



**LA PARTICIPACIÓN COMO INSTRUMENTO
PARA POTENCIAR LAS CAPACIDADES DE
TOMA DE DECISIONES DE LOS POBRES
RURALES**

**EL CASO DEL FONDO INTERNACIONAL DE
DESARROLLO AGRÍCOLA (FIDA)**

Carlos A. Peña

2003

I.- INTRODUCCIÓN

Se puede afirmar que el concepto de participación se consolida en la región de América Latina y el Caribe (RLAC) con el trabajo del educador brasileño Paulo Freire, quien puede considerarse como el fundador de un estilo alternativo de investigación y acción educativa. La afirmación anterior se avala en un conjunto de experiencias sustentadas por la concepción concientizadora de educación, que se desarrolla a fines de la década de los 60, en el ámbito de las transformaciones agrarias ocurridas en algunos de los países de la región. Los casos de Chile y Perú son los más significativos en cuanto a las acciones orientadas a incrementar la participación de los campesinos beneficiarios de los procesos de cambio en el campo, para que ellos se integrasen a los nuevos modelos de producción, al consumo y a las alternativas que los sistemas vigentes otorgaban en términos de una mayor participación social.

Los procesos de modernización característicos de esa época, entre ellos los procesos de Reforma Agraria, produjeron nuevas articulaciones sociales, oposiciones y alianzas que permitieron el desarrollo de la capacidad de organización de los trabajadores del campo como medio para lograr sus reivindicaciones sociales. Era un momento que facilitaba la transformación del factor educación como un componente de un proceso general de cambio, que aumentó el espacio de la participación y de la movilización popular.

Lo anterior suponía, sin lugar a dudas, el desarrollo de una estrategia que posibilitara tal participación. Se suponía también que los grupos más marginados de la sociedad no podrían ser los sujetos de un proceso histórico alternativo si permanecían como una categoría social pasiva y desprovista. Sólo aquellos sectores sociales con conciencia de sus propios intereses y organizados podrían tener una presencia activa y una significación real en el ámbito social y político de sus países. En éste contexto empiezan a evolucionar las ideas de cómo saber más sobre la percepción y el comportamiento de los grupos menos privilegiados del sector rural, - los pobres rurales - beneficiarios potenciales de la redistribución de la tierra y actores principales de los procesos de movilización popular en las áreas rurales. Es en este contexto teórico práctico donde nace el concepto de investigación participativa, como uno de los elementos claves para la transferencia del poder de decisiones a los sectores más postergados de la sociedad.

La investigación participativa surge en la región de América Latina y el Caribe, de manera conceptual y metodológica, a mediados de la década de los setenta, cuando la realidad socio política de muchas naciones de la región se caracterizaba por la existencia de regímenes autoritarios y modelos de desarrollo excluyentes en lo político y de concentración en lo económico. Las tendencias democráticas y participativas propias de los modelos de modernización e integración de los años sesenta, que promulgaba la incorporación de amplios sectores populares a la vida social y política de los países, cedieron su lugar a la exigencia impuestas por una reestructuración autoritaria, que a pesar de reducir los márgenes de heterogeneidad, substituyen las fronteras difusas del populismo por clases sociales con perfiles más definidos.

Se empiezan a desarrollar, en el ámbito anterior, una serie de alternativas de trabajo con los sectores populares y el delineamiento de estrategias encaminadas a incorporar esos sectores

a los procesos de producción y difusión del conocimiento. Es a través de éste quehacer teórico práctico que se consolida la investigación participativa, en la cual se sintetizan las experiencias de trabajo con los sectores populares acumuladas en la región durante las décadas anteriores. Las diversas experiencias se adecuan a los momentos particulares y a las coyunturas específicas que atraviesan los países, surgiendo así nuevas estrategias metodológicas y nuevas denominaciones para prácticas que tienen un objetivo común: obtener un conocimiento mas adecuado y preciso de la realidad social en la que se trabaja para transferirlo de manera elaborada y sucinta a las poblaciones marginales rurales.

Si se quisiera caracterizar esas experiencias desde una perspectiva estratégica se debe reconocer que, como en las décadas anteriores, la mayoría de las experiencias parten de una realidad concreta de los grupos con los cuales se trabaja, proponiendo relaciones sociales horizontales no autoritarias; usando mecanismos democráticos en la división del trabajo y procesos de aprendizaje colectivos a través de practicas de grupo. La investigación participativa tiene en cuenta las implicaciones políticas e ideológicas subyacentes a cualquier práctica social y contempla la movilización de grupos y organizaciones para la transformación democrática de la realidad social y para el desarrollo de acciones que redunden en beneficio colectivo. Este tipo de investigación se puede considerar como un proceso integrado que incluye investigación, formación (educación/capacitación) y acción.

La investigación participativa tiene los siguientes objetivos: ¹

- Promover la producción colectiva del conocimiento, rompiendo con el monopolio del saber y de la información, transformándolos en un patrimonio de los grupos subalternos;
- Promover un análisis colectivo de la información y de su uso;
- Promover un análisis crítico de la información para llegar a determinar las raíces y las causas de los problemas y sus posibilidades de solución;
- Establecer relaciones entre los problemas individuales y colectivos, funcionales y estructurales, como parte de una búsqueda de soluciones colectivas a los problemas enfrentados.

No existe un modelo único de investigación participativa, pues se trata de adaptar en cada caso o proceso las condiciones particulares de cada situación concreta (los recursos, las limitaciones, el contexto socio político, las metas a lograr, etc.)

