

Signatura: EB 2010/101/R.14
Tema: 10
Fecha: 6 diciembre 2010
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

Actuación del FIDA en relación con los países de ingresos medios

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Kevin Cleaver

Vicepresidente Adjunto encargado de
Programas
Tel.: (+39) 06 5459 2419
Correo electrónico: k.cleaver@ifad.org

Brian Baldwin

Asesor Superior de Gestión de Operaciones
Tel.: (+39) 06 5459 2377
Correo electrónico: b.baldwin@ifad.org

Envío de documentación:

Liam F. Chicca

Oficial encargado de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2462
Correo electrónico: l.chicca@ifad.org

Junta Ejecutiva — 101º período de sesiones
Roma, 14 a 16 de diciembre de 2010

Para **examen**

Índice

A.	Introducción	1
B.	Los países de ingresos medios en el FIDA: una asociación para reducir la pobreza rural	1
C.	Consideraciones estratégicas para la elaboración de la política de actuación en relación con los países de ingresos medios	4
D.	Desarrollo de productos y servicios diferenciados destinados a los países de ingresos medios y procedentes de esos países	5
E.	Servicios diferenciados: mejora de los productos y servicios financieros del FIDA	5
F.	Servicios diferenciados: mejora de los productos y servicios del FIDA basados en los conocimientos	7
G.	Mayor sentido de apropiación de los países y reducción de los costos de transacción de los préstamos del FIDA	8
H.	Graduación	8
I.	Conclusiones de la estrategia	9

Anexo

La función del FIDA en los países de ingresos medios	11
--	----

Actuación del FIDA en relación con los países de ingresos medios

A. Introducción

1. En el cuarto período de sesiones de la Consulta sobre la Octava Reposición de los Recursos del FIDA (octubre de 2008) se examinó el documento “La función del FIDA en los países de ingresos medios” y las conclusiones de los miembros se reflejan en el informe de la Consulta: “En la Consulta se reconoció que las necesidades de los países de ingresos medios son diversas y están cambiando y que, para seguir siendo eficaz, el FIDA tiene que desempeñar mejor su mandato optimizando los servicios que les ofrece, asegurando que su actuación en ellos es pertinente y reforzando las asociaciones sobre las que se basa esa labor”.¹ La Consulta acordó que el FIDA debía:
 - promover más activamente la cooperación Sur-Sur, entre otras cosas apoyando a los países de ingresos medios en su empeño por fomentar el intercambio de conocimientos y la innovación en otros Estados Miembros;
 - examinar las prácticas y procedimientos de otras instituciones financieras internacionales (IFI) relativos a la aplicación de las condiciones de los préstamos concedidos a los países de ingresos medios que puedan resultar pertinentes para el FIDA, y
 - establecer modalidades e instrumentos voluntarios para que los países que deseen reducir o dejar de tomar préstamos soberanos del FIDA puedan seguir teniendo acceso a los servicios del Fondo, entre ellos productos de aprendizaje y relacionados con los conocimientos, si así lo requirieran, la asistencia técnica reembolsable. A este respecto, la Consulta acordó lo siguiente: “El FIDA elaborará una política de graduación coherente con la práctica voluntaria de otras IFI. Esto aportará un marco con criterios y objetivos transparentes que permita tener en cuenta los intereses y deseos de los países prestatarios que alcancen el punto de graduación”.
2. En el presente documento se abordan estas cuestiones y otros temas² que son importantes para determinar las relaciones entre el FIDA y los países de ingresos medios.

B. Los países de ingresos medios en el FIDA: una asociación para reducir la pobreza rural

3. Al igual que en otras IFI, los países de ingresos medios que son miembros del FIDA constituyen un amplio y variado grupo. En documentos de políticas recientes preparados por el Banco Mundial³, el Banco Africano de Desarrollo⁴ y el Banco Asiático de Desarrollo⁵ han empezado a tratarse esas cuestiones. Las respuestas

¹ El informe de la Consulta sobre la Octava Reposición de los recursos del FIDA (GC 32/L.5), presentado al Consejo de Gobernadores en su 32º período de sesiones, celebrado los días 18 y 19 de febrero de 2009, figura como anexo del presente documento.

