

Un recorrido por líneas locales

Aportes para políticas públicas en el sector rural
de Centroamérica, el Caribe y la Región Andina



Con ocasión del quinto lustro del CDR

(1989 – 2014)

307.141.2

R298r Un recorrido por líneas locales : Aportes para políticas públicas en el sector rural de Centroamérica, el Caribe y la Región Andina– [San José, C.R.] : Centro de Estudios para el Desarrollo Rural, c2015.
1 recurso en línea (185 p. : il. col. mapas): digital, archivo PDF; 12 MB

Forma de acceso: World Wide Web—www.cdr.or.cr
“Con ocasión del quinto lustro de CDR (1989-2014)”

ISBN 978-9930-9525-0-4

1. DESARROLLO RURAL – AMERICA CENTRAL.
2. DESARROLLO RURAL – REGION CARIBE. 3. DESARROLLO RURAL – REGIONES ANDINAS. 4. DESARROLLO SOCIAL – AMERICA CENTRAL. 5. DESARROLLO SOCIAL – REGION CARIBE. 6. DESARROLLO SOCIAL – REGIONES ANDINAS.

© CDR/Pitou van Dijck y Hans Nusselder (red.), 2015

ISBN 978-9930-9525-0-4 (Digital)

ISBN 978-9930-9525-1-1 (Impreso)

Los compiladores de esta publicación se han esforzado al máximo para cerciorarse y hacer debida referencia al origen de fragmentos de texto, citas e ilustraciones. A la vez ofrecen sus sinceras disculpas si no han podido reconocer a los propietarios intelectuales de los elementos mencionados. A ellos se les solicita contactar a los compiladores para corregir cualquier omisión al respecto, por lo menos en la versión digital de la publicación.

Diseño de la portada: Nela Conde De Santis.

Imprenta: Geovanny Estrada, Copias Activas.

ÍNDICE

Sobre los autores	v
Prefacio	vii
Prólogo	1
<i>Hans Nusselder</i>	
1 Políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales	7
<i>Mario Samper y João Torrens</i>	
2 El Uso de una Matriz de Contabilidad Social para Comunidades Costeras en la Moskitia de Honduras	25
<i>Arie Sanders, Denisse McLean y Sara Bonilla</i>	
3 Prevención del Cáncer Cérvico-uterino en Nicaragua	41
<i>Angélica Ramírez</i>	
4 SEFAS: Experiencia sobre la ejecución de un Programa Regional	57
<i>Ariana Araujo Resenterra y Angélica Ramírez Pineda</i>	
5 El cultivo de semillas nobles: ¿Sacha inchi de la Amazonia a la Cuenca Caribeña?	73
<i>Hans Nusselder y Paul Cloesen</i>	
6 Políticas post terremoto en Léogâne, Haití	93
<i>Stervins Alexis y Andrea Peña Cornielle</i>	
7 El Buen Vivir cantonal: con desarrollo humano, dinámica e inclusión	109
<i>Gustavo Novillo y Hans Nusselder</i>	
8 Programa de mega-infraestructura: lecciones de evaluaciones ambientales estratégicas	125
<i>Pitou van Dijck</i>	
9 Evaluación de los impactos potenciales de la Ruta 1856 en Costa Rica	145
<i>Pitou van Dijck y Steven Mons</i>	
10 El Gran Canal de Nicaragua: Prospectos e impactos potenciales	161
<i>Pitou van Dijck y Steven Mons</i>	
Epílogo	179
<i>Jos Vaessen</i>	

SOBRE LOS AUTORES

Stervins Alexis. Ingeniero civil, experto en desarrollo sostenible y medioambiente. Dirige el Programa Apoyo a la Reconstrucción en Haití (KfW). Consultor-investigador en CDR.

Ariana Araujo. Antropóloga, Consultora-investigadora en CDR y coordinadora del Programa de Servicios Financieros para la Agricultura Sostenible (SEFAS) en San José, Costa Rica.

Sara Bonilla. Ingeniera en desarrollo socio-económico y ambiente. Coordinadora del Programa de Aprender Haciendo en la Escuela Panamericana, Honduras.

Paul Cloesen. Ingeniero agrónomo. Especialista del CDR en cultivos con derivados aceiteros, procesos de transformación, extensión agrícola y servicios medioambientales.

Pitou van Dijck. Economista, ex-profesor asociado del Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (Cedla), Amsterdam, Países Bajos. Ex-presidente de la Junta CDR.

