

A photograph of two men wearing wide-brimmed hats, one dark and one light, looking down at a large document they are holding together. The man on the left is wearing a blue sweater and holding a pen. The man on the right is wearing a dark jacket and has a mustache. A large magnifying glass graphic is overlaid on the image, focusing on the text in the center.

Cómo innovar en el
**campo
boliviano**

Infraestructura para el desarrollo
Departamento de Infraestructura y Energía del BID



Infraestructura para el desarrollo

Departamento de Infraestructura y Energía del BID.

A través de esta serie de casos de estudio, INE pretende dar a conocer su trabajo en la región, los problemas que aborda, los retos en la implementación de sus proyectos y las lecciones aprendidas a partir de los mismos. **Cómo innovar en el campo boliviano** fue escrito por Alejandro Tarre, consultor externo, Lina Salazar y Fernando Balcázar, de la División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres, con la colaboración de Cristian Rivero, Coordinador Nacional del Proyecto CRIAR, y Julian Aramburu.

Infraestructura para el desarrollo es una iniciativa dirigida por Tomás Serebrisky, y coordinada por María Cecilia Ramírez y Ancor Suárez-Alemán. INE agradece la colaboración del Departamento de Conocimiento y Aprendizaje (KNL/KNM), especialmente a Bertha Briceño y Duval Llaguno.

Las opiniones expresadas en este documento son de los autores y no representan necesariamente la postura oficial del Banco Interamericano de Desarrollo ni de su Directorio Ejecutivo.



A photograph of two men wearing wide-brimmed hats, one dark and one light, looking down at documents they are holding. The man on the left is wearing a blue sweater and the man on the right is wearing a grey jacket. A large, semi-transparent magnifying glass graphic is overlaid on the center of the image, with the text 'Cómo innovar en el campo boliviano' inside its lens.

Cómo innovar en el
campo
boliviano

Detectando el problema: la relación entre productividad, ingresos e inseguridad alimentaria.

En Bolivia los más pobres de los pobres viven en las zonas rurales. [La pobreza rural asciende al 61% de la población, 16% por encima de la tasa nacional.](#) Y en América Latina, Bolivia es uno de los países más pobres y con menor ingreso per cápita. No es exagerado decir que la pobreza en el campo boliviano es uno de los problemas más graves de la región.

La pobreza conlleva hambre y desnutrición. De hecho, la tasa de desnutrición, que supera el 20% de la población, es la segunda más alta de Sudamérica. Casi el 90% de los municipios tienen un nivel medio o alto de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.

Cuadro I

Datos del programa

Nombre del programa:

Programa de Apoyos Directos para la Creación de Iniciativas Agroalimentarias Rurales (CRIAR).

Prestario:

Estado Plurinacional de Bolivia.

Monto:

US\$25 millones. El BID financió US\$20 millones y los restantes US\$5 millones fueron aportados por la contraparte local.

Fecha de ejecución:

El Programa se ejecutó entre 2011 y 2015. En 2015 fue aprobada una segunda fase que incorpora muchas de las lecciones aprendidas en la primera etapa.

Lugares de implementación:

CRIAR se ejecutó en cinco departamentos de Bolivia (La Paz, Cochabamba, Chuquisaca, Tarija y Potosí), enfocándose en 33 municipalidades y 1.355 comunidades.

Organismo ejecutor del programa:

El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) a través de la Institución Pública Desconcertada Soberanía Alimentaria (IPD-SA). La Unidad de Coordinación y Ejecución del Programa (UCEP), circunscrita al IPD-SA, es la instancia operativa del programa. Las funciones de la UCEP incluyen la planificación, gestión y monitoreo del programa, la elaboración de instrumentos de planificación, la asignación de recursos para la ejecución, la autorización y transferencias del pago de bonos, los informes de seguimiento y evaluación, entre otras establecidas en el reglamento del programa.