Un modelo amplio de investigación participativa podría contar con las siguientes fases:

1. Montaje institucional y metodológico de la investigación. Que incluye la discusión del proyecto de investigación con el grupo objetivo y sus representantes. Definición del marco teórico, objetivos, conceptos, hipótesis, etc.
2. Un estudio preliminar y provisorio de la región y del grupo objetivo.
 - Identificación de la estructura social de la población;

¹ International Council of Adult Education (ICAE). Canada. 1981: 16-18

- Conocimiento de los puntos de vista de los individuos y de los grupos de la región y los principales eventos históricos de la misma;
- Obtención de datos socio económicos y tecnológicos a través de indicadores precisos y cuantificables.

Al final de esta etapa se organizan y elaboran los datos obtenidos para hacer un diagnóstico de la situación real de la región, conjuntamente con el grupo objetivo. Los tipos de información arriba mencionados no son independientes entre sí, es necesario estudiar y analizar sus relaciones, se trata de tres momentos complementarios en la unidad de diagnóstico.

El diagnóstico prevé tres aspectos importantes: levantamiento de los principales problemas que una comunidad enfrenta; los recursos humanos y materiales disponibles a nivel de la comunidad y la detección de organizaciones de base y/o comunitarias formales y no formales que podrían intervenir en la solución de los problemas encontrados.

Se hace un análisis crítico de los problemas que la población considera prioritarios y que sus componentes, organizados en grupos, desean estudiar y resolver. Al final de esta etapa se elaboran y organizan los datos obtenidos de las discusiones de cada grupo, se analizan dentro de los grupos y los resultados de este análisis se discuten con todos los miembros de la población objetivo.

Una de las tareas esenciales en esta fase es la identificación concreta de la estructura social de la población objetivo, para diferenciar las necesidades y problemas de la población de acuerdo a las categorías sociales de la misma, para poder seleccionar mas efectivamente al grupo que será objeto de la acción, es decir, determinar los grupos sociales más vulnerables a los cuales se quiere asistir.²

3. La última fase contempla la programación y la aplicación de un plan de acción que ayudará a solucionar los problemas detectados. El plan de acción es el resultado de la interacción de todas las fases anteriores y sólo será eficiente y sostenible si la población objetivo asumirá una actitud de compromiso real, individual y compartido, en la implementación de las tareas incluidas en dicho plan. La población objetivo tiene que estar consciente de que el plan de acción no es algo impuesto de manera externa para solucionar sus problemas, sino un instrumento elaborado colectivamente por la comunidad y que será puesto en marcha con la plena participación de la misma.

² “Los científicos sociales que trabajan en el campo de desarrollo rural, saben que por su manera de pensar y por su comportamiento los arrendatarios de tierra se diferencian de los propietarios, los campesinos pobres de los ricos, el agricultor empresario del simple labrador, los grupos indígenas de los no indígenas, etc. Los científicos saben también que es necesario distinguir entre los campesinos que viven cerca de las ciudades y que participan en los mercados urbanos y aquellos campesinos que viven en un pueblo aislado, entre los campesinos que empiezan a mandar a sus hijos a trabajar en las fábricas y aquellos que siguen trabajando entre los límites de su pequeño universo rural.”

WOLF, Eric. «Les guerres paysannes du 20e. siècle », Paris, France, Maspero, 1974.

II.- EXPERIENCIA DEL FIDA EN RLAC.

El Fondo se establece en 1978 como una agencia especializada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con el objetivo principal de promover el desarrollo económico y social entre las poblaciones rurales pobres del mundo en desarrollo.

El FIDA inicia sus actividades en la región en un contexto global dominado por el modelo económico neoliberal (inicio de los 80), el cual cambia radicalmente el concepto de “lo rural” ya que no da prioridad al rol de las áreas rurales dentro del proceso de desarrollo económico nacional. A excepción de las actividades comerciales de agro exportación, que eran consideradas como el “elemento rural” del modelo, la sociedad rural, la economía rural y las pequeñas comunidades rurales eran consideradas, principalmente, como proveedores de mano de obra para las actividades económicas urbanas, lo que indujo a un proceso permanente de migración de los trabajadores rurales en busca de ocupación en las ciudades o a trabajar de forma estacional en actividades de agro exportación lo que conlleva a una desaparición gradual de la agricultura rural de pequeña escala.

El modelo contemplaba que el desarrollo nacional, que equivalía al desarrollo urbano, debería reducir los niveles de pobreza y elevar los niveles de vida creando una sociedad “moderna”. Sin embargo, dada la fragilidad de las economías de los países de la región, los desastres naturales y la imperfección de los sistemas democráticos existentes, el modelo ayuda que los niveles de pobreza y extrema pobreza rural permanezcan invariables por más de una década, a pesar del crecimiento del desarrollo económico global de los países.³

El principal desafío del Fondo al iniciar su acción en RLAC a fines de los setenta, en el contexto socio-político arriba mencionado, era cómo detectar - de manera eficiente - las poblaciones más desfavorecidas del sector rural de los países de la región. En general, los únicos instrumentos disponibles a nivel país para detectar esas poblaciones eran, a la época, los censos nacionales, estudios relacionados con el mundo rural, estudios sectoriales elaborados por organismos internacionales especializados y los informantes gubernamentales que trabajaban en el sector agropecuario. A lo anterior hay que agregar, que el FIDA no contaba, en ese entonces, con la experiencia ni los instrumentos técnicos y operacionales actuales para abordar la temática del desarrollo rural. Existía poca información exhaustiva sobre el tema de la pobreza rural en general y sobre los grupos sociales específicos más afectados, en particular. El problema era como establecer cual era la población objetivo específica y detectar los problemas más urgentes que les afectaba para tratar de solucionarlos en forma eficiente y sostenible. El concepto de participación en este contexto no representaba la preocupación principal del Fondo, ya que primero era necesario determinar las estrategias y los instrumentos operacionales adecuados para abordar el desarrollo rural, lo que no implica que el concepto de participación no fuera parte integrante y eje central de las estrategias e instrumentos operacionales del FIDA para la reducción sostenible de la pobreza rural.