² Por ejemplo, a todos los Estados Miembros les está afectando el cambio climático, y los países de ingresos medios tienen experiencia en la mitigación del cambio climático y la adaptación a este que podría ser de interés para otros miembros. El FIDA puede ayudar a transferir estos y otros conocimientos a países de bajos ingresos y de ingresos medios como ya se ha puesto en marcha en el marco de la Estrategia del FIDA sobre cambio climático (aprobada por la Junta Ejecutiva en abril de 2010) y la próxima política de gestión de los recursos naturales y el medio ambiente (2011).

³ Development Results in Middle-income Countries: An Evaluation of the World Bank's Support. Grupo de Evaluación Independiente. 2007.

⁴ El Banco Africano de Desarrollo clasifica a 13 de sus miembros como países de ingresos medios, pero también reconoce que, a pesar de estar así clasificados, tienen que afrontar muchos de los mismos problemas que los países de ingresos bajos, o sea un crecimiento lento y un elevado desempleo, la vulnerabilidad ante las crisis externas y una lenta integración en la economía mundial. Por este motivo corre peligro el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en tales países.

⁵ Enhancing Asian Development Bank Support to Middle-income Countries and Borrowers from Ordinary Capital Resources: First Progress Report. Enero de 2008.

hasta la fecha coinciden en una serie de rasgos que influirán en el enfoque del FIDA:

- Hay consenso en que las IFI deberían seguir actuando en este grupo de países, habida cuenta de los altos niveles de pobreza residual.
 - Para seguir llevando a cabo una labor pertinente en estos países, las IFI deben fijar tipos de interés a unos niveles equiparables a la financiación proporcionada por otras fuentes, ofrecer una gama de productos financieros y racionalizar las condiciones y procedimientos que aplican a sus préstamos para reducir los costos de transacción.
 - En el caso de muchos de estos países, puesto que tienen acceso a recursos financieros, el valor agregado de las IFI es el conocimiento mundial y regional que aportan, y hay un amplio consenso sobre la necesidad de invertir en mejorar dichos conocimientos y difundirlos más eficazmente.
 - Aunque los servicios de provisión de conocimientos por sí mismos puede que tengan una cierta función, se consideran más eficaces si van acompañados de financiación.
4. Todas las IFI, incluido el FIDA, utilizan parámetros del PIB per cápita para definir a los países de ingresos medios, y sobre esta base el Banco Mundial ha preparado una lista heterogénea de países de ingresos medios-bajos y medios-altos cuyas rentas per cápita van desde USD 996 hasta USD 12 195. De esos países, 89 son miembros del FIDA. Tales países presentan muchas diferencias en lo que respecta a niveles de renta y desarrollo general, en especial el desarrollo del capital humano. Entre ellos figuran desde países de ingresos medios-bajos con una renta nacional bruta (RNB) per cápita inferior a USD 2 500 (por ejemplo, Egipto y la República Árabe Siria) hasta países de ingresos medios-altos con una renta per cápita superior a USD 6 000 (por ejemplo, el Líbano y Turquía). Un examen de los países de ingresos medios realizado para este documento sugiere que la tipología de países de ingresos medios en relación con otras tipologías de países de bajos ingresos tiene una utilización limitada para el FIDA puesto que las características rurales de los países de ingresos más bajos son muy parecidas a las de países de bajos ingresos, y lo que esperan del FIDA también se asemeja. La diferencia radica en que, según aumenta la renta per cápita de los países de ingresos medios, están en mejor situación de cofinanciar sus propios programas de desarrollo rural.
5. Otras IFI utilizan el PIB per cápita para definir a los países de ingresos medios que integran sus instituciones como aquellos miembros que no tienen derecho a recibir financiación en condiciones de favor. En el FIDA se definen como países de ingresos medios aquellos que no tienen derecho a recibir préstamos en condiciones muy favorables y cuyos niveles de ingresos los sitúan en la categoría de prestatarios del FIDA en condiciones intermedias y ordinarias. En el período 2004-2009, el FIDA financió 28 programas nuevos en países de ingresos medios de todas las regiones por unos compromisos totales de USD 636 millones (véase el cuadro siguiente).⁶ Las grandes variaciones en el PIB per cápita de los distintos países de ingresos medios hacen pensar que existen diferencias similares en los niveles de pobreza. Los datos disponibles indican que muchos países de ingresos medios padecen una pobreza bastante extendida en las zonas rurales. Según algunos estudios recientes⁷, el porcentaje de la pobreza mundial que se registra en los países de ingresos medios (excepto China y la India) ha aumentado del 7% al 22% entre 1990 y 2007/2008.

