
CONOCIMIENTO Y CAMBIO EN POBREZA RURAL Y DESARROLLO

Rimisp- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

El proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo, busca contribuir a mejorar estrategias, políticas e inversiones nacionales y subnacionales con foco en la pobreza rural, en cuatro países de América Latina: Colombia, Ecuador, El Salvador y México. El proyecto es ejecutado por RIMISP, Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural, y financiado por el Fondo internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el International Development Research Center (IDRC, Canadá).

I. ANTECEDENTES

La pobreza en las zonas rurales de América Latina y el Caribe ha probado ser muy persistente. Desde comienzos de los años ochenta, la reducción de la pobreza ha sido errática y lenta, con poco efecto en la extrema pobreza; la severidad de la pobreza es la misma o mayor; la inequidad en los ingresos y en las oportunidades es alta y permanece constante. La crisis económica actual y la retirada del Consenso de Washington, ofrecen una oportunidad para iniciar una nueva época para el desarrollo rural y para las estrategias y políticas de reducción de la pobreza rural.

A pesar de algunas experiencias exitosas, durante los 25 años que van desde comienzos de los años ochenta, la cantidad de pobreza rural en América Latina y el Caribe se redujo en sólo 8 millones y la incidencia de pobreza rural bajó de un 60% a un 54%. La cantidad de personas en extrema pobreza (es decir, incapaces de alimentarse por sus propios medios) se redujo en sólo 5 millones en el mismo período, y la tasa de extrema pobreza apenas bajó de un 33% a un 29%. Según la CEPAL, cálculos iniciales indican que la crisis aumentará la incidencia de la pobreza en más de un 10%. La severidad de la pobreza rural tampoco se ha reducido; en los ochenta, por cada persona en pobreza no extrema, existían 1,2 individuos en extrema pobreza y a comienzos del nuevo siglo, el porcentaje era exactamente el mismo. América Latina tampoco ha logrado mejorar el manejo de la distribución de los ingresos desde comienzos de los años ochenta; en América Latina están 14 de los 20 países con mayor inequidad de ingresos del nuevo siglo, y comparando los 80s con los primeros años del nuevo siglo, la inequidad de los ingresos rurales (medida por el coeficiente de Gini) ha empeorado en cinco de los cuatro países de América Latina en los cuales existen datos comparables. La desigualdad de oportunidades también se ha mantenido muy alta; de hecho, el coeficiente de Gini en cuanto a distribución de territorios

es peor que las peores medidas pre-existentes. La desigualdad entre géneros es inusualmente alta; incluso en países con indicadores de desarrollo humano relativamente altos, la brecha de ingresos entre mujeres y hombres oscila entre 0,32 y 0,63, a lo largo de los 9 países de América latina y el Caribe. Afrolatinoamericanos e indígenas están constantemente entre los sectores más pobres de la población en todos los países; por ejemplo, en Guatemala, el porcentaje de pobreza entre los hogares indígenas es del 74%, mientras que entre la población no-indígena es de 38%. Es bastante evidente que las estrategias y políticas de los últimos 25 años no han logrado su propósito y que son necesarios nuevos enfoques. La crisis abre una oportunidad para actuar al respecto.

Este proyecto forma parte de un programa de desarrollo de capacidades y asesoría en políticas basado en investigación para el crecimiento económico rural, la inclusión social y la gobernanza ambiental responsable, llamado "Programa Dinámicas Territoriales Rurales". Este es un gran programa de 5 años de duración (2007-2012) financiado principalmente por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, de Canadá (IDRC), que cuenta también con aportes del Programa de Cooperación de Nueva Zelanda (ex Agencia de Nueva Zelandia para el Desarrollo y la Ayuda Internacional) y otras agencias que participan en actividades específicas. El programa contribuirá con nuevas estrategias y puntos de vista para el desarrollo rural, que hagan una diferencia en términos de crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad medioambiental. Se trata de una iniciativa activa en 11 países, incluyendo los cuatro que son parte de este proyecto. El programa es una de las propuestas público-privadas para el desarrollo rural de alcance regional más grande e influyente en América Latina y el Caribe. Involucra 174 organizaciones, que incluyen gobiernos nacionales y provinciales, periodistas de los principales periódicos de América Latina y el Caribe, asociaciones del sector privado, organizaciones y movimientos sociales, centros de investigación, universidades y centros de estudios, así como las principales organizaciones no gubernamentales.