³ Assessment of Rural Poverty , Latin America and the Caribbean. B. Quijandría, A. Monares, R. Ugarte de Peña Montenegro. IFAD, Rome, Italy. November 2001.

Carlos A. Peña

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN EN LOS PROYECTOS DEL FIDA, SEGÚN EL ENFOQUE DE DESARROLLO RURAL ADOPTADO

Enfoques	Aplicación en el componente de asistencia técnica			Aplicación en el componente de crédito/servicios financieros			Aplicación en la gestión/dirección del Proyecto		
	Estrategia	Métodos	Instrumentos	Estrategia	Métodos	Instrumentos	Estrategia	Métodos	Instrumentos
Desarrollo Rural Integrado	Enfoque productivista por cultivo específico	Transferencia de tecnología en forma de paquetes por cultivo específico	Fincas piloto o demostrativas	Crédito exclusivamente enfocado en la producción agrícola	Evaluación del plan de producción por cultivo	Crédito bancario dirigido (bancos de desarrollo) Tasas de interés preferencial	Control centralizado de las actividades del proyecto	No participativos con coordinación de instancias gubernamentales	Unidades ejecutoras centralizadas
Desarrollo Rural Participativo	Enfoque agrícola y rural. Introducción del concepto de mujer en desarrollo	Transferencia de tecnología a los jefes de familia, por lo general hombres	Fincas piloto o de productores líderes	Crédito a la producción agrícola y rural	Evaluación de los planes de producción por los extensionistas agrícolas	Crédito bancario y/o componente específico del proyecto. Fideicomisos	Control centralizado con la participación de los beneficiarios en los Comités de Consulta	Participación en algunos niveles, i.e. levantamiento de demandas	Unidades ejecutoras coordinadoras con cierta participación de los beneficiarios
Empoderamiento	Enfoque de servicios a la producción con mayor participación de la población y equidad de género	Contratación externa de servicios a la producción, basada en la demanda	Servicios de apoyo por empresas/ONG proveedoras de servicios	Servicios financieros rurales para inversiones productivas y sociales	Evaluación de las necesidades de producción y de los recursos humanos y ambientales	Componentes y programas específicos de apoyo financiero. Crédito, microcréditos. Fideicomisos y 'Matching Grants'	Control participativo de las actividades del proyecto en equidad de género	Participativo con representación equitativa de las organizaciones sociales existentes	Unidades ejecutoras democráticas y descentralizadas con plena participación de los beneficiarios

Se trabajaba en esa época bajo el enfoque estratégico del desarrollo rural integrado, donde los beneficiarios de las acciones de desarrollo eran considerados como objetos de la asistencia técnica y no como sujetos del cambio propuesto. La población objetivo era tratada como receptora de asistencia técnica ya que no contaban con las capacidades educacionales y técnicas como para aprender, a partir de la asistencia que se les entregaba, a elaborar sus propios instrumentos técnicos y a adecuarlos a sus propias realidades. El rol de los técnicos era esencial en este modelo de desarrollo rural, ellos eran los que detectaban los problemas, diseñaban los proyectos para solucionar esos problemas y finalmente eran ellos los que implementaban los proyectos. En muchos de los casos de proyectos de desarrollo rural integrado éstos no seguían adelante una vez que finalizaba la intervención técnica, ya que los beneficiarios no eran capaces de continuar con las acciones del proyecto pues no habían sido debidamente capacitados ni participado directamente en las distintas etapas del proyecto, perdiendo la oportunidad de aprender de la valiosa experiencia del mismo.

Los modelos económicos aplicados en la región a los inicios de los 90, no consideraron al sector rural ni a los pequeños agricultores como parte integrante del proceso de desarrollo, sólo la agricultura comercial dirigida a la exportación recibió apoyo financiero a través de medidas y provisiones específicas por parte de los gobiernos. Cuando se empiezan a aplicar los enfoques de ajustes estructurales causando un proceso general de pobreza, los gobiernos crean fondos de inversión social para paliar la pobreza. Este modelo, apoyado por la Instituciones Financieras Internacionales, se basó en la premisa que el desarrollo económico general bastaría para reducir gradualmente tanto la pobreza urbana como la rural.

Esta aproximación a la pobreza conocida como la “teoría del goteo” sirvió de base conceptual para el desarrollo regional de América Latina y el Caribe. La idea detrás del modelo era que mientras el desarrollo global ayudaba a estimular el empleo y a aumentar los niveles de ingreso, los fondos de inversión social ayudarían en forma transitoria a las poblaciones pobres a satisfacer sus necesidades básicas, es decir un, enfoque “asistencialista” de la pobreza. Desgraciadamente este enfoque produjo politización y clientelismo político en varios países de la región.⁴

Dadas las características anteriores el FIDA, desde los últimos años de los noventa, ha venido revisando y ajustando su visión política y estrategia de desarrollo rural y alivio de la pobreza, para incorporar de manera más eficiente y sostenible tanto a los gobiernos como los beneficiarios de su acción a nivel país y regional para que puedan participar activamente desde la fase inicial hasta el termino de los proyectos. El FIDA, por casi una década, mientras la mayor parte de las instituciones financieras internacionales reducían o se retiraban del financiamiento agrícola y rural, mantuvo una solitaria persistencia en invertir en asociación con los gobiernos de RLAC en proyectos claramente orientados al desarrollo rural y a la reducción de la pobreza.

⁴ Assessment of Rural Poverty. Latin America and the Caribbean. Op.Cit.

