

Documento: EB 2017/LOT/G.13
Fecha: 23 de noviembre de 2017
Distribución: Pública
Original Inglés

S



Invertir en la población rural

Informe del Presidente sobre una propuesta de donación con arreglo a la modalidad de donaciones a nivel mundial y regional a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para el Programa Nuevos Postulados para la Transformación Rural en América Latina y el Caribe

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Joaquín Lozano
Director
División de América Latina y el Caribe
Tel.: (+39) 06 5459 2925
Correo electrónico: j.lozano@ifad.org

Envío de documentación:

William Skinner
Jefe
Unidad de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2974
Correo electrónico: gb@ifad.org

Para aprobación

Recomendación de aprobación

Se invita a la Junta Ejecutiva a que apruebe la recomendación sobre la propuesta de donación que figura en el párrafo 21.

Informe del Presidente sobre una propuesta de donación con arreglo a la modalidad de donaciones a nivel mundial y regional a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para el Programa Nuevos Postulados para la Transformación Rural en América Latina y el Caribe

I. Antecedentes y cumplimiento de la Política del FIDA relativa a la Financiación mediante Donaciones

1. En las últimas décadas, las zonas rurales de América Latina y el Caribe han sufrido enormes transformaciones que han dado lugar a una nueva ruralidad caracterizada por: la reducción de la proporción que representa el empleo agrícola y el valor agregado en la actividad económica nacional; la diversificación de las fuentes de empleo e ingresos rurales; la aceleración del cambio tecnológico; el crecimiento de la presencia del sector privado; el incremento de la demanda de recursos naturales, y el aumento de la generación de gases de efecto invernadero, principalmente por las grandes empresas agroindustriales (CEPAL y FIDA, 2017)¹. Esta nueva ruralidad también se caracteriza por mayores niveles de movilidad, remesas y vínculos entre las zonas rurales y urbanas, así como por la feminización del empleo agrícola. Sin embargo, sigue estando marcada por una estructura heterogénea, ya que unas pocas explotaciones y empresas con una elevada productividad, que se dedican básicamente a la exportación, coexisten con un gran número de pequeños productores y microempresas orientados a los mercados nacionales, que ofrecen la mayor parte de las oportunidades de empleo, pero tienen una baja productividad.
2. Con frecuencia, los encargados de formular las políticas y la comunidad internacional no logran reconocer esta nueva realidad y ajustar las políticas y los programas en consecuencia. Es por eso que, a pesar de los importantes progresos alcanzados en numerosas esferas y el surgimiento de nuevas inversiones públicas y privadas, persisten profundas deficiencias en relación con la desigualdad y la pobreza extrema. En muchos ámbitos públicos a nivel nacional e internacional, habitualmente se presupone que la urbanización, la industrialización y la emigración resolverán los desafíos que plantea el desarrollo rural.
3. Los enfoques y las ideas tradicionales en relación con el desarrollo rural, que equiparan "rural" con "agricultura", pierden de vista la importancia cada vez mayor de otros sectores productivos. La definición de los espacios rurales en función del tamaño o la densidad de la población también ignora la interacción entre estos y los poblados cercanos. Las políticas públicas siguen atadas a unas concepciones de la ruralidad que no aprovechan las oportunidades derivadas de las profundas transformaciones que han tenido lugar, y perpetúan una visión vinculada al atraso y el estancamiento, o incluso una tendencia a marginar las zonas rurales.

¹ Ramón Padilla Pérez (ed.), *Política industrial rural y fortalecimiento de cadenas de valor*, Libros de la CEPAL, N° 145 (LC/PUB.2017/11-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