II. FUNDAMENTOS Y ÁMBITO TEMÁTICO

El proyecto busca influir sobre el escenario en que se configuran las estrategias y políticas de superación de la pobreza rural, para contribuir a incrementar los activos de los hogares pobres y mejorar el entorno socioeconómico y político en que viven y trabajan las personas en situación de pobreza. El propósito es lograr estos objetivos mediante un análisis de políticas basado en evidencias y aprendizaje, diálogo de políticas, apoyo a la implementación de políticas y llamados a la concientización pública respecto de la importancia del tema.

Se parte de la premisa de que la reciente crisis económica y financiera acelerará el reemplazo de las estrategias de reducción de la pobreza vigentes desde los años ochenta en un continente compuesto

principalmente de países de ingreso medio¹. Dichas estrategias, inspiradas en el Consenso de Washington, se han centrado en el apoyo de regiones, hogares y empresas rurales “viables”, a través de programas y políticas de desarrollo económico, dejando la inmigración, el bienestar social y las redes de protección social como alternativas de política para la gran mayoría de los pobres y, generalmente, para aquellos que se estima que carecen de una ventaja económica competitiva. Desde los años ochenta, el desarrollo rural en América Latina y el Caribe, y particularmente su componente de desarrollo económico, perdió su foco en la pobreza. La realineación en curso nos abre la mejor oportunidad en 25 años de promover estrategias y políticas más comprensivas y efectivas de desarrollo pro-pobres. La región está constantemente buscando alternativas. Una oportunidad ha surgido a partir de esta crisis, y esta iniciativa busca explotarla.

El proyecto apoyará las iniciativas de desarrollo rural (incluidas las operaciones del FIDA en los países): (a) fortaleciendo sus vínculos con nuevos e influyentes socios públicos y privados; (b) proporcionando análisis claros y relevantes de tendencias y asuntos que afectan la pobreza de distinta forma; (c) permitiendo una mayor comprensión de las estrategias de sobrevivencia de los pobres en diferentes contextos de desarrollo; (d) implementando procesos de aprendizaje y gestión de conocimientos “de abajo hacia arriba”, para sistematizar y sintetizar las experiencias que sirvan de insumo a los procesos de políticas; (e) destacando nuevas oportunidades y haciendo visibles las restricciones para los proyectos de desarrollo rural (incluyendo algunos de potencial interés para FIDA) que surjan de los procesos de políticas; (f) apoyando y creando un ambiente más favorable para los Equipos de Gestión de Programa FIDA en cada país, así como para sus operaciones.

Gracias a los resultados del proyecto, el FIDA y otras agencias de desarrollo tendrán la oportunidad de: (a) sintetizar e incrementar la pertinencia política de su experiencia práctica en la región, (b) reforzar la relevancia social y política de sus operaciones, así como la calidad de sus estrategias regionales y de país, (c) construir asociaciones con nuevos actores públicos y privados que influyen crecientemente en la formación de estrategias, políticas e inversiones vinculadas con la pobreza rural; (d) identificar factores determinantes para incrementar la efectividad e innovación de sus prácticas; (e) mejorar sus vínculos con las redes regionales que poseen capacidades técnicas y políticas que pueden ser movilizadas a favor de la superación de la pobreza rural y como medio de reforzar la sustentabilidad del proyecto.

La agenda de trabajo con que se comprometerá el proyecto será definida y acordada en cada país, de modo tal de asegurar que esta agenda sea definida “de abajo hacia arriba”. No obstante, el proyecto argumentará a favor de incluir algunos temas que son pertinentes a toda América Latina y el Caribe (y en algunos casos, a otras regiones en desarrollo), de modo tal que las lecciones aprendidas en los cuatro países puedan servir de insumo para los procesos de políticas que tengan lugar en cualquier otra región. Cuatro asuntos cobran particular interés como proposiciones iniciales para ser puestas a

1) Esta fue la conclusión final de un Taller efectuado en Abril 2009 sobre “La crisis y la pobreza rural en América Latina: impacto y oportunidades”, financiado por el FIDA”. El Taller se basó en el trabajo de análisis hecho en 11 países de América Latina y el Caribe.

consideración de nuestros socios locales: (a) la necesidad de complementar los Programas de Transferencia Condicionada de ingreso (PTC) con la preocupación más amplia por el desarrollo económico; (b) el rol de la agricultura familiar campesina en la seguridad alimentaria, particularmente a nivel regional y local; (c) apalancar las preocupaciones y expectativas de calidad de vida de la clase media, con la necesidad de generar nuevas oportunidades de ingreso y empleo para los pobres rurales; (d) mejorar la coordinación de los gobiernos nacionales, regionales y locales, y su capacidad para establecer alianzas público-privadas, particularmente a nivel territorial.