El Fondo sostiene que si bien el tema del financiamiento es importante para el desarrollo, más importantes aún han sido los ejes centrales de sus intervenciones. Basados en la premisa que el desarrollo macroeconómico por si no es suficiente para reducir los niveles de pobreza y estimular el desarrollo de las zonas rurales, el FIDA, de acuerdo con los gobiernos de la región, ha centrado sus proyectos en las áreas mas pobres y vulnerables, concentrando sus esfuerzos en regiones bien delimitadas y en poblaciones objetivo claramente identificadas. Partiendo de esa base conceptual, el Fondo ha identificado los factores que causan la pobreza rural, adecuando sus instrumentos a la solución de estas causas.

Para comprender mas fehacientemente el enfoque de desarrollo del FIDA y situar el concepto de participación dentro del mismo, es necesario analizar los objetivos estratégicos del Fondo para la reducción de la pobreza rural, tanto a nivel general como regional y los instrumentos operacionales creados para obtener información precisa y eficiente, ya sea en términos cuantitativos como cualitativos, de la realidad socioeconómica y política de los países de la región, estos son: los Documentos de Oportunidades Estratégicas para los países (COSOP), los Documentos de Diseño (DDF) y los Archivos Claves.

El FIDA, en su visión actual, promulga la participación de la población objetivo en todas las etapas del ciclo de proyectos, desde el diagnóstico de la realidad socioeconómica de la zona del proyecto hasta la implementación del mismo. Se parte del supuesto que la población objetivo tiene que estar consciente de que el plan de acción de un proyecto no es algo impuesto de manera externa, sino un instrumento elaborado colectivamente por la comunidad con el apoyo técnico financiero del Fondo y el cual será puesto en marcha con la plena participación de la misma para la obtención de resultados eficientes y sostenibles. El resultado final de una acción de desarrollo será lograr el potenciamiento de las capacidades de toma de decisiones de la población objetivo para que ellos puedan continuar por ellos mismos con el seguimiento de los proyectos una vez terminada la asistencia técnica y financiera.

Objetivos Estratégicos del FIDA para la Reducción de la Pobreza Rural

(Marco Estratégico General)⁵

El marco estratégico del FIDA es parte integrante del compromiso mundial para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio. El FIDA seguirá trabajando para lograr que los pobres rurales puedan vencer la pobreza de acuerdo a la propia percepción que ellos tienen de la misma, promoviendo el desarrollo social, la igualdad entre los sexos, la generación de ingresos, el mejoramiento nutricional, la sostenibilidad ambiental y la adecuada gestión de los asuntos públicos.

⁵ Marco Estratégico del FIDA, 2002-2006. Roma, Italia. Junta Ejecutiva, 74° período de sesiones, 5 y 6 Diciembre 2001.

Lo anterior implica reforzar y crear, cuando sea necesario, las organizaciones de los pobres rurales para que ellos mismos puedan enfrentar los asuntos que **ellos** consideren fundamentales. Se hace necesario por tanto: aumentar el acceso a las fuentes del conocimiento para que los pobres puedan aprovechar las oportunidades existentes y superar los obstáculos; ampliar la influencia que los pobres puedan ejercer en las políticas e instituciones públicas, tanto a nivel local como nacional; y mejorar su poder de negociaciones en los mercados.

El FIDA cuenta con tres objetivos estratégicos:

- Reforzar la capacidad de conocimiento, técnica y productiva de los pobres del campo y sus organizaciones;
- Fomentar un acceso más equitativo a los recursos naturales productivos y la tecnología; y
- Aumentar el acceso a los mercados y a los servicios financieros.

Reforzar la capacidad de conocimiento, técnica y productiva de los pobres del campo.

En primer lugar, los pobres del campo necesitan que se les brinde la posibilidad de reforzar su capacidad, individual y colectiva, para lograr el acceso a las oportunidades económicas, a la infraestructura y a los servicios sociales básicos. La ausencia, por lo general, de una organización social fuerte entre los pobres del campo hace difícil el explotar las oportunidades existentes en sus comunidades y el establecer vínculos con asociados externos. Por lo tanto, mejorar la base de capital humano y social de los pobres del campo, les permitirá relacionarse de forma más equitativa y con mayor conocimiento con quienes detentan el poder y en consecuencia, negociar de manera más eficaz con los asuntos que afectan directamente su bienestar.

El FIDA colabora y trabaja con muchos tipos de organizaciones de pobres rurales como, por ejemplo, con grupos de trabajo tradicional en las aldeas rurales, pequeños grupos de autoayuda, asociaciones de riego, cooperativas de agricultores, etc. Reforzar sus capacidades lleva tiempo, sin embargo, si esto no se hace se corre el riesgo de que las inversiones en infraestructura social y económica no arrojen en ningún caso beneficios sostenibles.

El FIDA también interviene en el fortalecimiento de las capacidades de las autoridades locales y nacionales, para que estén mejor preparados para satisfacer las necesidades de los pobres del campo. Esto implica la creación y promoción de procesos que ayuden a incrementar la eficiencia y transparencia en la rendición de cuentas en la prestación de servicios rurales, dentro de un marco descentralizado de toma de decisiones.

Fomentar un acceso más equitativo a los recursos naturales y productivos y la tecnología.

Uno de los factores más importantes que perpetúan la pobreza es el acceso a los recursos naturales como la tierra, el agua y los bosques. Su distribución desigual es a menudo el resultado de prácticas históricas y culturales muy antiguas. Por otra parte los pobres del

campo no tienen poder de decisión sobre su uso. Se puede constatar además que los sistemas de reforma agraria y de tenencia de la tierra, los derechos sobre el agua y el acceso de las comunidades rurales a los bosques y a otros recursos de propiedad colectiva dan origen a conflictos sociales. La reducción de esas tensiones y el mejorar la planificación para un uso sostenible y equitativo de los recursos naturales, son los retos fundamentales de los países en desarrollo.