4. También se necesita una nueva mirada en relación con el acceso a la financiación y la asistencia para el desarrollo. En América Latina y el Caribe, la asistencia oficial para el desarrollo ha caído del 1 % del producto interno bruto (PIB) en los años sesenta a alrededor del 0,2 % del PIB en la actualidad. Esto responde a otra arraigada visión según la cual el objetivo debe ser que los países de ingresos medianos (PIM) dejen de utilizar la asistencia para el desarrollo, y donde el principal criterio a la hora de asignar fondos para la cooperación para el desarrollo es el ingreso per cápita. No obstante, este enfoque no reconoce que, hoy en día, el 72 % de la población pobre del mundo vive en los PIM.
5. En América Latina y el Caribe, los PIM también soportan deficiencias estructurales que persisten por largos períodos aun cuando estos países están tornándose más ricos. La pobreza crónica es tres veces superior en las zonas rurales que en las ciudades y poblados. En la región, los patrones históricos de crecimiento acelerado con frecuencia han generado más desigualdad, con lo cual los coeficientes de Gini de estos países se encuentran entre los más elevados del mundo (entre 0,424 y 0,5847).
6. Otras deficiencias estructurales tienen que ver con las inversiones y el ahorro, la productividad y la innovación, la infraestructura, los recursos fiscales, la desigualdad de género, y la educación y el empleo.
7. Las concepciones predominantes en relación con la ruralidad son contrarias al potencial del sector, y obstaculizan la eficacia de las políticas públicas para fomentar la transformación rural inclusiva, en particular las definiciones sesgadas de PIM y una clasificación dicotómica de los espacios geográficos entre rurales y urbanos. Esto debe cambiar para poder aprovechar todo el potencial de los territorios rurales y alcanzar las ambiciosas metas establecidas en la Agenda para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, que se propone erradicar la pobreza para el año 2030. Tal compromiso requiere una nueva mirada sobre la realidad de los PIM, donde actualmente vive un mayor número de personas pobres. Si no se propician transformaciones estructurales en la economía y no se establecen políticas orientadas a eliminar la desigualdad, no será posible mantener los avances en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
8. Este programa tiene por finalidad refutar los enfoques tradicionales e impulsar nuevas ideas y concepciones para el desarrollo rural en América Latina y el Caribe, concepciones que reconozcan adecuadamente los desafíos y oportunidades concretos de la nueva ruralidad. Asimismo, se propone erradicar las deficiencias estructurales existentes en los PIM, para lo cual presta atención no solo a la pobreza y los niveles de ingresos sino también a la desigualdad.
9. El programa propuesto está en consonancia con la meta y los objetivos de la Política del FIDA relativa a la Financiación mediante Donaciones (2015)² en cuanto a: i) promover ideas innovadoras para aumentar el impacto; ii) reforzar la capacidad institucional y en materia de políticas de los asociados; iii) favorecer las actividades de promoción y la actuación normativa, y iv) generar e intercambiar conocimientos con miras al impacto en el desarrollo. Al concentrarse en eliminar las deficiencias estructurales (entre los territorios, y en materia de productividad, inversión, infraestructura, género y logros educativos) y tomar en cuenta la dinámica de la nueva ruralidad, esta donación generará conocimientos actualizados y nuevas opciones normativas para mejorar las capacidades productivas en los territorios donde la población rural trabaja e invierte.

² Véase el documento EB 2015/114/R.2/Rev.1.