⁶ Eso también es un ejemplo de la capacidad del FIDA para planificar (junto con los gobiernos de los Estados Miembros) programas específicamente destinados a los países de ingresos medios, ejecutar esos programas con eficiencia, seguir su evolución e informar sobre los resultados conseguidos.

⁷ A. Sumner, "Global Poverty and the New Bottom Billion: What if Three-Quarters of the World's Poor Live in Middle-Income countries?", Instituto de Estudios del Desarrollo, Universidad de Sussex, septiembre de 2010.

Financiación del FIDA para los países de ingresos medios (2004-2009): en condiciones intermedias y ordinarias (miles de USD)

<i>País</i>	<i>RNB/cápita (USD)</i>	<i>En condiciones intermedias</i>	<i>En condiciones ordinarias</i>	<i>Total</i>
Gabón	7 370		6 000	6 000
Mauricio	7 240		6 001	6 001
Swazilandia	2 350	5 998		5 998
China	3 590	62 345		62 345
Filipinas	1 790	15 900		15 900
Argentina	7 570		39 341	39 341
Belice	8 071		3 000	3 000
Brasil	8 040		98 655	98 655
Colombia	4 930	20 000		20 000
Costa Rica	6 230		9 189	9 189
República Dominicana	4 510		13 800	13 800
Ecuador	3 920		12 787	12 787
El Salvador	3 370		30 559	30 559
Guatemala	2 620	17 000	18 423	35 423
México	8 920		29 973	29 973
Panamá	6 710		4 200	4 200
Paraguay	2 270	3 100		3 100
Perú	4 150		23 037	23 037
Venezuela (República Bolivariana de)	10 150		13 000	13 000
Albania	3 950	9 600		9 600
Bosnia y Herzegovina	4 700	11 113		11 113
Egipto	2 070	64 134		64 134
Georgia	2 530	8 700		8 700
Jordania	3 740	11 777		11 777
Líbano	7 970		4 605	4 605
Marruecos	2 790	34 963		34 963
Túnez	3 720		15 490	15 490
Turquía	8 730		43 300	43 300
Total (28)		264 630	371 360	635 990

6. El mandato del FIDA de combatir la pobreza rural sigue siendo pues pertinente para los países de ingresos medios; por ejemplo, en las economías en desarrollo de la región de Cercano Oriente y África del Norte, aún existen grandes discrepancias y bolsas de pobreza, sobre todo en las zonas rurales y montañosas. Así se destacó en el programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) preparado por el FIDA para Turquía en 2006: "Según la clasificación de las 80 provincias de Turquía que se hacía en el índice de desarrollo humano de 2001, 16 de las 20 provincias menos adelantadas estaban situadas en la región oriental o la sudoriental y las otras cuatro en la del Mar Negro. El PIB medio per cápita de las ocho provincias más pobres, todas ellas situadas en el este o el sudeste, era inferior al 30% de la media nacional. Todos los demás indicadores socioeconómicos del desarrollo también son mucho más bajos en las regiones oriental y sudoriental del país."⁸
7. Durante los diez últimos años el crecimiento económico colectivo de los países de la región de América Latina y el Caribe fue de alrededor del 4,7% anual y se llegó a una RNB media per cápita de USD 4 467. Sin embargo, aunque muchos países de la región se están pasando a engrosar la gama más alta de la categoría de ingresos medios, las desigualdades económicas y sociales siguen siendo acusadas, y el coeficiente de Gini general de la región es superior a 0,53, el más alto entre las regiones del mundo (lo que indica la distribución menos equitativa de los ingresos). En la República Bolivariana de Venezuela aproximadamente un 11% de la población vive en zonas rurales, donde más del 50% son pobres.⁹
8. La India y China todavía tienen las mayores poblaciones rurales pobres del mundo. En Indonesia, el 50% del total de los hogares se sitúan cerca de la línea de pobreza nacional y el 70% de las personas pobres viven en zonas rurales. Además, el coeficiente de la brecha de pobreza indica que, aunque la proporción de la

⁸ Por este motivo, todas las operaciones actuales del FIDA en Turquía se sitúan en la región oriental.

⁹ Indicadores del desarrollo mundial, 2009, Banco Mundial.

población de Indonesia que vive en la pobreza ha disminuido casi hasta el nivel anterior a la crisis de 1997, los que ahora son pobres están en peores condiciones que antes, sobre todo en la parte oriental del país.