En México, Colombia y Ecuador, **los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso** (PTC) se han convertido en la principal estrategia de alivio de la pobreza. El proyecto busca mostrar qué alternativas existen a los PTC como estrategia de superación de la pobreza, basadas en desarrollar la base de activos y capacidades de los pobres. Muy probablemente éste sea uno de los asuntos más críticos de definición que viene después de la disolución del Consenso de Washington. Por ejemplo, ¿podemos discutir y crear las condiciones políticas para poner a prueba nuestro argumento acerca de que esta nueva estrategia puede ayudar exitosamente cada año al 2% de los hogares pobres a superar la línea de la pobreza de manera sostenida en el tiempo, sobre la base del esfuerzo y trabajo propios?

En todos estos países hay regiones donde los hogares rurales enfrentan una situación de inseguridad alimentaria, en algunos casos a niveles dramáticos. Datos oficiales recientes muestran, por ejemplo, que la pobreza alimentaria ha aumentado en México como resultado de la crisis en curso; esta tendencia está localizada en algunas regiones del país. Durante los últimos 25 años, las estrategias y políticas de seguridad alimentaria han sido muy escépticas a la contribución potencial de la **agricultura familiar campesina**. La postura predominante fue que el libre comercio y la teoría de ventajas comparativas aportarían las bases para la seguridad alimentaria a nivel nacional, regional y local. El debate ahora está abierto, debido al hecho evidente de que esta teoría no funcionó para muchos (países, regiones, comunidades y hogares), pero también gracias a la experiencia exitosa de países como Brasil, que invirtieron con éxito en el desarrollo de la agricultura familiar.

Una de las características distintivas de los países de ingresos medios es la creciente importancia de las clases medias urbanas en la definición de la agenda y los presupuestos públicos. Por mucho tiempo, el desarrollo de la **clase media** urbana y de los sectores rurales fue considerado como mutuamente excluyente: las políticas de desarrollo intentaron hacer que la gente dejara de ser rural, pobre y atrasada para pasar a ser urbana, de clase media y moderna. Tal conceptualización del ciclo de desarrollo ya no se mantiene, e incluso en los países más “urbanos” y de “clase media” en América Latina y el Caribe se comprende la importancia y la necesidad de contar con un sector rural vibrante, manteniendo un desarrollo equilibrado en lo económico y social, y sustentable en lo medioambiental. Un impulsor ha sido el hecho de que países como Brasil, México o Argentina, aun con sus economías grandes y diversificadas, continúan dependiendo de la producción y exportación agrícola como motor de su crecimiento económico.

Un segundo impulsor ha sido la creciente importancia política que adquiere la temática medioambiental y de calidad de vida, incluyendo el hecho de que, como señala el galardonado novelista mexicano Carlos Monsivais: *“El espacio local será cada vez más importante porque en estos tiempos de globalización, es el único espacio donde los individuos pueden ser protagonistas”*. Identidad, conservación de nuestro patrimonio cultural, protección del medioambiente para nuestros hijos y nietos, mitigación y adaptación a los cambios climáticos... éstos ya no son asuntos políticos marginales. Sobre cada uno de ellos las sociedades rurales tienen mucho que decir, y sobre todo, mucho que ofrecer a los extensos sectores urbanos de ingresos medios.

Finalmente, en los últimos 25 ó 30 años, la descentralización en América Latina y el Caribe ha avanzado de forma considerable, incrementándose el grado de responsabilidad de los gobiernos locales en la provisión de servicios básicos para los ciudadanos. Pero existe una creciente toma de conciencia de que se necesita una nueva generación de reformas, que no se enfoquen tanto en incrementar las atribuciones de un nivel de gobierno a expensas de otro, sino en lograr una mejor **coordinación entre los niveles de gobierno nacional, regional y local**, debate especialmente clave en el campo de las estrategias y políticas de desarrollo económico.

Sabemos que el desarrollo económico *localizado* requiere de la participación de actores públicos y privados que operen y tomen decisiones en diferentes niveles. Por ejemplo, con la creciente importancia que ha adquirido el sector privado en las economías de los países de ingreso medio de la región, las decisiones sobre el desarrollo de la economía local de muchas zonas rurales de América Latina y el Caribe se toman en salones de reuniones corporativos situados en la capital del país o en otros países. En la mayor parte de los casos, los gobiernos locales actuando de manera aislada carecerán de la masa crítica suficiente para influir sobre las tendencias económicas dominantes. Pero esto no ocurre sólo en materia económica; la misma preocupación existe en el debate sobre la calidad de la educación, o la provisión de infraestructuras cada día más sofisticadas y los servicios de TICs, por ejemplo. Se busca una nueva arquitectura institucional, partiendo de la premisa de que una mejor coordinación entre los distintos niveles de gobierno tendrá profundas implicancias en las oportunidades ofrecidas a los pobres rurales en el futuro.

III. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El proyecto busca mejorar las estrategias, políticas e inversiones nacionales y subnacionales con foco en la pobreza rural, a través del análisis de políticas, el diálogo político y el apoyo a la implementación de políticas –con un enfoque basado en la evidencia y en el aprendizaje–, en cuatro países de América Latina.

Los objetivos del proyecto son:

- a. Formar coaliciones de políticas hacia la pobreza rural, activas y efectivas en cuatro países.
- b. Mejorar la comprensión de la pobreza rural, generando un mayor grado de acuerdo entre los *policy makers* y otros *stakeholders*, acerca de los cambios prioritarios de la agenda hacia la pobreza rural y/o el diseño e implementación de estrategias, políticas e inversiones para la reducción de la pobreza rural.
- c. Implementar cambios en la agenda hacia la pobreza rural y/o el diseño e implementación de estrategias, políticas e inversiones para la reducción de la pobreza rural.
- d. Mejorar las capacidades de los equipos país y del *staff* operativo de FIDA para involucrarse en los procesos de políticas y para responder proactivamente a los marcos de políticas.

Para cumplir con estos propósitos se ha definido una estrategia que consiste en:

- a. Generar o apoyar el desarrollo de coaliciones políticamente independientes que trabajen por la reducción de la pobreza rural en cada uno de los cuatro países y que concuerden con los valores y objetivos estratégicos de FIDA;
- b. Movilizar la capacidad de análisis existente en las universidades de la región, centros de estudio, organizaciones de la Sociedad Civil y organizaciones no gubernamentales, para proporcionar análisis de políticas de alta calidad, y basados en evidencias, de forma que sean útiles a las necesidades y características de los procesos de políticas con impacto en la pobreza rural;
- c. Sistematizar y movilizar el conocimiento implícito de FIDA, extraído de la experiencia de sus operaciones, para su utilización en la discusión pública sobre asuntos político estratégicos de importancia para la pobreza rural;
- d. Estimular y apoyar procesos de diálogos amplios y no partidistas, que permitan visualizar o aumentar la visibilidad de las políticas y de la opinión pública frente a los problemas de importancia para la pobreza rural;
- e. Comprometer de manera sistemática y profesional a los periodistas de los principales periódicos, revistas, estaciones de radio y canales de TV relacionados con ediciones de corte económico, social y medioambiental en cada uno de los cuatro países, para proveerles de información de alta calidad y análisis relevantes en los que puedan confiar y utilizar en su trabajo;
- f. Proporcionar ayuda semilla (inicial) y apoyo al desarrollo de capacidades de los creadores de las políticas nacionales y subnacionales que deseen llevar a cabo iniciativas a favor de las políticas de pobreza rural;

- g. Facilitar el nexo de las operaciones de FIDA, sus equipos y personal de cada país en los procesos de políticas, así como desarrollar mecanismos de retroalimentación desde los procesos de políticas hacia las estrategias de país, operaciones y equipos de FIDA.

México, El Salvador, Colombia y Ecuador son los países piloto de esta iniciativa. Éstos han sido priorizados por las siguientes razones: (a) un tercio de la población rural pobre y en situación de extrema pobreza de América Latina y el Caribe vive aquí, (b) experiencias recientes indican que estos países están en búsqueda de nuevos mecanismos de alianza con organismos internacionales pro desarrollo; en particular, existe una demanda explícita por mayor participación en los procesos políticos que conlleven a mejorar las estrategias y políticas a favor de la disminución de la pobreza, (c) en dos de estos países se llevaron a cabo consultas sobre pobreza rural a través del proyecto FIDA “De Proyectos a Políticas Públicas: Una Plataforma de Gestión del Conocimiento para América Latina y el Caribe” –ejecutado por Rimisp el 2009–, que muestran que los procesos de políticas varían considerablemente de país en país, por lo que es posible aplicar distintos enfoques en distintos contextos.

Entre estos cuatro países se ha identificado un *grupo de referencia* de 835 municipios (Tabla 1): aquellos donde la pobreza es más alta que el promedio nacional, tanto en términos relativos (proporción de la población del municipio que es pobre) y absolutos (número de pobres). Los municipios seleccionados representan sólo el 8% del total en los cuatro países, pero albergan al 13,9% del número total de pobres en esos países. Estos municipios son rurales en términos de su demografía y de sus bases económicas y sociales. Claramente, éstas son zonas de alta prioridad para FIDA si se quiere alcanzar la meta y objetivos estratégicos para América Latina.