Una de las causas principales de la pobreza rural es la baja productividad. La actividad agrícola es una parte importante de la economía boliviana. [Emplea al 30% del total de la fuerza laboral y abarca la producción de soja, nueces, quinoa, maíz, trigo, caña de azúcar y otros productos.](#) Pero este sector es mucho menos productivo en Bolivia que en otros países. [Entre 2006 y 2011 el país andino fue el único país de la región con un crecimiento negativo en la productividad total de los factores de producción.](#)

¿A qué se debe la baja productividad? En Bolivia existe una agricultura comercial intensiva, mecanizada y orientada a la exportación, con acceso a capital, financiamiento y a tecnologías modernas. Sin embargo, ésta sólo representa el 6% de las unidades productivas agrícolas del país. El 94% restante corresponde a otro tipo de agricultura que consiste en cultivos pequeños y familiares, cuya principal función es el autoconsumo. A diferencia de los sistemas modernos, **esta agricultura tiene acceso limitado a financiamiento formal y tecnologías.** Muchos de los grandes avances del mundo moderno no han llegado a este tipo de agricultores.

Son dos las principales razones por las cuales los pequeños productores no tienen fácil acceso a tecnologías modernas de producción agropecuaria.

En primer lugar, muchos productores viven en comunidades dispersas adonde no es fácil llegar. En segundo lugar, la mayoría son muy pobres y no tienen posibilidades de crédito. Sólo el 7% de los productores cuentan con opciones de financiamiento formal y apenas un 4% reportan ahorros. Las empresas proveedoras no ven entonces oportunidades atractivas en el campo. Después de todo, ¿para qué hacer un esfuerzo por penetrar zonas rurales, si los productores no tienen recursos ni cuentan con posibilidades formales de financiamiento para adquirir tecnologías?

A través del Programa de Apoyos Directos para la Creación de Iniciativas Agroalimentarias Rurales (CRIAR), el Sector de Infraestructura (INE) del Banco Interamericano de Desarrollo se planteó un reto: aumentar el acceso a tecnologías agropecuarias para ayudar a los pequeños productores a incrementar su productividad, ingreso y niveles de seguridad alimentaria.

A través del Programa de Apoyos Directos para la Creación de Iniciativas Agroalimentarias Rurales (CRIAR), el Sector de Infraestructura del BID se planteó un reto: aumentar el acceso a tecnologías agropecuarias para ayudar a los pequeños productores a incrementar su productividad, ingreso y niveles de seguridad alimentaria.

Pero también hay otros problemas. En muchos casos los pequeños productores no tienen información sobre cómo adquirir u operar tecnologías que son relativamente fáciles de usar y que pueden ayudarlos a aumentar su productividad.



Cómo decidió el BID abordar este problema, o por qué CRIAR es como Uber.

En 2011, el BID y el gobierno de Bolivia decidieron implementar un plan inusual: fomentar un mercado de tecnologías al que tuvieran acceso los más pobres. ¿Cómo?

A través de ferias tecnológicas que juntan a las empresas proveedoras con los pequeños productores; creando un espacio para propiciar un encuentro entre la oferta y la demanda.

El programa, ejecutado entre 2011 y 2015, superó las expectativas. La productividad agrícola y el ingreso de los beneficiarios aumentó notablemente a causa del programa, induciendo mejoras importantes en materia de seguridad alimentaria. De hecho, dados los positivos resultados, el Gobierno decidió



Cuadro II

¿Cómo se mide la seguridad alimentaria?

Para medir la seguridad alimentaria de los hogares beneficiarios del Programa de Apoyos Directos para la Creación de Iniciativas Agroalimentarias Rurales (CRIAR), se utiliza el índice de seguridad alimentaria desarrollado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés), basado en la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). El índice consiste en una lista de 15 preguntas que a través de valoraciones objetivas (número de comidas por día) y subjetivas (preocupación por la falta de alimentos) miden el grado de accesibilidad a alimentos de los hogares.

A nivel agregado por municipios, la seguridad alimentaria se mide utilizando el Mapa de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria (VAM, por sus siglas en inglés), una metodología desarrollada por el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas para establecer el grado de vulnerabilidad alimentaria de una determinada población y/o territorio. Dicho índice categoriza a los municipios en tres niveles: (VAM=1: baja seguridad alimentaria; VAM=2: media; VAM=3: alta).



poner en marcha una segunda fase del programa en 2015.

