 2007.  
*Nota:* Las cifras representan promedios anuales de los países, 1985-2001.

Desde 1992, los países latinoamericanos y del Caribe llevan suscritos más de 40 acuerdos de libre comercio, lo cual ha fomentado un aumento del comercio de productos e insumos agrícolas. El caso de los cereales y las semillas oleaginosas muestra cómo la importación de tecnologías y el aumento del comercio han transformado el sector en países como Argentina y Uruguay, donde esos cultivos están desplazando la producción ganadera.

## B. DESAFÍOS

A pesar de las tendencias positivas, la región sigue enfrentando grandes desafíos, como por ejemplo el poder aumentar la productividad y la competitividad, que revisten importancia para incrementar los ingresos en los medios rurales, especialmente para los establecimientos agrícolas familiares. Las pequeñas granjas familiares representan más del 40% de la producción agropecuaria total en muchos países, incluidos todos los de América Central, y más del 50% del empleo agropecuario en el sector en la mayoría de los países. Asimismo, en Chile, Colombia y Ecuador los establecimientos agrícolas familiares controlan más del 40% del total de tierras arables (CEPAL, FAO e IICA, 2013). Si bien algunos establecimientos agrícolas familiares tienen acceso a técnicas de producción avanzadas, la mayoría se caracteriza por niveles de

productividad relativamente bajos, por causas como un escaso acceso a la tecnología y el crédito, dificultades de acceso a los mercados y una baja disponibilidad de infraestructura (CEPAL, FAO e IICA, 2013).

Si bien es importante que la región siga incrementando la productividad para mantener una oferta excedentaria en un mundo de creciente demanda de alimentos, también debe abordar la pobreza. Las migraciones internas en América Latina y el Caribe han convertido a la región en la más urbanizada del mundo, y en consecuencia la pobreza ha pasado a ser principalmente un fenómeno urbano. No obstante, las tasas de pobreza rural siguen siendo elevadas —se considera que alrededor del 50% de las poblaciones rurales es pobre y el 30%, indigente— y el sector agropecuario sigue siendo importante para los ingresos y el empleo rurales. Las tasas de pobreza rural varían del 71% en Honduras al 8% en Chile (CEPAL, FAO e IICA, 2013).

La seguridad alimentaria sigue siendo un desafío para muchas personas en la región. Pese a los altos niveles de producción agropecuaria, más de 35 millones de personas en la región sufren inseguridad alimentaria, y la pobreza es un factor importante (USDA, 2014). En el Índice Global del Hambre, del IFPRI (IFPRI, 2013), hay 13 países<sup>6</sup> enumerados como que padecen niveles de hambre “moderados” y “serios”, en tanto que Haití está en el nivel “alarmante”. La región también enfrenta desafíos de nutrición, con efectos adversos en la salud y el desarrollo intelectual de los niños. Más de 3% de los niños de menos de cinco años de edad en la región tienen un peso inferior al normal, y alrededor de 13% sufren retrasos en su crecimiento (UNICEF-OMS-Banco Mundial, 2012)<sup>7</sup>.

Las falencias en los servicios gubernamentales que respaldan la sanidad animal y vegetal y la inocuidad alimentaria pueden provocar grandes pérdidas de producción y de exportaciones en la región. Según algunas simulaciones, debido a enfermedades animales y a fallas en los sectores de la carne y de productos lácteos, la región centroamericana pierde cerca de US\$1.000 millones por año, y si en la misma penetraran enfermedades exóticas, esas pérdidas anuales podrían aumentar en otros US\$1.400 millones (RUTA, 2012). En el Cono Sur, la pérdidas provocadas por la crisis de fiebre aftosa en 2001-2003 fueron muy grandes. De las estimaciones se desprende que la crisis supuso un costo de US\$700 millones para Uruguay (10% de las exportaciones de dicho país), en tanto que, nada más en 2001, Argentina perdió US\$1.000 millones debido a exportaciones fallidas (OVE, 2009; PROSAP, 2007). Además, la detección de la enfermedad en zonas limitadas de Argentina en 2003 y 2006 y su reaparición en Brasil y Bolivia a mediados de la primera década de este siglo pusieron de manifiesto las falencias de los sistemas de vigilancia nacionales. En Perú, la mosca de la fruta ha provocado pérdidas de más del 30% de la producción frutícola y de legumbres (SENASA, 2009). Más aún, subsisten desafíos para aprovechar los distintos acuerdos de comercio que han creado oportunidades para el sector agropecuario, pero que también exigen cumplir con medidas sanitarias y fitosanitarias más estrictas<sup>8</sup>.

Por otra parte, los costos de transporte y de logística siguen siendo relativamente más elevados para los productores de la región de América Latina y el Caribe que para los productores agropecuarios de las economías avanzadas, lo cual perjudica la competitividad de dicha región (Moreira y otros, 2008 y 2013). De hecho, los costos de transporte en

América Latina y el Caribe oscilan entre el 18% y el 32% del costo final de los productos agropecuarios, en tanto que el promedio para los países de la OCDE es del 9%. Si la infraestructura creciera hasta alcanzar los niveles de estos últimos países, las exportaciones agropecuarias de América Latina y el Caribe podrían aumentar en hasta un 28% (Chaherli y Nash, 2013). Además, algunos productores enfrentan desafíos de competitividad debido a políticas gubernamentales como las de los impuestos a la importación y la exportación.

La región enfrenta grandes desafíos en cuanto a la tenencia de la tierra, hecho que en las zonas rurales inhibe la productividad del sector agropecuario. La tierra es un factor de producción importante en el sector agropecuario y la falta de seguridad en su tenencia incide negativamente en las inversiones y la productividad agropecuaria. En América Latina y el Caribe, la informalidad y la inseguridad en cuanto a la tenencia de la tierra son muy comunes, especialmente entre los pequeños productores agropecuarios. Por lo tanto, la regularización de la tenencia y el mejoramiento de la administración de tierras revisten importancia para aumentar la productividad agropecuaria en la región.

Además, las prácticas agropecuarias y las inversiones públicas en investigación deberían abordar la adaptación al cambio climático y la mitigación del mismo. El cambio climático representa una amenaza para el ámbito agropecuario en América Latina y el Caribe, pues provoca un aumento de temperaturas y una disminución de las lluvias en algunas zonas, al tiempo de contribuir a un aumento de la frecuencia de las sequías y las inundaciones. Cada vez más, los pobres rurales en zonas de los valles andinos, el Noreste brasileño, las cuencas semiáridas de Argentina y Chile y zonas de América Central y México que dependen de los sistemas de producción maicera alimentados por lluvias se consideran como las más vulnerables a la escasez de agua para los cultivos, las reducciones de rendimiento y las sequías. Además, las estimaciones muestran que el aumento del uso de la tierra para actividades agropecuarias (especialmente ganadería) y la deforestación en América Latina y el Caribe son responsables de casi la mitad de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero relacionadas con el ámbito agropecuario y los cambios de uso de la tierra. En la reciente evaluación de OVE sobre el apoyo del Banco a la respuesta al cambio climático se observa que el sector agropecuario necesita volver a un financiamiento importante de bienes públicos, especialmente para los agricultores de pequeña y mediana escala, con énfasis en el cambio climático y la variabilidad del clima. Por ejemplo, el financiamiento de un mejor monitoreo hidrológico y una mejor pronosticación del clima y las condiciones meteorológicas a corto plazo deberían ser prioridades (OVE, 2014: documento RE-495-1, Anexo II).

Por último, el acceso al financiamiento también sigue representando un desafío para la mayoría de los agricultores de la región. En los años ochenta, al tiempo que liberalizaban sus mercados financieros, muchos países de América Latina y el Caribe cerraron los bancos de desarrollo agropecuario, que habían sido una fuente importante de financiamiento para el sector rural (IFC, 2011). Si bien los datos sobre el acceso al financiamiento para los productores agropecuarios son escasos, un indicador conexo ayuda a ilustrar la magnitud del problema: solamente el 46% de la población rural de América Latina y el Caribe tiene una cuenta en una institución financiera, porcentaje que es apenas la mitad del correspondiente a los países de alto ingreso miembros de la OCDE (Banco Mundial, base de datos Global Findex, 2014).





El BID ha proporcionado financiamiento para la infraestructura rural en Argentina durante años.

©BID



# 3 Pertinencia de la Cartera

## A. SINOPSIS DE LA CARTERA

**El Banco viene brindando apoyo al sector agropecuario desde su fundación. Entre 1961 y 1989 aprobó un promedio anual de más de 17 préstamos por valor de más de US\$1.000 millones<sup>9</sup> a dicho sector, cifra equivalente a aproximadamente el 25% del valor de la totalidad de la cartera de financiamiento de la institución (26% en cuanto al número de préstamos). Sin embargo, a principios de los años noventa el apoyo del Banco al sector cayó abruptamente (Gráfico 3.1), tanto en términos de financiamiento como de número de operaciones<sup>10</sup>: entre 1990 y 2014 se aprobaron anualmente solo siete operaciones de préstamo, por valor total de apenas más de US\$400 millones, cifra que representó alrededor del 4% del financiamiento del Banco (8% en términos del número de préstamos) (Cuadro 3.1).**

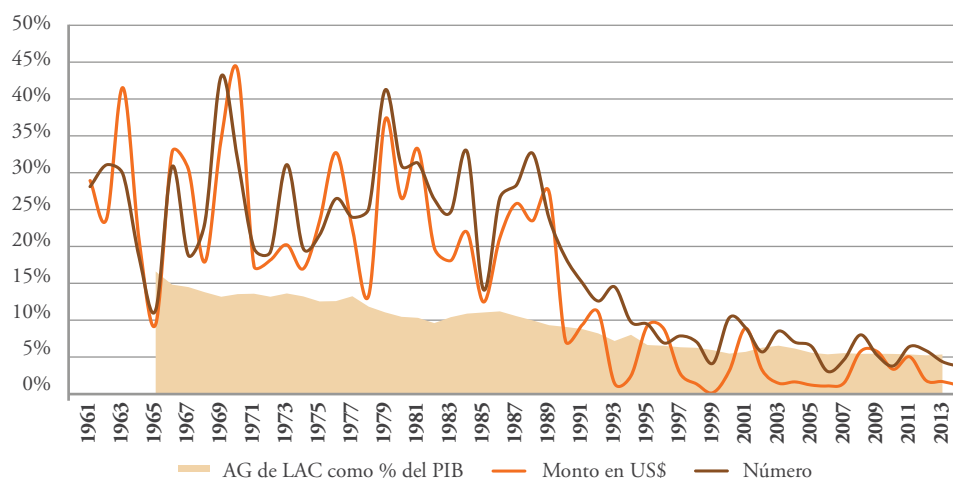
El apoyo del Banco al sector agropecuario durante los años noventa siguió las tendencias generales de la comunidad del desarrollo. Como ya se señaló, en esa época la AOD al sector agropecuario acusó en general una caída. En la segunda mitad de esa década, el BID se reorganizó y colocó a dicho sector dentro del desarrollo social y ambientalmente sostenible. Asimismo, el mayor enfoque puesto por los bancos multilaterales de desarrollo en el desarrollo del sector privado y la privatización de las empresas estatales afectó su apoyo al sector agropecuario, que tradicionalmente se había canalizado a través de préstamos directos a las empresas de esa índole (IICA, 2004). Después de su Séptimo Aumento General de Recursos, efectuado en 1989, el Banco empezó a utilizar los préstamos en apoyo de reformas de política en el sector. Dichos préstamos, focalizados en las reformas de políticas, solían hacer depender el financiamiento al sector agropecuario de la reducción o la eliminación de los controles de precios, los subsidios crediticios a los establecimientos agropecuarios, las restricciones del comercio internacional y la



participación del Estado en la comercialización de productos básicos (OVE, 2004). Además, el Séptimo Aumento General de Recursos puso término a una disposición anterior en virtud de la que los porcentajes de los costos totales de los proyectos financiados con moneda extranjera estaban “determinados de manera de favorecer en general a los países relativamente menos desarrollados y a los proyectos agropecuarios y sociales poniendo divisas más al alcance de los mismos” (documento CA-277).

**GRÁFICO 3.1.**  
**Porcentaje del financiamiento total dirigido a préstamos al sector AG**

*Fuente:* OVE con datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial.  
*Nota:* La zona coloreada representa el PIB agropecuario de América Latina y el Caribe como porcentaje del PIB total de la región (datos disponibles únicamente de 1965 a 2013).



**CUADRO 3.1. APOYO DEL BANCO AL SECTOR AGROPECUARIO (PROMEDIOS ANUALES)**

*Fuente:* OVE  
*Nota:* Incluye todas las operaciones del Banco clasificadas en el sector agropecuario bajo el código “AG”. Excluye el FOMIN y la CII.

		1961 - 1989	1990 - 2014
<b>Préstamos</b>	No. operaciones	14,4	7,4
	US\$ millones	1.064,8	404,4
	% del No.	26,3%	7,9%
	% de US\$	24,5%	4,0%
<b>Coop. técnicas</b>	No. operaciones	22,1	16,6
	US\$ millones	26,8	8,7
	% del No.	23%	6%
	% de US\$	31%	5%

Entre 2002 y 2014, el Banco mantuvo su tendencia a la baja en cuanto al apoyo al ámbito agropecuario con respecto a lo registrado entre 1990 y 2001, lo cual se tradujo en una disminución del número y tamaño de operaciones (véase el Cuadro 3.2). Durante los años noventa se aprobaron 103 operaciones de préstamo por un total de US\$6.244 millones, en tanto que durante los 13 años cubiertos por esta evaluación, el Banco aprobó 83 operaciones —US\$3.900 millones— en respaldo del sector<sup>11</sup>. La cooperación técnica también fue menor entre 2002 y 2014 que durante los años noventa: mientras que en los noventa se aprobaron 227 operaciones de cooperación técnica (US\$137 millones) en el sector agropecuario, entre 2002 y 2014 se aprobaron para el mismo sector 187 operaciones de esa índole (US\$79 millones) (clasificadas bajo el código de sector “AG”).

CUADRO 3.2. APOYO DEL BANCO AL SECTOR AGROPECUARIO, 1990s VS 2000s

		1990 - 2001	2002 - 2014
<b>Préstamos</b>	No. operaciones	103	83
	US\$ millones	6.244	3.865
	% del No.	10,4%	5,3%
	% de US\$	5,3%	2,8%
<b>Coop. técnicas</b>	No. operacioness	227	187
	US\$ millones	137	79
	% del No.	6,9%	3,8%
	% de US\$	8,4%	2,5%

Fuente: OVE

Nota: Incluye todas las operaciones del Banco clasificadas en el sector agropecuario bajo el código "AG". Excluye el FOMIN y la CIL.

El apoyo del Banco al sector agropecuario en el período 2002-2014 también difiere del correspondiente al período 1990-2001 en términos de contenido. Los préstamos en apoyo de reformas de política que habían promovido políticas de liberalización durante los años noventa (10 operaciones en siete países) dejaron de usarse. Solamente se aprobaron seis préstamos de esa índole (2009-2013) en tres países, con contenidos de políticas más orientados al fortalecimiento y la modernización institucionales<sup>12</sup>. El financiamiento de caminos rurales pasó a efectuarse rara vez en el marco de los proyectos agropecuarios<sup>13</sup>, pues dichos caminos se trasladaron a la esfera de la División de Transporte tras una nueva reorganización del Banco.

Entre 2008 y 2011 la proporción del sector dentro del financiamiento del Banco se recuperó de manera temporal. En 2007-2008, al estallar la crisis de los precios de los alimentos y la crisis financiera internacional, el financiamiento global del Banco a la región aumentó sustancialmente, pasando de US\$6.600 millones en 2006 a US\$16.000 millones en 2009 (un aumento del 140%), al tiempo que también aumentó el financiamiento al sector agropecuario, que pasó de US\$72 millones a US\$912 millones (un incremento del 1.158%). Sin embargo, entre 2009 y 2014 el financiamiento global del Banco disminuyó en un 15%, en tanto que el destinado al sector agropecuario cayó un 84%.

Las operaciones de préstamo al sector agropecuario, clasificadas bajo el código "AG", han sido manejadas en general por RND o las ventanillas del sector privado, si bien muchas otras áreas del Banco también apoyan al sector. En el sector agropecuario incide el trabajo de muchos, cuando no todos, los sectores y ventanillas del Grupo del BID. Por ejemplo, el mejoramiento de una carretera, en el marco de un préstamo al sector de transporte, podría beneficiar al sector agropecuario al reducir los costos de transporte de insumos y productos. Por ese motivo, es importante tener en cuenta los proyectos clasificados en otros sectores que también inciden en el agropecuario. OVE analizó todas las operaciones de préstamo del Banco aprobadas entre 2002 y 2014 y determinó que era probable que otras 167 operaciones más por valor de US\$13.000 millones hubieran contribuido al sector agropecuario (Recuadro 3.1). Por lo tanto, la cartera del Banco para el

sector agropecuario se puede dividir en dos: 83 operaciones clasificadas en el sector “AG” y otras 167 clasificadas en “Otros” sectores (Cuadro 3.3). Varias divisiones manejan proyectos en ambas carteras (Gráfico 3.2).

CUADRO 3.3. APOYO DEL BANCO AL SECTOR AGROPECUARIO  
OPERACIONES DE PRÉSTAMO, 2002 - 2014

	Número		Monto	
	#	%	(US\$ millones)	%
<b>Cartera “AG”</b>	83	5,3%	3.865	2,8%
<b>Cartera “Otros”</b>	167	10,7%	13.043	9,6%
<b>TOTAL</b>	250	16,1%	16.908	12,4%

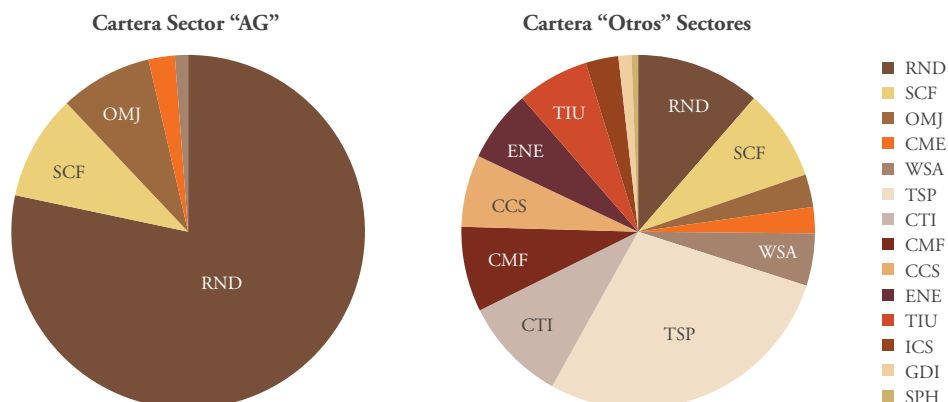
Fuente: OVE

Nota: Incluye todas las operaciones del Banco clasificadas en el sector agropecuario bajo el código “AG”.  
Excluye el FOMIN y la CII.