Tabla 1. Tipología de municipios con altos niveles de pobreza relativa y absoluta en México, El Salvador, Colombia y Ecuador

Tipo de municipio	Municipios* (N°)	Personas pobres (miles)	Municipios* (%)	Personas pobres (%)
<i>Tipo I – win-win</i> Crecimiento Económico con reducción de pobreza	149	2,694	1.4	2.0
<i>Tipo II – lose-win</i> No hay Crecimiento Económico pero si hay reducción de pobreza	148	1,645	1.4	1.2
<i>Tipo III – win-lose</i> Crecimiento Económico sin reducción de pobreza	59	2,482	0.6	1.9
<i>Tipo IV – lose-lose</i> No hay Crecimiento Económico ni reducción de pobreza	479	11,720	4,6	8.8
Total	835	18,541	8	13,9

*Parroquias en Ecuador.

Fuente: Programa Dinámicas Territoriales Rurales (www.rimisp.org/dtr/documentos)

Los 835 municipios difieren en un aspecto crítico: algunos han registrado crecimiento económico desde 1990, mientras que otros enfrentan estancamiento o decaimiento económico. Dado esto, los municipios del grupo referencia pueden ser clasificados en cuatro categorías que sugieren distintas políticas y estrategias: tipo I –win-win, municipios que desde 1990 han experimentado crecimiento económico y reducción de la pobreza (1,4% de los municipios y 2% de los pobres en los cuatro países); Tipo II- lose-win, municipios donde no hubo crecimiento económico, pero sí reducción de la pobreza, presuntamente debido a remesas y políticas de transferencia social (1,4% de los municipios y 1,2% de los pobres); Tipo III- win-lose, municipios que sí tuvieron crecimiento económico, pero no hubo reducción de la pobreza (0,9% de los municipios y 1,9% de los pobres); Tipo IV- lose-lose, municipios que no mostraron progreso en términos de crecimiento económico ni en reducción de la pobreza (4,6% de los municipios y 8,8% de los pobres).

El análisis de políticas, el diálogo y los procesos de apoyo propuestos por el proyecto referirán constantemente a estos cuatro grupos de municipios con altos índices de pobreza, testeando y probando analíticamente cuán diversas son las opciones de política e inversiones para la reducción de la pobreza en estos cuatro contextos diferentes. Por lo tanto, estos 835 municipios son un grupo de referencia con el cual el proyecto dialogará de manera permanente, para determinar sus prioridades y elaborar sus “entradas” al proceso de las políticas. Por supuesto, se espera que los pobres rurales y otros interesados de estos municipios sean participantes activos y directos en los procesos de las políticas².

Aunque para efectos de la implementación del proyecto no es factible que los 835 municipios se comprometan directamente (por restricciones financieras y de tiempo), se espera construir una muestra representativa usando criterios de equilibrio regional (dentro del país), inclusión de los pueblos indígenas, y regiones donde se han concentrado las operaciones de FIDA, de modo tal de invitar al 10% del grupo de referencia a participar activamente en el proyecto.

Interesa particularmente la articulación con las organizaciones de pobres rurales, el gobierno local y provincial y el sector privado local, en estos territorios. Esto dará lugar a la conformación de un grupo de entre 25 a 40 individuos en cada uno de los cuatro países, representando a sociedades rurales locales en los 835 municipios, que deberán resolver preguntas como: ¿cuáles son los puntos más importantes que se deben incluir en los procesos de políticas?, ¿qué estrategias y recomendaciones para políticas tienen sentido?, ¿cuál sería el impacto de las opciones X contra las opciones Y? Este diálogo directo con la población rural pobre y otros grupos interesados de las sociedades locales será complementado por análisis de políticas rigurosos y basados en evidencia empírica.

2) La identificación precisa de estos lugares ofrece al FIDA una oportunidad única de canalizar sus esfuerzos. Una de las actividades iniciales, y que forma parte del componente de análisis de políticas del proyecto, será identificar en cuáles de los 835 municipios están activos algunos de los proyectos que FIDA tiene actualmente en ejecución. Este análisis debería arrojar resultados muy interesantes para la estrategia país y programación de FIDA.

Componentes y Metodología del Proyecto

El proyecto se estructura en cuatro componentes, que se describen a continuación:

Componente 1 - Construcción de coaliciones

Participar en procesos de políticas requiere la colaboración entre actores que compartan ciertos valores y objetivos. En este caso, interesa en primer lugar, que compartan valores tales como el compromiso con los ideales democráticos y humanistas de Naciones Unidas; en segundo lugar, que manifiesten interés en participar de la creación de conocimiento y el diálogo para influir en las estrategias y políticas hacia el mundo rural. Es de esperar que entre los *stakeholders* interesados estén los mismos pobres rurales, a través de sus organizaciones y representantes.