Como los productores cuentan con escasos recursos, el programa tiene otro aspecto clave: la entrega de bonos no reembolsables que financian 90% del costo total de cada tecnología. Con estos bonos, se estimula una demanda que atrae a las empresas proveedoras. A las ferias llegan entonces los proveedores con sus tecnologías y los productores con sus bonos. Como en cualquier mercado, los productores recorren la feria y escogen los equipos que mejor se amolden a sus necesidades. Nadie decide por ellos. Entre estas tecnologías se cuentan sistemas de riego, molinos multipropósito, silos, picadoras de forraje, carpas solares y gallineros avícolas.

Hasta cierto punto, la plataforma es como la de Uber, la innovadora empresa que ha revolucionado el transporte urbano. Los fundadores de Uber se dieron cuenta de que existía una demanda por un servicio de taxi más barato, rápido y eficiente. También se dieron cuenta de que existía una enorme oferta de automóviles de uso personal que

A las ferias llegan entonces los proveedores con sus tecnologías y los productores con sus bonos. Como en cualquier mercado, los productores recorren la feria y escogen los equipos que mejor se amolden a sus necesidades. Nadie decide por ellos.



podían ser utilizados como taxis. ¿Qué hicieron entonces? Crearon una aplicación de teléfono móvil, que sirve como plataforma para unir a la oferta y la demanda.

Por supuesto, la plataforma de Uber no es sólo la aplicación telefónica, sino también un conjunto de reglas de juego que todos los involucrados en la transacción deben seguir. Y en este sentido CRIAR también se parece a Uber. Para que el programa funcione se debe diseñar cuidadosamente un proceso con varias etapas. Se deben definir las reglas de juego y delimitar claramente las funciones y obligaciones de cada actor. Se deben seleccionar a los municipios y personas que el proyecto va a beneficiar, procurando que éstos sean los más necesitados. Se debe elaborar un menú de tecnologías, y establecer mecanismos de verificación y evaluación.

Seleccionando a los beneficiarios.

El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) de Bolivia, fue el encargado de implementar CRIAR a través de la Unidad de Coordinación y Ejecución del Programa (UCEP). La responsabilidad del BID, a través de su División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Gestión de Riesgos por Desastres (RND), fue financiar, diseñar, apoyar la ejecución y supervisar el proyecto.

Una de las primeras tareas fue definir quiénes serían los beneficiarios y cómo se elegirían. Para ello se decidió que en su primera fase el programa abarcaría 33 municipios y 1.355 comunidades en cinco departamentos, todos con altos niveles de pobreza y vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. En la selección de los municipios también se tomó en cuenta la capacidad productiva agrícola y consideraciones logísticas para simplificar y minimizar los costos de implementación.

Para elegir a los beneficiarios dentro de cada municipio y comunidad también se establecieron criterios de elegibilidad. Entre los más importantes se encuentran ser un pequeño productor cuya principal fuente de sustento es la agricultura o la ganadería; tener un documento de identidad vigente; y tener más de 18 años de edad. También se prohibió la inscripción de más de un beneficiario por familia.

Lamentablemente, el programa no puede llegar a todos los municipios que cumplen con los requisitos de elegibilidad. Ya que esto puede abrir un espacio para la discrecionalidad en la selección, en la segunda fase del programa se decidió elegir a los municipios a través de una selección aleatoria entre los municipios elegibles.

Menú de tecnologías.

El criterio de selección de las tecnologías fue tan importante como el de los beneficiarios. La intención era encontrar un número limitado de 10 o 12 tecnologías de bajo costo y alto potencial de impacto, que simplificara la elección del productor y la logística del programa.

El primer criterio fue la utilidad de las tecnologías para cada área geográfica atendida: las condiciones del altiplano son diferentes a las de los valles interandinos y las de los valles son diferentes a las de las tierras bajas, por lo cual el abanico de tecnologías ofrecidas en las ferias debía adaptarse según las condiciones particulares a cada zona.

El segundo criterio importante fue seleccionar sólo tecnologías “neutrales”: equipos versátiles que sirvieran para muchas actividades agropecuarias y beneficiaran a un grupo grande de productores. Los sistemas de riego por aspersión son un buen ejemplo de un equipo “neutral”. Esta tecnología sirve para el cultivo de muchos productos y se amolda a las condiciones de las diferentes regiones del país.