Donde existe una gran presión por la tierra y el agua, el deterioro de los recursos naturales ha alcanzado límites alarmantes. Esto es uno de los problemas fundamentales de los pobres del campo, quienes por lo general viven en zonas ecológicas muy frágiles. Muchos agricultores pobres enfrentan la elección entre restablecer la fertilidad de sus pequeñas parcelas familiares, la de los recursos de propiedad colectiva o emigrar a las ciudades. Para que la primera de esas alternativas sea una opción real, se necesita contar con tecnologías apropiadas y hacer investigaciones para aumentar la productividad agrícola mejorando así el rendimiento de la tierra y de la mano de obra. Como las soluciones son a menudo diferentes según sea el contexto, las tecnologías deben ser el resultado de investigaciones específicas y ser validadas conjuntamente con la población rural pobre, quienes serán los principales usuarios. Se debe poner especial atención en la eficiencia de las estrategias aplicadas por los pequeños productores, para así prevenir riesgos y evitar sesgos de género.

Aumentar el acceso a los mercados y a los servicios financieros.

Los pobres del campo necesitan generalmente inversiones y capital de explotación para aumentar la productividad y diversificar sus ingresos. Desafortunadamente los mercados y los servicios financieros rurales no están lo suficientemente desarrollados. Como las sumas en juego suelen ser pequeñas y los agricultores pobres no tienen garantías, los bancos no están interesados - en general - en concederles préstamos. La asistencia a la población rural pobre debe centrarse en la creación de instituciones financieras rurales profesionales que respondan adecuadamente a las necesidades de la población, haciendo hincapié no sólo en la concesión del crédito sino también en fomentar el ahorro.

Los esfuerzos encaminados a incrementar la productividad agrícola pueden ser eficaces tan sólo si están vinculados a una comprensión de las posibilidades comerciales de los mismos. Muchas inversiones agrícolas han fracasado por haberse concentrado únicamente en el aumento de la producción y no en la creación de vínculos con los mercados. Para aumentar los ingresos rurales y contribuir en forma significativa al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza, se requieren enfoques integrados que abarquen toda la cadena de producción, elaboración y comercialización de los productos.

La diversificación de las fuentes de ingreso, ya sea por medio de la producción y comercialización de cultivos no tradicionales o por actividades no agrícolas, es necesaria pues reduce los riesgos que se pueden correr en el cambio de las condiciones del mercado y puede contribuir también a la reducción de las fluctuaciones estacionales de los ingresos y el consumo.

Objetivos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza Rural en la Región de América Latina y el Caribe (PL)⁶

(Marco Estratégico Regional)

El marco estratégico regional presenta una visión global de las principales características de la pobreza en la región, la experiencia del FIDA y una serie de principios básicos e instrumentos operacionales para la reducción de la pobreza. Los logros se evaluarán y se revisarán de manera periódica y se actualizarán basándose en la experiencia adquirida durante la puesta en marcha de la estrategia. La revisión se centrará en los cambios en la calidad de vida de los pobres rurales, para detectar cómo la estrategia del FIDA contribuye a dar a los pobres la posibilidad de salir de la pobreza.

El objetivo del FIDA en la región es capacitar a la población rural pobre para que ella misma pueda salir de su pobreza. Esta estrategia se establece a partir de cuatro fuentes básicas: a) las características singulares de la pobreza rural en la región; b) las recientes crisis financieras y situaciones de emergencia en varios países; c) el marco estratégico del FIDA; y d) la experiencia del Fondo en la región.

La población rural pobre de la región se encuentra en zonas específicas determinadas dentro de los países que la conforman y está compuesta por grupos muy diversos y heterogéneos. La acción del FIDA se orienta directamente a esas zonas, promoviendo nuevas iniciativas para reducir la pobreza, analizando los resultados de esas iniciativas y poniendo a disposición de otros países de la región y de otras regiones en desarrollo, la experiencia adquirida.

El FIDA mediante su labor en la región trata de estabilizar y aumentar los ingresos del grupo de destinatarios de su acción. Los proyectos se centran en la diversificación de actividades generadoras de ingreso familiar y en vincular actividades de gran valor agregado, tales como la elaboración de productos agrícolas en pequeña escala y los mercados fuera de la comunidad beneficiaria.

La estrategia del FIDA en la región de América Latina y el Caribe incluye los siguientes elementos:

- **Incrementar las posibilidades de acción de los pobres rurales.** Dado el vacío institucional provocado por el ajuste estructural en la región, el FIDA trabaja en forma creciente con organizaciones de base y ONG. El Fondo a diferencia de otros organismos que operan en la región, trabaja únicamente con los grupos más vulnerables de la población rural y logra sus objetivos estratégicos apoyando y fortaleciendo las instituciones y las agrupaciones de los campesinos pobres.
- **Aprovechar las oportunidades ofrecidas por el mercado.** Los mercados globales han creado tanto retos como oportunidades para los pobres rurales. Para aprovechar esas oportunidades, los proyectos del FIDA tratan de fortalecer los vínculos entre

⁶ Documento Estratégico Regional, América Latina y el Caribe. FIDA. Roma, Italia, Marzo 2002.

los beneficiarios y los proveedores de tecnologías innovadoras, así como ayudar a los pequeños productores a obtener acceso a los mercados locales, regionales e internacionales. Se fomenta la apropiación de los proyectos por los beneficiarios mediante metodologías participativas basadas en la demanda.