Los tres elementos centrales de las coaliciones de políticas que serán creadas en cada país son: (a) un Grupo de Trabajo sobre Pobreza Rural (RPWG, por sus siglas en inglés), que proporcionará el poder de convocatoria y la dirección del proceso; (b) red de *stakeholders* de los municipios pertenecientes al grupo de referencia (véase la tabla 1), incluyendo las organizaciones de la población rural pobre, el sector privado local, los gobiernos municipales y provinciales, y; (c) los representantes de las 174 organizaciones que forman la red del Programa “Dinámicas Territoriales Rurales”. Podrán participar también otros interesados, dependiendo de las oportunidades específicas que abra el proyecto en cada país.

La coalición clave del proyecto es el Grupo de Trabajo sobre Pobreza Rural que será establecido en cada uno de los cuatro países. La responsabilidad del Grupo será incidir sobre la agenda gubernamental de los países para lograr la reducción de la pobreza rural. Será independiente y de base amplia. Estará compuesto por un pequeño grupo de personalidades políticas y académicas, con acceso real a los responsables de la toma de decisiones más influyentes, respetados en distintos círculos políticos y sociales, comprometidos con reducir la pobreza rural, y que adhieren a la necesidad de invertir en los pobres y en las regiones donde éstos viven, de modo que puedan salir de la pobreza en base a sus propios activos, trabajo y capacidades. Una condición esencial es que los Grupos incluyan a líderes y voceros respetados, representantes de los hombres y mujeres pobres rurales y de los indígenas. Otro factor crítico para el éxito del proyecto es que los Grupos incluyan representantes de sectores tradicionalmente no considerados en procesos de diálogo de políticas, tales como el sector privado, los medios de comunicación y los gobiernos provinciales. El RPWG incluirá también –pero no se limitará a ellos– a representantes de las operaciones de FIDA, a socios y a equipos del país.

El Grupo deberá encargarse de construir vínculos fuertes con las contrapartes del gobierno en el país, y de crear las condiciones necesarias para participar de los procesos de diálogo de políticas. Sin embargo, el Grupo será independiente del gobierno y de sus agencias.

Asimismo, el Grupo deberá generar las condiciones para dar sustentabilidad al proyecto, estableciendo vínculos con instituciones permanentes existentes en cada país (organizaciones de base rural, agencias estatales, oficinas locales de las agencias de Naciones Unidas, fundaciones, universidades, equipos de FIDA) y a nivel regional.

El segundo elemento del componente de creación de coaliciones para las políticas son los representantes de los *stakeholders* –red de autoridades de gobiernos regionales y locales, organizaciones de la sociedad civil y representantes del sector privado, provenientes de los territorios priorizados por el proyecto–. Cada Grupo de Trabajo sobre Pobreza Rural seleccionará una muestra representativa que participe en el proceso en cada país. Además de los criterios ya mencionados, la selección de estos representantes podría ser decidida a través de un proceso de concurso que considere sobre todo las estrategias innovadoras y eficaces para la reducción de la pobreza realizadas en los municipios.

El tercer elemento central de las coaliciones para las políticas se compone de los miembros de la red de “Dinámicas Territoriales Rurales” que tienen las habilidades y la experiencia para contribuir al análisis de políticas, el diálogo político e incidencia político-comunicacional, y el apoyo a la implementación de políticas. La red tiene 174 organizaciones participantes (hasta diciembre de 2009). Estas organizaciones son recursos que el Grupo de Trabajo sobre Pobreza Rural y los *stakeholders* pueden ocupar cuando lo necesiten.

Componente 2 - Análisis de políticas

Existen distintos tipos de procesos de políticas utilizados para influir en las políticas, incluyendo la movilización social, el lobby y defensa directa, la política electoral, etc. En el caso de este proyecto, los procesos de políticas que serán promovidos estarán basados en el conocimiento y el aprendizaje. Este es un componente crítico, pues entrega el contenido y los insumos para el funcionamiento del Grupo.

El trabajo de análisis de políticas se realizará desde cuatro aproximaciones complementarias:

- a. Análisis de alta calidad para actualizar la comprensión de las tendencias, dinámicas y determinantes de distintos tipos de pobreza rural en distintos contextos regionales. Se trata de ir más allá de la estadística descriptiva y proporcionar un análisis basado en la evidencia empírica de las tendencias, dinámicas y factores determinantes de diversos tipos de pobreza rural en distintos contextos regionales, con especial referencia a los municipios y a las tipologías descritas en la tabla 1. Este trabajo también ofrecerá bases de datos y herramientas para proporcionar evaluaciones *ex ante* de políticas e inversiones potenciales.
- b. Consulta nacional sobre pobreza rural a líderes de opinión y *policy makers* acerca de las brechas, oportunidades y prioridades para la reducción de la pobreza. El enfoque y los métodos para conducir tales consultas ya han sido piloteados en dos países a través de la iniciativa “De Proyectos a Políticas Públicas: Una Plataforma de Gestión del Conocimiento para América Latina y el Caribe”. Las consultas incluirán a representantes de la población pobre en una muestra del grupo de referencia de los municipios. También se pondrá énfasis en involucrar a actores tradicionalmente

no comprometidos en estas consultas, como por ejemplo, altos representantes del sector privado, periodistas de renombre, funcionarios elegidos a nivel provincial, autoridades nacionales de las agencias no relacionadas directamente con el desarrollo rural o la agricultura.