Cuadro III

Etapas del programa

1. Socialización: La Unidad de Coordinación y Ejecución del Programa (UCEP) contacta a los líderes y miembros de la comunidad seleccionada para dar información sobre el programa y explicar a los productores los beneficios de participar. Se elabora un listado con los potenciales beneficiarios del programa y con la ayuda de las comunidades y las autoridades locales se verifica que todos los inscritos cumplan con los requisitos de elegibilidad. Se entrega a cada beneficiario un bono no-reembolsable que financia el 90% del costo total de la tecnología a adquirir. El costo máximo por tecnología es equivalente a US\$1.000, por lo que el programa financia máximo US\$900 por beneficiario.

2. Ferias tecnológicas: en un lugar centrado, adonde puedan llegar sin excesiva dificultad los beneficiarios, se realiza una feria donde las empresas proveedoras llevan sus tecnologías y los beneficiarios sus bonos. En la feria, que dura en promedio tres días, los productores ven las tecnologías y se informan sobre ellas. Luego intercambian una de ellas por el bono, pagan el 10% del precio del equipo y firman un contrato con la empresa proveedora. La empresa tiene un plazo de 45 días para entregar la tecnología.

3. Asistencia técnica: después de la entrega, un técnico visita a cada productor y lo asiste en la instalación, uso y mantenimiento de la tecnología. También lo instruye sobre cómo sacarle el máximo provecho.

4. Verificación: un equipo se encarga de visitar a cada productor para confirmar la entrega y el buen funcionamiento de la tecnología, y para asegurarse de que recibió una adecuada asistencia técnica.

5. Pago final: después de la verificación, la empresa proveedora recibe el pago final por los equipos suministrados.

Los retos de la implementación.

CRIAR conllevó múltiples desafíos. Por ejemplo, se subestimó inicialmente el tiempo que tomaría completar la etapa de socialización, pues no se calculó adecuadamente cuán difícil sería llegar a comunidades de productores. Estas comunidades están alejadas unas de las otras y no son fáciles de acceder, sobre todo en épocas de lluvia.

Este problema no fue difícil de solucionar, pero otras complicaciones sí lo fueron. Para llevar adelante el proyecto hubo que alinear intereses a veces contradictorios, lidiar con una multiplicidad de actores y luchar contra corrientes culturales como el machismo en las zonas rurales.

1. Ganar la confianza de los pequeños productores

La UCEP del proyecto confrontó un primer gran desafío cuando sus miembros se acercaron a los pequeños productores, en la etapa de socialización: la desconfianza. Bajo CRIAR, si el productor quiere adquirir una tecnología, debe cubrir el 10% del costo total. Ese monto, que oscila entre US\$80 y US\$100, es una suma importante para un pequeño productor boliviano. La UCEP calcula que este monto representa entre el 25 y el 35% del ingreso anual agrícola de estos hogares.



Para llevar adelante el proyecto hubo que alinear intereses a veces contradictorios, lidiar con una multiplicidad de actores y luchar contra corrientes culturales como el machismo en las zonas rurales.

La inversión, pues, implica un enorme sacrificio y los productores no tienen la certeza de que el equipo va a funcionar, se les va a entregar o lo van a saber utilizar adecuadamente.

Por estas razones la UCEP tuvo que hacer una intensa labor de socialización para informar a los productores sobre el proyecto y ganarse su confianza. Lo primero que se hizo fue contactar a los gobiernos municipales y líderes locales respetados en las comunidades. A ellos se les explicaba que CRIAR era una iniciativa que contaba con el apoyo institucional

del Estado boliviano y financiamiento del BID. Se realizaron muchos talleres de socialización, algunos liderados por los propios miembros de la comunidad que ya habían sido persuadidos sobre la seriedad y beneficios del proyecto.

En los talleres se enfatizó que la inversión no era una apuesta riesgosa, ya que las tecnologías tenían una garantía mínima de un año, e incluían asistencia técnica personalizada para aprender a usarlas y sacarles el máximo provecho.