- **Diálogo sobre políticas.** La experiencia del FIDA en la región muestra que la implementación de proyectos de desarrollo no basta para superar la pobreza rural si las políticas existentes a nivel nacional perjudican a los pobres. La División de América Latina y el Caribe mantiene diálogo sobre políticas con los Estados Miembros para establecer un marco macro-económico e institucional favorable a la población rural para que movilicen sus capacidades productivas y defiendan sus propios intereses. También se hace necesario establecer, conjuntamente con los gobiernos y otras organizaciones financieras internacionales, formas para reducir la deuda exterior tales como canjes de deuda y acuerdos de comercio preferencial, que puedan liberar recursos internos para reducir la pobreza o abran nuevas oportunidades de mercado.
- **Partenariado.** El FIDA busca continuamente nuevas modalidades y relaciones institucionales para afrontar la pobreza rural. Sus inversiones se centran en instrumentos estratégicos más efectivos como los Documentos de Oportunidades Estratégicas (COSOP) y otras estrategias, las cuales han sido complementadas por un creciente esfuerzo para crear redes y estrechar vínculos con otras instituciones financieras internacionales, donantes, ONG, los pobres de las zonas rurales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. El FIDA considera esencial para reforzar su rol catalítico en la erradicación de la pobreza rural, el establecimiento de un partenariado extenso y la participación en actividades a escala mundial.
- **Aprendiendo de otras regiones y el desarrollo de nuevos instrumentos operacionales.** La interacción y la comparación del trabajo realizado dentro y entre las regiones, son elementos claves y constituyen principios básicos de acción para el FIDA. Como resultado de su trabajo PL espera contribuir a la reducción de la pobreza en la región y potenciar el trabajo (y beneficiarse al mismo tiempo de él) en otras regiones del mundo.

Los dos temas transversales en el trabajo de la División de América y el Caribe son:

- **Género.** A menudo, se subestima el papel fundamental que desempeña la mujer rural tanto dentro como fuera de su hogar. El FIDA estima que se logrará una reducción verdadera de la pobreza, únicamente cuando la mujer pueda realizar plenamente su potencial socioeconómico.
- **Manejo sostenible de los recursos naturales.** Los países de la región cuentan con una amplia base de recursos naturales, que el FIDA pretende proteger y potenciar mediante sus proyectos y programas. Dada la estrecha relación existente entre erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente, la sostenibilidad

ecológica es una condición indispensable para el desarrollo agrícola y rural de la región a largo plazo.

El programa de préstamos y donaciones de asistencia técnica del FIDA pone énfasis en los siguientes objetivos estratégicos de la región:

- **Mejorar la evaluación del impacto y del apoyo a la ejecución de los proyectos.** El FIDA da especial importancia a la creación de nuevos instrumentos para evaluar el impacto de sus proyectos para reducir la pobreza en forma más duradera y a la aplicación de esos resultados al diseño y a la ejecución ya sea de nuevos proyectos como de aquellos que están en curso. Se pone especial atención en: a) la mayor participación de los beneficiarios en todas las fases de los proyectos, para mejorar la eficacia y la gestión responsable de los mismos y b) el sondeo de métodos nuevos y eficaces, en función de los costos, para el seguimiento y evaluación del impacto.
- **Mejorar el dialogo sobre políticas.** En muchos de los países en los cuales el FIDA trabaja existe una necesidad urgente de elaborar políticas de desarrollo agrícola y rural más efectivas, coordinadas evidentemente con las políticas macroeconómicas. El FIDA comparte con los gobiernos, en el proceso de diseño y ejecución de los proyectos, su experiencia sobre enfoques de desarrollo agrícola basados en la demanda, donde los pobres del campo identifican y dan soluciones a los problemas que enfrentan. Así, se garantiza una mayor interacción entre las iniciativas para la reducción de la pobreza y los programas de desarrollo rural.
- **Mejorar el manejo del conocimiento y el partenariado.** El aprendizaje y la formación (educación/capacitación) de los campesinos pobres y de los líderes de sus organizaciones, así como aumentar y reforzar el partenariado son la base de las actividades del FIDA en la región. En el 2001 se definieron cinco áreas temáticas para el manejo del conocimiento, teniendo en cuenta la experiencia del Fondo en la región y las ventajas comparativas de la misma. Estas áreas son:
 - i) los servicios financieros rurales;
 - ii) descentralización y potenciación;
 - iii) desarrollo de mercados y de servicios financieros para los pobres rurales;
 - iv) los indígenas y;
 - v) el acceso a mercados regionales e internacionales dinámicos.

Documento de Oportunidades Estratégicas para el País

(COSOP)

Para que las estrategias y políticas del FIDA, globales y regionales, puedan ser actualizadas y aplicadas en forma sostenible se ha establecido el COSOP, que es un instrumento de recolección de información estratégica, cuantitativa y cualitativa, a nivel país para determinar los niveles de pobreza y sus áreas de concentración y definir una posible intervención del FIDA en el mismo.

El COSOP es un diagnóstico global de las condiciones socio económicas de un país, esenciales para poder entender las causas de la pobreza y el porqué de la concentración de la misma en zonas determinadas y específicas. La pobreza se entiende como parte de un proceso global a nivel nacional y no como un caso aislado, la acción del FIDA se proyecta, por lo tanto, dentro de un contexto global y no como una intervención puntual para dar solución a un problema específico en una zona determinada. Para que el COSOP sea un instrumento eficaz a nivel país y comparable a nivel regional debe contener la siguiente información:

Antecedentes

Incluye una presentación escueta de la acción del FIDA en el país desde sus inicios, enumerando las operaciones de préstamo, sus montos, las misiones enviadas al país y sus principales resultados.

Contexto Económico y Pobreza Rural

Se ubica al país en términos geográficos al nivel regional y se destacan sus principales características geopolíticas. Se describe el contexto macroeconómico del país con especial énfasis en el sector agrícola, describiendo y analizando el enfoque nacional adoptado para promover el desarrollo rural. Se hace un análisis exhaustivo de la pobreza rural, detectando y describiendo las condiciones socioeconómicas y ubicación geográfica de la población rural más vulnerable: población indígena y mujer rural. Se describen las estrategias, políticas y el marco institucional nacional para el alivio de la pobreza rural.