GRÁFICO 3.2

Número de Operaciones por división del Banco, 2002-2014

Fuente: OVE



En relación con el PIB de los países, el apoyo financiero del Banco al sector agropecuario entre 2002 y 2014 ha registrado los niveles más altos en Haití (Gráfico 3.3). Dicho país recibió montos proporcionalmente mayores en préstamos y recursos no reembolsables para inversión que cualquier otro grupo de países. En segundo lugar vienen los países del CID, seguidos de cerca por los del Caribe y los del Cono Sur.

El apoyo financiero del Banco ha tendido a concentrarse en países de mayor pobreza relativa o que tienen sectores agropecuarios más grandes en comparación con el PIB (Gráfico 3.4). Eso es razonable y probablemente refleje una demanda mayor de apoyo del Banco en esos entornos.

En términos absolutos, la cartera, especialmente la parte correspondiente al sector “AG”, también está concentrada, si bien en diferentes países. Cinco países recibieron un poco más de la mitad de todos los proyectos aprobados en la cartera del sector “AG”, es decir, alrededor del 46% de su valor monetario (véase el Cuadro 3.4).



RECUADRO 3.1. CRITERIOS PARA LA INCLUSIÓN DE LAS OPERACIONES DE PRÉSTAMO EN LA CARTERA DE “OTROS”

Para determinar los proyectos que apoyan al sector agropecuario y están categorizados en otros sectores distintos de aquel, OVE hizo lo siguiente: primeramente, tras entrevistar a todos los jefes de división de VPS, excluyó unos pocos sectores cuyas operaciones claramente guardaban una relación muy pequeña, cuando no nula, con el sector agropecuario: salud, educación, desarrollo urbano y vivienda, y turismo. En segundo lugar, analizó todos los documentos de préstamo de los proyectos aprobados entre 2002 y 2014 en los restantes sectores, para verificar si funcionaban en cualquiera de los temas relacionados con el ámbito agropecuario (véase la lista a continuación). La lista de temas se determinó parcialmente sobre la base de las entrevistas a los jefes de división. Si los proyectos funcionaban en esos temas, también debían cumplir los criterios enumerados en la última columna del cuadro que aparece a continuación.

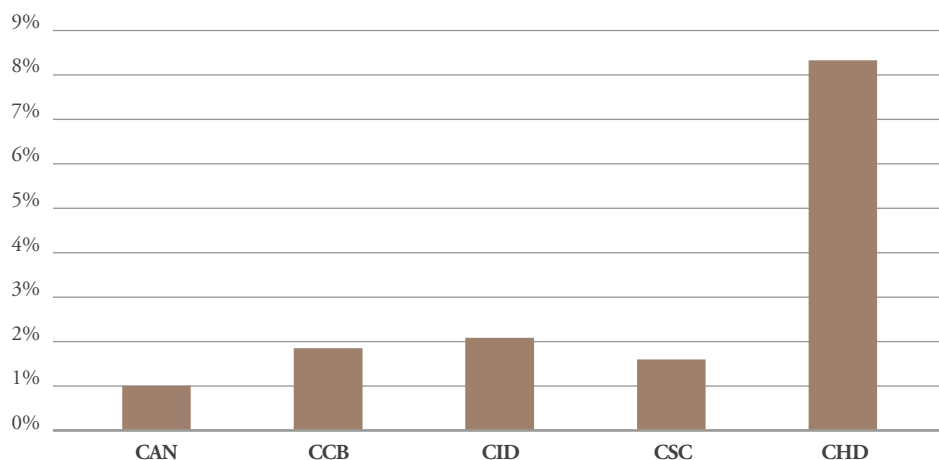
Sector	Tema relacionado con el ámbito agropecuario	Criterios de inclusión
Energía	Generación hidroeléctrica	Si se menciona el riego como actividad
	Electrificación rural	Si el proyecto tiende la infraestructura
	Biocombustibles	Sí
Agua y saneamiento	Riego	Riego para fines agrícolas
Mercados financieros	Seguros/Financiamiento de riesgos	Si se mencionan como beneficiarios a empresas/productores agropecuarios
	Financiamiento	
Transporte	Cruces fronterizos	Si las actividades agropecuarias se mencionan como beneficiarias
	Caminos rurales	Sí
	Mantenimiento de carreteras	Si los caminos rurales o las actividades agropecuarias se mencionan como beneficiarios
Medio ambiente	Silvicultura	Si se considera como forma de actividad agrícola
	Gobernanza (planes de desarrollo sostenible)	Si incluye la titulación de tierras, o bien actividades de gestión de recursos
	Gestión del riesgo de desastres	Si se relaciona con los productores y la agricultura
Ciencia y tecnología	IyD Difusión tecnológica	Si incluye IyD para el ámbito agropecuario Si menciona la tecnología agrícola
Empresas privadas	Desarrollo de mercados	Si menciona productos agrícolas
	Desarrollo de microempresas	Si menciona empresas/productores agropecuarios
	Pequeña y mediana empresa	
Industria	Manufactura	Si se relaciona con la agroindustria
Comercio	Promoción de las exportaciones	Si incluye la promoción de la exportación de productos agrícolas
Inversión social	Apoyo a las organizaciones laborales	Si involucra apoyo a los productores agropecuarios
	Fortalecimiento de capacidades	
	Alivio de la pobreza	
Reforma y modernización del Estado	Estadísticas agropecuarias	Si opera en el tema de estadísticas agropecuarias
Integración regional	Todo	Si se relaciona con un tema agropecuario o general

**GRÁFICO 3.3**

**Apoyo relativo al sector agropecuario por grupo de países**

*Fuente:* OVE

*Nota:* Las barras representan el financiamiento total a través de las carteras de los sectores “AG” y “Otros” como porcentaje del PIB promedio (2002-2013), promediado en relación con todos los países del grupo.



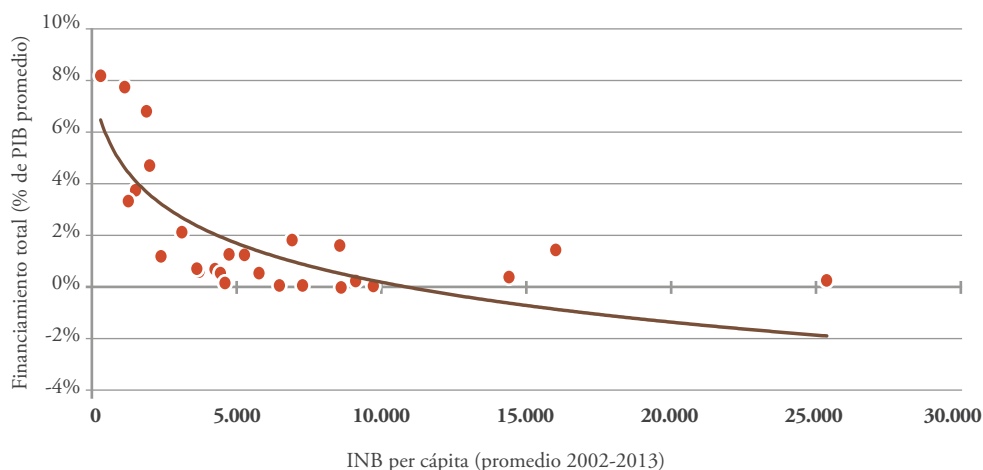
**GRÁFICO 3.4A**

**Apoyo relativo al sector agropecuario frente a ingreso**

*Fuente:* OVE con datos de los

Indicadores de Desarrollo Mundial

*Nota:* El ingreso se mide como el promedio 2002-2013 (o fecha más cercana disponible) del INB per cápita real (método de Atlas). El tamaño del sector es el promedio 2002-2013 de producción agropecuaria como porcentaje del PIB. El apoyo relativo al ámbito agropecuario es la suma de todo el financiamiento (en US\$ de 2014) como porcentaje del promedio del PIB para 2002-2013.



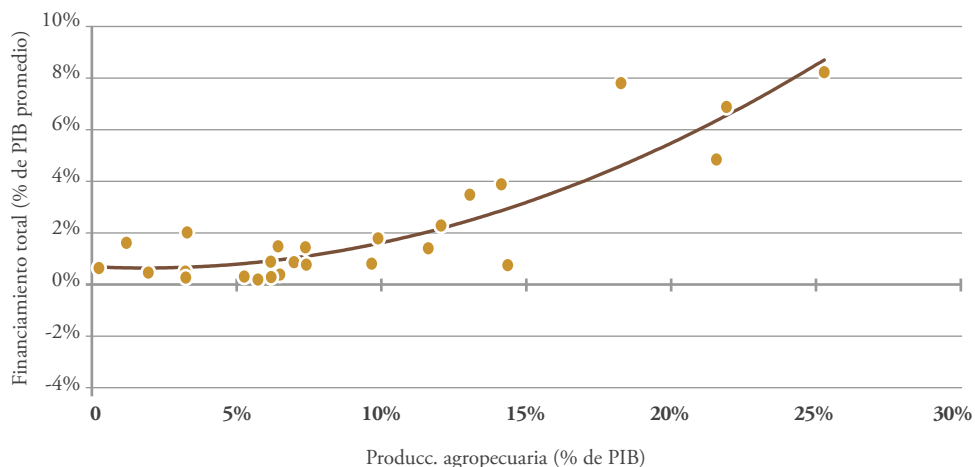
**GRÁFICO 3.4B**

**Apoyo relativo al sector agropecuario frente a tamaño del sector**

*Fuente:* OVE con datos de los

Indicadores de Desarrollo Mundial

*Nota:* El ingreso se mide como el promedio 2002-2013 (o fecha más cercana disponible) del INB per cápita real (método de Atlas). El tamaño del sector es el promedio 2002-2013 de producción agropecuaria como porcentaje del PIB. El apoyo relativo al ámbito agropecuario es la suma de todo el financiamiento (en US\$ de 2014) como porcentaje del promedio del PIB para 2002-2013.



CUADRO 3.4. DIEZ PRINCIPALES PAÍSES EN LA CARTERA AGROPECUARIA, 2002-2014

Fuente: OVE

	Cartera sector “AG”		Cartera “Otros” sectores	
	Número	Valor	Número	Valor
1	Argentina	México	Brasil	Argentina
2	Haití	Argentina	Argentina	Brasil
3	Perú	Perú	Perú	México
4	Bolivia	Haití	Bolivia	Bolivia
5	Nicaragua	Nicaragua	México	Costa Rica
6	Rep. Dominicana	Brasil	Nicaragua	Perú
7	Paraguay	Paraguay	Panamá	Uruguay
8	México	Rep. Dominicana	Honduras	Paraguay
9	Uruguay	Panamá	Paraguay	Ecuador
10	Brasil	Uruguay	Ecuador	Honduras
Porcentaje total	79%	88%	66%	79%

De un análisis exhaustivo del trabajo del Banco en cuatro países seleccionados que contaron con un apoyo sustancial por parte de la institución —Argentina, Bolivia, Nicaragua y Uruguay<sup>14</sup>— se desprende que el apoyo de la institución se ha brindado en múltiples áreas temáticas comunes a varios países, lo cual indica no solamente la comunidad de intereses y necesidades en los países sino también el posicionamiento del Banco. En los cuatro países el Banco trabajó en temas de salud animal y vegetal, tratando de adaptar su apoyo a las distintas necesidades y niveles de desarrollo de los diferentes organismos involucrados. Lo mismo cabe decir de la colaboración del Banco con proyectos que brindan apoyo directo a los productores: la institución ha estado presente en los cuatro países con proyectos muy diferentes. Así pues, el Banco ha podido adaptar sus proyectos a los contextos locales, estando presente y siendo pertinente en varios temas y contextos al mismo tiempo.

El Banco ha brindado asociación y flexibilidad a largo plazo. En los cuatro países, el Banco ha estado brindando apoyo en por lo menos un ámbito temático durante muchos años: infraestructura rural en Argentina; sanidad animal y vegetal en Argentina, Bolivia y Nicaragua<sup>15</sup>; apoyo directo a los productores en Uruguay; riego en Bolivia. Esa actuación a largo plazo representa una fuente estable de financiamiento y asistencia técnica en temas de gran pertinencia para dichos países. Al mismo tiempo, esa estabilidad ha sido suficientemente flexible para dar cabida a los cambiantes contextos económicos, prioridades y enfoques de políticas de los países. El Banco ha mantenido su presencia adaptando su colaboración en maneras satisfactorias tanto sus propios puntos de vista como para los países.



El Banco también ha brindado apoyo al sector mediante productos de conocimiento. Desde 2011, todos los préstamos al sector “AG” incluyen disposiciones para una evaluación de impacto ex post. Eso no solamente está en consonancia con la tendencia general del Banco hacia una mayor evaluabilidad, sino que además los datos de la Administración indican que los diseños de las evaluaciones de impacto de los préstamos al sector “AG” han tendido a ser metodológicamente más sólidos que el promedio del Banco<sup>16</sup>. En años recientes, el sector también elaboró una serie de productos de conocimiento que ayudaron a brindar insumos para el diálogo de políticas con los países clientes. Al respecto se destaca Agrimonitor, una base de datos de políticas agropecuarias y gastos públicos conexos.

## **B. PERTINENCIA TEMÁTICA DE LA CARTERA**

La Estrategia para el Desarrollo Agroalimentario en América Latina y el Caribe (documento GN-2069-1) (“Estrategia Agroalimentaria”) orientó el apoyo del Banco al sector entre los años 2000 y 2013. Por lo tanto, la pertinencia temática de la cartera se evalúa en términos de su congruencia con los ámbitos de priorización de la Estrategia, la cual —aprobada apenas dos años antes del comienzo del período cubierto por la presente evaluación— enunció seis ámbitos prioritarios para la inversión: (i) consolidación de los programas de reforma económica y apoyo a la transición; (ii) modernización del Estado y de los servicios básicos; (iii) desarrollo de mercados de tierras; (iv) desarrollo de los mercados financieros rurales; (v) aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; y (vi) fortalecimiento de los recursos humanos y de la infraestructura rural.

Entretanto, los proyectos del Banco brindaron mayormente apoyo directo a los productores y a la infraestructura pública. Para entender mejor la cartera, OVE estableció una clasificación de los ámbitos de trabajo y los objetivos de los proyectos (Recuadro 3.2). Las actividades y objetivos de las 250 operaciones de préstamo ubicadas en las carteras de “AG” y de “Otros” sectores se clasificaron en forma acorde. La cartera del sector “AG” está muy concentrada en proyectos que ofrecen algún tipo de apoyo directo a los agricultores, normalmente asistencia técnica o financiamiento para la compra de maquinaria o equipos o incluso para construir infraestructura privada como la de plantas y almacenes<sup>17</sup>. Ello representa un gran esfuerzo por parte del Banco, tanto en términos del número de proyectos como en términos financieros, para suministrar bienes privados, si bien cabe señalar que los proyectos que proporcionaban esos bienes privados también proporcionaban bienes públicos en muchos casos. La mayoría de los proyectos incluidos en la cartera de “Otros” sectores ofrecen infraestructura pública —se trata mayormente de proyectos de carreteras de la División de Transporte (61%), aunque también hay algunos proyectos de electrificación—.

RECUADRO 3.2. CLASIFICACIÓN DE LOS OBJETIVOS Y LOS ÁMBITOS DE TRABAJO

Para analizar con más matices la cartera de proyectos en el sector agropecuario, OVE estableció una clasificación de los ámbitos de trabajo y objetivos de dichos proyectos. Las categorías no son mutuamente excluyentes y los proyectos suelen tener más de un objetivo en más de un ámbito de trabajo.

*Ámbitos de trabajo.* La clasificación se realiza en dos niveles. El primero separa los ámbitos de trabajo que inciden mayormente en el sector agropecuario de los que también lo hacen en otros sectores, y de los que tienen un efecto indirecto en la esfera agropecuaria. El segundo nivel de clasificación es temático; está basado en las actividades que suelen cubrir los proyectos del Banco, pero procura cubrir la mayoría de los temas en torno a los que se podría realizar trabajos en el sector<sup>a</sup>.

*Objetivos.* La clasificación presenta cuatro grandes objetivos de desarrollo —crecimiento, reducción de riesgos, sostenibilidad ambiental y bienestar social— que contienen lo que se pueden considerar como las principales contribuciones del sector agropecuario al desarrollo<sup>b</sup>. Cada uno de esos cuatro objetivos depende de la consecución de otros objetivos más inmediatos. Para lograr crecimiento, los productores necesitan incrementar su rentabilidad, lo cual suele ser resultado de reducciones de costos o de aumentos de la productividad, y aumentar su escala y sus ventas. Por lo tanto, **la productividad** y el **acceso a los mercados** aparecen como objetivos de desarrollo más inmediatos que contribuyen al crecimiento. La reducción de riesgos implica abordar dos fuentes al respecto: **riesgos de precio** y **riesgos de producción**. Para promover la sostenibilidad ambiental, los productores deben adoptar **buenas prácticas**, y los agentes públicos y privados en el sector deben practicar una gestión de recursos adecuada. Por último, la promoción del bienestar de las personas dedicadas a las actividades agropecuarias y las directamente afectadas por ellas requiere de dos tipos de acción: en primer lugar, aumentar el **ingreso de los pequeños productores** —cuyo sustento puede depender principalmente de las actividades agropecuarias— y aumentar al máximo su contribución al **desarrollo rural**; y en segundo lugar, asegurarse de que los productos de las actividades agropecuarias sean **inocuos y nutritivos**.

ÁMBITOS DE TRABAJO	Pertinentes al sector agropecuario	Apoyo directo a los productores
		IyD para tecnología
		Política y servicios de sanidad agropecuaria
		Riego
		Otras políticas y fortalecimiento institucional transversal
	Afectan a más que solo el sector agropecuario	Administración y regularización de tierras
		Estadística e información
		Política macroeconómica, comercial e industrial
	Afuera del sector agropecuario	Medio ambiente
		Infraestructura pública
		Mercados financieros y de otra índole
OBJETIVOS	Crecimiento	Productividad y producción
		Acceso a los mercados
	Reducción de riesgos	Riesgos de precio
		Riesgos de producción
	Sostenibilidad ambiental	Buenas prácticas
		Gestión de recursos
	Bienestar social	Ingreso de los pequeños productores y desarrollo rural
		Alimentos inocuos y nutritivos

<sup>a</sup> La clasificación también incluye todos los distintos grupos de proyectos descritos en el documento de enfoque para la presente evaluación (documento RE-467).