9. El modelo operativo del FIDA ha demostrado su eficacia en los países de ingresos medios, y se ha conseguido un impacto satisfactorio en el desarrollo en más del 80% de los proyectos y programas apoyados por el FIDA en esos países.¹⁰ Además, en todas las evaluaciones de los programas en los países realizados en países de ingresos medios que han llevado a cabo la Oficina de Evaluación del FIDA —incluidas las realizadas recientemente en la Argentina, el Brasil, Filipinas y la India— los resultados del FIDA se han considerado satisfactorios.
10. Como se refleja en encuestas recientes entre los clientes, la mayoría de los gobiernos consideran que el FIDA se muestra receptivo a sus opiniones y sugerencias. Para ellos el FIDA, más que una organización de donantes, es una organización integrada por miembros a los que presta asistencia, entre ellos a países de ingresos medios. Los propios países de ingresos medios ven un valor agregado en la asistencia del FIDA para combatir la pobreza rural, sobre todo habida cuenta de la experiencia del Fondo en la prestación de ayuda a comunidades rurales pobres para crear empresas agrícolas y rurales viables. Según su percepción, el FIDA también está dispuesto a apoyar programas en regiones o zonas difíciles o en situaciones posteriores a conflictos. Esta no es una cuestión que afecte exclusivamente a los países de ingresos medios, sino que pone de relieve la capacidad del FIDA para responder a las necesidades de sus miembros. La diferencia de los países de ingresos medios en cuanto a grupo, si se compara con otros países de bajos ingresos, radica en su capacidad de autofinanciar el desarrollo rural. Otras diferencias se refieren en su mayoría a las diferencias de un país a otro (China necesita un programa diferente a Swazilandia aunque ambos se consideran países de ingresos medios).

C. Consideraciones estratégicas para la elaboración de la política de actuación en relación con los países de ingresos medios

11. Dadas las necesidades y condiciones muy distintas de cada país considerado de ingresos medios, no resultaría eficaz ni eficiente una “política” única que abarcara todos los aspectos y tratara de establecer parámetros específicos. En cambio, los requisitos diversos de cada uno de estos países y la necesidad de que el FIDA tenga la flexibilidad suficiente para atender las demandas de esos países (y cuestiones regionales específicas) exige un enfoque adaptado a cada país, y definido en la estrategia del país correspondiente (COSOP). De esa forma sería posible tener, en primer lugar, una comprensión y un panorama mejores de las necesidades de cada país y, en segundo lugar, un conjunto más preciso de intervenciones en respuesta a la situación de cada país. El FIDA trataría a los países de ingresos medios y a otros países de bajos ingresos de la misma manera, y adaptaría sus asociaciones y su apoyo según lo establecido en la estrategia en el país y el diseño del proyecto en cuestión. El Marco Estratégico y las políticas del FIDA se aplican a países de ingresos medios, así como a otros países.
12. Los países de ingresos medios en el FIDA están estructurados como un “eje” financiero con varias interfaces, lo que tiene repercusiones para el modelo financiero del FIDA¹¹ en lo que respecta a los reflujos de préstamos, los préstamos y las contribuciones a las reposiciones:
 - se prevé que los reflujos de préstamos que se proporcionen a los países de ingresos medios asciendan a USD 275 millones en 2011-2012 y que estos últimos aporten cada vez más contribuciones a las reposiciones (USD 68 millones en 2010-2012);

¹⁰ Véase el Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) correspondiente a 2007, cuadro 15.

¹¹ El modelo financiero del FIDA está concebido para proyectar entradas y salidas de fondos y tiene en cuenta los préstamos, los reflujos de préstamos y los recursos facilitados por los países de ingresos medios.

- los países de ingresos medios son receptores potenciales de inversiones financieras del FIDA;
- los países de ingresos medios aportan recursos públicos nacionales a sus propios programas de desarrollo rural diseñados con ayuda del FIDA mediante la cofinanciación de proyectos. Al ayudar a diseñar esos proyectos, el FIDA “orienta” recursos públicos hacia el sector rural (el objetivo fijado en cuanto a la movilización interna y la cofinanciación de proyectos en los países de ingresos medios para 2010-2012 es de USD 1 000 millones), de conformidad con las asignaciones en el marco del sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS), y
- los países de ingresos medios recibirán financiación del FIDA (los préstamos previstos para 2010-2012 se elevan a USD 500 millones).