Experiencia del FIDA en el País

Se describe y analiza la estrategia actual usada por el FIDA en el país y se da una descripción sucinta de las operaciones del Fondo a nivel nacional.

Marco Estratégico para el País

Se hace una descripción y un análisis evaluativo de la propuesta estratégica del FIDA para el país, para determinar su validez actual para así mantenerla o cambiarla. Se pone especial énfasis en la determinación de los ejes operativos centrales como por ejemplo, el desarrollo del capital humano y social, generación de ingresos, desarrollo de la comunidad, etc. Se estudian las opciones y oportunidades para las posibles intervenciones e innovaciones del FIDA en el país.

Se detectan y analizan las oportunidades para realizar asociaciones estratégicas con otros donantes que trabajan en el país con el fin de poder coordinar las acciones para ahorrar recursos humanos y financieros en pos del desarrollo. Se detectan las áreas para establecer un dialogo político con las entidades de gobierno que trabajan en el alivio de la pobreza rural. Se detectan también cuales serían las áreas de acción mas convenientes y eficaces para mejorar el desempeño de la cartera de acciones del Fondo a nivel nacional. Se hace además un análisis evaluativo del programa de préstamos para el país.

Documento de Diseño

Desde la adopción del Recurso Financiero par el Desarrollo de Proyectos (RFDP) el FIDA cambia su noción del proceso de diseño, no se le considera mas como una serie discreta de actividades inconexas sino, como un proceso continuo e interactivo para facilitar la clarificación de los temas principales de un proyecto. El Documento de Diseño del FIDA (DDF) tiene un formato unificado para todo el proceso de diseño. El DDF empieza con un informe inicial, el cual es usado como base por las distintas misiones que visitarán el país, esto se hace principalmente para evitar cualquier duplicación y garantizar la eficiencia. Este enfoque unificado ayudará a los diseñadores del proyecto para poner mas atención en aquellas áreas que necesiten mayor elaboración o que deben ser revisadas pues lo que se asumía en un principio deja de ser válido.

El DDF reemplazaría los informes iniciales, de formulación y de evaluación ex ante. El informe contará con dos volúmenes (informe principal y los documentos de trabajo). Proveerá continuidad y valor agregado de una fase a la otra. El borrador del DDF (ex informe de formulación) será afinado durante la segunda misión de pre-implementación (informe de evaluación ex ante). El DDF final, incorporará; las modificaciones resultantes de la revisión por parte de los interesados directos (FIDA y los asociados del proyecto) y las mejoras obtenidas durante las últimas misiones de diseño.

Archivos Claves

El desarrollo conceptual de un proyecto, antes de la implementación, debe ser transmitido a los implementadores de manera clara y concisa ya que ellos, a menudo, no han participado en las etapas anteriores del proyecto. Es necesario proveerlos también con un instrumento eficaz y válido para comunicar la racionalidad subyacente del proyecto, a sus asociados y a los beneficiarios del proyecto. El Marco Lógico (ML), usado actualmente en todos los proyectos del FIDA, puede suplir en parte la función mencionada mas arriba. Existen, sin embargo, algunos aspectos del proceso de diseño que son ignorados o tratados en poca profundidad en el ML. Se hace necesario por lo tanto contar con un archivo clave que pueda describir la evolución del concepto de proyecto, que podría servir como un instrumento de comunicación para todas las partes involucradas en el mismo.

El Archivo Clave (AC) debería ser un vehículo adecuado para ésta comunicación y debería ser puesto al día y mejorado durante todo el ciclo del proyecto. El propósito del AC es ayudar a la detección del enfoque del proyecto y su dinámica, proveyendo la información esencial requerida para interpretar plenamente la matriz del ML, y dar los medios adecuados para el control de los cambios más importantes.

⁷ Guidelines. Design Document and Key File. Programme Management Department. IFAD, Rome, Italy, June 20003.

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

Del análisis de los objetivos estratégicos globales y regionales del Fondo, de los instrumentos operacionales creados para la recolección de información inteligente y de su actuar regional, se desprende que la acción de la División de América Latina y el Caribe del FIDA tiene una lógica bien definida que nace no sólo de su experiencia de trabajo técnico financiera de veinticinco años y de las relaciones institucionales y humanas establecidas en la mayoría de los países de la región para la reducción de la pobreza, si no que también a la existencia de una serie de instrumentos de políticas, estratégicos, operacionales y metodológicos que se han ido creando, ajustando y renovando tanto a nivel global como regional.

La flexibilidad en la aplicación de su lógica a nivel regional es uno de los principales aspectos de la experiencia del Fondo en la región, tratando de ajustar el diseño y la ejecución de los proyectos a la cambiante realidad macroeconómica e institucional de los países participante. El FIDA ha demostrado una gran capacidad para aprender de su propia experiencia e incorporarla al diseño y ejecución de los nuevos proyectos.

Si bien es cierto que el concepto de participación es un tema transversal tanto de la estrategia global como regional, como también de los nuevos instrumentos operacionales del Fondo, existen ciertos vacíos los cuales deberían ser aclarados y desarrollados en mayor profundidad. En la estrategia global se cita como uno de sus objetivos, el “reforzar la capacidad de conocimiento, técnica y productiva de los pobres del campo y sus organizaciones” se debería mencionar cómo se podría lograr ese objetivo dentro de una perspectiva de participación popular; el reforzar la capacidad de conocimiento de los individuos significa desde aprender a leer y escribir hasta seguir cursos de capacitación temática especializados, también se debería explicitar, en éste contexto, cual sería el enfoque metodológico general en el que desarrollaría este tipo de formación, si se considera que la participación es un instrumento clave para la potenciación de los pobres del campo.