- c. Sistematización de la experiencia de FIDA en contextos de pobreza, referente a los temas, oportunidades y prioridades claves identificadas en la consulta. Los proyectos y equipos de país de FIDA participarán directamente en esta síntesis.
- d. Aproximadamente después de un año de iniciado el proyecto, se publicará un **Informe Latinoamericano sobre Pobreza Rural**, que resuma el trabajo antes expuesto, el que se espera instituir como publicación periódica (es decir, cada dos años). Dicho Informe tiene la pretensión de convertirse en la publicación de referencia en materia de pobreza rural en la región y busca:
 - i) Informar acerca de tendencias claves sobre pobreza rural.
 - ii) Iluminar acerca de las experiencias innovadoras y efectivas de reducción de la pobreza rural (políticas, programas e inversiones) en los sectores público, privado y social.
 - iii) Discutir en profundidad aspectos claves que afectan a los pobres y su capacidad para superar la pobreza.

La preparación del Informe será guiada por un Comité Editorial representativo, constituido por líderes de opinión regionalmente reconocidos. En el proceso de elaboración del Informe se tendrá en cuenta los procesos de diálogo y agendas de trabajo en curso en el marco de la ejecución de los otros dos proyectos FIDA de alcance regional (RUTA y REAF-MERCOSUR), así como los resultados del Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Se espera, además, establecer un diálogo estrecho con las instituciones que conforman el Grupo Interagencial de Desarrollo Rural.

Componente 3 - Diálogo político e incidencia político-comunicacional

Este componente apunta a la puesta en marcha de una estrategia de diálogo sobre las políticas dirigidas a la pobreza rural priorizadas por cada Grupo de Trabajo, para facilitar la discusión de esos temas de manera constructiva y aportar e influenciar en las estrategias, políticas e inversiones pro superación de las condiciones de pobreza en las políticas de desarrollo rural.

Cada Grupo definirá, en el marco de su agenda de trabajo, una estrategia específica para incidir en los procesos de toma de decisiones sobre políticas de desarrollo rural a través de seminarios, talleres de trabajo, reuniones con los encargados de toma de decisiones, líneas comunicacionales para el posicionamiento público e influencia de actores clave, etc. El plan de trabajo puede incluir acciones que se extienden desde concursos abiertos que otorguen visibilidad nacional y apoyo a las iniciativas y las políticas de reducción de la pobreza innovadoras y eficaces, tours de aprendizaje con los responsables de elaborar las políticas, hasta debates, trabajo con los medios, talleres y reuniones formales, discusiones informales con los líderes del sector privado y público, etc. El Grupo preparará y rendirá anualmente

un plan de trabajo de diálogo sobre políticas para ser apoyadas por el proyecto. Como incentivo para asegurar la sustentabilidad del proyecto, se valorarán los recursos que surjan localmente para apoyar la puesta en práctica de la agenda.

Un mecanismo que el proyecto busca probar y evaluar desde sus primeras etapas, consiste en poner a los líderes de opinión, a los responsables de elaborar las políticas y a sus consejeros, en contacto directo con experiencias de la vida real que ilustren nuevas opciones para las estrategias, políticas e inversiones en pro de la superación de la pobreza. Se pueden utilizar para este efecto concursos públicos, tours de aprendizaje y visitas en terreno.

Un elemento muy importante de este componente y del proyecto en su totalidad es mantener una muy activa unidad de comunicaciones con su plan de trabajo. Esta unidad producirá los bienes y servicios de comunicación adaptados a audiencias específicas, que surjan de los planes de trabajo de diálogo de políticas de cada Grupo de Trabajo sobre Pobreza Rural.