II. Programa propuesto

10. La meta general del programa es generar el sólido análisis necesario para comprender la nueva ruralidad de América Latina y el Caribe, y para abordar las deficiencias estructurales persistentes a fin de reducir la pobreza rural y la desigualdad, y fomentar así la transformación estructural. Los objetivos son los siguientes: i) determinar y fomentar la ejecución de una agenda de investigación aplicada con respecto a una nueva concepción para una nueva ruralidad en los PIM seleccionados; ii) favorecer procesos de diálogo sobre políticas en torno a la nueva ruralidad y las deficiencias persistentes, con objeto de reducir la pobreza rural y la desigualdad en los PIM seleccionados, y iii) formular y aplicar una estrategia de incidencia³ pública para reducir la pobreza rural y la desigualdad en los PIM participantes por medio de productos de conocimiento y de la comunicación.
11. El grupo objetivo estará integrado por beneficiarios directos e indirectos. Los beneficiarios directos serán las instituciones públicas responsables de asignar los presupuestos públicos, establecer las normas de funcionamiento de los programas públicos, formular las reglamentaciones para la descentralización fiscal y producir las estadísticas oficiales que afectan a las zonas rurales y, por ende, a las poblaciones pobres de dichas zonas. Las actividades se centrarán en los funcionarios públicos del nivel ejecutivo, el nivel directivo intermedio y el ámbito técnico. Se dará participación en el debate rural a las instituciones no tradicionales que ejercen una importante influencia en el desarrollo rural.
12. Los beneficiarios indirectos serán las poblaciones rurales de los PIM, en particular aquellas que se ven afectadas por las definiciones anticuadas y las deficiencias estructurales, es decir: los pequeños productores rurales y los grupos vulnerables que viven en las zonas rurales. Las estrategias orientadas a reducir las deficiencias estructurales y lograr una mejor comprensión de las definiciones relativas a las zonas rurales contribuirán a aumentar la asignación de recursos financieros públicos y a mejorar las normas de funcionamiento de los programas. Asimismo, se prevé que tendrán un efecto positivo en las condiciones económicas y sociales de las poblaciones rurales, en particular aquellas que enfrentan necesidades importantes.
13. El programa tendrá una duración de cuatro años y comprenderá los componentes siguientes: i) análisis e investigación en materia normativa en relación con la nueva ruralidad y las deficiencias estructurales en los PIM seleccionados; ii) diálogo sobre políticas e instrumentos normativos; iii) influencia en las políticas y gestión de los conocimientos en favor de una nueva concepción del desarrollo rural, y iv) costos de gestión intersectoriales. Se determinarán las cuestiones que conforman una agenda activa en materia de políticas, entre ellas, las principales normas legislativas, políticas públicas, programas y procedimientos administrativos que se rigen por las definiciones actuales de ruralidad en cada país. Asimismo, se hará una cartografía de las cuestiones y las partes interesadas que tienen que ver con el cambio de la definición de ruralidad y la eliminación de las deficiencias estructurales en cada país. Se prestará especial atención a las cuestiones estadísticas técnicas vinculadas a la aplicación de otras definiciones de ruralidad. Por último, se crearán espacios para el diálogo público a fin de esbozar una agenda normativa en relación con factores tales como la eficacia, los posibles costos y los recursos institucionales necesarios para la ejecución, el contexto político y el apoyo de las partes interesadas.

³ La "estrategia de incidencia" es aquella orientada a divulgar los resultados y lograr un impacto en las políticas públicas y la sensibilización pública.

III. Efectos directos y productos previstos

14. Se prevé que mediante el programa se obtengan los efectos directos siguientes:
 - i) un conjunto de datos empíricos derivados del análisis que sirvan de fundamento a una nueva visión del espacio rural en América Latina y el Caribe y la influencia de este espacio en la lucha contra la pobreza rural, sin limitarse a los restrictivos parámetros relativos a los PIM y la dicotomía rural-urbano predominante; ii) una serie de plataformas de diálogo sobre políticas donde dar inicio a un debate social que favorezca la sensibilización con respecto a las desventajas de estas concepciones generalizadas y la necesidad de actualizarlas, y iii) una estrategia de incidencia pública en materia normativa para detectar oportunidades en la región que den lugar a cambios normativos, institucionales o jurídicos que incorporen la lucha contra la pobreza rural y la desigualdad como variable fundamental en la labor normativa.

IV. Disposiciones de ejecución

15. El organismo receptor y de ejecución del programa propuesto es la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Hace más de 60 años que la CEPAL analiza y propone medidas en materia de políticas públicas relativas a la transformación estructural, presta asistencia técnica y facilita la cooperación Sur-Sur y cooperación triangular en los países de la región. Tiene una amplia experiencia en políticas públicas para el fomento del desarrollo social y económico, y ha creado una metodología de diálogo basada en datos empíricos para evaluar las deficiencias estructurales. Por tal motivo, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras, entre otros países, solicitaron la cooperación técnica de la CEPAL para formular estrategias que permitan eliminar estas deficiencias. También tiene una larga historia de colaboración con los institutos nacionales de estadísticas, y actualmente está llevando adelante un programa con institutos de estadísticas y ministerios del sector en América Central para mejorar los sistemas de información y su empleo en la formulación de políticas de desarrollo rural y fomento de la seguridad alimentaria. En vista de lo anterior y teniendo en cuenta las dificultades estructurales para el desarrollo que enfrentan los países de América Central, la División de América Latina y el Caribe (LAC) eligió —mediante selección directa— a la CEPAL como entidad receptora de esta donación, por no tener competidores debido a las características singulares de su mandato de representación.
16. La donación será supervisada por el Director de la LAC, en coordinación con los gerentes de los programas en los países seleccionados y la sección de política de la División de Asesoramiento Técnico y Políticas. Al inicio de cada año de ejecución del programa, la CEPAL presentará un plan de trabajo anual donde se describan en detalle las actividades en relación con los objetivos del programa, y las asignaciones presupuestarias por objetivo y por país. Asimismo, presentará un informe técnico y financiero a los 12, los 24, los 36 y los 48 meses de ejecución. Los planes de trabajo y los informes serán analizados con el supervisor del FIDA. El FIDA y la CEPAL se reunirán al menos una vez cada 12 meses para examinar la marcha del programa.
17. La CEPAL administrará la donación con arreglo a las normas y los reglamentos administrativos, de personal, financieros y de auditoría vigentes de las Naciones Unidas. La donación estará sujeta exclusivamente a los procedimientos de auditoría interna y externa establecidos en las normas y los reglamentos de las Naciones Unidas en la materia.
18. La CEPAL publicará y distribuirá los documentos elaborados en el marco del programa para garantizar la difusión de conocimientos. Se prevé la colaboración directa con la División de Investigación y Evaluación del Impacto del FIDA, con arreglo a una estrategia conjunta de difusión.