Nada de esto, sin embargo, fue tan eficaz como el efecto demostración. Cuando las primeras ferias se realizaron y los productores comenzaron a recibir y utilizar sus tecnologías, la voz se regó en otras comunidades y la desconfianza se evaporó. En 2011, cuando se inició el proyecto, se canjearon 600 bonos. En 2012 el número ascendió a 5,300. Conforme avanzaba el proyecto, la UCEP comenzó a recibir decenas de cartas de municipios que pedían ser incluidos en el proyecto.

El arranque, pues, fue lo más difícil. Pero cuando se demostró que el proyecto era serio y las tecnologías efectivas, la participación de los productores dejó de ser una preocupación.

II. La selección de las empresas proveedoras

A las empresas proveedoras no fue tan difícil convencerlas de sumarse a CRIAR, pero al inicio también hubo desconfianza. La razón no era muy distinta a la de los productores: temor a que la otra parte no cumpliera; a no recibir los pagos o recibirlos con retraso.

Vencer la desconfianza, sin embargo, fue tarea fácil porque la UCEP contaba con un poderoso argumento: el BID ya había aprobado recursos para el proyecto. Al igual que con los beneficiarios, también se realizaron talleres para informar y generar confianza. Se incorporó en el esfuerzo a los proveedores que ya creían en el proyecto, para que ellos mismos convencieran a sus colegas. Poco a poco los empresarios fueron pasando de la desconfianza al entusiasmo.



Otro reto fue encontrar a suficientes empresas con capacidad para proveer las tecnologías en las ferias y entregarlas a los productores dentro del plazo previsto. El reto era doble. Primero, se debían conseguir empresas sólidas con la capacidad de cumplir con sus obligaciones. Segundo, se debía encontrar un número óptimo de empresas participantes, suficientemente bajo para no diluir las ganancias individuales; y suficientemente alto para que nunca faltaran tecnologías y hubiese competencia en la oferta. Sin competencia se corría un mayor riesgo de que los proveedores abusaran con los precios y los términos del contrato.



III. La asistencia técnica

Una de las etapas más importantes del proyecto CRIAR es la asistencia técnica. Un técnico visita a cada productor después de la entrega y lo asiste en la instalación, el uso y el mantenimiento del equipo, y le enseña a sacarle el máximo provecho. Los asistentes técnicos son como “los ojos” de CRIAR: verifican que el productor recibió la tecnología y la instaló correctamente, y además ayudan a utilizarla de la mejor manera posible.

Durante las primeras ferias algunas empresas fallaron. Algunas se retrasaban en las entregas por falta de planificación y capacidad logística, y otras no lograban reponer sus activos a la velocidad requerida para abastecer las ferias.

Por eso la UCEP decidió hacer un ajuste y comenzar a seleccionar a las empresas en base a tres criterios:

1. El número de tecnologías que una empresa puede ofrecer.
2. El tiempo que le toma a una empresa entregar e instalar un número determinado de tecnologías.
3. La velocidad de reposición de activos.

La UCEP también creó un mecanismo de fiscalización: el semáforo. A cada empresa se le ubica en rojo, amarillo y verde dependiendo del cumplimiento de sus obligaciones. A las empresas que están en rojo se les impide participar en futuras ferias y a las que están en amarillo se les limita el número de tecnologías que pueden vender en cada feria.

Ambos ajustes dieron excelentes resultados. Las empresas comenzaron a ser mucho más responsables en el cumplimiento de sus obligaciones.

Pero en la primera fase de CRIAR la asistencia técnica fue la principal falla. Desde las primeras ferias, se pudo ver que los asistentes técnicos no estaban haciendo bien su trabajo y que en el diseño del proyecto se subestimó cuán difícil sería asistir a los productores.

¿Cuáles eran los problemas? Por una parte, no se estaba siendo suficientemente exigente en la contratación de asistentes técnicos competentes. La idea de la asistencia era educar al productor no sólo sobre el uso de la tecnología sino sobre cómo insertarse en el mercado. Decirle, por ejemplo, cómo responder mejor a las exigencias de los mercados y dónde podría vender sus cultivos. Y este objetivo no se estaba cumpliendo. Además, en el diseño de la asistencia técnica no se planificó dedicar un número suficiente de horas a actividades de entrenamiento.