D. Necesidad de desarrollar productos y servicios diferenciados para los países de ingresos medios

13. La mayoría de los países de ingresos medios reconocen que lo que buscan en un proyecto del FIDA financiado con un préstamo (aparte de un producto financiero competitivo) es el conocimiento que tiene el Fondo de la dinámica de la pobreza rural, su experiencia en la metodología y el enfoque del diseño de proyectos, sus instrumentos de supervisión y las políticas relativas a los sectores agrícola y rural (por ejemplo, la focalización o el enfoque de los servicios financieros rurales, el desarrollo rural descentralizado y participativo, la gestión de los recursos naturales, etc.). Muchos países de ingresos medios también buscan en el FIDA modalidades innovadoras de diseño y ejecución. Sin embargo, ninguna de estas exigencias son exclusivas de los países de ingresos medios; los países de bajos ingresos cada vez están más interesados en soluciones de proyectos y financieras de carácter innovador. Por lo tanto, el FIDA diferenciará cada vez más sus productos en función de la demanda de los países, tanto si son de ingresos medios como bajos.
14. Países como el Brasil, Colombia, México y la República Bolivariana de Venezuela, ya han solicitado al FIDA que integre proyectos y servicios técnicos, y productos relacionados con los conocimientos, así como financiación en sus programas de desarrollo rural.
15. A fin de que el FIDA pueda ofrecer las opciones de diseño y financiación que los Estados Miembros desean de acuerdo con las necesidades propias de cada país, el FIDA tendrá que establecer instrumentos de financiación más versátiles y capaces de mantener un equilibrio entre resultados y riesgos en materia de desarrollo. Todos los países prestatarios podrán utilizar estos nuevos instrumentos, aunque es muy probable que los países de ingresos medios sean quienes más los soliciten. El FIDA tendrá que adoptar procedimientos operativos modificados y ofrecer un “menú” de productos crediticios y conocimientos que puedan interesar a sus países miembros prestatarios y a los países de ingresos medios que no son prestatarios y se encuentran en situaciones muy distintas. El FIDA seguirá utilizando las actuales modalidades de préstamos y donaciones dentro de las asignaciones acordadas, cuando proceda, pero también introducirá nuevos productos, como el apoyo a iniciativas del sector privado. El Fondo preparará asimismo servicios basados en los conocimientos, como la asistencia técnica reembolsable, asesoramiento para la elaboración de políticas, el análisis, la creación de asociaciones y la facilitación de la cooperación Sur-Sur, que ofrecerá a todos sus miembros; sin embargo, es probable que los países de ingresos medios sean quienes más rápidamente reaccionen a esta oferta.

E. Servicios diferenciados: mejora de los productos y servicios financieros del FIDA

16. Los asociados del FIDA procedentes de países de ingresos medios le han pedido que desarrolle una gama apropiada de productos financieros que estén en consonancia con su mandato de reducir la pobreza rural y que se combine con servicios técnicos

y basados en los conocimientos. Tales productos podrían ser, entre otros, los siguientes:

- **Opciones monetarias**, con la posibilidad de conceder préstamos en una moneda única con un margen variable o fijo con respecto al tipo de oferta interbancaria de Londres. En un estudio en curso de la Tesorería del Banco Mundial se indica que, dentro del actual marco del FIDA para la gestión de activos y pasivos, existe la posibilidad de administrar un programa “piloto” en una moneda única, el dólar de los Estados Unidos, por un máximo de USD 100 millones, en 2011 y 2012.¹² Es probable que los países de ingresos medios sean los primeros en solicitar este producto, según la experiencia del Banco Mundial.
 - **Períodos de gracia y vencimientos**. La autorización del Consejo de Gobernadores para que la Junta Ejecutiva pueda introducir “condiciones más gravosas” de acuerdo con la práctica de la Asociación Internacional de Fomento, y las revisiones en curso de las condiciones de los préstamos del FIDA,¹³ ofrecerán a la Junta la oportunidad de revisar y modificar las condiciones actuales a fin de armonizarlas más fielmente con las de otras IFI. Se beneficiarán de ello los países de ingresos medios con ingresos más bajos.
 - **Productos financieros alternativos**, incluidas posibles inversiones en acciones y préstamos a empresas privadas sin garantías soberanas, cuya utilización se investigará. Podría resultar interesante para todos los Estados Miembros de la Lista C del FIDA; sin embargo, es muy probable que los países de ingresos medios sean los primeros usuarios en caso de elaborar dichos instrumentos. Utilizando su modelo y sus instrumentos operativos actuales, el FIDA ha podido convertir sus préstamos en servicios de cuasi capital o refinanciación dirigidos principalmente al sector privado de países de Europa Central y África. Tras efectuar nuevos análisis, en particular un estudio comparativo de los productos que ofrecen otras IFI, el FIDA podría elaborar, para todos sus miembros —ya sean países de ingresos medios o países a los que se aplican condiciones muy favorables— y someter a la consideración de la Junta Ejecutiva, instrumentos financieros que permitieran al Fondo colaborar directamente con el sector privado (por ejemplo, mediante fondos de capital que inviertan en instituciones de microfinanciación privadas o mediante garantías o préstamos directos) utilizando fondos no pertenecientes a las reposiciones.
 - **Recursos externos**. En consonancia con el desarrollo de productos financieros apropiados, los préstamos a los miembros podrían financiarse cada vez más: i) mediante la movilización por parte del FIDA de recursos fuera del marco de las reposiciones; ii) mediante fundaciones; iii) tomando préstamos de donantes; iv) recurriendo a los mercados, o v) movilizand más recursos comerciales. El FIDA ya facilita una financiación sustancial a sus miembros utilizando recursos no procedentes de reposiciones por medio de la cofinanciación directa y la financiación suplementaria. Un buen ejemplo es la financiación proporcionada recientemente por el Programa Mundial de Agricultura y Seguridad Alimentaria administrado por el Banco Mundial y la Comisión Europea.
17. Si bien los países de ingresos medios son quienes más han insistido en que se elaboren este tipo de instrumentos, todos los prestatarios del FIDA podrán aprovecharse de ellos.

¹² En la actualidad el FIDA concede sus préstamos utilizando los derechos especiales de giro (DEG) como única moneda de cuenta, mientras que la moneda de pago es la que se estipula en el convenio de financiación. Varios países prefieren tomar prestado en otra moneda (el dólar de los Estados Unidos o el euro), que es al mismo tiempo la moneda de cuenta y la moneda de pago.

¹³ En diciembre de 2010 se presenta a la Junta Ejecutiva un informe sobre la revisión de las Políticas y Criterios en materia de Préstamos.

F. Servicios diferenciados: mejora de los productos y servicios del FIDA basados en los conocimientos

18. El FIDA dispone ya de algunos productos basados en los conocimientos que pueden ser importantes para los países de ingresos medios, y que se desarrollarán más adelante:
- **Plataformas de formulación de políticas, coordinación y promoción.** El FIDA ayuda a sus miembros fomentando el diálogo y facilitando las asociaciones entre diversas partes y grupos interesados de zonas rurales, tanto en el plano nacional como en el internacional. De esta manera puede contribuir a que los gobiernos definan sus propias políticas e inversiones de recursos públicos en el desarrollo rural y la reducción de la pobreza. Cabe mencionarse por ejemplo: i) en América Latina y el Caribe, el Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos y la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y su Confederación de Organizaciones de Productores Familiares, y ii) en África, el Programa general para el desarrollo de la agricultura en África de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD). Se podrían proporcionar estos servicios a los países de ingresos medios no prestatarios a cambio de una comisión.
 - **Apoyo a la preparación de estrategias nacionales de desarrollo agrícola y rural.** Los países de ingresos medios solicitan cada vez más un apoyo analítico duradero en cuestiones subsectoriales o temáticas (focalización, género, financiación rural, etc.). El FIDA presta dicho apoyo mediante programas flexibles y basados en la demanda que se centran en la obtención de resultados. Por ejemplo, en 2008 Egipto pidió al FIDA y al Banco Mundial que le ayudaran a preparar una nueva estrategia de desarrollo agrícola, en la que ambos colaboraron. De manera análoga, el Líbano solicitó asistencia técnica para actualizar su estrategia de desarrollo agrícola orientándola más a favor de los pobres. En China, Filipinas e Indonesia, el FIDA apoya investigaciones sobre los efectos de los biocombustibles en el desarrollo agrícola, la seguridad alimentaria y la pobreza, y sus repercusiones a nivel de los hogares. Estos ejemplos son también importantes ya que todos ellos se han financiado mediante el programa de donaciones del FIDA y ponen de relieve los beneficios de la asistencia a países de ingresos medios mediante donaciones relativamente pequeñas pero bien focalizadas. En el futuro, será posible proporcionar dicha asistencia a los países de ingresos medios a título reembolsable. Por ejemplo, Azerbaiyán se ha declarado dispuesto a pagar por la asistencia técnica del FIDA en el diseño de su nueva estrategia de desarrollo agrícola. Del mismo modo, Argelia (que actualmente no toma empréstitos del FIDA) también ha expresado su interés por la asistencia técnica reembolsable en el ámbito de la financiación rural.
 - **Cooperación Sur-Sur.** El FIDA puede contribuir a la transmisión de conocimientos a instituciones locales y regionales para que dispongan de un mayor acervo de saber. Por ejemplo, en colaboración con instituciones existentes (universidades, escuelas agrícolas, etc.), podría difundir conocimientos facilitando rutas de aprendizaje, organizando viajes de estudios y empleando a expertos de otros países del Sur (por ejemplo, disponiendo que consultores turcos transmitan sus conocimientos y experiencia en materia de desarrollo rural a Azerbaiyán). El FIDA promoverá la colaboración *inter pares* y fomentará la capacidad local. En África Oriental y Meridional, este tipo de trabajo ha incluido también la colaboración con el sector privado. Los países de ingresos medios también tienen experiencia, sobre todo en América Latina, en lo que respecta a la mitigación del cambio climático y la adaptación a este, como por ejemplo, en la agrosilvicultura y en la financiación de servicios medioambientales (vinculados a los mercados de derechos de emisión de carbono), la labranza cero (para la soja) y el empleo