El trabajo con y hacia los medios de comunicación dominantes en cada uno de los cuatro países será una característica importante del diálogo público del proyecto y del trabajo de comunicación. Se desarrollará una estrategia comunicacional para asegurar el posicionamiento público de las actividades del proyecto y de las temáticas priorizadas en la agenda de cada Grupo, para influenciar a actores clave e informar a la opinión pública en general; asegurando la presencia en medios que marquen agenda pública, generar líneas proactivas y reactivas de comunicación, influenciando así el debate público relacionado con pobreza rural. El proyecto dependerá de la experiencia de la red de PrensaRural, un componente de la red de “Dinámicas Territoriales Rurales” que, para diciembre de 2010, involucra a cerca de 50 periodistas destacados, maneja un exitoso blog y realiza actividades de aprendizaje para familiarizar a los periodistas con los temas rurales relevantes.

Componente 4 – Apoyo a la implementación de políticas

Quizás el aspecto más crítico y aventurado de este proyecto sea crear las condiciones para ir más allá del análisis y del diálogo, estimulando y apoyando la creación de políticas, es decir, no sólo nuevas ideas o discusiones interesantes, sino que también acciones que permitan mejorar las condiciones de vida de los pobres rurales.

Una forma de manejar activamente este riesgo será a través de la calidad, la exclusividad y el alcance de cada Grupo. Sin embargo, ganar la atención de los responsables de la toma de decisiones mediante una buena dirección, contactos y el establecimiento de una red puede no ser suficiente.

Por esta razón, el proyecto creará un Fondo concursable de Apoyo a las Políticas, que puedan utilizar los encargados de elaboración de políticas a nivel nacional y subnacional, con el acuerdo del Grupo, y así obtener apoyo oportuno y de calidad para lograr los objetivos concretos de los cambios previstos en estrategias, políticas y/o inversiones.

La experiencia de la red de Dinámicas Territoriales Rurales es que las oportunidades para actuar emergen habitualmente del análisis de las políticas, del diálogo y del trabajo de comunicaciones. Cuando se responde a la demanda en forma rápida, oportuna y con buena calidad, el retorno es alto. Dichas respuestas pueden tomar diversas formas según las necesidades de los tomadores de decisiones: entrenamiento de personal, revisión y rediseño de procedimientos, asesoramiento de expertos, acceso directo a las experiencias relevantes en otros lugares a través de tours de aprendizaje, etc. El proyecto promoverá visitas de intercambio entre los proyectos de desarrollo rural de los países participantes.

El Fondo funciona como fuente de co-financiamiento para inversiones iniciales y limitadas, es decir, como *incubadora de innovaciones para las políticas*. Por lo tanto, la decisión de asignar los recursos tendrá que considerar la probabilidad de que la inversión catalizadora contempla fuentes para asegurar la continuidad de recursos (que incluyen eventualmente a FIDA a través de operaciones existentes o nuevas).

IV. RESULTADOS ESPERADOS

Los resultados del proyecto están resumidos en la siguiente Tabla:

Componentes	Resultados
Componente 1 Construcción de Coaliciones	Se forman coaliciones de políticas hacia la pobreza rural en cada país, dirigidas por Grupos de Trabajo para la Pobreza Rural (RPWG).
Componente 2 Análisis de las políticas	Informes de análisis y sistematización de las políticas ampliamente utilizados por los responsables de elaborar las políticas, incluyendo, por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> • Documentos de trabajo, síntesis de las principales políticas y de lo acaecido en los medios, derivados del análisis basado en evidencia empírica de tendencias, dinámicas y determinantes sobre diferentes tipos de pobreza rural en diversos contextos regionales. • Informes anuales del país sobre el proceso de consultas a líderes de opinión y a los responsables de la toma de decisiones políticas (policy makers). • Informes de sistematización de la experiencia de terreno del FIDA en lo referente a los asuntos, oportunidades y prioridades principales para las políticas identificadas en la consulta • Un Informe Latinoamericano sobre Pobreza Rural y, según los resultados y en el interés generado en otros posibles donantes, un eventual segundo informe hacia el final del proyecto.
Componente 3 Dialogo político e incidencia político comunicacional	Mayor acuerdo entre los tomadores de decisiones y otros actores políticamente influyentes, respecto de las principales prioridades de política y cambio institucional, incluyendo, por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> • Una agenda anual de diálogo sobre políticas en cada país. • Informes de las visitas a terreno y rutas de aprendizaje, de los líderes de opinión, responsables de crear políticas y sus consejeros. • Media briefs e informes de las campañas de comunicación, incluyendo copias de los artículos periodísticos y otros informes de prensa. • Resúmenes de los mensajes claves para FIDA que surjan de la agenda de diálogo.
Componente 4 Apoyo a la implementación de políticas	Mayor capacidad instalada en los responsables de la toma de decisiones y el staff de FIDA para guiar a las instituciones gubernamentales hacia políticas que generen cambios efectivos. Personal de operaciones de FIDA y equipos de país entrenados en los procesos de elaboración de políticas.