Francis Denisse McLean. Ingeniera en desarrollo socio-económico y ambiente. Máster en Desarrollo Agrícola Sostenible (Univ. Copenhagen). Investigadora en medios de vida.

Steven Mons. Latinoamericanista y geógrafo ambiental y político. Investigador de sistemas de transporte fluvial e impacto medioambiental de infraestructuras viales.

Gustavo Novillo. Ingeniero comercial (Machala, Ecuador). Asesor en gestión de empresas asociativas, fortalecimiento asociativo y empresarial para entes privados y públicos.

Hans Nusselder. Economista y sociólogo. Consultor-investigador en desarrollo rural, servicios para micro-empresa y medioambiente. Director del CDR, San José, Costa Rica.

Andrea Peña Cornielle. Experta en biología vegetal, ecología y medioambiente. Univ. del País Vasco y el Centro de Estudios para Ciudades y Pueblos Sostenibles, República Dominicana.

Angélica Ramírez. Agro-economista e ingeniera en desarrollo socio-económico y ambiente. En el CDR, experta en evaluaciones de impacto, cadenas de valor y salud pública.

Mario Samper. Especialista internacional en agricultura, territorios y bienestar rural, del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Costa Rica.

Arie Sanders. Ingeniero en agro-economía. En la Escuela Panamericana (Honduras), docente e investigador en estudios de impacto, cambio climático, y mercados rurales.

Joao Torrens. Especialista internacional en agricultura, territorios y bienestar rural, del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Ecuador.

Jos Vaessen. Especialista en metodología de evaluación, evaluador principal en el Servicio de Supervisión Interna, UNESCO, Paris, Francia. Secretario de la Junta del CDR.

PREFACIO

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (CDR) se complace en presentar esta recopilación selecta de estudios, con ocasión de la celebración de sus 25 años de existencia en la última parte del 2014.

En el transcurso del año 1989, se estableció el Centro – con el nombre oficial ‘Stichting Rural Development Consult’– cuyo mandato era el de realizar estudios aplicados con un buen nivel académico en el dominio amplio del desarrollo rural, y para llegar a una amplia diversidad de actores. En el 2014, el Centro está compuesto por un equipo de seis consultores-investigadores permanentes, con formación en áreas de economía, agronomía, ciencias ambientales, antropología y diversas ramas de la ingeniería. La mayoría de los miembros del equipo provienen de países de la Cuenca del Caribe, pero también participan colegas europeos. Con frecuencia, el CDR colabora con investigadores independientes así como con entidades de investigación de Centroamérica.

Desde los Países Bajos y con la participación de académicos de diversa índole y origen, el Consejo de Administración ofrece un acompañamiento, con recomendaciones sobre el desarrollo y dentro del enfoque de la agenda del CDR y su articulación con el desarrollo internacional.

Las investigaciones realizadas dentro de este periodo de 25 años se han centrado en el campo del desarrollo rural, la producción y seguridad alimentaria, género, servicios financieros, comercio, desarrollo territorial y sostenibilidad ambiental. Es de esperar que el CDR mantenga su rumbo enfocado en estos temas, probablemente ampliado en el campo de las infraestructuras y su incidencia en el sector rural.

Algunas de las contribuciones de este libro se refieren a procesos que se llevan a cabo en Centroamérica, pero también se incorporan temas de fondo para el desarrollo en el Caribe y en los países andinos, incluyendo Ecuador y Perú. Las principales agencias contratantes para la realización de estos estudios han sido instituciones públicas, organismos multilaterales, donantes bilaterales y ONGs. El temario del libro en su conjunto, refleja las pericias y especializaciones del Centro, las cuales se presentan con mayor detalle en el Prólogo. Con esta publicación se pretende responder a los intereses no solo de los responsables políticos comprometidos con el sector rural,

sino también de los investigadores y estudiantes académicos, actores productores y estudiosos dentro y fuera de organizaciones civiles, todos con su agenda rural.

Los editores desean expresar un agradecimiento especial a las personas quienes brindaron su apoyo y colaboración en la preparación del libro. En primer lugar un reconocimiento para todas las personas autoras de los capítulos que se mencionan más adelante, como también al grupo de colegas del CDR que contribuyeron a las diferentes fases del plan y de la preparación de esta obra. Expresamos un agradecimiento muy particular a Orlando Arboleda en San José, quien se encargó no solo de la traducción de varios capítulos al español, sino también de la detenida corrección y ajuste de todos los textos que le fueron presentados, para lograr un texto integral. Su aporte ha sido clave en el conjunto de los esfuerzos de producción del libro.