<sup>b</sup> El PIADAL (2009) menciona cinco “contribuciones al desarrollo” que “la sociedad ha comenzado a demandar que la agricultura realice...” (página 29, original en español). Se trata de las cinco contribuciones siguientes: (i) al crecimiento económico, (ii) a la seguridad alimentaria, (iii) a reducir la pobreza en las áreas rurales, (iv) a la mitigación de los impactos y riesgos ambientales y (v) al desarrollo territorial.

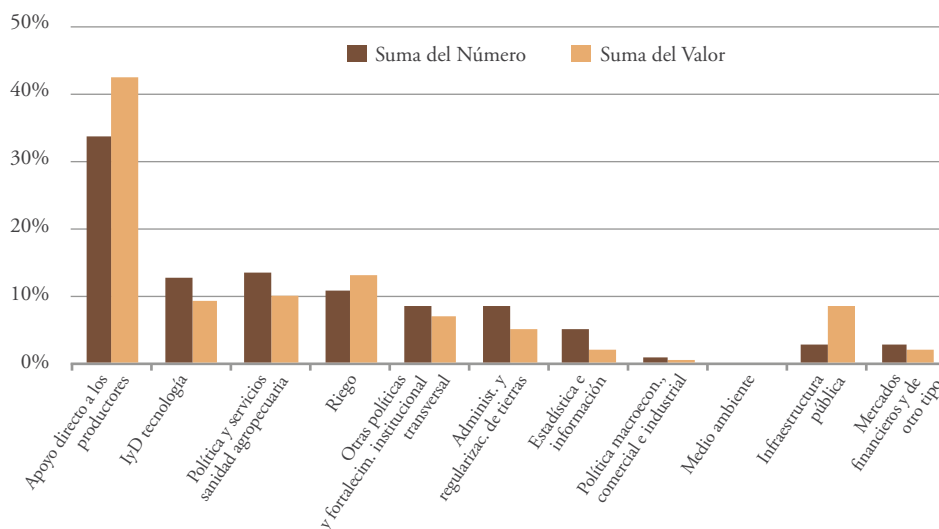
La cartera estuvo mayormente en consonancia con la Estrategia Agroalimentaria. El Banco invirtió en los seis ámbitos prioritarios de dicha estrategia, si bien en distintas medidas (Gráfico 3.5). Los programas que brindaban apoyo directo a los productores invertían en recursos humanos, en algunos casos promoviendo también prácticas que utilizaban adecuadamente los recursos naturales y que daban apoyo durante la transición a economías más abiertas (ámbitos vi, v y i). La infraestructura pública, tal como la de caminos, electrificación e incluso infraestructura semipública<sup>18</sup> para riego (ámbito vi), recibió una amplia proporción de recursos del Banco. Los proyectos que apoyaban las áreas de IyD tecnológicos, servicios de sanidad agropecuaria, y estadística e información en general fortalecían las respectivas instituciones gubernamentales (ámbito ii). El Banco también trabajó en administración y regularización de tierras (ámbito iii). Las áreas de política ambiental (ámbito v) y mercados financieros rurales (ámbito iv) recibieron relativamente poca atención. Todos esos ámbitos siguen revistiendo gran pertinencia para el sector agropecuario de la región, habida cuenta de los desafíos de infraestructura, capital humano, mercados de tierras, servicios públicos, uso de los recursos naturales y acceso a financiamiento tratados en el Capítulo II.

**GRÁFICO 3.5A**

**Ámbitos de trabajo de la cartera del sector “AG”**

*Fuente:* OVE.

*Nota:* Los gráficos representan la proporción de cada ámbito de trabajo en la cartera correspondiente. Las barras azules están calculadas en términos del número y las rojas, en términos del valor en dólares. Un mismo proyecto puede operar en más de un ámbito. Los montos en dólares están calculados al nivel de proyecto, no de ámbito de trabajo, por lo cual están duplicados en el caso de proyectos con más de un ámbito de trabajo.

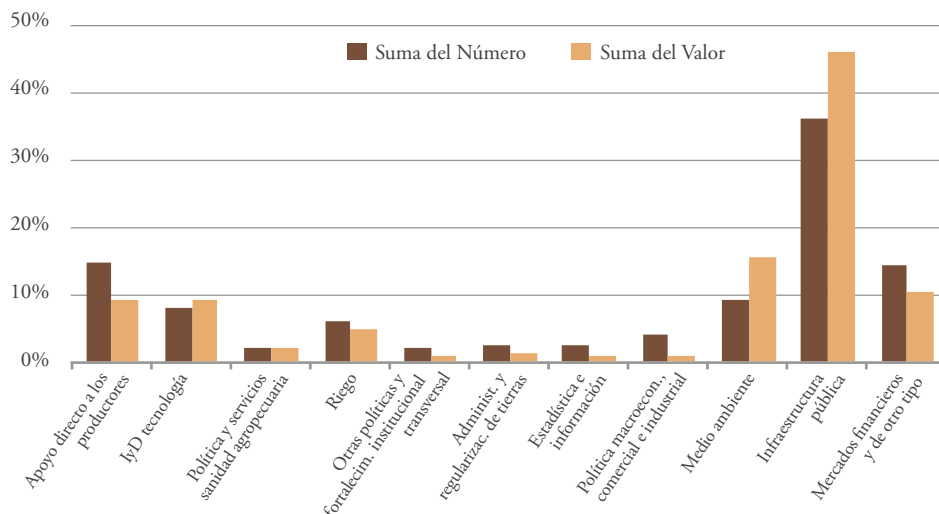


**GRÁFICO 3.5B**

**Ámbitos de trabajo de la cartera de “Otros” sectores**

*Fuente:* OVE.

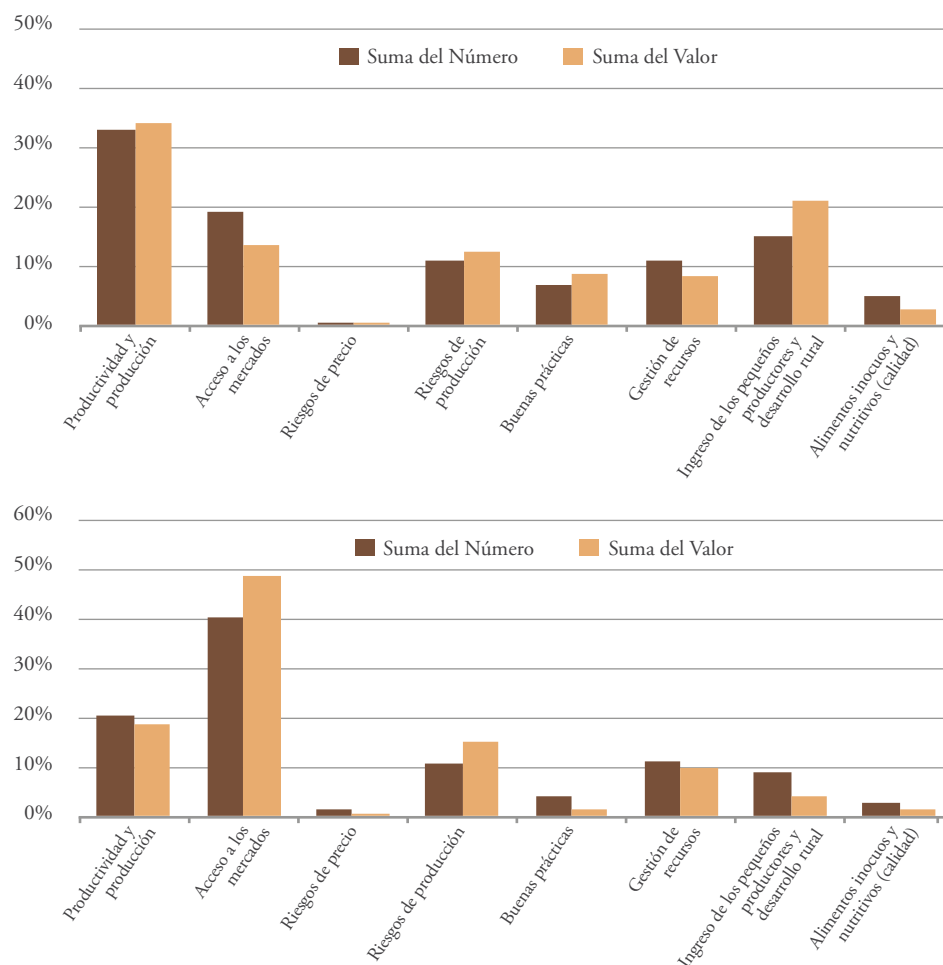
*Nota:* Los gráficos representan la proporción de cada ámbito de trabajo en la cartera correspondiente. Las barras azules están calculadas en términos del número y las rojas, en términos del valor en dólares. Un mismo proyecto puede operar en más de un ámbito. Los montos en dólares están calculados al nivel de proyecto, no de ámbito de trabajo, por lo cual están duplicados en el caso de proyectos con más de un ámbito de trabajo.





El acceso a financiamiento en el sector agropecuario es un ámbito sumamente pertinente en el que el Banco ha actuado relativamente poco. Los mercados financieros desempeñan un papel fundamental en la facilitación de las inversiones, pese a lo cual son inaccesibles para muchos productores agropecuarios en América Latina y el Caribe. Además, el financiamiento directo del Banco podría llegar a inhibir el desarrollo de mercados financieros, si fungiera de sustituto temporal.

Los objetivos específicos de la cartera son congruentes con las principales contribuciones del sector agropecuario al desarrollo. Las operaciones de las carteras de los sectores “AG” y “Otros” están muy focalizadas en la búsqueda de crecimiento por medio de incrementos en la productividad y en el acceso a los mercados (Gráfico 3.6). Varios de los ámbitos de trabajo analizados más arriba están en consonancia con los siguientes objetivos: apoyo directo a los productores, infraestructura pública, riego, IyD tecnológicos, y sanidad agropecuaria. También existe una concentración importante en aumentar el bienestar social, mayormente por medio del incremento del ingreso de los pequeños productores. Ese objetivo se ha solido perseguir conjuntamente con los otros dos, dado que varias operaciones brindaban algún tipo de apoyo directo a los pequeños productores para que incrementaran sus ingresos merced a una mayor productividad o un mejor acceso a los mercados.



**GRÁFICO 3.6A**

#### Objetivos de la cartera del sector “AG”

Fuente: OVE.

Nota: Los gráficos representan la proporción de cada ámbito de trabajo en la cartera correspondiente. Las barras azules están calculadas en términos del número y las rojas, en términos del valor en dólares. Un mismo proyecto puede operar en más de un ámbito. Los montos en dólares están calculados al nivel de proyecto, no de ámbito de trabajo, por lo cual están duplicados en el caso de proyectos con más de un ámbito de trabajo.

**GRÁFICO 3.6B**

#### Objetivos de la cartera de “Otros” sectores

Fuente: OVE.

Nota: Los gráficos representan la proporción de cada ámbito de trabajo en la cartera correspondiente. Las barras azules están calculadas en términos del número y las rojas, en términos del valor en dólares. Un mismo proyecto puede operar en más de un ámbito. Los montos en dólares están calculados al nivel de proyecto, no de ámbito de trabajo, por lo cual están duplicados en el caso de proyectos con más de un ámbito de trabajo.

Solamente una proporción pequeña de la cartera del sector “AG” está dirigida explícitamente a los productores pobres, si bien el Banco clasifica la totalidad de la cartera como orientada a la pobreza. OVE analizó en profundidad la cartera del sector “AG” correspondiente a los años 2002-2012<sup>19</sup> y determinó que el 38% de los préstamos de la cartera está dirigido a los productores pobres (véase el Recuadro 3.3). Sin embargo, el Acuerdo del Noveno Aumento (documento AB-2764) indica que todo el apoyo a los pequeños agricultores se ha de clasificar como orientado a la pobreza, y la estructura de clasificación de proyectos del Banco amplía esto aún más para incluir todos los préstamos al sector “AG” como encuadrados en la clasificación de “Reducción de la pobreza y aumento de la equidad” (documento GN-2650), independientemente de si se focalizan explícitamente en los pobres o incluso si dan apoyo a los pequeños agricultores.

#### RECUADRO 3.3 - LA POBREZA Y LA INVERSIÓN DEL BID EN EL SECTOR AGROPECUARIO

A fines de 2013 OVE realizó un estudio específico para analizar la medida en la que los proyectos del Banco clasificados como “AG” y aprobados entre 2002 y 2012 estaban focalizados en los pobres. OVE colocó cada proyecto en una de las cuatro categorías siguientes:

- Focalizado en la pobreza: si el proyecto dirige recursos exclusivamente a grupos considerados pobres.
- Focalizado en subgrupos: si el proyecto está diseñado para beneficiar a grupos o zonas geográficas donde una gran proporción de la población es pobre.
- No focalizado: si el proyecto dará lugar a un mayor crecimiento o una mayor eficiencia en general para los habitantes de zonas rurales, incluidos los pobres.
- Sin focalización en la pobreza: si el proyecto no beneficia específicamente a ninguna población pobre.

Ese análisis muestra que 11% de los proyectos (por número) estaban focalizados en la pobreza y 27% en subgrupos. A su vez, 41% de los proyectos no estaban focalizados, en tanto que 21% no tenían ningún enfoque en la pobreza. Asimismo, un elevado porcentaje (86%) del volumen de recursos invertidos en la cartera “AG” no estaba focalizado o bien carecía de focalización en la pobreza.

*Fuente:* Székely, 2013 – The IDB and the Poverty Agenda in Latin America and the Caribbean.

Un ámbito en el que el Banco ha realizado poco trabajo es la reducción de la exposición a los riesgos de precio. Entre los 250 proyectos analizados, solamente cuatro mencionaban la intención de reducir la exposición de los productores agropecuarios a las fluctuaciones de los precios de sus productos. Los mercados de seguros agrarios no están bien desarrollados en la región, y podrían representar un ámbito de apoyo ulterior por parte del Banco<sup>20</sup>.

Los objetivos identificados en la cartera también son mayormente congruentes con el Documento de Marco Sectorial sobre Agricultura y Gestión de Recursos Naturales de 2013 (documento GN-2709-2). Si bien ese documento se aprobó después de que la mayor parte de la cartera bajo análisis ya se había aprobado, es útil analizar la congruencia entre ambos para determinar los cambios que el Banco debería efectuar en el futuro para alinearlos mejor. En el Documento de Marco Sectorial se presentan tres objetivos amplios, o “dimensiones de éxito”, que se pueden resumir como sigue: (i) aumentar la productividad y manejar los impactos del clima, (ii) aumentar los ingresos agropecuarios para las familias rurales y (iii) explotar los recursos naturales de manera sostenible y reducir la huella de carbono de la región. Los mismos se corresponden casi directamente con siete de los ocho objetivos que aparecen en la clasificación presentada más arriba —con el “acceso a los mercados” y las ‘buenas prácticas’ incorporados en las “líneas de acción” de la primera y tercera “dimensiones de éxito”. Ello deja solamente la ‘reducción de los riesgos de precio’ sin contrapartes en las líneas de acción del Documento de Marco Sectorial.

Si bien, en consecuencia, las carteras de los sectores “AG” y “Otros” están en general alineadas con el Documento de Marco Sectorial, la de “AG” está relativamente más concentrada en los bienes privados. El Documento de Marco Sectorial hace mucho hincapié en el financiamiento de bienes públicos. Los bienes privados se han de financiar únicamente cuando eso se justifique, privilegiando a los pequeños productores, con eficiencia de costos y de manera no distorsionante (página 25). En cambio, la cartera “AG” tiene una focalización muy importante en el apoyo directo a los productores, que es esencialmente el financiamiento de bienes privados.

### C. PERTINENCIA PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA<sup>21</sup>

A nivel estratégico, el Banco se ha centrado principalmente en el sector agropecuario como base para su trabajo relativo a la seguridad alimentaria, si bien el reto de la seguridad alimentaria en la región es mucho más amplio. OVE examinó documentos estratégicos anteriores<sup>22</sup> relacionados con la seguridad alimentaria y constató que el concepto casi siempre se ha vinculado con la disponibilidad de alimentos y no con otras dimensiones de la seguridad alimentaria (Recuadro 3.4). En el Acuerdo sobre el Noveno Aumento se señala que es “esencial lograr la seguridad alimentaria *a través de una mayor productividad agropecuaria*” (documento AB-2764)<sup>23</sup> y el Fondo de Seguridad Alimentaria (FOD)<sup>24</sup> también se centra en la productividad agropecuaria. Sin embargo, en la práctica el Banco contribuye a la seguridad alimentaria a través de distintos sectores además del agropecuario, incluidos los de transporte, protección social, salud, y agua y saneamiento. Esos otros sectores se relacionan con las dimensiones de acceso, utilización y estabilidad de la seguridad alimentaria —dimensiones que revisten una importancia clave en la región—. El despliegue de mayores esfuerzos para reconocer, apoyar e identificar sinergias entre las acciones del Banco podrá ayudar a fortalecer en lo sucesivo las contribuciones de la institución a la seguridad alimentaria.





La cartera del Banco se centró en aumentar la productividad y el acceso a mercados.  
©BID

#### RECUADRO 3.4. SEGURIDAD ALIMENTARIA: DEFINICIÓN Y RETOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial define dicha seguridad diciendo que existe “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996). Partiendo de esa definición, la FAO identifica las cuatro siguientes dimensiones de la seguridad alimentaria:

- **Disponibilidad de alimentos:** La existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, suministrados a través de la producción del país o de importaciones (comprendida la ayuda alimentaria).
- **Acceso a los alimentos:** Acceso de las personas a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho) para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva [...]

- **Utilización:** Utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas [...]
- **Estabilidad:** Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas (por ejemplo, una crisis económica o climática) ni de acontecimientos cíclicos (como la inseguridad alimentaria estacional)<sup>a</sup>.

La principal necesidad de América Latina y el Caribe en relación con la seguridad alimentaria es el acceso, seguido de la utilización. La pobreza es el principal factor que limita el acceso a los alimentos. Las familias pobres gastan una gran proporción de sus ingresos en alimentos, por lo cual cualquier reducción de esos ingresos o cualquier aumento de precio de los alimentos repercute muy negativamente en dichas familias. En América Latina y el Caribe hay 164 millones de personas pobres, de las que 23% padecen de una alimentación deficiente, en tanto que las restantes permanecen en un estado de vulnerabilidad (CEPAL, 2013). En cuanto a la utilización, algunos países de la región tienen niveles elevados de desnutrición infantil, que pueden reflejar la falta de acceso a alimentos así como regímenes alimentarios inadecuados en el hogar. En América Latina y el Caribe, 6,9 millones de niños de menos cinco años padecen de desnutrición. El caso extremo es Guatemala, donde 48% de los niños están retrasados en su crecimiento y 13% tienen un peso inferior al normal. En Bolivia, Guyana, Honduras, Haití y Nicaragua la incidencia del retraso de crecimiento es de más del 20% (Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial).