También hubo fallas en la evaluación de la asistencia. En la primera fase la evaluación no se basaba en qué aprendía el productor sino cuántas horas de entrenamiento había recibido. Pero un productor bien podía pasar horas con un asistente técnico y aprender poco.

Finalmente, las sesiones eran tan largas que los productores a veces no se podían dar el lujo de asistir, pues no trabajar un día muchas veces significa no comer. Por eso era difícil para ellos dedicarle seis horas de una jornada a la asistencia técnica.

La UCEP hizo ajustes importantes y corrigió algunas de las fallas durante la primera fase. Se especificó cuál sería exactamente la misión del asistente técnico y se dividió su asesoría en tres módulos: uso de la tecnología, buenas prácticas agrícolas y buenas prácticas ambientales. También se ajustó el método de evaluación de los asistentes. En vez de hacerlo en base al número de horas, se comenzó a hacer en base a los conocimientos adquiridos por los productores.

Sin embargo, la asistencia técnica continúa siendo un reto. De hecho, en la segunda fase de CRIAR se rediseñó este componente. Al productor se le asistirá durante un período más largo. También se enseñarán prácticas de diversificación de cultivos y uso de insumos, y se buscará fomentar la gestión asociativa entre los diferentes productores. La asistencia técnica fomentará además la participación de la mujer en el uso de las tecnologías. En otras palabras, se proveerá una asistencia técnica mucho más integral.

En la segunda fase de CRIAR, La asistencia técnica fomentará la participación de la mujer en el uso de las tecnologías.



Cuadro IV

Atacando el problema de la inclusión de género

La baja participación de las mujeres fue una de las grandes sorpresas de CRIAR. En parte la razón es la discriminación contra la mujer, que todavía persiste especialmente en las zonas rurales del país. Una de las expresiones de la discriminación de género es que en el campo muchas mujeres no poseen documento de identidad, que constituye uno de los requisitos de elegibilidad del programa.

Con la colaboración de las autoridades municipales, la UCEP coordinó con otras agencias gubernamentales para proveer cédulas de identidad a hombres y mujeres. Pero enseguida se dieron cuenta de que esto era sólo una parte del problema y que también se debía incorporar a la mujer en la toma de decisiones.

En la compra de la tecnología, por ejemplo, la opinión de la mujer debe ser tomada en cuenta. Los hombres a veces migran estacionalmente por razones de trabajo. En esos períodos las tecnologías corren el riesgo de quedar en desuso. ¿Por qué entonces no se adquiere una tecnología que pueda ser usada por hombres y mujeres por igual, durante todo el año? Es menos probable que el hombre se plantee estas preguntas si él solo, sin la participación de su esposa, decide qué tecnología adquirir.

Aún queda mucho trabajo por hacer y uno de los grandes objetivos de la segunda fase de CRIAR es promover una mayor participación de la mujer. La nueva fase del programa contempla repuntar los esfuerzos de identificación, actividades de socialización para incorporar a más mujeres, y recopilar mejores datos e indicadores de participación, desagregados por sexo.

Más importante aún, cuando se trate una parejas o matrimonio, el bono se hará en nombre de ambos. Este ajuste permitirá que ante la ley la mujer sea también dueña de la tecnología y pueda recibir la asistencia técnica que le permitirá aprender a utilizarla adecuadamente.



Los resultados.

CRIAR tenía un objetivo específico: **aumentar los ingresos y fortalecer la seguridad alimentaria de los pequeños productores a través de la promoción de tecnologías que aumenten su productividad.**

Hacia finales de 2013 se realizó [una rigurosa evaluación para medir el impacto del programa](#). Los resultados fueron positivos. Gracias a CRIAR el ingreso de los productores aumentó de manera significativa. La participación en el programa resultó en un incremento del 36% del ingreso agrícola neto anual de cada hogar, que equivale a USD1.667.

El aumento en el ingreso acarrió mejoras importantes en materia de seguridad alimentaria. Según la evaluación del proyecto, la probabilidad de alcanzar la seguridad alimentaria es entre 20 y 30% mayor entre los beneficiarios de CRIAR.