Del mismo modo agradecemos a Maja Haanskorf y Marinella Wallis, ambas en Amsterdam, quienes cumplieron con la preparación digital y en copia dura de la publicación. Nela Conde preparó exitosamente las cubiertas frontal y posterior. El impresor Geovanny Estrada hizo en poco tiempo un buen producto que con gusto compartimos con los lectores de una copia en papel.

Desde luego, esta recopilación está disponible a través de la página web del CDR. Se permite bajar y distribuirla sin previa autorización. De hecho, el propósito primario del libro es el de compartir los resultados de los estudios y difundir con amplitud las actividades del Centro. Solo por solicitud especial se otorgan copias en papel.

Pitou van Dijck, presidente Junta CDR

Hans Nusselder, director CDR

Diciembre 2014, Amsterdam (Países Bajos) y San José (Costa Rica)

PRÓLOGO

HANS NUSSELDER

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (CDR) cumplió en el 2014 sus 25 años como entidad de investigación y asesoría desde San José, Costa Rica, para Centroamérica, el Caribe y la Región Andina. Con este libro esperamos contribuir a la reflexión sobre acciones de interés común, en las distintas áreas donde el CDR ha realizado estudios y acciones a lo largo del último cuarto de siglo. El sector rural de la Cuenca del Caribe y del norte del continente latinoamericano ha cambiado profundamente, a partir del final de la década de los ochenta. De este proceso nos hemos permitido seleccionar y analizar ciertos aspectos a través de las once contribuciones aquí reseñadas, reconociendo que estas no alcanzan a representar el panorama cambiante de la región en su conjunto.

El tema que deseamos compartir con los autores y lectores entraña el interés de evitar el deterioro de las condiciones de vida de la población rural en el mediano y largo plazo. Dicho de otro modo, nos empeñamos en explorar métodos para preservar y, donde sea posible, mejorar las condiciones de vida en términos de desarrollo humano, de equidad social y de conservación del ambiente. Buscamos tales métodos con instrumentos de investigación y planificación que, en el sector rural, permitan fomentar el conocimiento público e identificar las acciones de interés común.

El concepto de 'líneas locales' parte del principio de que las acciones por el bien común no las realiza únicamente el Estado, ni necesariamente uno o más actores del sector público. Los servidores del bien común pueden surgir de círculos de pequeños productores, de entidades comunales, municipales o

cantonales, de organizaciones no gubernamentales e instituciones privadas, agencias de cooperación bi- y multilateral, en operación paralela a las instancias del Estado. Lo importante es crear las condiciones para que el actuar público no se reduzca solo a un texto impreso, ni sea ejecutado solo en el nivel nacional o en las capitales. Las buenas políticas públicas se deben traducir en mayor bienestar, más equidad y menor impacto ambiental en el nivel local. Estas ideas son las que nos han motivado a elaborar y presentar un grupo de contribuciones bajo este tema.

Tres temas dominan el debate que se plantea en los capítulos que constituyen la parte central de este libro. El primero, señala la importancia para el sector rural de América Latina y el Caribe, de disponer de métodos para preparar y formular políticas públicas. Estos métodos pueden brindar un enfoque territorial, en donde se integren aspectos de descentralización, de participación de la población y de equidad socio-económica. Obviamente, deben descansar en un diagnóstico preciso de las condiciones de desarrollo humano, de la dinámica territorial y de inclusión social. Cuando se trata de iniciativas estatales de orden infraestructural, es imprescindible el refuerzo de una sólida evaluación del impacto ambiental. La definición de la metodología para las políticas públicas es tratada en tres capítulos (1, 7 y 8), donde los autores proponen las bases para delinear, fundamentar y comprobar la validez de las intervenciones estatales.

El segundo tema, se ocupa de la formulación de acciones para acompañar a los pequeños productores en la transición de su actividad económica hacia métodos ambientalmente amigables. Esta transición puede resultar ya sea de la adopción de un nuevo marco normativo a nivel (supra)nacional, o bien de una brecha estructural entre el sector productivo rural y el sector financiero. También podría manifestarse una nueva tendencia de mercado, representada por la demanda de los consumidores que modifiquen sus hábitos alimenticios. La agenda de los estudios y acciones para acompañar a los pequeños productores es el tema medular de tres capítulos (2, 4 y 5) cuyos autores exponen métodos de investigación e intervención en determinados sectores productivos.