Sin embargo, la disponibilidad de alimentos en América Latina y el Caribe no suele ser un gran factor de inseguridad alimentaria. La producción de alimentos representa el 127% de las necesidades de la región en términos de calorías. Además, todos los países de la región, a excepción de Haití, tienen a su alcance alimentos suficientes para alimentar a sus poblaciones. El cambio climático y los precios internacionales de los alimentos son amenazas para la estabilidad de la seguridad alimentaria y nutricional, especialmente entre las poblaciones más vulnerables.

<sup>a</sup> FAO, 2006; disponible (mayo de 2015) en: <http://www.fao.org/forestry/13128-0e6f36f27e0091055bec28ebe830f46b3.pdf>

La presente evaluación analizó la pertinencia de la cartera del sector “AG” para la seguridad alimentaria y constató, como era de prever, que dicha cartera ha estado muy concentrada en la disponibilidad de alimentos y, en menor medida, en las áreas de acceso y utilización. OVE clasificó los 83 préstamos (US\$3.900 millones) de la cartera del sector “AG” aprobados entre 2002 y 2014, según tres de las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria (véase el Recuadro 3.4)<sup>25</sup>. De esos 83 proyectos, 66 (US\$3.000 millones) se relacionan con por lo menos una dimensión<sup>26</sup>, y de esos 66, todos tienen por lo menos un objetivo relacionado con la oferta o disponibilidad





La presente evaluación analizó la pertinencia de la cartera del sector para la seguridad alimentaria y constató, como era de prever, que dicha cartera ha estado muy concentrada en la disponibilidad de alimentos y, en menor medida, en las dimensiones de acceso y utilización.  
©IDB

de alimentos. Solamente ocho de dichos proyectos tienen objetivos o componentes relacionados con la utilización adecuada de los alimentos para una nutrición sana. Por último, 29 de los 83 proyectos (US\$1.300 millones) se diseñaron para beneficiar explícitamente a pequeños agricultores, lo cual podría contribuir a mejorar el acceso a los alimentos para los hogares rurales pobres. La cartera agropecuaria del Banco dirigida a la utilización es pequeña y consiste exclusivamente en el apoyo a programas de inocuidad alimentaria. Además de ser poco numerosos, los programas de inocuidad alimentaria se han incorporado como componente pequeño en programas más amplios para la sanidad agropecuaria.

## D. SÍNTESIS

En resumen, el apoyo del Banco al sector agropecuario en el período 2002-2014 ha sido menor y considerablemente distinto del de períodos anteriores. Las 83 operaciones de préstamo que conforman la cartera del sector “AG” representan una porción más chica del financiamiento del Banco que la que representaban operaciones similares en los años noventa. La cantidad de apoyo ha sido mayor (como porcentaje del PIB) en los países de mayor pobreza relativa y en los que poseen sectores agropecuarios más grandes. La orientación de esta cartera también ha sido algo diferente, tal que el gran énfasis que se hacía en la liberalización de los mercados en los años noventa ha sido reemplazado



mayormente por uno puesto en el fortalecimiento institucional. Sin embargo, el apoyo global al ámbito agropecuario en todo el Banco ha sido sustancialmente mayor que lo que reflejan esas 83 operaciones, pues es probable que otros 167 proyectos adicionales en otros sectores hayan contribuido también al desarrollo agropecuario.

La cartera estaba mayormente alineada con la Estrategia Agroalimentaria de 2000. Dicha cartera se centraba en aumentar la productividad y el acceso a los mercados, a menudo mediante el suministro de apoyo directo a los productores y de infraestructura pública. Esa concentración en bienes privados está un poco reñida con el énfasis puesto más recientemente por el Documento de Marco Sectorial de 2013 en los bienes públicos, según se analiza en mayor detalle en el próximo capítulo. Si bien gran parte de la cartera no se fundamentaba en dicho documento, del hallazgo se desprende que el Banco deberá realizar algunos ajustes para alinear mejor la cartera y el Documento de Marco Sectorial. Ni el medio ambiente ni el tema crucial del financiamiento rural constituyeron grandes ámbitos de enfoque. El Banco, a través del Noveno Aumento, hizo hincapié en la productividad agropecuaria en sus esfuerzos por abordar la seguridad alimentaria, si bien el acceso inadecuado a los alimentos (antes que la disponibilidad de alimentos) es el tema de mayor trascendencia en la seguridad alimentaria en la región. Por último, OVE comprobó que solamente 38% de las operaciones se focalizaban explícitamente en la pobreza, si bien el Noveno Aumento clasificó todo el apoyo agropecuario a los pequeños agricultores como orientado a la pobreza, y las directrices actuales del Banco clasifican a todas las operaciones como que contribuyen a la reducción de la pobreza.



Un gran número de proyectos del Banco brinda apoyo directo a los productores agropecuarios con la finalidad de aumentar su productividad y sus ingresos.

©BID



# 4 Apoyo Directo a los Productores Agropecuarios<sup>27</sup>

**La baja productividad es uno de los desafíos que enfrenta la agricultura en América Latina y el Caribe, y parte del problema radica en los bajos niveles de adopción de tecnología por los pequeños productores. La adopción de tecnología es difícil porque puede ser costosa y riesgosa y requiere de información a la que no siempre es fácil acceder. Entre las barreras a la adopción de tecnologías identificadas por la literatura sobre el tema (Recuadro 4.1), tres de gran importancia para los pequeños productores de la región son la falta de financiamiento, de asistencia técnica y de acceso a los mercados.**

Un gran número de proyectos del Banco brinda apoyo directo a los productores agropecuarios con la finalidad de aumentar su productividad y sus ingresos por medio de la adopción de tecnología y de un mayor acceso a los mercados. Esos proyectos suelen facilitarles a los productores beneficiarios la adopción de distintas tecnologías de producción, ofreciéndoles a tal efecto descuentos considerables para la compra de capital productivo (mayormente maquinaria, herramientas y equipos) y brindándoles asistencia técnica para seleccionar la tecnología y usar el capital productivo de manera adecuada. Además, los proyectos financian el diseño y la ejecución de planes de negocio de asociaciones de productores para mejorar su acceso a los mercados.

Esos proyectos reducen o eliminan temporalmente las restricciones que normalmente impiden a los productores adquirir nueva tecnología o financiar planes de negocio. De hecho, el subsidio sustituye el préstamo que un productor podría necesitar para adquirir capital productivo o asistencia técnica. Asimismo, reduce los recursos financieros que se invierten en una actividad de rendimiento incierto, disminuyendo con ello la renuencia a adoptar tecnologías que puede



provocar la aversión al riesgo. Además, los proyectos dan a los productores información acerca de las tecnologías disponibles y a veces incluso aseguran la calidad del capital productivo adquirido, reduciendo con ello las asimetrías de información. La misma lógica se aplica a los gastos necesarios para elaborar y ejecutar un plan de negocio.

Los beneficios que arrojan esos proyectos constituyen mayormente bienes privados o mixtos<sup>28</sup> para superar temporalmente esas barreras. Primeramente, financian las compras de bienes privados, tales como maquinaria o equipos. En segundo lugar, financian servicios de extensión agropecuaria, que, según el tipo de información que proporcionen, pueden ser bienes públicos o privados. “El conocimiento proporcionado por extensión puede ser información plasmada en productos (mejores semillas, maquinaria), o bien información más abstracta y desagregada sobre las prácticas agropecuarias [parte de la] que tiende a constituir un bien público [en tanto que el resto] tiende a ser un bien tipo club”<sup>29</sup>. Sin embargo, en la mayoría de los proyectos la información proporcionada es específica para los establecimientos agropecuarios o está vinculada a bienes privados (por ejemplo, cómo utilizar una máquina adquirida con apoyo del proyecto).

OVE evaluó una muestra de proyectos de este tipo para determinar las conclusiones y recomendaciones que podrían ser útiles para proyectos futuros. Veinte<sup>30</sup> proyectos del Banco manejados por RND tienen el objetivo de impulsar la adopción de tecnología o el acceso a los mercados. OVE seleccionó cuatro<sup>31</sup> proyectos a fin de visitarlos específicamente para la presente evaluación:

- El componente de apoyo no reembolsable de la operación de Servicios agropecuarios Provinciales (PROSAP) II (AR-L1030)
- Apoyo Directo para la Creación de Iniciativas Agroalimentarias Rurales (CRIAR) (BO-L1040)
- Programa de Apoyos Productivos Agroalimentarios (APAGRO) (NI-L1020)
- Programa de Apoyo a la Productividad y Desarrollo de Nuevos Productos Ganaderos (UR0141)

Además, el equipo evaluó otros proyectos en los países visitados (AR-0061, AR-L1120, AR-L1063, UR0137 y UR-L1064) porque están vinculados a los proyectos que constituyeron la muestra y representan de hecho programas en los que se puede apreciar la colaboración a largo plazo del Banco. Por último, el equipo también incorporó la información recabada por OVE en el contexto de otras evaluaciones (CR0142, DR0138, DR-L1031, HO-L1010 y PR-L1001). En síntesis, se analizaron nueve proyectos con información primaria y otros cinco con información secundaria. Los principales hallazgos se resumen a continuación (y en el Anexo A.2 aparece un análisis integral).

RECUADRO 4.1. BARRERAS A LA ADOPCIÓN DE TECNOLOGÍA Y EL ACCESO A LOS MERCADOS

La obra escrita ha identificado varias barreras a la adopción de tecnología, muchas de las cuales —pero no todas ellas— se relacionan con fallas de los mercados. Cuando un mercado falla, el acceso a él resulta limitado o desventajoso para algunos de los potenciales participantes, cuando no todos. Ello puede desalentar la inversión, pues un productor necesita tener un cierto grado de certeza de que su producción llegará al mercado meta en condiciones que vuelvan rentable la inversión. Por lo tanto, un acceso insuficiente a los mercados de insumos y productos es en sí mismo una barrera a la adopción de tecnología y puede obedecer a los mismos tipos de factores que provocan la falla de otros mercados. A continuación se presenta una clasificación de las barreras a la adopción de tecnología y al acceso a los mercados para productos finales.

*Barreras a la adopción de tecnología*

- a. Aspectos individuales o sociales (por ejemplo, aversión al riesgo o renuencia cultural a los cambios tecnológicos)
- b. Restricciones institucionales (por ejemplo, cuotas de importación y exportación, y prohibiciones)
- c. Ineficiencias en los mercados financieros (por ejemplo, falta de acceso al crédito para la compra de maquinaria)
- d. Ineficiencias en los mercados de seguros (por ejemplo, falta de seguro financiero contra las pérdidas de producción)
- e. Ineficiencias en los mercados de los factores de producción (por ejemplo, oferta insuficiente de maquinaria o de insumos complementarios)
- f. Ineficiencias en los mercados para productos finales (v.g., acceso insuficiente a los mercados para productos finales, ver más abajo)
- g. Ineficiencias en los mercados de tecnologías
  - i. Ineficiencias en los mercados de asistencia técnica (por ejemplo, suministro insuficiente o costoso de asistencia técnica).
  - ii. Asimetrías de información (por ejemplo, falta de conocimiento acerca de las tecnologías disponibles)
  - iii. Externalidades positivas (v.g., captación incompleta de los beneficios de la tecnología nueva)
  - iv. Bienes públicos (v.g., problema de los beneficiarios gratuitos)

*Barreras al acceso a los mercados para productos finales*

- a. Restricciones institucionales
- b. Ineficiencias en los mercados financieros
- c. Ineficiencias en los mercados para productos finales
  - i. Falta de mercados locales (v.g. los altos costos de transporte representan una desventaja competitiva)
  - ii. No-convexidades (v.g., requisitos de escala mínima para vender en un mercado)
  - iii. Comportamiento anticompetitivo (v.g., barreras erigidas por entidades monopólicas que impiden la entrada a un mercado)



Estos proyectos suelen facilitarles a los productores beneficiarios la adopción de distintas tecnologías de producción, ofreciéndoles a tal efecto descuentos considerables para la compra de capital productivo (mayormente maquinaria, herramientas y equipos) y brindándoles asistencia técnica para seleccionar la tecnología y usar el capital productivo de manera adecuada.

©BID

## A. DISEÑO

El Banco ha observado sistemáticamente un enfoque de mercado en todos sus proyectos que brindan apoyo directo a los productores. Los proyectos analizados presentan muchas variaciones, lo cual muestra que el Banco trató de adaptarlos al contexto local correspondiente al tiempo de aprender por medio de un cierto grado de experimentación con la manera de suministrar los subsidios, el tamaño del subsidio, y otros elementos. Sin embargo, una característica muy prevaiente es el intento de crear mercados (temporales) o evitar distorsionarlos cuando ya existen. Por lo tanto, los proyectos suelen permitir financiar parcialmente una amplia gama de elementos, o incluso reúnen a los productores agropecuarios (ámbito de la demanda) y a los proveedores de equipos agrícolas (ámbito de la oferta) en un entorno controlado de características de mercado.

La pertinencia de los proyectos se incrementa combinando el apoyo a la adopción de tecnología y el mejoramiento del acceso a los mercados. Los proyectos evaluados han tenido en general dos objetivos: promover la adopción de tecnología e incrementar el acceso a los mercados. Se trata de objetivos muy interrelacionados pues un acceso insuficiente a los mercados puede constituir una barrera para la adopción de tecnología y porque algunos de los otros factores que causan un bajo nivel de adopción de tecnología también son responsables de un acceso insuficiente a los mercados (véase el Recuadro 4.1). Por lo tanto, la combinación de ambos objetivos ha aumentado la pertinencia de los proyectos en el diseño. En algunos casos (por ejemplo, AR-L1063, AR-0061, AR-L1030 y AR-L1120), la intervención abordaba ambos objetivos al mismo tiempo; en otros (por ejemplo, BO-L1040, NI-L1020, UR0137, UR0141 y UR-L1064), cada objetivo se persiguió mediante componentes diferentes.



Los diagnósticos de los proyectos carecían de análisis económicos adecuados que permitieran demostrar si esas intervenciones representaban la mejor opción para abordar las limitaciones de los productores. El apoyo directo a los productores agropecuarios que enfrentan importantes barreras para la adopción de tecnología y el acceso a los mercados puede ser una intervención de desarrollo bien justificada, porque puede aumentar las ventas y productividad de los mismos. Sin embargo, se lo ha de comparar cuidadosamente con las inversiones en bienes públicos —tales como infraestructura y políticas— que también podrían abordar sus limitaciones. En general, la justificación del suministro de bienes privados (apoyo directo a los productores) se ha de basar en dos determinaciones: en primer lugar, que la intervención persiga un objetivo socialmente deseable, como reducir la pobreza o aumentar el empleo y el crecimiento; en segundo lugar, que la población meta enfrente determinadas barreras que le impidan alcanzar dicho objetivo, y que esas barreras se puedan superar de manera más eficiente usando recursos públicos para proporcionar bienes privados antes que bienes públicos<sup>32</sup>.

La pertinencia de los proyectos adoleció en algunos casos de deficiencias en los diagnósticos y de la consiguiente definición defectuosa de la población meta. En general los proyectos no incluyen diagnósticos pormenorizados de las barreras a la adopción de tecnología y al acceso a los mercados. Se suele mencionar la falta de financiamiento junto con otras causas como información insuficiente, pero rara vez se presenta un análisis matizado de qué grupos de población específicos enfrentan qué barreras. Es así como la mayoría de los proyectos examinados definen la población meta en términos amplios, a menudo como productores “pobres”, “de nivel de subsistencia”, “familiares”, “pequeños” o “medianos”. Si bien esos términos pueden tener una definición específica en el país en el que se implementan los proyectos, suelen cubrir a grupos de productores heterogéneos que enfrentan limitaciones económicas diferentes.

La identificación inadecuada de las poblaciones meta y las barreras que enfrentan puede haber llevado a incluir a algunos productores que no necesitaban el apoyo proporcionado. Por ejemplo, en una evaluación de los apoyos no reembolsables del PROSAP (AR-L0061 y AR-L1030) se comprobó que más de 50% de los beneficiarios entrevistados dijeron que habrían hecho la inversión incluso sin el apoyo del programa<sup>33</sup>. En el caso del Programa Ganadero de Uruguay (UR0137 y UR0141), algunas empresas grandes y consolidadas pudieron beneficiarse de los proyectos, aun cuando no hay indicios de que estuvieran enfrentando barreras para acceder a los mercados. En otros casos, unos diagnósticos insuficientes llevaron a suministrar una asistencia técnica que puede no haber alcanzado a proporcionar lo que era necesario para adoptar plenamente una nueva tecnología. Por ejemplo, en la operación CRIAR (BO-L1040) los beneficiarios no recibieron sino una breve explicación por única vez acerca de cómo utilizar la maquinaria o los equipos agrícolas que habían adquirido con el subsidio del proyecto, lo cual en muchos casos parece haber sido insuficiente para adoptar plenamente la nueva tecnología<sup>34</sup>.

Pese a las falencias señaladas más arriba con respecto a los diagnósticos, el Banco ha desplegado grandes esfuerzos para abordar otros aspectos del diseño en esos proyectos. En algunos de los proyectos analizados (por ejemplo, AR-L1063, BO-L1040, NI-L1020,

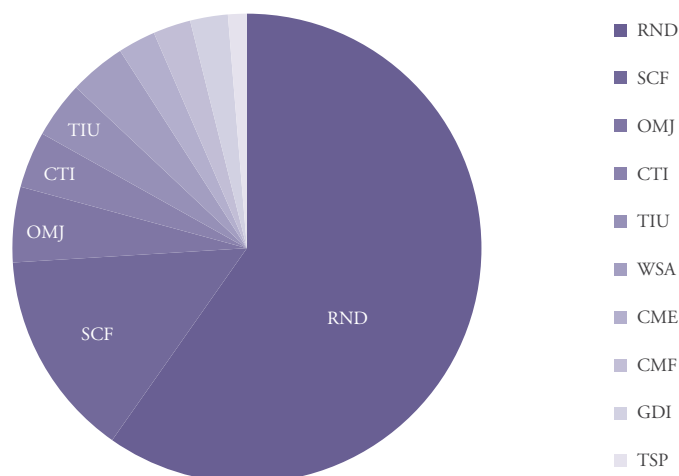
UR0137 y UR0141) se consideraron cuidadosamente varios aspectos de la intervención —por ejemplo, los criterios de elegibilidad, el tamaño del subsidio, la lista de tecnologías ofrecidas y el mecanismo de entrega—. Ello pone de manifiesto no solamente un intenso trabajo para adaptar los proyectos a sus distintos contextos, sino también una buena disposición hacia la experimentación, dado que las consecuencias que conllevaría retocar muchos de esos aspectos no se conocían al momento de diseñarse los proyectos.