Previsiblemente, la explicación de estas mejoras es un aumento considerable en la productividad. La evaluación muestra que la participación en CRIAR incrementa el valor anual de la producción por hectárea en un 92% en promedio.

CRIAR también superó las expectativas en los niveles de participación. La meta inicial de la primera fase era intercambiar unos 13 mil bonos. Al final se canjearon más de 20 mil.

Las grandes lecciones.

Buscar espacios para la eficiencia

¿Cuál era el enfoque alternativo al proyecto CRIAR? ¿Qué otra cosa se podía hacer para asistir a los pequeños productores? Este ejercicio mental nos ayuda a comprender mejor las ventajas de CRIAR.

Bajo un programa tradicional, el Estado quizá hubiese adquirido masivamente tecnologías para entregar a los productores. Ello requeriría un enorme aparato institucional, con una fuerte carga de trabajo para el Estado, miles de funcionarios desplegados por todo el país, creación de oficinas regionales y grandes procesos licitatorios. El costo de la operación habría sido cuantioso, y la probabilidad de éxito se vería mermada por posibles fallas de capacidad institucional.



Por esta razón se buscó un enfoque alternativo: una solución de alto impacto, bajo costo y fácil implementación. Las ventajas son muchas. En comparación a un programa de subsidio tradicional, el costo de CRIAR es muy bajo. No se necesita un gran número de funcionarios y recursos institucionales, y las tecnologías son relativamente baratas, sobre todo si se considera el efecto positivo en la vida de los productores.

CRIAR es además un mecanismo eficiente y transparente de asignar tecnologías. Bajo un enfoque alternativo el Estado habría podido adquirir, por ejemplo, 10 mil picadoras. Pero si la demanda no resultase suficiente, las máquinas se habrían desperdiciado, o habrían sido asignadas a productores que no las necesitan.

Hacer partícipes a todos los actores

Cuando el proyecto CRIAR se inició en 2011, el entusiasmo de los productores no era tan grande como lo fue en los años subsiguientes. En la primera feria en 2011 no asistieron muchos beneficiarios y se intercambiaron sólo 50 bonos.

Parte del problema era que mucha gente no asistía a las ferias, dado que algunos productores debían caminar cinco o seis horas para llegar. Por eso la UCEP decidió buscar vehículos para traer a los productores a la feria. Pero el presupuesto del programa no incluía el costo de esos vehículos, razón por la cual se recurrió a los municipios. Las autoridades locales prestaron camiones para ir a buscar a los productores. Los municipios también ayudaron a proveer cédulas de identidad a las mujeres. Y no sólo lo hicieron para asociarse al proyecto, también porque les convenía tener un registro actualizado de sus habitantes.

A los productores también se les hizo partícipe. Ellos mismos, por ejemplo, participaban en verificación del listado de beneficiarios. Para entrar en el listado cada beneficiario debía cumplir con un conjunto

Se genera un sentido de pertenencia y responsabilidad sobre el funcionamiento del programa.

de requisitos de elegibilidad. Algunos de esos requisitos —un bono por familia, por ejemplo— son difíciles de verificar. Por eso las listas se hacen públicas y se incluye a la propia comunidad en el proceso de verificación; se genera un sentido de pertenencia y responsabilidad sobre el funcionamiento del programa, que fomenta la sostenibilidad del mismo.

Definir las reglas de juego y considerar los incentivos

Mientras más claras sean las reglas de juego y mejor definidas estén las funciones, menos espacio hay para el error y la improvisación. Por tanto a las empresas se les debe especificar sus derechos y obligaciones legales, administrativas y técnicas. Cómo van a

cobrar, en qué plazo, qué deben hacer para recibir el pago. También establecer *a priori* los requisitos a cumplir. A los asistentes técnicos se les debe aclarar el alcance de sus funciones y a los productores se les debe informar sobre la garantía y la asistencia técnica personalizada.