19. No hay desviaciones respecto de los procedimientos normalizados en materia de presentación de información financiera y auditoría.

V. Costos y financiación indicativos del programa

20. El costo total del programa asciende a USD 2 640 860, y será financiado por el FIDA y la CEPAL. El FIDA aportará USD 1 800 000 y la CEPAL USD 840 860 en especie.

Cuadro 1

Costos por componente y entidad financiadora

(en miles de dólares de los Estados Unidos)

<i>Componentes</i>	<i>FIDA</i>	<i>CEPAL</i>	<i>Total</i>
1. Análisis e investigación en materia normativa	947	152	1099
2. Diálogo sobre políticas e instrumentos normativos	108	302	410
3. Influencia en las políticas y gestión de los conocimientos	96	302	398
4. Costos de gestión intersectoriales	649	85	734
Total	1 800	841	2 641

Cuadro 2

Costos desglosados por categoría de gastos y entidad financiadora

(en miles de dólares de los Estados Unidos)

<i>Categoría de gasto</i>	<i>FIDA</i>	<i>CEPAL</i>	<i>Total</i>
1. Sueldos y prestaciones	566	841	1 407
2. Consultores	520		520
3. Talleres	150		150
4. Viajes y dietas	165		165
5. Bienes, servicios e insumos	191		191
6. Costos de funcionamiento	208		208
Total	1 800	841	2 641

VI. Recomendación

21. Recomiendo a la Junta Ejecutiva que apruebe la propuesta de donación con arreglo a lo dispuesto en la resolución siguiente:

RESUELVE: que el Fondo, con objeto de financiar parcialmente el Programa Nuevos Postulados para la Transformación rural en América Latina y el Caribe, conceda una donación de un millón ochocientos mil dólares de los Estados Unidos (USD 1 800 000) a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe para un programa de cuatro años de duración, conforme a unos términos y condiciones que se ajusten sustancialmente a los presentados a la Junta Ejecutiva en este informe.

Gilbert F. Hougbo
Presidente

Results-based logical framework

Objectives hierarchy	Objectively verifiable indicators	Means of verification	Assumptions
Goal	<p>New definitions for the rural space are discussed among high-level government officers and are taken into consideration in the design of public policies in 4 countries.</p> <p>The Latin American Forum for Sustainable Development discusses the relevance of rurality in MICs to achieve SDGs.</p>	<p>Periodic programme reports; Final external evaluation; Official letters from selected countries.</p>	<p>Political commitment to participate in the activities of the project; Availability of statistical information.</p>
Objectives	<p>Country-level and regional reports are elaborated.</p> <p>Conceptual and cross-cutting documents are prepared.</p> <p>New concepts, definitions and empirical evidence on the new rurality are discussed in round tables.</p> <p>New public actors take into account new evidence for the formulation of budget rules and policies.</p> <p>Participating countries have identified at least 3 structural gaps for rural development, and have increased awareness of rural development challenges.</p> <p>The implications of new budget distribution and decentralization rules are discussed in light of new evidence and new frameworks of cooperation are proposed for MICs.</p>	<p>Reports on experts meetings; Reports on regional meetings; Evaluation surveys conducted after seminars, and experts and regional meetings; Reports and evaluations on training courses; Regional studies.</p>	<p>Collaboration by main public stakeholders in each country; Availability of statistical information.</p>
Outcomes/Outputs	<p>Number of documents on the definition of rural areas and their characterization are published and disseminated.</p> <p>Number of country-level studies on rural structural gaps that are published and disseminated.</p> <p>Number of in-depth studies on selected structural gaps that are published and disseminated.</p> <p>Number of journalists trained.</p>	<p>Conceptual regional reports; Country-level studies; In-depth structural gap analysis; Regional studies; Minutes on policy dialogue roundtables; Reports on experts and regional meetings; Evaluation surveys conducted after meetings; Reports and evaluations on training courses; Programme website visits.</p>	
Key activities	<p>One conceptual document and four country-</p>	<p>Number and quality of conceptual and</p>	