OVE constató algunas falencias en los marcos de seguimiento y evaluación de los proyectos examinados. Las matrices de resultados a veces se basaban mucho en la tasa interna de retorno, que es un indicador limitado y no específico, para dar seguimiento a la consecución de efectos directos. Una proporción relativamente grande de los proyectos examinados tiene evaluaciones de impacto, pero en su mayoría con limitaciones desde el punto de vista metodológico por una escasa disponibilidad de datos, lo cual refleja el hecho de que la mayoría de las evaluaciones de impacto no se incluyeron en el diseño inicial de los proyectos. En cambio, en proyectos más recientes<sup>35</sup> se empezó a incluir evaluaciones de impacto, lo cual ha de dar lugar a una evaluación metodológicamente más sólida de los efectos directos e impactos de los proyectos tanto a corto como a largo plazo. Ello reviste especial importancia para aprender qué variaciones de diseño son las de mayor eficacia y eficiencia.

El hecho de que varias divisiones del Banco trabajen en los proyectos que brindan apoyo directo a los productores crea la posibilidad de falta de coordinación. Si bien OVE no encontró mayores indicios de falta de coordinación en los proyectos que analizó, observó que muchos proyectos en distintas divisiones dan apoyo directo a los productores, a veces en las mismas zonas geográficas y en función de criterios de elegibilidad similares (Gráfico 4.1). Además, comprobó un caso en el que algunos beneficiarios de un proyecto también se habían beneficiado de otro —PROVIAR y PROSAP, ambos manejados por la misma división— sin que ninguno de dichos proyectos reconociera esto de manera explícita<sup>36</sup>. También hubo dos casos (PROSAP y UR0141/UR-L1064) en los que el BID y el Banco Mundial cofinanciaron programas pero con especificaciones diferentes. Esos ejemplos ponen de relieve la necesidad de asegurar una coordinación estrecha dentro del Banco y con otros organismos de desarrollo.

**GRÁFICO 4.1**  
**Divisiones del Banco con proyectos que suministran apoyo directo a los agricultores**

*Fuente:* OVE  
*Nota:* Las áreas reflejan la proporción del número total de préstamos.



## B. IMPLEMENTACIÓN Y EFICACIA

La implementación de esos proyectos suele exigir mucho trabajo y responder a contextos específicos, pero el Banco ha hecho esfuerzos para adaptar dichos proyectos a las circunstancias locales. Como el número de beneficiarios en cada proyecto puede ser muy grande, las actividades pueden insumir una parte importante del tiempo y los recursos de la unidad ejecutora: se trata, entre otras, de la difusión, la verificación de la elegibilidad, la verificación de la entrega de beneficios, etc. Sin embargo, esos factores variaban mucho entre los proyectos analizados. En cuanto a los menos difíciles, los apoyos no reembolsables del PROSAP (AR0061, AR-L1030 y AR-L1120) financiaron menos de 300 planes de negocio<sup>37</sup> y el mecanismo de elegibilidad está basado en la selección de las propuestas de plan de negocio presentadas por los potenciales beneficiarios. En cambio, las operaciones CRIAR (BO-L1040) y APAGRO (NI-L1020) beneficiaron a más de 19.600 y 11.500 productores, respectivamente, requiriendo en cada caso una verificación de (i) los criterios de elegibilidad (a menudo in situ); (ii) la compra y entrega de equipos o maquinaria; y (iii) el suministro de asistencia técnica<sup>38</sup>.

La eficacia y eficiencia de esos proyectos dependen de una ejecución ágil. Una cuidadosa atención ayuda a asegurarse de que no se cometan errores, es decir, que los beneficiarios reciban los elementos que han adquirido (por ejemplo, maquinaria o equipos agrícolas) y que a los proveedores (vendedores) se les pague de manera acorde. Pero el carácter oportuno también es crucial. Las poblaciones rurales de América Latina y el Caribe desconfían de las promesas de ayuda —especialmente cuando deben pagar una cierta suma por adelantado—. Por ende, es importante que los beneficios del proyecto se materialicen pronto para generar confianza y aumentar la participación. Además, la verificación y la asistencia técnica deben venir muy poco después de la entrega de la maquinaria y los equipos comprados, a fin de solucionar potenciales errores (en el caso de la verificación) y dedicar los equipos a su uso previsto antes de que se dañen o se los use mal.

Los proyectos demostraron que los mecanismos similares a los del mercado para proporcionar subsidios a los beneficiarios son factibles, si bien su implementación puede ser compleja. Algunos proyectos (por ejemplo, AR-L1063 y BO-L1040) daban a los beneficiarios vales para la compra de maquinaria y equipos a una serie de proveedores preautorizados a los que el organismo ejecutor pagaría directamente a cambio de los vales. En el proyecto CRIAR hubo que crear temporalmente mercados para maquinaria y equipos agrícolas a través de ferias tecnológicas a las que se había invitado a los beneficiarios (productores agropecuarios) y los vendedores. En esos casos, se establecieron precios máximos a niveles de mercado para evitar distorsiones. Ese tipo de mecanismo parece haber dado lugar a una cierta competencia entre proveedores y permitido a los beneficiarios escoger entre una gama relativamente amplia de alternativas.

En general, los proyectos tuvieron éxito en lo atinente al objetivo de adopción de tecnología —a veces con aumentos concomitantes de la producción y el ingreso— si bien el grado de éxito parece depender de la cantidad y calidad de la asistencia técnica suministrada. Para la adopción de tecnología es necesario aprender una manera específica de hacer algo





Los proyectos fueron diseñados para promover la adopción de tecnología mediante el subsidio y la facilitación de asistencia técnica y la compra de capital productivo.  
©BID

usando objetos específicos. Por lo tanto, no se trata solamente de adquirir herramientas y máquinas, sino, ante todo, de aprender a usarlas adecuadamente, y de allí la importancia de la asistencia técnica. De entrevistas realizadas por OVE y de observaciones directas in situ se desprende que la adopción de tecnología fue a menudo incompleta en los proyectos que recibieron poca asistencia técnica (por ejemplo, BO-L1040) y cuya población beneficiaria tenía niveles bajos de educación formal y de exposición a tecnologías más nuevas.

OVE considera que la sostenibilidad de los resultados probablemente constituya un reto a largo plazo, porque los proyectos no abordan las causas de fondo de la baja adopción de tecnología. Los proyectos se diseñaron para promover la adopción de tecnología mediante el facilitado y el subsidio de la asistencia técnica y las compras de capital productivo, lo cual puede reducir temporalmente varias barreras para la adopción de nuevas tecnologías (Recuadro 4.1). Sin embargo, esa reducción temporal solamente ocurre una vez, en tanto que las causas de fondo (las barreras) permanecen inalteradas<sup>39</sup>. Aun con proyectos plenamente eficaces y gestionados de manera de llevar a todos sus beneficiarios a la actual frontera tecnológica, ese resultado probablemente no sería sostenible a largo plazo pues los beneficiarios seguirían enfrentando las mismas barreras para la adopción de la siguiente generación de tecnologías.

En general los proyectos fueron menos satisfactorios en relación con el acceso a los mercados, debido en parte a que en su marco los beneficiarios debían establecer asociaciones de productores, lo cual en sí mismo constituye un logro difícil de alcanzar. Los proyectos procuraban aumentar el acceso a los mercados por parte de los productores financiando

el diseño y la implantación de planes de negocio que los vincularían a cadenas de valor. Sin embargo, en la mayoría de los casos ese financiamiento estaba dirigido a asociaciones de productores y no a productores individuales (tal el caso de las operaciones UR0137, UR0141 y UR-L1064), lo cual redujo mucho la población elegible. Además, por lo común los proyectos exigían que las asociaciones fueran entidades jurídicas, con lo cual excluían a otro grupo de potenciales beneficiarios por una razón carente de importancia económica<sup>40</sup>.

El objetivo de aumentar el acceso a los mercados también resultó menos satisfactorio pues a menudo se lo perseguía a través de un componente separado de alcance mucho más reducido. Si bien los proyectos ganaban pertinencia persiguiendo de manera conjunta los objetivos de aumentar la adopción de tecnología y el acceso a los mercados<sup>41</sup>, esa ganancia a menudo fue limitada porque solamente un número reducido de quienes se habían beneficiado del componente de adopción de tecnología se benefició también del componente de acceso a los mercados (por ejemplo, NI-L1020 y UR0141)<sup>42</sup>. Además, como los montos invertidos en esos componentes eran sustancialmente menores y las metas más modestas, su potencial impacto y pertinencia fueron más bajos. Otros proyectos, como el PROVIAR (AR-L1063) y los apoyos no reembolsables del PROSAP (AR0061 y AR-L1030), en los que se persiguieron ambos objetivos a través de la misma intervención, pueden haber tenido más éxito a la hora de vincular a los beneficiarios con los mercados.

## C. SÍNTESIS

En resumen, los proyectos analizados presentan un panorama mixto: han sido por lo menos parcialmente pertinentes y eficaces en muchos casos, pero su sostenibilidad a largo plazo es motivo de inquietud. Algunos proyectos han arrojado beneficios sustanciales para muchos agricultores que enfrentaban varias barreras para la adopción de tecnología, permitiéndoles incorporar nuevas tecnologías para incrementar sus niveles de producción. En algunos casos, los beneficiarios también se vincularon con nuevos mercados. Sin embargo, la pertinencia de algunos proyectos es cuestionable porque sus diagnósticos no justificaban plenamente la intervención y su identificación de las poblaciones meta era deficiente. En algunos casos el apoyo del Banco parece haber beneficiado a productores que no necesitaban dicho apoyo. Además, en la mayoría de los casos los proyectos brindaron una mejora por única vez, sin cambiar las barreras estructurales afrontadas por los beneficiarios, reduciendo así la sostenibilidad de los beneficios en el tiempo.

Hay otros dos aspectos del trabajo del Banco que merecen mencionarse. En primer lugar, el Banco se ha esforzado por adaptar los proyectos a los contextos locales, emprendiendo al mismo tiempo un proceso de aprendizaje a través de la experimentación con distintas variaciones de diseño, todo ello congruente con un enfoque similar al del mercado. En segundo lugar, el financiamiento brindado por el Banco se ha complementado con trabajos de conocimiento, especialmente un empleo creciente de evaluaciones de impacto. La incorporación de dichas evaluaciones y su recopilación inicial de datos en el diseño de los proyectos desde el principio aumentará las probabilidades de dar lugar a hallazgos de evaluación robustos.





5

Los servicios gubernamentales que respaldan la sanidad animal y vegetal y la inocuidad alimentaria son fundamentales para minimizar pérdidas de producción y maximizar exportaciones en la región.

©BID



# 5 Sanidad Animal y Vegetal e Inocuidad Alimentaria<sup>43</sup>

**Los servicios gubernamentales que brindan apoyo a la sanidad animal y vegetal y la inocuidad alimentaria son fundamentales para reducir al mínimo las pérdidas de producción, aumentar el acceso a los mercados internacionales y asegurar la salud del consumidor. Las enfermedades de las plantas y los animales pueden provocar grandes pérdidas económicas a los agricultores y se pueden propagar con facilidad de un establecimiento agropecuario a otro. Más aún, muchos países tienen normas estrictas que impiden la entrada de productos agropecuarios a sus mercados si contienen pestes, enfermedades, agentes patógenos transmitidos por los alimentos, toxinas o niveles elevados de residuos agroquímicos y veterinarios. Además, los alimentos plagados de bacterias peligrosas o productos agroquímicos pueden provocar un daño muy grande a los consumidores.**

En muchos países de la región el Banco ha respaldado el fortalecimiento institucional e invertido en infraestructura para aumentar las capacidades de los organismos de ofrecer servicios que protejan la sanidad animal y vegetal, aseguren la inocuidad alimentaria y controlen y erradiquen pestes y enfermedades. Los organismos de la región que protegen la salud e inocuidad de sus productos agropecuarios deben prestar muchos servicios técnicos: vigilancia, cuarentena, análisis de laboratorio, certificación de productos para la exportación e importación y campañas para controlar y erradicar los brotes de pestes o enfermedades. Vista la variedad de servicios que brindan, esos organismos necesitan un capital humano y físico muy específico para asegurar una norma de calidad.

Entre 2002 y 2014 el Banco aprobó 17 préstamos por un total del orden de los US\$358 millones para fortalecer los sistemas de sanidad animal y vegetal y de inocuidad alimentaria. Diez de esos préstamos apoyaban proyectos diseñados específicamente para fortalecer a

los organismos de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria (US\$231,3 millones), en tanto que los otros siete apoyaban proyectos con componentes que fortalecían varios servicios agropecuarios, incluidos los de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria (US\$126,5 millones<sup>44</sup>). En términos de volumen, esos préstamos representan alrededor del 10% de la cartera total clasificada como del sector agropecuario, valor mucho más elevado que el promedio histórico del 3% registrado entre 1961 y 1998 (BID, 1999: documento GN-2069-1).

La creciente importancia de este tema en la cartera del Banco se relaciona con la creciente liberalización del comercio de productos agropecuarios. Si bien los aranceles sobre los productos agropecuarios de la región han bajado, las barreras no arancelarias relacionadas con la sanidad agropecuaria<sup>45</sup> y la inocuidad alimentaria limitan el acceso a muchos mercados. De hecho, el principal objetivo de los proyectos del Banco en ese ámbito es el de aumentar la competitividad del sector agropecuario, y en muchos casos el aumento de competitividad se vincula explícitamente con el aumento de las exportaciones. También es importante observar que más recientemente algunos proyectos también pasaron a incluir el objetivo de contribuir a la salud de la población por medio de una mayor inocuidad alimentaria.

El Banco ha consolidado la manera en la que interviene en esta área temática. Durante el período cubierto por esta evaluación, el Banco centró la mayor parte de su apoyo para este tema en el fortalecimiento de las tres principales áreas de servicios —salud animal, salud vegetal e inocuidad alimentaria— ofrecidos por los organismos gubernamentales. Apenas unos pocos de esos proyectos también brindaron apoyo para campañas de control y erradicación, a diferencia de lo que ocurría en los años noventa, cuando la mayoría de los proyectos en ese ámbito incluían apoyo para campañas de esa índole. Además, desde 2008 el Banco ha centrado mayormente su apoyo para este tema diseñando proyectos relacionados únicamente con la sanidad agropecuaria y la inocuidad alimentaria<sup>46</sup>, en lugar de incluir también apoyo a otros servicios agropecuarios en el mismo proyecto. Por último, todos los proyectos evaluados por OVE incorporan algunos elementos para fortalecer la interacción entre los organismos públicos y los productores. Eso es importante para el éxito de los servicios suministrados por los organismos públicos y para asegurar su sostenibilidad (véase el Anexo A.3, párrafo 3.14).

En este ámbito temático el Banco por lo general ha apoyado bienes públicos, pero también ha brindado cierto apoyo a bienes mixtos y privados. La mayor parte del apoyo del Banco durante el período de esta evaluación ha radicado en fortalecer las instituciones que proveen servicios públicos destinados a beneficiar a la mayoría de los agricultores y los consumidores —por ejemplo, servicios de vigilancia y cuarentena—. Al mismo tiempo, sin embargo, el Banco apoya a esas instituciones en el suministro de servicios que tienen características de bienes mixtos o totalmente privados. Un ejemplo de los bienes mixtos es el de los programas de trazabilidad que hacen más fácil detectar, controlar y erradicar enfermedades animales pero que también ayudan a los productores participantes a obtener acceso a determinados mercados de exportación.

Entre los ejemplos de bienes privados cabe mencionar las vacunas, los productos agroquímicos y los rótulos para la identificación de cabezas de ganado (si bien estos tienen externalidades positivas).

En relación con la evaluación comparativa, OVE seleccionó para evaluarlos en detalle seis de los 17 proyectos que brindan apoyo a este ámbito temático. Los proyectos seleccionados por OVE a fin de visitarlos con vistas a su evaluación detallada fueron los siguientes: Argentina-Programa de Gestión de la Sanidad y Calidad Agroalimentaria (AR-L1032); Bolivia-Programa de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (BO-L1037); Nicaragua-Adecuación de los Servicios de Sanidad Agropecuaria y Forestal (NI-0182); Perú-Proyecto de Control y Erradicación de la Mosca de la Fruta (PE-L1007); Perú-Programa de Desarrollo de la Sanidad Agraria e Inocuidad Agroalimentaria (PE-L1023); y Uruguay-Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria (UR-L1016) (véase el Cuadro 5.1). Los proyectos representan el 35% de los préstamos aprobados en ese ámbito durante el período de la evaluación y el 45% del valor de aprobación. Los principales hallazgos se resumen a continuación (para un análisis integral, véase el Anexo A.3).

**CUADRO 5.1. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS SELECCIONADOS PARA LA EVALUACIÓN COMPARATIVA**

	Monto (millones de US\$)	Fortalecimiento institucional	Salud animal	Salud vegetal	Inocuidad alimentaria	Campañas	Trazabilidad
AR-L1032	100	x	x	x	x	x	x
BO-L1037	10	x	x	x	x		x
NI-0182	7.3	x	x	x	x	x	x
PE-L1007	15					x	
PE-L1023	25	x	x	x	x	x	x
UR-L1016	10.5	x	x	x	x		x

## A. DISEÑO

Los proyectos se beneficiaron de diagnósticos detallados en muchas áreas. Los diagnósticos de la capacidad institucional de los organismos de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria eran sólidos y estaban basados en el análisis de consultores expertos y organismos internacionales como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), que, entre otros aspectos, evalúan las falencias de los sistemas nacionales en lo atinente al cumplimiento de las normas internacionales.

Sin embargo, los diagnósticos obviaron algunos análisis económicos importantes. Por ejemplo, casi ninguno de los proyectos examinados por OVE incluía cálculos de los rechazos de exportaciones agropecuarias por los mercados importadores, sus motivos





Muchos de los servicios a los que se brindaba apoyo incluían la trazabilidad de animales, el control y erradicación de pestes prohibidas en los países importadores, los procesos de certificación de exportaciones e importaciones para productos de calidad y orgánicos, y los servicios de laboratorio para garantizar la inocuidad de los productos agropecuarios para exportación.