El marco estratégico regional menciona que “el objetivo del FIDA en la región es capacitar a la población rural pobre para que ella misma pueda salir de su pobreza” esto tiene un alto contenido de participación que tendría ser claramente especificado, pues se supone que los individuos, por ejemplo, deberían participar activamente desde la identificación de las causas de la pobreza, en la determinación de los temas centrales de la capacitación, en el diseño del proyecto, la implementación del mismo hasta su seguimiento. El resultado final de este proceso sería potenciar las capacidades de toma de decisiones de los pobres del campo.

El COSOP ha demostrado ser un instrumento operativo útil para obtener la información específica sobre el sector agrario de los países en los cuales el FIDA entrará en operaciones o en los cuales ya opera, antes de la etapa de diseño. Todos los COSOP tendrían que incluir una metodología específica para la determinación de la composición social de los pobres rurales, esto ayudaría a planificar con mayor eficiencia cualquier acción de desarrollo a ser implementada con la población objetivo de los proyectos y a asegurar, en parte, el logro de los objetivos de los mismos.

Todos los COSOP tendrían que enfatizar y proveer información precisa sobre el contexto social y político del país y sobre el papel que tienen - si es que lo tienen - las organizaciones de la sociedad civil en la determinación de estrategias y de políticas para la lucha contra la pobreza en general y de la pobreza rural en particular. Es necesario reforzar las organizaciones de base como medio para potenciarlas y asegurar su participación en la toma de decisiones tanto a nivel local como nacional, se debe proveer al mismo tiempo información concreta sobre su número, representación nacional, composición y el campo de acción de las mismas y describir cuales son los instrumentos usados para fortalecer esas organizaciones.

La **participación popular** se debe considerar como uno de los elementos claves para la reducción de la pobreza a nivel nacional y el lograr los objetivos de los proyectos de desarrollo rural a nivel local. Los COSOP tendrían que incluir una descripción de los métodos usados tanto a nivel nacional como local para lograr ese tipo de participación.

De las lecciones aprendidas de la experiencia del FIDA en RLAC se desprende que actualmente todos los proyectos en ejecución están realizando esfuerzos importantes tendientes a incentivar la participación de los beneficiarios, no sólo al nivel de las comunidades locales, sino también en las instancias de decisiones de los proyectos. Pero a pesar de esto, aún es necesario reforzar e implementar mejores mecanismos de participación, comenzando por el diseño del proyecto reforzando su aplicación durante la implementación. Es esencial, además, que los diseñadores tengan una clara noción del enfoque participativo y de género ya que esto les ayudará a entender de manera más global, la realidad social a que se enfrentan. Esto cobra aún mayor validez cuando se refiere al personal profesional técnico encargado de la implementación de los proyectos.

Para subsanar, en parte, la situación anterior el FIDA comienza, a partir de la mitad de los noventa, a incluir en la etapa de diseño un diagnóstico participativo conjuntamente con la población objetivo, usando instrumentos sencillos como encuestas y dibujos hechos por los beneficiarios para poder determinar en forma más certera las demandas de la población, ellos mismos preparan planes de acción los cuales serán sometidos a una negociación con la contra parte técnica del proyecto para asegurar así su viabilidad económica. Los Programas Operativos Anuales (POA) incluyen, antes de iniciar las actividades de los proyectos, una consulta con los beneficiarios para hacer un levantamiento de las demandas específicas de los mismos, las que serán incluidas en el POA para asegurar que las acciones a emprender satisfagan plenamente las necesidades de los beneficiarios. Este instrumento ha dado buenos resultados pues permite controlar, de cierta manera, que la visión de los técnicos encargados de ejecutar el proyecto no prevalezca ante las demandas de los beneficiarios.

Lo anterior ha sido de gran utilidad en el caso de la asistencia técnica, ya que los mismos beneficiarios son los que determinan sus propias necesidades, con el apoyo de los encargados de la ejecución del proyecto, y comienzan un proceso de aprendizaje y a valorar el costo de dicha operación. La asistencia técnica es contratada a agentes externos al proyecto y basada en la demanda de los beneficiarios. Este proceso altamente participativo y no asistencial no sólo ayuda a un aprendizaje y toma de conciencia por parte

de los beneficiarios de cuales son sus responsabilidades, si no que ha sido un instrumento muy eficaz para utilizar los fondos disponibles del proyecto en forma eficiente y sostenible.

La mayoría de los proyectos cuentan ahora con una Junta de Vigilancia del Proyecto, que es una instancia de decisión local, cuyo objetivo es propiciar la participación de los beneficiarios y de los ejecutores en las decisiones del proyecto, es una instancia de dialogo formativo entre dos grupos humanos que a pesar de ser diferentes tienen una meta común que es la efectiva ejecución del proyecto y sin que se aleje de su objetivo principal que es la reducción de la pobreza rural. La Junta prepara y provee también, información sobre la utilización de los recursos del proyecto lo que es esencial para la transparencia de la ejecución del mismo.

La aplicación de instrumentos y de metodologías participativas ya probadas, sirve para identificar necesidades y demandas de los beneficiarios durante la etapa de diseño para asegurar que los componentes y las acciones de los proyectos se ajusten a los requerimientos de la población objetivo. Asimismo, el incluir esquemas de retroalimentación y de toma de decisiones participativas asegura una duradera y estrecha relación entre la Unidad Gerencial de los proyectos y los grupos beneficiarios con sus intereses y demandas. La existencia de una Unidad Gerencial descentralizada y localizada lo mas cerca de la población beneficiaria mejora sustancialmente la gestión del proyecto y la comunicación con los beneficiarios.