El tercer tema, se relaciona con los servicios o intervenciones de carácter público con incidencia directa, bajo el liderazgo de instancias gubernamentales o privadas, cuyo interés principal es atender amplios segmentos de la población, de manera temporal o permanente. En uno de los casos se trata del acceso a los servicios de salud para una categoría de la población rural. En otros casos, sobre todo posteriores a los acontecimientos de emergencia, se relaciona con el acceso de la población a los sistemas de servicios municipales o de la apertura vial de comunidades remotas. Las obras infraestructurales de mayor escala – que apuntan a mejorar el transporte marítimo e interoceánico – inciden aún más sobre la economía local, regional y nacional. Por ende, las intervenciones públicas requieren la implementación de evaluaciones de impacto (Capítulo 3), un seguimiento *pro tempore e in situ* (Capítulo

6), como también evaluaciones estratégicas ambientales para examinar y determinar su viabilidad en el mediano y largo plazo *ex-ante* (Capítulos 9 y 10).

Los tres temas mencionados, tienen en común su énfasis en metodologías sólidas de investigación realizadas por equipos multidisciplinarios, pero también en la retroalimentación con la población involucrada en los procesos de cambio. Si los actores públicos – ya se trate de estudiantes e investigadores académicos, funcionarios, políticos de diverso plumaje o de cualquier persona interesada en la causa pública – pueden inferir de este libro un mensaje central, este sería la importancia, primero de quedar prevenido ante programas supuestamente realizados en el interés público. Segundo, si ciertos actores piensan tener la ventaja de la prospección se les recomienda intercambiar, socializar y donde sea necesario, ajustar su criterio ante la respuesta de la población a la cual pretenden servir.

Ambas recomendaciones se reflejan en cada una de las siguientes secciones que conforman las ‘líneas locales’ y su argumentación por el análisis y el diálogo sobre políticas públicas. En ‘Políticas públicas para el sector rural’ (Capítulo 1), se desarrollan los conceptos sobre el fomento de la agricultura familiar, las estrategias de desarrollo rural territorial y su aplicación en los niveles subregional, nacional y local. Desde su aplicación piloto en Brasil, las políticas públicas rurales están en proceso de ser redefinidas en la Región Andina, el Caribe y en Centroamérica.

El Capítulo 2, ‘Contabilidad Social en la Mosquitia’, representa un análisis desde Honduras sobre los cambios de la economía costera. La reducción de la pobreza, el uso y el manejo sostenible de los recursos naturales son objetivos complejos, pero no necesariamente incompatibles. Cuando el crecimiento económico está basado en actividades productivas con recursos naturales, una Matriz de Contabilidad Social (MCS) puede servir para diferentes estrategias de hogares en situación de subsistencia.

Mejorar el acceso a los servicios de salud (Capítulo 3) es un asunto esencial dentro de las políticas públicas rurales. Como parte de la problemática, la ‘Prevención de cáncer cérvico-uterino en Nicaragua’ responde a este fenómeno detectado en el sector rural y a la exigua atención preventiva, agravada por las estrechas condiciones intrafamiliares. La puesta en marcha de un programa, originalmente en una alianza pública-privada, debe promover la conciencia entre las mujeres, la regularidad de los diagnósticos y la hasta ahora limitada sostenibilidad.

La transición de la agricultura convencional a las prácticas sostenibles, con bajos insumos y menor nivel de contaminación, es tema del Capítulo 4, Servicios financieros y agricultura sostenible (SEFAS). Existe una gran brecha entre la demanda de financiamiento y la oferta de recursos crediticios para la conversión. El enfoque de los SEFAS, un programa que ofrece cobertura en varios países centroamericanos, se orienta a conseguir el acercamiento entre los productores y las intermediarias financieras, con logros en la producción y en el consumo.

Un ejemplo de cómo innovar el patrón de producción y el consumo, se vislumbra en el sector de semillas nobles, lo cual se ilustra en el Capítulo 5, ‘¿Sacha inchi: de la Amazonia a la Cuenca Caribeña?’ La Sacha inchi (*Plukenetia volubilis*) es una planta trepadora perenne, cuyas semillas ofrecen propiedades benéficas desde el punto de vista nutricional, y que permite la extracción de un aceite de alto valor agregado. La *Plukenetia* ha llamado la atención en particular de pequeños productores en la Cuenca del Caribe, pese a que se deben enfrentar a problemas fitosanitarios y de mercadeo.