©BID

para rechazarlas y las pérdidas económicas conexas<sup>47</sup>. En otros casos (AR-L1032 y NI-0182), los diagnósticos no ofrecían un análisis suficientemente profundo de la demanda de servicios de laboratorio ni de la estructura de comisiones conexas, que es crucial para la sostenibilidad. Además, los diagnósticos para campañas de erradicación carecían en la mayoría de los casos de análisis económicos sobre las fallas de mercado, las falencias institucionales a solucionar o el daño provocado por el brote.

El Banco carece de un diagnóstico regional minucioso de las falencias de los sistemas de sanidad animal y vegetal e inocuidad alimentaria. Un diagnóstico de esa índole podría ayudar a mejorar la coordinación regional de políticas y campañas de erradicación y a aprovechar la infraestructura existente (v.g., laboratorios) de manera regional<sup>48</sup>. Un diagnóstico regional también podría ayudar a establecer un conjunto de indicadores sobre el gasto público y privado para entender más claramente los mecanismos de financiamiento sobre los que se asienta la sostenibilidad de los sistemas.

Con pocas excepciones, la evaluabilidad de los proyectos examinados por OVE es baja. Los marcos de resultados del Banco incluyen indicadores macroeconómicos que no podían ser influenciados por proyectos individuales. Sin embargo, no incluyen indicadores más pertinentes sobre efectos directos, tales como el rechazo de exportaciones (o importaciones) de productos agropecuarios por motivos sanitarios o la apertura de nuevos mercados de exportación como resultado del cumplimiento de nuevas normas sanitarias. Además, los indicadores de resultados no miden el aumento de eficiencia

de los servicios que prestan los organismos, en términos de tiempo y costo para los productores. En algunos casos los proyectos incluyen como indicadores de resultados puntuaciones provenientes de evaluaciones realizadas por la OIE o el IICA, que pueden ayudar en la fase de diseño de los proyectos pero no son fiables para evaluar sus efectos directos.

El apoyo del Banco a este ámbito temático se ha centrado en las necesidades de los exportadores. En los proyectos que evaluó, OVE observó que muchas de las medidas priorizadas se relacionaban con asegurar el acceso a los mercados de exportación. Por ejemplo, muchos de los servicios a los que se brindaba apoyo incluían la trazabilidad de animales, el control y erradicación de pestes prohibidas en los países importadores, los procesos de certificación de exportaciones e importaciones para productos de calidad y orgánicos, y los servicios de laboratorio para garantizar la inocuidad de los productos agropecuarios para exportación. Ello se contrapone al hecho de que pocas de las actividades de los proyectos se centraban en mejorar los problemas de sanidad animal y vegetal que afectan mucho a los pequeños agricultores cuyas posibilidades de acceso a los mercados externos son escasas.

Las intervenciones del Banco han sido pertinentes para aumentar la competitividad del sector agropecuario, si bien la dispersión de esfuerzos entre muchas actividades de poca envergadura redujo la pertinencia de algunos proyectos. El Banco brindó apoyo a servicios gubernamentales necesitados de fortalecimiento para satisfacer las medidas sanitarias y fitosanitarias internacionales, que estaban aumentando en exigencia y número, dado que los productores en sus países estaban llegando o procurando llegar a nuevos mercados de exportación. Asimismo, las operaciones del Banco eran pertinentes para las necesidades específicas de ciertos países, como la descentralización operativa y la preparación para situaciones de emergencia. Sin embargo, en algunos casos el Banco no priorizó las áreas más importantes que había que abordar. Los proyectos AR-L1032, BO-L1037, NI-0182 y UR-L1016 contenían una larga lista de actividades de poca envergadura que redujo la pertinencia del apoyo del Banco y complicó la implementación.

## **B. IMPLEMENTACIÓN Y EFICACIA**

Las dificultades en la implementación de los proyectos llevaron a reorientar recursos hacia las inversiones en infraestructura. Tres de los seis proyectos (AR-L1032, NI-0182 y UR-L1016) sufrieron demoras de implementación debido a dificultades en los procesos de adquisiciones, la falta de experiencia en cuanto a la ejecución de proyectos del BID y la inclusión de un número muy grande de actividades de poca envergadura. En las últimas fases de dichos proyectos, las demoras condujeron a una reorientación de fondos, apartándolos de las actividades planificadas para dedicarlos a inversiones en infraestructura —por lo general, construcción de laboratorios— que consumen recursos más rápido y por lo tanto aceleran los desembolsos. Esos cambios apartaron a los proyectos de su lógica y diseño originales.

La eficacia del apoyo del Banco al fortalecimiento institucional de los organismos de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria ha variado de un país a otro. Los seis proyectos contribuían a una modernización gradual de ciertos aspectos de los organismos de servicios de sanidad agropecuaria, especialmente mediante el mejoramiento de sus laboratorios y oficinas. No obstante, muchos de los proyectos no alcanzaron sus metas en cuanto a producción. Además, como ya se señaló, la baja evaluabilidad impide evaluar resultados clave de los proyectos, tales como los aumentos de eficiencia en el suministro de servicios. Entre los proyectos examinados, únicamente en el caso del PE-L1023 se puede concluir que el apoyo del Banco no solamente brindó un respaldo importante y sostenido para la modernización del organismo correspondiente, sino también que fue parte de un plan de acción y estrategia a largo plazo apoyado por los sectores público y privado que tuvo un gran impacto en la economía nacional.

Pese a los resultados mixtos a nivel de proyecto individual, es importante observar que el apoyo constante del Banco a los organismos de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria lo ha convertido en un agente clave sobre este tema en los países en cuestión. En el decenio pasado, el Banco ha sido el donante más grande a los organismos de Argentina, Bolivia y Perú, y sus recursos representaron una parte considerable de los presupuestos de aquellos organismos, especialmente en Bolivia y Perú. Además, el apoyo a largo plazo ha sido un factor importante para asegurar la creación, la continuidad y el fortalecimiento gradual del organismo en Nicaragua.

En general, las campañas de control y erradicación a las que se brindó apoyo en cuatro de los seis proyectos han sido satisfactorias. La campaña para controlar la mosca de la fruta, apoyada por los proyectos PE-L1007 y PE L1023, logró resultados positivos que contribuyeron a un gran aumento de las exportaciones de frutas y legumbres y con ello incrementaron los ingresos de los productores y el empleo en las zonas correspondientes. En Argentina los datos preliminares sugieren que las campañas para controlar la mosca de la fruta y la carpocapsa, apoyadas por la operación AR L1032, han disminuido las pérdidas de los productores afectados y reducido la utilización de productos agroquímicos en favor de los métodos orgánicos fomentados por el proyecto. En Nicaragua, la operación NI-1082 registró buenos avances en el control y la erradicación de varias pestes y enfermedades, si bien no alcanzó todas sus metas en relación con las enfermedades de vacunos.

Los proyectos han arrojado pocos resultados en materia de inocuidad alimentaria. Cinco de los seis proyectos apoyaban actividades dirigidas a mejorar la inocuidad alimentaria tales como el fortalecimiento de los laboratorios donde se realizan pruebas de inocuidad alimentaria y residuos químicos, y la gestión de inspecciones para el empleo de insumos tales como productos agroquímicos y medicamentos veterinarios. Sin embargo, los proyectos no alcanzaron muchas de sus metas relacionadas con esas actividades. Además, la falta de indicadores de resultados relacionados con los rechazos de exportaciones de alimentos por motivos de inocuidad alimentaria y la inscripción e inspección de insumos agrícolas hicieron difícil evaluar los resultados de inocuidad alimentaria. No obstante, la operación PE-L1023 contiene datos sobre la evolución de los rechazos de exportaciones de alimentos contaminados.



Los resultados globales del apoyo del Banco a la elaboración de sistemas de trazabilidad todavía no están bien definidos. Los proyectos AR-L1032, BO-L1037, NI-0182, PE-L1023 y UR-L1016 ofrecen apoyo para sistemas de trazabilidad de animales (especialmente ganado vacuno), cuya existencia es un requisito importante para obtener acceso a los mercados de exportación más exigentes que pagan precios más altos por carnes trazables. En la mayoría de los casos los productos conseguidos han sido limitados pues los programas eran operaciones piloto (BO L1037 y NI 0182) o estaban en zonas relativamente cercanas en los países (AR L1032 y PE L1023). Hay evidencias anecdóticas de que los sistemas de trazabilidad apoyados por el Banco ayudaron a los organismos de sanidad agropecuaria a abordar mejor los riesgos a la sanidad animal. En cuanto al proyecto UR L1016, el apoyo del Banco parece haber ayudado a Uruguay a convertirse en el único país del mundo que rastrea individualmente todo su ganado.

Varios factores amenazan la sostenibilidad del suministro satisfactorio de algunos servicios, como campañas de control y erradicación, servicios de laboratorio, y trazabilidad. El apoyo del Banco para esos tipos de servicios no se ha visto acompañado de un análisis adecuado de la demanda correspondiente ni de los mecanismos de financiamiento conexos, que podrían incluir una combinación de partidas del presupuesto nacional y de tarifas pagadas por el sector privado. En muchos casos, la existencia de estructuras de tarifas inadecuadas para los servicios ofrecidos a los productores privados conlleva riesgos a la hora de sostener los programas (AR-L1032, BO-L1037, NI-0182 y UR-L1016). Por ejemplo, en Nicaragua la sostenibilidad del programa de trazabilidad de ganado iniciado como programa piloto en el marco de la operación NI 0182 depende de que se defina y formalice un sistema de cofinanciamiento con el sector privado.

## C. SÍNTESIS

En resumen, los resultados de los proyectos del Banco que brindan apoyo a la sanidad agropecuaria y la inocuidad alimentaria han sido mixtos. En varios países, el Banco ha brindado apoyo al organismo de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria durante décadas, habiéndose convertido así en un agente clave en este tema en la región. Si bien el BID ha incorporado regularmente las lecciones extraídas de sus operaciones anteriores, las falencias en los diagnósticos de algunos temas han menoscabado el diseño y la eficacia de los proyectos. Las dificultades de implementación llevaron a reorientar recursos hacia la realización de grandes inversiones en infraestructura que se desembolsan rápido. Las campañas de control y erradicación de pestes y enfermedades han sido mayormente satisfactorias, si bien los resultados de fortalecimiento institucional varían mucho de un proyecto a otro. Es demasiado temprano para determinar la eficacia de los programas de trazabilidad. La sostenibilidad fiscal de algunos servicios proporcionados por los organismos ha constituido un desafío, perjudicada en parte por análisis económicos que resultaron insuficientes para respaldar la elaboración de mecanismos de financiamiento para los servicios que tienen características tanto de bienes públicos como de bienes privados.



Una mayor seguridad en cuanto a la tenencia de la tierra puede arrojar una serie de beneficios económicos, como un aumento de las inversiones, el crédito y la productividad. También puede incrementar el número de transacciones en el mercado de tierras, aumentar los valores de las propiedades y reducir los conflictos sobre las tierras, entre otros beneficios.



# 6 Administración y Regularización de Tierras<sup>49</sup>

Una mayor seguridad en cuanto a la tenencia de la tierra puede arrojar una serie de beneficios económicos, como un aumento de las inversiones, el crédito y la productividad. También puede incrementar el número de transacciones en el mercado de tierras, aumentar los valores de las propiedades y reducir los conflictos sobre las tierras, entre otros beneficios. La literatura económica ha identificado cuatro razones por las que la falta de derechos de propiedad seguros puede tener un efecto negativo en la actividad económica, a saber: (i) el riesgo de expropiación puede desalentar la realización de inversiones en una propiedad; (ii) las personas pueden tener que canalizar recursos hacia la defensa de su propiedad en lugar de dedicarlos a actividades productivas; (iii) los intercambios de tierras se ven inhibidos, lo cual impide que la tierra sea cultivada por las personas más productivas; y (iv) se impide el uso de la tierra como garantía en operaciones financieras.

La regularización<sup>50</sup> de la tenencia puede aumentar el nivel de seguridad con respecto a un terreno. Sin embargo, no necesariamente lo hace, e incluso puede tener efectos perjudiciales. La seguridad en cuanto a la tenencia de la tierra se ha de entender como el grado en el que las personas se sienten seguras de que nadie les privará de sus derechos o beneficios en relación con un terreno que poseen o controlan. Allí donde impera el estado de derecho, la mayor seguridad jurídica emanada de la regularización ha de conducir por lo menos a un aumento de la seguridad en cuanto a la tenencia de la tierra. Sin embargo, allí donde predominan y operan satisfactoriamente sistemas de tenencia informal de la tierra, la regularización puede carecer de pertinencia y dejar inalterada la seguridad en cuanto a la tenencia de la



tierra. Si se realiza de manera incorrecta, la regularización podría legitimizar los reclamos de propiedad espurios o incluso fomentar las apropiaciones indebidas de tierras, con el resultado de que las personas podrían perder sus tierras sin aprovechar el aumento de valor emanado de la regularización. Otro efecto negativo potencial es que un cambio de uso de la tierra podría tener efectos ambientales nocivos, tales como la deforestación.

La regularización también brinda un insumo de información al sistema de administración de tierras. Un sistema de administración de tierras puede entenderse como constituido por “los procesos de registrar y difundir información sobre la propiedad, el valor y la utilización de la tierra y sus recursos conexos”. En consecuencia, el paradigma de la gestión de tierras de la teoría de administración de tierras moderna<sup>51</sup> determina cuatro funciones esenciales para un sistema de esa índole (tenencia, valoración, uso y desarrollo de tierras), todas las cuales se pueden beneficiar de la información obtenida durante el proceso de regularización —especialmente, por supuesto, la función de administración de la tenencia de tierras—.

El Banco ha promovido constantemente la consolidación de un sistema de administración de tierras moderno e integrado. En las cuatro experiencias de país examinadas, el Banco procuró establecer un catastro multipropósito y un registro territorial completos que pudieran funcionar estrechamente de manera conjunta utilizando sistemas de información integrados. La medida en la que ello se logró varió mucho, dependiendo mayormente de los marcos institucionales de los países. En los países en los que los proyectos lograron apoyar instituciones permanentes (Belize y Colombia), los avances hacia el establecimiento de sistemas de administración de tierras modernos fueron mayores y parecen tener más probabilidades de ser sostenibles.

El trabajo del Banco en la regularización y administración de tierras ha proporcionado tanto bienes públicos como bienes privados. Los sistemas de administración de tierras de los países son bienes públicos. Por ende, el trabajo del Banco para modernizarlos también representa un bien público. Ello incluye muchos de los productos de la regularización de tierras, como la información actualizada acerca del uso y la tenencia de la tierra y la demarcación de las tierras fiscales. Al mismo tiempo, los principales productos de la regularización, es decir, los levantamientos catastrales actualizados y el registro actualizado de predios individuales, constituyen bienes privados. Por ese motivo, en unos pocos proyectos (en Colombia y Perú) se ensayó el cobro de una cierta comisión a los beneficiarios para cubrir los costos por lo menos parcialmente. Sin embargo, la experiencia demostró que el cobro de dicha comisión podría ir en detrimento de lo completo de la regularización, reflejando en parte el hecho de que la mayoría de los beneficiarios eran de bajo ingreso.

En una evaluación efectuada por OVE en 2013 se compararon las experiencias de los cuatro países con proyectos financiados por el Banco centrados en el suministro de apoyo a la regularización de tierras y la modernización de los sistemas

de administración de tierras de dichos países. Desde su creación, el Banco había financiado proyectos con objetivos de colonización, asentamiento o reforma agraria, pero desde los años ochenta los proyectos sobre tierras empezaron a concentrarse en el fortalecimiento de los derechos de propiedad. La evaluación seleccionó las experiencias de cuatro países que habían recibido financiamiento del Banco para varios proyectos que entrañaban tanto la regularización como el fortalecimiento del sistema de administración de tierras. Belize, Colombia, Panamá y Perú fueron seleccionados como estudios de caso de país por tratarse de los países en los que el Banco había financiado el mayor número de proyectos de tierras (vinculados directamente como fases diferentes de un programa) y donde los proyectos estaban mayormente concluidos. La selección comprendió nueve proyectos de entre un total de 25 elegibles<sup>52</sup>.

## A. DISEÑO

Los proyectos del Banco funcionaron en todos los tipos de actividades relacionados con el establecimiento de un sistema de administración de tierras moderno. Un sistema de administración de tierras moderno requiere de un marco legal adecuado, una organización institucional con funciones claramente delimitadas, y una colaboración estrecha, cuando no una integración, entre las instituciones involucradas. Dichas instituciones deben ser eficientes y eficaces en el desempeño de cuatro grandes funciones administrativas: tenencia, valoración, uso y desarrollo de tierras. Para procurar establecer sistemas de administración de tierras que tuvieran esas características, los proyectos operaron en varios frentes: marco legal, organización institucional, planificación de los usos de la tierra, fortalecimiento institucional, regularización y marco fiscal. Todos esos ámbitos de trabajo revisten gran pertinencia y el Banco hizo bien en dedicarse a ellos sin perjuicio de su complejidad —como en cuanto a la organización institucional, para la cual se requiere un fuerte apoyo político a fin de provocar cambios importantes—.

Los proyectos analizados carecían de diagnósticos importantes, como el relativo a la medida en que el marco legal posibilitaba la regularización. Es importante asegurarse de que el marco legal permita las actividades de regularización planificadas. Para ello, siempre se debería efectuar una evaluación de diagnóstico de la legislación local e implantar cualquier reforma necesaria antes de que se dé inicio a la regularización. Si bien los proyectos analizados no incluían un diagnóstico del marco legal, los problemas suscitados por el marco se solucionaron mediante decretos presidenciales (en Perú) o a través de actividades específicas en la segunda fase del programa (en Panamá). Cabe señalar que en Belize y Panamá la primera operación enfocó la regularización como programa piloto por intermedio del cual se podían identificar los problemas potenciales (incluidos los de índole legal). Además, las primeras operaciones en los cuatro países se situaron entre las primeras de su tipo en ser preparadas por el Banco, de lo cual se desprende que la falta de experiencia podría haber sido el motivo por el cual ninguna de ellas incluyó trabajo relativo al marco legal.

Los diagnósticos insuficientes suscitaron dificultades durante la implementación, lo cual repercutió en la eficiencia y eficacia. Todos los proyectos carecían de diagnósticos suficientemente detallados sobre las condiciones de tenencia de la tierra en las zonas que habían de regularizarse. Como consecuencia, los trabajos de regularización enfrentaron en general condiciones más difíciles que las previstas originalmente, volviendo más costosos y prolongados los proyectos y, en última instancia, cubriendo zonas más pequeñas (en Belize, Panamá y Perú), con el consiguiente menoscabo de la eficiencia y eficacia de los proyectos.