s by component	Objectives hierarchy	Objectively verifiable indicators	Means of verification	Assumptions
N	<p>1.2 Characterize the new rural space in four selected countries, based on national statistics.</p> <p>1.3 Elaborate four country-level studies on the implications that the definition of rural areas has on the allocation of public budget and decentralization rules.</p> <p>1.4 Prepare four country-level reports on alternative scenarios to define and measure rural areas, and the implication for the allocation of public budget and decentralization rules.</p> <p>1.5 Experts meeting to discuss the main findings of activities 1.1, 1.2 and 1.3.</p> <p>1.6 Prepare four country-level studies on structural gaps (income, investment, productivity, territory, innovation, infrastructure, education, fiscal, gender).</p> <p>1.7 Elaborate in-depth reports for each of the five selected structural gaps, in each of the four selected countries, to analyze causes and consequences on rural poverty and inequality of each gap, to have a better understanding of the new rurality, and to identify financial resources and public policies to close them.</p> <p>1.8 Prepare three regional studies: a) "New challenges for changing rural narratives; why and how"; b) Working on rural development and facing inequality in MICs: the challenges of closing structural gaps, and c) Achieving sustainable development goals in middle-income countries through the lens of rural development: the challenges ahead.</p> <p>2.1 In-country visit to present the project to national authorities and key partners in academia, the private sector and mass media.</p> <p>2.2 Country-level dialogue roundtables with public authorities and key stakeholders to discuss the results of the characterization of the rural space, country-level studies on the implications that the definition of rural areas has on the allocation of public budget and decentralization rules, and the implications of alternative scenarios.</p> <p>2.3 In-country visit to negotiate access to national databases and partner institutions.</p> <p>2.4 Country-level dialogue roundtables to discuss the findings of the structural gaps studies and prioritize structural gaps (those that will be in-depth analyzed in each country).</p> <p>2.5 Country-level dialogue roundtables to discuss the main findings of the in-depth structural gaps studies (activity 1.7), in particular the causes and consequences of each gap, and the financial resources and public policies needed to reduce such gaps.</p> <p>3.1 Design and launch a knowledge management strategy (dedicated webpage, policy briefs, publication and dissemination of case studies and books).</p> <p>3.2 Edition, publication and dissemination of country-level and structural gaps reports.</p> <p>3.3 One panel on Rural Poverty and Inequality in ECLAC's Latin American Forum for Monitoring the SDGs, for each of 2019 and 2020.</p> <p>3.4 One panel on changing rural definitions in the Statistics Conference of the Americas.</p> <p>3.5 One panel at the Hemispheric Conference of Population and Development</p> <p>3.6 A Roundtable with Affinity Group of MICs to present the results of this work to MICs participating in this like-minded UN group in New York.</p> <p>3.7 Virtual Seminar with APR and NEN IFAD's Divisions for share the evidence and experience of the process.</p> <p>3.8 Four country level national workshops for journalists, to disseminate the main results of the grant.</p>	<p>level documents.</p> <p>Four country-level studies on rural structural gaps.</p> <p>Twenty in-depth studies on structural gaps.</p> <p>Three regional studies: rurality, MICs and challenges of achieving SDGs.</p> <p>At least three country-level policy dialogues are organized in each country.</p> <p>A web page and policy briefs distributed.</p> <p>At least four national workshops for journalists are organized.</p>	<p>country-level studies;</p> <p>Number and quality of in-depth studies on structural gaps;</p> <p>Number and quality of regional studies;</p> <p>Training report, list of participants, presentations, trainee's feedback and evaluation of the respective training;</p> <p>Dialogue group meetings held in each country (list of participants and minutes to be provided);</p> <p>Metrics of website use;</p> <p>Metrics of data usage, references to CEPAL studies in the media.</p>	