Pero tan importante como esta labor es **diseñar un sistema que maneje inteligentemente los incentivos de los actores involucrados.**

Las empresas proveedoras, por ejemplo, tienen un poderoso incentivo para cumplir con sus obligaciones y entregar a tiempo las tecnologías: la posibilidad de ser excluidos de futuras ferias. Por eso la UCEP implementó el sistema del semáforo. La composición del pago también funciona como un incentivo: exigirle al productor cubrir 10% del costo de la tecnología aumenta las probabilidades de que seleccione la tecnología adecuada y le saque el máximo provecho.



El futuro de CRIAR y el reto de la sostenibilidad.

En el corto plazo CRIAR ha sido un proyecto exitoso: los productores han incrementado su productividad y sus ingresos, y los indicadores de seguridad alimentaria han mejorado. Pero ¿qué garantiza que en cinco años los productores sigan utilizando las tecnologías? ¿Qué pasa si los equipos se dañan y los agricultores no tienen recursos para reponerlos? ¿Contarán ya con un ingreso suficiente para ellos mismos cubrir el costo total de una tecnología? ¿Pueden mantenerse los logros más allá de la existencia del programa?

Desde el inicio, la sostenibilidad del programa ha sido una de las prioridades de CRIAR. Al cobrar a los beneficiarios el 10% del costo de la tecnología, se intenta hacer más probable que el productor utilice y aprecie el equipo, y menos

En el corto plazo CRIAR ha sido un proyecto exitoso: los productores han incrementado su productividad y sus ingresos, y los indicadores de seguridad alimentaria han mejorado.

probable que lo venda o lo abandone al primer percance.

CRIAR además busca un cambio de mentalidad entre los pequeños productores. No sólo busca ayudarlos a adquirir la tecnología, también mostrarles los beneficios de invertir para incrementar su productividad. El programa enseña a los productores que se puede aspirar a producir más y con mayor eficiencia. Algunos beneficiarios han dicho que CRIAR les ha demostrado que se puede vivir más allá del día a día. Se puede ahorrar, planificar y tener mayores ambiciones que simplemente sobrevivir.

Esta aspiración de sostenibilidad también impulsó la creación de la Red de Servicios: en los municipios beneficiarios, la UCEP capacitó a uno o dos miembros de cada comunidad para llevar a cabo la reparación de los equipos.

La asistencia técnica y la verificación también son parte de este esfuerzo. De hecho, fortalecer la asistencia técnica es una de las principales prioridades de la segunda fase. Se reforzará la capacitación sobre las buenas prácticas agrícolas y ambientales. Y la labor de acompañamiento de los asistentes se extenderá para cubrir un período más largo del ciclo agrícola. Las diferentes fases de un cultivo pueden extenderse por periodos de varios meses, y la idea es que el productor se sienta acompañado durante todo el proceso. CRIAR sigue el modelo de lo que en la literatura se conoce como un “subsidio inteligente”, dado que tiene cinco características básicas: (i) se enfoca en atender a la población más vulnerable; (ii) tiene una duración específica, o una estrategia de salida clara, dado que cada agricultor puede acceder al subsidio una sola vez ; (iii) funciona de

acuerdo a reglas de juego transparentes y claramente establecidas; (iv) es “neutro” en el sentido de que no beneficia a productores de un cultivo específico; y (v) incluye un riguroso sistema para su monitoreo y evaluación.

Pero es preciso destacar que programas de subsidios como CRIAR tienen límites.

Para lograr avances más significativos se necesita invertir en bienes públicos que, al contrario de los subsidios focalizados, benefician indiscriminadamente a toda la población.

Además, la necesidad de ofrecer respuestas multisectoriales es vital. Por ejemplo, la inversión en infraestructura de transporte también es clave para la comercialización. De nada sirve aumentar la producción a través de programas como CRIAR si no hay carreteras adecuadas para llevar los productos. Asimismo, la inversión en investigación y desarrollo tecnológico y el acceso a la electricidad y al agua deben ser vistos como objetivos prioritarios.

Por lo tanto, aunque la experiencia de CRIAR debe llevarnos a repensar los programas de subsidios, no debe hacernos reconsiderar la importancia de la inversión en los bienes públicos.



Visita la web

<https://vimeo.com/42645466>

para ver un vídeo sobre el proyecto CRIAR.