Otro ámbito común de falencias en el diseño fue el de las tecnologías empleadas. Dicho de otro modo, las características específicas de las soluciones propuestas originalmente no resultaron ser las más indicadas para solucionar los problemas que habían de abordarse. Eso es lo que sucedió con los sistemas de información (en Belize), las técnicas de regularización (en Colombia y Perú) e incluso los contratos legales en virtud de los que se contrató a empresas privadas para encargarse de varios de los trabajos atinentes a la regularización (en Belize y Panamá). En todos esos casos hubo que efectuar cambios durante la implementación de los proyectos.

Al mismo tiempo, el Banco implementó constantemente metodologías de regularización participativas e innovó en varias tecnologías catastrales. La participación de los terratenientes es de suma importancia en la regularización masiva, pues sin dicha participación los trabajos correspondientes pueden tomar mucho más tiempo y ser incompletos y, lo que es aún más importante, pueden conducir a errores que den lugar a controversias sobre tierras o formalicen reclamos espurios al respecto. El Banco previó esas posibilidades e incluyó en todos sus proyectos metodologías de regularización que incluían la participación y validación por parte de las comunidades afectadas, en distintos puntos del proceso. El Banco también procuró mejorar la realización de levantamientos catastrales reduciendo sus costos, agilizándola e incrementando su exactitud merced a la introducción de nuevas técnicas como la de GPS.

Todos los proyectos analizados tenían disposiciones deficientes en materia de seguimiento y evaluación. En el diseño, los proyectos basaban sus labores de seguimiento en los sistemas de información que se diseñarían y establecerían como parte de las actividades de modernización del sistema de administración de tierras. Como dichos sistemas son complejos, nunca estaban listos suficientemente a tiempo para posibilitar un seguimiento adecuado de las actividades de regularización. Ello generó obstáculos durante la ejecución, comprometió la calidad del trabajo y contribuyó a la imposibilidad de determinar con exactitud el número (y la ubicación) de las propiedades regularizadas. Además, los proyectos no tenían buenas disposiciones de evaluación, aun cuando la naturaleza del trabajo de regularización se presta a evaluaciones de impacto rigurosas. Mejorar este aspecto es esencial no solamente para evaluar las ganancias económicas de los proyectos sino también para verificar si están teniendo consecuencias negativas.



## B. IMPLEMENTACIÓN Y EFICACIA

Los proyectos de regularización masiva y administración de tierras insumen mucho más tiempo que el que contemplan los instrumentos de financiamiento habituales del Banco y sus actividades principales deberían estar escalonadas para evitar dificultades de ejecución. Los proyectos analizados representan esfuerzos de gran magnitud. Entrañan un trabajo de campo considerable que requiere mucho tiempo, además de procesos fiduciarios y legales difíciles y un cambio institucional lento. Como resultado, enfrentaron en su mayoría demoras importantes. Sin embargo, ello obedece en parte al orden en que se llevaron a cabo las actividades (por ejemplo, en Belize, Panamá y Perú los sistemas de información que iban a sustentar y controlar el proceso de regularización se estaban desarrollando en forma simultánea con la regularización, por lo cual no estuvieron listos para llevar a cabo esas funciones). Las principales actividades de esos proyectos tienen que ordenarse en una secuencia lógica, es decir, que la realización satisfactoria de una de dichas actividades depende de que otra haya culminado, lo cual requiere de un enfoque prolongado y secuencial, o por lo menos escalonado.

También hubo numerosas falencias relacionadas con los mecanismos de implementación para las actividades de regularización. En Panamá, para avanzar rápidamente, se contrató a varias empresas para que realizaran simultáneamente levantamientos catastrales en distintas zonas, lo cual complicó la supervisión y en última instancia se tradujo en demoras y en productos de baja calidad. En Perú, los trabajos de regularización se asignaron primeramente a pequeñas empresas locales, seguidamente a equipos de estudiantes y docentes de universidades locales y, por último, a muchos equipos pequeños de contratistas locales. Esos equipos avanzaron rápidamente y ayudaron a los proyectos a exceder sus metas de regularización, sin embargo varios expertos peruanos a quienes se entrevistó cuestionan la calidad de su trabajo catastral.

La mayoría de los proyectos regularizó un gran número de predios y se han observado algunos impactos económicos positivos. En todos los países excepto Colombia, el número de predios regularizados fue sustancial en relación con el tamaño del país. En Belize, se regularizó casi la totalidad de la mitad norte del país. A su vez, en Panamá se regularizaron grandes zonas de todas las provincias, si bien la labor no fue continua y dejó muchos “agujeros” que no se regularizaron, y las metas distaron de alcanzarse. En Perú, la regularización se llevó a cabo en las regiones de la Costa y la Sierra, en un total de casi dos millones de predios (Cuadro 7.1). Las evaluaciones de impacto de los proyectos ejecutados en Perú muestran efectos positivos en la inversión, los valores de la tierra y las horas de trabajo por los beneficiarios, en tanto que una evaluación menos robusta en Panamá también indicó aumentos en las inversiones en propiedades.

En materia de desarrollo institucional, los resultados son mixtos. En Belize se estableció un sistema de información eficiente, robusto e integral en apoyo de todas las funciones del sistema de administración de tierras. Por su parte, el catastro de Colombia quedó muy robustecido merced al fortalecimiento de la capacidad técnica y a un nuevo sistema de información que se ha empezado a integrar con el registro. En Panamá, la colaboración del Banco redundó en la fundación de una nueva institución, la Autoridad Nacional de Tierras, que concentra todas las funciones catastrales del país. En Perú, en cambio, no se llevó a cabo ningún trabajo institucional aparte del fortalecimiento de la institución temporal que estaba encargada de ejecutar el programa pero que ahora fue absorbida por otra institución permanente.

La sostenibilidad de esos resultados depende críticamente de las instituciones del sistema de administración de tierras. En Belize existe una baja capacidad de recursos humanos para operar y alimentar el nuevo sistema de información con datos de gran calidad. En Panamá, la nueva Autoridad Nacional de Tierras todavía tiene muy poca capacidad institucional y el sistema de administración de tierras conserva las características que dieron lugar a la informalidad en la tenencia de la tierra. Lo mismo sucede en Perú, donde los proyectos registraron grandes avances en cuanto a regularización pero sin cambiar los incentivos de la informalidad ni fortalecer las instituciones que conforman el sistema de administración de tierras. En Colombia no se puede decir nada acerca de la sostenibilidad de los pocos predios que se regularizaron, pese a lo cual su catastro parece haber alcanzado autonomía financiera, lo cual imprime sostenibilidad a los avances registrados en la institución.

## **C. SÍNTESIS**

En resumen, el Banco ha invertido importantes recursos en la regularización y administración de tierras, un ámbito de trabajo de gran pertinencia en la región. El trabajo del Banco ha sido integral y abordó los cimientos de los sistemas de administración de tierras y todas sus funciones, emprendiendo asimismo una regularización masiva. Otros aspectos positivos de ese trabajo han sido los del uso de metodologías de regularización participativas para reducir al mínimo los potenciales problemas y aumentar la satisfacción de los beneficiarios. Asimismo, el Banco innovó con distintas tecnologías catastrales para reducir costos, ahorrar tiempo e incrementar la calidad del trabajo. En cuanto a los resultados, en tres de los países se regularizaron grandes cantidades de predios, en tanto que en el cuarto se logró un importante avance institucional.

En varias áreas se observó la necesidad de mejoras constantes. Primeramente, como los diagnósticos de los marcos legales y de las condiciones de tenencia de la tierra de los países fueron deficientes, la regularización fue lenta e incompleta. En segundo lugar, las disposiciones de seguimiento y evaluación eran deficientes, de manera tal que las primeras se basaban en sistemas de información que se empezaron a elaborar al mismo tiempo que se llevaba a cabo la regularización, lo cual también creó obstáculos de ejecución e incluso menoscabó la integridad de la información recopilada. En tercer lugar, la sostenibilidad de la mayoría de los logros está en juego porque los incentivos que originaron la informalidad siguen existiendo.





Los proyectos que brindan apoyo directo a productores han sido al menos parcialmente relevantes y efectivos en muchas instancias, sin embargo su sostenibilidad a largo plazo es cuestionable.

©OVE



# 7 Conclusiones y Recomendaciones

**El apoyo del Banco al sector agropecuario en América Latina y el Caribe entre 2002 y 2014 prosiguió la tendencia declinante de períodos anteriores. Entre 1990 y 2001 se aprobaron 103 préstamos por un monto del orden de los US\$6.200 millones, en comparación con 83 por menos de US\$3.900 millones entre 2002 y 2014. La proporción de préstamos clasificados como “AG” en la cartera total del Banco disminuyó del 5,3% al 2,8% entre ambos períodos, y las operaciones de cooperación técnica exhibieron una tendencia similar.**

Sin embargo, el apoyo del Banco al sector agropecuario es mayor que lo que la institución clasifica formalmente como tal. Además de las 83 operaciones de préstamo clasificadas bajo el código “AG”, OVE identificó otros 167 préstamos, clasificados en otros sectores, que probablemente hicieron alguna contribución a la agricultura —la cartera de “Otros” sectores—. Es difícil determinar qué proporción precisa de esos préstamos beneficia específicamente al sector agropecuario, pero es probable que los mismos hayan hecho una contribución importante.

Gran parte de la cartera del sector “AG” se centraba por lo menos en parte en el suministro de bienes privados o mixtos, en tanto que la cartera de “Otros” sectores proporcionaba mayormente bienes públicos. Conjuntamente, sus principales objetivos eran los de incrementar la productividad y el acceso a los mercados. La mayoría de las operaciones de la cartera del sector “AG” brindaba algún tipo de apoyo directo a productores enfrentados a varias barreras para la adopción de tecnología y el acceso a los mercados. Gran parte de ese apoyo se dio como asistencia técnica, pero también incluyó subsidios para la compra de bienes privados, tales como maquinaria y equipo agropecuario. Un número menor de proyectos dio apoyo a la realización de inversiones en servicios agropecuarios, tales como los de sanidad agropecuaria y de inocuidad alimentaria, IyD tecnológicos,

administración de tierras, estadística e información. Dichos servicios constituyen principalmente bienes públicos, aunque algunos incluyen bienes privados. La cartera de “Otros” sectores se ha concentrado principalmente en el suministro de infraestructura pública, un bien público clave.

En general, la cartera ha estado alineada con los documentos estratégicos del Banco, si bien en lo sucesivo la cantidad sustancial de apoyo del Banco al suministro de bienes privados tal vez necesite ciertos ajustes a la luz del énfasis que se pone en los bienes públicos en el Documento de Marco Sectorial de 2013 sobre Agricultura y Gestión de Recursos Naturales. En general el financiamiento de bienes privados o mixtos por parte del BID ha procurado lograr una mayor productividad en el sector. No obstante, de cara al futuro el hincapié que el Documento de Marco Sectorial hace en los bienes públicos y el trabajo sustancial de la cartera en el ámbito de bienes privados implican que el Banco deberá fortalecer la justificación de las inversiones que realice en bienes privados y mixtos.

La cartera del sector “AG” no es sino uno de varios sectores que revisten pertinencia para la seguridad alimentaria, si bien el Acuerdo del Noveno Aumento centró en la productividad agropecuaria los trabajos del Banco dirigidos a aumentar la seguridad alimentaria. La disponibilidad de alimentos —tema que atañe principalmente al sector agropecuario— no suele ser el mayor desafío para la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe. El mayor reto es más bien el acceso a los alimentos, algo estrechamente relacionado con la pobreza. OVE constató que la mayoría de los préstamos del Banco al sector “AG” aprobados entre 2002 y 2012 no estaban focalizados explícitamente en la pobreza, y la práctica seguida por la institución desde 2012 de clasificar automáticamente todos los proyectos del ámbito agropecuario como orientados a la pobreza exagera el grado de focalización en la pobreza.

Los proyectos específicos analizados por OVE lograron resultados mixtos. Los proyectos que daban apoyo directo a los productores fueron por lo menos parcialmente pertinentes y eficaces en muchos casos, si bien su sostenibilidad a largo plazo es cuestionable. Algunos proyectos que respaldaban la sanidad agropecuaria y la inocuidad alimentaria han tenido resultados positivos, aunque la sostenibilidad fiscal de algunos servicios proporcionados por los organismos ha constituido un desafío. Los proyectos que respaldaban la regularización y administración de tierras han sido integrales, abordando los cimientos y funciones de los sistemas de administración de tierras y emprendiendo asimismo una regularización masiva. Sin embargo, es probable que la sostenibilidad sea problemática, toda vez que los incentivos para la informalidad siguen existiendo.

El trabajo del Banco podría perfeccionarse con un diagnóstico más profundo de los problemas y sus causas de fondo. Algunos diagnósticos se realizan de manera sistemática con suficiente cuidado y rigor —por ejemplo, la determinación de las tecnologías de producción que revestirían la mayor utilidad para los productores



agropecuarios—. Sin embargo, para algunos proyectos OVE constató que otros importantes trabajos de diagnóstico eran insuficientes. Los proyectos examinados por OVE que brindan apoyo directo a los productores se podrían perfeccionar abordando mejor las causas de fondo de los problemas que enfrentan dichos productores, lo cual aumentaría las probabilidades de sostenibilidad de los proyectos a largo plazo. Los proyectos reducen o eliminan solo temporalmente los factores que inhiben la adopción de tecnología y el acceso a los mercados. Una vez que los proyectos concluyen, los productores enfrentan las mismas condiciones estructurales que solían impedirles adoptar nuevas tecnologías. Por lo tanto, los efectos de dichos proyectos tienen pocas probabilidades de ser sostenibles a largo plazo —es decir, que es poco probable que se registre una adopción ulterior de nuevas tecnologías, salvo en casos excepcionales en que la intervención sea suficientemente grande como para colocar a los beneficiarios en una trayectoria positiva y autorreforzante—.

Los proyectos del Banco han incluido cada vez más disposiciones para la evaluación de impactos, si bien podrían beneficiarse de un esfuerzo constante para fortalecer las labores de seguimiento y evaluación. Hay que reconocer que el Banco ha aumentado su empleo de evaluaciones de impacto, sobre todo para los proyectos que brindan apoyo directo a los productores agropecuarios. El hecho de planificar esas evaluaciones y recabar datos desde el comienzo de un proyecto —algo que no siempre se hizo en el pasado— ayudará a asegurar evaluaciones sólidas. Además, unos indicadores mejores con metas específicas para todos los tipos de beneficios previstos fortalecerían las matrices de resultados.

A la luz de los hallazgos de la presente evaluación, OVE tiene las siguientes recomendaciones que formular a la Administración de cara al futuro:

1. En la actualización del Documento de Marco Sectorial sobre Agricultura y Gestión de Recursos Naturales, prevista para 2016, delinear criterios claros que orienten cualquier financiamiento de bienes privados por parte del Banco. La pertinencia y efectividad en el desarrollo de las operaciones del Banco se beneficiarían de una orientación más clara acerca de la definición de bienes públicos y bienes privados y las circunstancias en las cuales el financiamiento de bienes o servicios privados se justifica. Tal orientación también ha de promover la coordinación entre las diferentes divisiones cuyos proyectos ofrezcan bienes privados, a fin de evitar superposiciones improductivas y aprovechar las potenciales sinergias. La presente evaluación ha puesto de relieve dos áreas específicas en las que esos temas se podrían abordar de manera útil:
  - a. Para el apoyo directo a los productores, qué condiciones económicas —por ejemplo, fallas de mercado— justifican el financiamiento de subsidios individuales para bienes y servicios, y cuáles son las magnitudes relativas y absolutas adecuadas de dichos subsidios.



Los proyectos del Banco han incluido cada vez más disposiciones para la evaluación de impactos, si bien podrían beneficiarse de un esfuerzo constante para fortalecer las labores de seguimiento y evaluación.

- b. Para los servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria, qué mecanismos de recuperación de costos han de establecerse para bienes y servicios privados o mixtos proporcionados por las instituciones de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria, y qué condiciones económicas justificarían subsidiar dichos bienes y servicios.
2. Promover un enfoque multisectorial integral y coordinado en cuanto a la seguridad alimentaria por medio del próximo Documento de Marco Sectorial sobre Seguridad Alimentaria. Tal enfoque permitiría al Banco seguir brindando apoyo a la productividad agropecuaria y la disponibilidad de alimentos al tiempo de abordar también los temas de acceso, utilización y sostenibilidad.
3. Ajustar el sistema de clasificación de proyectos en el Banco para reflejar de manera más exacta las contribuciones de la cartera agropecuaria a la reducción de la pobreza. La clasificación automática de todas las operaciones “AG” bajo la categoría de “Reducción de la pobreza y aumento de la equidad” no es exacta y se le debería poner fin. Incluso si el Banco se ciñe al Acuerdo del Noveno Aumento, que clasifica todo el apoyo a los pequeños agricultores como orientado a la pobreza (una cosa que, en sí misma, no es totalmente exacta), sigue siendo cierto que muchos, pero no todos, los proyectos del Banco en el sector agropecuario brindan apoyo a pequeños agricultores.

4. Velar por que en las etapas iniciales se realice una labor de diagnóstico adecuada a fin de refinar la identificación y el diseño de los proyectos. Como alternativa, comenzar con un proyecto piloto que haga las veces de fase de diagnóstico. Una labor de análisis inicial detallada puede ayudar al personal del Banco y sus contrapartes a entender cabalmente la naturaleza y las causas de fondo de los problemas estructurales, lo cual a su vez puede dirigir el apoyo del Banco hacia una focalización más sostenible en esas causas de fondo. Si no se dispone de información para esos análisis, tal vez valga la pena llevar a cabo una fase piloto y evaluarla antes de emprender un proyecto integral.
5. Seguir mejorando las labores de seguimiento y evaluación para promover el aprendizaje y la efectividad a largo plazo. En los últimos años, el Banco se ha empeñado mucho en mejorar la evaluabilidad de los proyectos y realizar evaluaciones de impacto, y los esfuerzos adicionales que se emprendan para definir indicadores, recabar datos básicos de referencia y elaborar diseños de evaluación en los proyectos desde el principio seguirán añadiendo valor.