Al otro extremo del espectro del bienestar, el panorama de la reconstrucción de Haití – Capítulo 6, ‘Políticas post-terremoto en Haití’ – luego del 12 de enero del 2010 es poco alentador, en cuanto a la rehabilitación de las estructuras físicas, públicas y privadas. El flujo de recursos post-emergencia levantó expectativas para una mejora fundamental, pero se quedó corto en cuanto a términos de reconstrucción. Afortunadamente, la experiencia lograda en el epicentro del terremoto, Léogâne, ofrece una base para réplicas, no sísmicas, en otras instancias.

La geografía económica es materia de distintas metodologías de investigación. En el Capítulo 7, ‘El Buen Vivir cantonal en Ecuador’, se ofrece una metodología ecléctica que mide el desarrollo humano, la dinámica territorial y la inclusión social. Las dimensiones del desarrollo territorial difieren mucho de un cantón a otro, dentro de un país que pretende cumplir con una agenda del *Sumak Kawsay* (Buen Vivir) de manera justa para todos los segmentos de la sociedad nacional.

Un componente clave en el estudio de las intervenciones locales del impacto de las inversiones de infraestructura – el tema tratado en el Capítulo 8, ‘Lecciones de evaluaciones ambientales estratégicas’ (SEA, por sus siglas en inglés) – apunta a un nuevo enfoque, tanto profesional como participativo, para medir los efectos de obras mega-infraestructurales en Centro- y Suramérica. La metodología SEA es más que un protocolo de pasos técnicos, pues representa además un cuerpo coherente de análisis y acompañamiento.

La realización de las evaluaciones ambientales estratégicas se ha justificado a través de dos ejemplos concretos, detallados en los Capítulos 9 y 10. El primero concierne a la construcción en Costa Rica de la Ruta 1856 (‘La Trocha’), cuya ejecución ha sido arduamente debatida tanto dentro del país como en distintos foros internacionales. El balance hasta hoy día es mixto y está lejos de ser definitivo. El segundo ejemplo – el Canal de Nicaragua – es aún de mayor trascendencia, puesto que la construcción de la obra podría cambiar la figura no solo del país, sino también del Istmo en su conjunto. El argumento a favor de las evaluaciones ambientales es relevante en el contexto de las relaciones internas de los países centroamericanos y, sobre todo, con la aparición de actores globales que se presentan en las escenas nacionales respectivas.

Observadas desde el ángulo del tiempo, las contribuciones aquí presentadas pocas responden a una mirada retrospectiva y la mayoría reviste un carácter prospectivo. De hecho, solo el estudio sobre los servicios de salud – prevención del cáncer cérvico-

uterino – y el análisis sobre la Ruta 1856 en Costa Rica, ofrecen una mirada hacia atrás. La descripción de los enfoques de políticas públicas para el sector rural, las finanzas para la agricultura sostenible y la reconstrucción de Haití, examinan el proceso actual de las intervenciones con un enfoque contemporáneo. El esfuerzo de escanear el futuro se expone en los capítulos sobre la contabilidad social, el cultivo de la Plukenetia, el Buen Vivir cantonal, las evaluaciones ambientales estratégicas y su aplicación en el caso del Canal de Nicaragua. El mayor peso de los estudios del CDR con la mirada hacia adelante responde al interés de nuestros colaboradores externos, quienes buscan anticiparse a los efectos de las políticas públicas de mediano y largo plazo.

En el Epílogo se configura un conjunto de lecciones aprendidas y se suscitan perspectivas para una agenda de preparación para futuras contribuciones. Las preguntas y respuestas referidas en los diez capítulos de fondo, invitan a una reflexión más allá del contexto nacional o regional en donde se apliquen los métodos de investigación. Los estudios aquí presentados – sobre políticas públicas genéricas, apoyo a los pequeños productores y a los programas con incidencia directa sobre el medio rural – llevan implícita la necesidad de continuar la búsqueda de mejores métodos de investigación, así como la definición y el cumplimiento de una agenda pública rural. El desarrollo con miras a reducir la pobreza, la inequidad y la huella ambiental negativa, no es algo que se limita al primer cuarto de siglo de vigencia del CDR, sino que debe trascender y contribuir al ofrecimiento de respuestas ante los desafíos de las futuras décadas.