- AgroLAC 2025. (2014). Recuperado en mayo de 2015, de <http://agrolac2025.org/>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - RUTA. (2012). Informe Final Consolidado. Indicadores de Gestión de Sanidad Animal e Inocuidad de Productos Pecuarios en Centroamérica y la República Dominicana. San José.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1995. *Implementing the Eighth Replenishment Poverty Targeting Mandate* (documento CP-770-1). Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1997. Review of poverty classification of IDB loans under the Eighth Replenishment (documento GN-1964-2). Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2000. Propuesta de Estrategia para el Desarrollo Agroalimentario en América Latina y el Caribe. Versión final (documento GN-2069-1). Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2010). Informe sobre el Noveno Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (documento AB-2764). Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2012). Directrices para Clasificar las Prioridades del Programa de Financiamiento (documento GN-2650). Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2013). Documento de Marco Sectorial sobre Agricultura y Gestión de Recursos Naturales. Versión revisada (documento GN 2709-2). Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (1986). *Documentation Prepared by Bank Management Related to the Seventh General Resource Increase* (IDB-7) (documento CA-277). Washington, D.C.
- Banco Mundial. (2005). *Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports*. Washington, D.C.
- Banco Mundial. (2014). *High Food Prices. Latin American and the Caribbean Responses to a New Normal*. Washington, D.C.
- Banco Mundial. (2015). Global Findex. Recuperado en mayo de 2015, de <http://www.worldbank.org/en/programs/globalfindex>
- Banco Mundial. (2015). Indicadores de Desarrollo Mundial. Recuperado en mayo de 2015, de <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

- Caswell, J., y Bach, C. F. (2007). *Food Safety Standards in Rich and Poor Countries*. En *Ethics, Hunger and Globalization*. Springer.
- CEPAL, FAO, IICA. (2012). *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile.
- CEPAL. (2013). *Panorama Social de América Latina 2013*. Santiago de Chile.
- Chaherli, N., y Nash, J. (2013). *Agricultural Exports from Latin America and the Caribbean: Harnessing Trade to Feed the World and Promote Development*. Washington, D.C: Banco Mundial.
- Cumbre Mundial sobre la Alimentación. (1996). *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*. Roma.
- Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA). (2014). *International Food Security Assessment, 2014-2024*. Washington, D.C.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Organización Mundial de la Salud, Banco Mundial, (2012). *UNICEF-WHO-World Bank Joint Child Malnutrition Estimates*. UNICEF, Nueva York; OMS, Ginebra; Banco Mundial, Washington, D.C.
- Global Partnership for Financial Inclusion (GPFI) y Corporación Financiera Internacional (IFC). (s.f.). *Scaling Up Access to Finance for Agricultural SMEs. Policy Review and Recommendations*. Washington, D.C.: 2011.
- Gibbons, M.A., A. Maffioli, and M. Rossi (2015). “Money for Wine? The Impact of Assisting Wine Producers in Argentina,” mimeo.
- Grupo de Evaluación Independiente (GEI) - Grupo del Banco Mundial. (2011). *Evaluative Lessons from the World Bank Group Experience: Growth and Productivity in Agriculture and Agribusiness*. Washington, D.C.
- Iacovone, L. (2005). *Analysis and Impact of Sanitary and Phytosanitary Measures. Integration and Trade*, 22.
- Iniciativa Global Harvest. (2014). *2014 Global Agricultural Productivity Report*. Washington, D.C.
- International Food Policy Research Institute (IFPRI). (2013). *2012 Global Food Policy Report*. Washington, D.C.
- López, R., y Galinato, G. I. (2007). Should governments stop subsidies to private goods? *Evidence from rural Latin America*. *Journal of Public Economics*.



- Ludena, C. E. (2010). *Agricultural Productivity Growth, Efficiency Change and Technical Progress in Latin America and the Caribbean. WORKING PAPER SERIES No. IDB-WP-186*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mesquita, M., Blyde, J., Volpe, C., y Molina, D. (2013). *Too Far to Export. Domestic Transport Costs and Regional Export Disparities in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Mesquita, M., Volpe, C., y Blyde, J. S. (2008). *Unclogging the Arteries. The Impact of Transport Costs on Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University.
- Oficina de Evaluación y Supervisión - Banco Interamericano de Desarrollo (2013). Segunda Evaluación Independiente del Fondo Multilateral de Inversiones (documento MIF/RE 2 4). Washington, D.C.
- Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) - Banco Interamericano de Desarrollo (2003). Evaluación del Programa del BID en el Sector Agropecuario (1990-2001) (documento RE-291). Washington, D.C.
- Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) - Banco Interamericano de Desarrollo. (2009). Evaluación Ex Post de Proyectos de Sanidad Agropecuaria y Seguridad Alimentaria. Washington, D.C.
- Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) - Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). El Cambio Climático y el BID: Creación de Resiliencia y Reducción de Emisiones. Estudio sectorial: Agricultura y recursos naturales (documento RE 495-1, Anexo II). Washington, D.C.
- Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) - Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). Evaluación de los Programas Especiales Financiados por el Capital Ordinario (documento RE-476-5). Washington, D.C.
- Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) - Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). Proyectos de Regularización y Administración de Tierras: Evaluación comparativa (documento RE-410-1). Washington, D.C.
- Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) - Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). OVE/OVEDA. Washington, D.C.
- Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) - Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). Documento de Enfoque: Examen del Apoyo del Banco al Sector Agropecuario en América Latina y el Caribe (2002-2013) (documento RE-467). Washington, D.C.

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2012. *The State of Food Security and Agriculture*. Roma.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2006. *Food Security Policy Brief Document*. Roma.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2015. FAOSTAT. Recuperado en mayo de 2015, de <http://faostat3.fao.org/home/E>
- Panel Independiente sobre la Agricultura para el Desarrollo de América Latina (PIADAL). (2013). *Agricultura y desarrollo en América Latina: gobernanza y políticas públicas*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Programa de Servicios Agropecuarios Provinciales (PROSAP). (2007). Proyecto: Acción Inmediata de Vacunación contra Fiebre Aftosa, SENASA, Préstamo BID 899/OC AR 3. Informe de Cierre. Buenos Aires: Unidad para el Cambio Rural (UCAR) - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina.
- RUTA, 2012. Indicadores de Gestión de Sanidad Animal e Inocuidad de Productos Pecuarios en Centroamérica y la República Dominicana. Proyecto BID/RUTA (RG-T1753), San José, Costa Rica.
- Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (SENASA) - Ministerio de Agricultura de Perú. (2009). Erradicación de moscas de la fruta (*Ceratitis capitata* y *Anastrepha* spp.) en las regiones de Lima, Ancash y La Libertad. Mimeo. Lima.
- Székely, M. (2013). *The IDB and the Poverty Agenda in Latin America and the Caribbean*. Mimeo. Oficina de Evaluación y Supervisión, Washington, D.C.
- Unidad para el Cambio Rural (UCAR) - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina. (2015). Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). Recuperado en mayo de 2015, de <http://www.prosap.gov.ar/>.
- Valdés, A. (2013). Documento para la Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco Interamericano de Desarrollo. Desafíos del Sector Agrícola en América Latina y el Caribe: Panorama y Sugerencias.
- Williamson, I., Enemark, S., Wallace, J., y Rajabifard, A. (2010). *Land Administration for Sustainable Development*. ESRI Press Academic.







- <sup>1</sup> En la cumbre que celebró en 2009 en L'Aquila, Italia, el G-8 comprometió US\$20.000 millones en apoyo del desarrollo de la agricultura sostenible. El G-20 también priorizó el apoyo al desarrollo de la agricultura sostenible.
- <sup>2</sup> Véanse las páginas 6-9 y el Cuadro 2.1 del documento RE-647.
- <sup>3</sup> Países con cuatro o más proyectos clasificados como del sector agropecuario aprobados durante el período cubierto por la evaluación.
- <sup>4</sup> Véase el Cuadro 2.3 del documento RE-647. El ámbito temático de administración y regularización de tierras se evaluó en 2013 (documento RE-410-1), y los principales resultados se resumen en el presente informe.
- <sup>5</sup> Entre ellos cabe señalar al INTA, de Argentina; la EMBRAPA, de Brasil; el CIAT, de Colombia; y el CIMMYT, de México.
- <sup>6</sup> Niveles moderados: Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guyana, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Suriname. Niveles serios: Bolivia, Guatemala y Paraguay.
- <sup>7</sup> Cabe señalar que esos problemas de salud también pueden obedecer a la alta prevalencia de enfermedades.
- <sup>8</sup> Las medidas sanitarias y fitosanitarias están basadas en la necesidad de impedir el ingreso de pestes y enfermedades a los países importadores y proteger al consumidor frente a las importaciones de alimentos no inocuos, pero al mismo tiempo también están basadas en motivos proteccionistas ocultos (Caswell y Bach, 2007; Banco Mundial, 2005; Iacovone, 2005).
- <sup>9</sup> En este capítulo, todas las cifras en dólares estadounidenses están expresadas en términos reales (dólares de 2014). Salvo que se indique otra cosa, las cifras corresponden a operaciones clasificadas en el sector agropecuario bajo el código "AG", incluidas las de SCF y OMJ pero excluidas las del FOMIN y la CII.
- <sup>10</sup> Se puede observar el mismo fenómeno general tanto para las operaciones reembolsables como para las no reembolsables.
- <sup>11</sup> Además, el FOMIN aprobó 25 operaciones de préstamo por US\$26 millones y la CII otros 93 préstamos por un total de US\$394 millones.
- <sup>12</sup> Los tres préstamos en apoyo de reformas de política aprobados en Perú incluyeron hasta el diseño de un programa que brindaba apoyo directo a los agricultores, en tanto que un préstamo de ese tipo en Haití incluyó el diseño de subsidios de insumos agrícolas para apoyar el desarrollo de un suministro de insumos competitivo.
- <sup>13</sup> Las operaciones del PROSAP en Argentina son una excepción.
- <sup>14</sup> Véanse los Anexos IV, V, VI y VII.
- <sup>15</sup> Más Perú, si bien este no fue uno de los cuatro países seleccionados para un estudio de caso.
- <sup>16</sup> Según datos de SPD/SDV, al año 2011 el 47% de los préstamos al sector "AG" incluía evaluaciones con una asignación aleatoria de los grupos de beneficiarios y de control, en tanto que la cifra comparable para el conjunto del Banco era del 15%. Para 2016, OVE tiene previsto realizar una evaluación de la labor de evaluaciones de impacto del Banco.
- <sup>17</sup> Aquí están clasificados 11 proyectos (ocho en la cartera del sector "AG" y tres en la de "Otros" sectores) del Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF), pues el préstamo correspondiente representa un apoyo directo a un productor (corporativo).
- <sup>18</sup> Algunas obras de infraestructura para riego son "bienes club", es decir, que son de carácter público solamente para un número limitado de personas, en tanto que el resto de la población no se puede beneficiar de ellas.
- <sup>19</sup> El análisis se realizó a principios de 2013, por lo cual incluyó solamente operaciones aprobadas entre 2002 y 2012.
- <sup>20</sup> El Documento de Marco Sectorial de Respaldo para PYME y Acceso y Supervisión Financieros recientemente aprobado (mayo de 2014) incluye una breve mención de los seguros agrarios entre sus líneas de acción: "programas globales de crédito, con especial foco en PYME, empresas nuevas y jóvenes y empresas lideradas o de propiedad de mujeres, incluyendo, por ejemplo, refinanciamiento de seguros de créditos, seguros agrarios, fondos de garantías, apoyo a capital semilla e inversionistas ángeles, y financiamiento de capital en general" (documento GN-2768, página 46 de la versión en español).

- 21 Para un análisis detallado, véase el Anexo I.
- 22 OVE examinó los siguientes documentos estratégicos: (i) Acuerdo sobre el Noveno Aumento (AB-2764), (ii) Documento de Marco Sectorial sobre Agricultura y Gestión de Recursos Naturales (GN-2709 2); (iii) Documento de Marco Sectorial sobre Protección Social y Pobreza (GN-2784 3); (iv) Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría (OMJ). Además, examinó las directrices del Fondo de Seguridad Alimentaria y el AgroLAC 2025.
- 23 El énfasis es nuestro.
- 24 El FOD, inicialmente denominado Fondo Temático Estratégico para Responder a la Crisis Generada por los Precios de los Alimentos, se creó en 2008 en respuesta al gran aumento de los precios de los alimentos para “brindar una asistencia rápida y eficaz a los países miembros prestatarios del Banco afectados en forma más negativa por el aumento del precio de los productos alimenticios, por medio del financiamiento de operaciones de cooperación técnica no reembolsable que proporcionen una asistencia directa a las poblaciones más pobres y vulnerables, aumenten la elaboración de dichos productos o aborden los temas de esa crisis relacionados con el comercio” (BID, 2008: documento GN-2486 4). En 2011 el FOD se renovó por otros tres años y dejó de constituir un área de apoyo para las operaciones que brindan asistencia directa a las poblaciones más pobres y más vulnerables (BID, 2011: documento GN-2486-6). En fecha reciente, OVE evaluó dicho fondo como parte de la evaluación de los Programas Especiales del Banco.
- 25 La dimensión de estabilidad se excluyó de la labor de clasificación por dos razones: (i) esa dimensión se relaciona directamente con las otras tres y, por lo tanto, los proyectos que apoyan la sostenibilidad apoyan necesariamente una de las otras tres; y (ii) la mayoría de los proyectos que apoyan las otras dimensiones tienen la intención de alcanzar resultados sostenibles en el mediano a largo plazo y, por lo tanto, contribuyen a la dimensión de estabilidad.
- 26 Los 20 proyectos que no tienen un potencial impacto directo en ninguna de las dimensiones corresponden a préstamos en apoyo de reformas de política, para regularización de tierras y para el fortalecimiento de los sistemas de información.
- 27 Para un análisis detallado, véase el Anexo II.
- 28 *Bienes mixtos* son aquellos que tienen elementos tanto de bienes públicos como de bienes privados.
- 29 Anderson y Feder, 2004, página 43.
- 30 En total, hay 77 operaciones que brindan algún apoyo directo a los productores. En muchos casos, se trata solamente de una breve asistencia técnica en el contexto de un proyecto con objetivos distintos de los de la adopción de tecnología o de acceso a los mercados. Once son proyectos de SCF que financian a grandes empresas agropecuarias.
- 31 En la muestra se incluyó un quinto proyecto, el Programa de Diversificación de las Exportaciones Agropecuarias (GY-L1007), pero el equipo no pudo visitarlo debido a acontecimientos imprevistos en el país.
- 32 Para un análisis detallado, véase el Anexo A.2.
- 33 UCAR, 2012.
- 34 En dos evaluaciones de impacto del proyecto se constatan impactos positivos en la productividad y la producción, entre otros efectos directos. Esos resultados pueden obedecer en muchos casos a una adopción parcial de tecnologías —por ejemplo, algunos productores mejoraron sus cultivos usando bombas de agua para regar por inundación sus terrenos pero no usaron los rociadores para obtener un riego más eficiente; otros usaron las máquinas sin darles ningún mantenimiento básico, con lo cual perjudicaron su durabilidad. Reconociendo esa falencia, en la segunda fase de la operación (BO L1096, en lista de operaciones en tramitación) se prevé profundizar mucho la labor de asistencia técnica.
- 35 Las operaciones DR-L1031 y UR-L1064, aprobadas en 2010 y 2011, contienen disposiciones sobre evaluaciones de impacto.
- 36 En este caso, los beneficios provenientes de ambos proyectos parecen haber tenido un efecto complementario positivo (Gibbons, Maffioli y Rossi, 2015).



- <sup>37</sup> En lo atinente a la medición de los costos de implementación, el número de planes de negocio parece ser una unidad de análisis más adecuada. Sin embargo, es importante mencionar que los planes de negocio financiados por los apoyos no reembolsables del PROSAP son para asociaciones de productores, por lo cual cada uno tiene varios beneficiarios individuales (un total de 2.227 al mes de mayo de 2015, según el sitio virtual del programa: [http://www.prosap.gov.ar/ap\\_ResultadosAlcanzados.aspx](http://www.prosap.gov.ar/ap_ResultadosAlcanzados.aspx)).
- <sup>38</sup> En las operaciones de APAGRO (NI-L1020) y PROVIAR (AR-L1063), la asistencia técnica se suministró a productores individuales en distintas visitas a sus establecimientos en el transcurso de dos o incluso tres años.
- <sup>39</sup> Pueden existir unas pocas excepciones. Por ejemplo, si la adopción de tecnología se ve dificultada principalmente por aspectos individuales o sociales, la experiencia inducida por el proyecto puede ser suficientemente positiva como para motivar la adopción de otras tecnologías en el futuro. Otra posibilidad es que, en una situación en la que la falta de financiamiento constituye la principal barrera, las ganancias financieras derivadas de la adopción de tecnología inducida por el proyecto sean suficientemente grandes como para permitir a los productores autofinanciar sus futuras inversiones en nuevas tecnologías.
- <sup>40</sup> Es posible que la exigencia del Banco de que las asociaciones de productores se constituyeran jurídicamente haya obedecido a motivos fiduciarios; sin embargo, para alcanzar a dichos beneficiarios también hay mecanismos alternativos que no imponen esta complicación legal.
- <sup>41</sup> La ganancia en cuanto a pertinencia proviene del hecho de que la falta de acceso a los mercados puede ser una barrera para la adopción de tecnología (Recuadro 4.1).
- <sup>42</sup> En principio, los proyectos han de asegurarse de que los beneficiarios del componente de adopción de tecnología puedan acceder a mercados en los cuales vender su producción recientemente incrementada. Sin embargo, no se trata de una inquietud apremiante pues las ventajas obtenidas del componente de adopción de tecnología parecen ser más bien modestas.
- <sup>43</sup> Para un análisis detallado, véase el Anexo III.
- <sup>44</sup> Representa el valor de los componentes que apoyan la sanidad agropecuaria y la inocuidad alimentaria.
- <sup>45</sup> Esas barreras se denominan medidas sanitarias y fitosanitarias.
- <sup>46</sup> Siete de los 11 proyectos que apoyan la sanidad agropecuaria y la inocuidad alimentaria aprobados después de la realineación del Banco, llevada a cabo en 2007, se centran únicamente en este tema, en comparación con uno de los seis aprobados antes de la realineación.
- <sup>47</sup> El Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria en la República Dominicana (DR-L1048), evaluado en la más reciente evaluación de programa de país, es un ejemplo que incluye un análisis de los rechazos de exportaciones y las razones correspondientes.
- <sup>48</sup> Una excepción es un estudio publicado en 2012 por RUTA, financiado a través de la operación de cooperación técnica RG-T1753, cuyo objetivo era mejorar la gestión de la sanidad animal en las instituciones de sanidad agropecuaria de América Central y la República Dominicana y facilitar la armonización subregional.
- <sup>49</sup> Para un análisis detallado, véase el documento RE-410-1.
- <sup>50</sup> Como no existe una definición acordada del término regularización, a los efectos de la presente evaluación se entiende que incluye todas las actividades relacionadas con levantamientos catastrales, adjudicaciones, titulaciones e inscripciones para hacer que la tenencia de tierras en un determinado territorio cumpla con la ley.
- <sup>51</sup> Véanse Williamson y otros, 2010.
- <sup>52</sup> Para mayores detalles, véase el documento RE-410-1, Capítulo III.