de legumbres para la mejora de nitrógeno. A medida que otros Estados Miembros desarrollen sus propias iniciativas, estas experiencias serán cada vez más importantes. Ya se están dando nuevos ejemplos (Burkina Faso y el Níger revisaron recientemente sus métodos de conservación de suelos y recursos hídricos).

G. Mayor sentido de apropiación de los países y reducción de los costos de transacción de los préstamos del FIDA

19. A nivel nacional, varios países de ingresos medios (pero no todos) tienen sistemas públicos de contabilidad, auditoría, adquisición de bienes y contratación de servicios y gestión financiera que funcionan bien. Los países de ingresos medios prestatarios piden cada vez más que se utilicen esos sistemas nacionales para desempeñar las funciones mencionadas en los proyectos financiados por el FIDA, y esta utilización está en consonancia con la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y el Programa de Acción de Accra. Estos sistemas también ofrecen la oportunidad para un intercambio Sur-Sur. El FIDA favorecerá este intercambio con el fin de desarrollar sistemas semejantes en países de bajos ingresos.

H. Graduación

20. En el sentido más amplio, dentro de las políticas y procedimientos de las IFI, la graduación se refiere al paso de los Estados Miembros por una serie de condiciones de financiación hasta que, de manera oficial o extraoficial, ya no tienen necesidad de tomar empréstitos de la IFI en cuestión. La graduación en el FIDA actualmente se aplica a través de sus Políticas y Criterios en materia de Préstamos (de manera muy parecida a como el Banco Africano de Desarrollo aplica la graduación a través de su política de crédito) para que sus Estados Miembros prestatarios vayan pasando por diferentes condiciones de financiación, basadas en su RNB per cápita. Tras pasar por esas diferentes condiciones, por último los Estados Miembros del FIDA dejan voluntariamente de tomar empréstitos. De esta manera, varios Estados Miembros de la Lista C han decidido dejar de pedir préstamos al FIDA (Argelia), mientras que otros dejaron de hacerlo y luego pidieron volver a tener esa posibilidad (Túnez). Además, Argelia, la Argentina, Chile, Colombia, Jordania, Malasia, Tailandia, Túnez y el Uruguay decidieron dejar de pedir préstamos en 2007-2009 y posteriormente contribuyeron a la Octava Reposición de los Recursos del FIDA.
21. Al estudiar diversas opciones para perfeccionar la política actual, que prevé una progresión a través de diversas condiciones financieras y el cese voluntario de tomar empréstitos del FIDA, se tienen en cuenta varias perspectivas. En primer lugar, ante las restricciones fiscales inminentes entre los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el FIDA tendrá que concentrar los recursos de las reposiciones en los países pobres con préstamos en condiciones muy favorables, apoyando al mismo tiempo la utilización de los recursos de los propios países de ingresos medios para llevar a cabo programas de reducción de la pobreza rural. Asimismo, se podría solicitar a los países de ingresos medios que reembolsen en mayor grado al FIDA por los servicios prestados, por ejemplo en el ámbito de la transferencia de conocimientos, el diseño de proyectos y la gestión. Varios países de ingresos medios han insistido en que quieren tener acceso a todos los servicios del FIDA (incluidos los préstamos), a proyectos más diferenciados y adaptados a sus necesidades, y a instrumentos financieros más sofisticados (préstamos en una sola moneda, tipos de interés y vencimientos variables), y también a la cooperación Sur-Sur que el FIDA facilita y en algunos casos financia. El FIDA puede concentrar su financiación en países de bajos ingresos y países de ingresos medios con menores ingresos, al tiempo que ofrece servicios a título reembolsable a los países de ingresos medios con mayores ingresos.
22. Por lo que se refiere a las políticas de graduación, la Junta Ejecutiva ha de examinar las opciones siguientes:

Opción 1. Mantener el mecanismo actual de graduación/progresión (de acuerdo con el Convenio Constitutivo del FIDA), en particular los aspectos siguientes:

- los países de ingresos medios dejan voluntariamente de tomar préstamos según su criterio;
- los países de ingresos medios que no toman préstamos siguen teniendo derecho a otros servicios del FIDA, en ocasiones a título reembolsable, y se les anima a aportar recursos a las reposiciones del Fondo, y
- los países de ingresos medios que toman préstamos van recibiendo gradualmente cantidades menores con arreglo al PBAS a medida que aumenta su renta per cápita.

Opción 2. Igual que la anterior pero adoptando el sistema del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) de fijar un nivel de renta per cápita a partir del cual se pone en marcha el proceso de graduación: en el BIRF es actualmente de USD 6 885 (1 de julio de 2010);

- según este procedimiento el FIDA y el Gobierno evaluarían de manera conjunta si ha llegado el momento de graduarse y cuál va a ser la intensidad y la índole de la relación entre ambos una vez alcanzado el umbral de graduación. En algunos casos, los préstamos podrían seguir basándose en el plan de apoyo acordado con el Gobierno y estar sujetos a la aprobación de la Junta Ejecutiva, y
- la elaboración de servicios y productos diferenciados para los países de ingresos medios con ingresos más altos a título reembolsable.

Opción 3. Igual que la opción 2, con los añadidos siguientes:

- continuar buscando y estableciendo fuentes de financiación adicionales con recursos no procedentes de las reposiciones, que el FIDA facilitaría a los países de ingresos medios (así como a otros miembros), y
- a plazo medio, modificar la fórmula del PBAS dando más peso a una RNB per cápita más baja¹⁴ a fin de favorecer a los países más pobres elevando las correspondientes asignaciones per cápita.

23. La dirección del FIDA prefiere la opción 3, ya que permite seguir prestando servicios para cubrir todas las necesidades de los países de ingresos medios, pero recurriendo cada vez más a una base reembolsable a medida que los ingresos per cápita de los países de ingresos medios vayan aumentando y con una planificación de la graduación de los préstamos del FIDA mejor estructurada.

I. Conclusiones de la estrategia

24. En respuesta a las necesidades de los países de ingresos medios el FIDA propone lo siguiente:

- i) Elaborar un menú más diferenciado y adaptado (a los países concretos) de intervenciones estratégicas y proyectos en respuesta a las necesidades de todos los países interesados, pero teniendo en cuenta que puede que los países de ingresos medios sean quienes más rápidamente reaccionen a esta oferta.
- ii) Apoyar un programa variable de investigaciones sobre la índole y las causas de la pobreza rural en los países de ingresos medios, la definición de esos países desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo, y cuestiones relacionadas con la desigualdad de los ingresos dentro de los países.

¹⁴ Por ejemplo, aumentando a -0,5 el exponente negativo de la RNB que en la fórmula actual es de -0,25.

- iii) Desarrollar nuevos instrumentos de préstamo, posiblemente concediendo préstamos en una sola moneda con carácter experimental durante 2011 y 2012, y aplicando una mayor diversidad de tipos de interés y vencimientos de préstamos que no sean en condiciones de favor. Las condiciones intermedias y ordinarias de los préstamos del FIDA para los países de ingresos medios deberían ajustarse a las de los productos de otras IFI.
- iv) Aprovechar las fuentes de financiación existentes y buscar otras nuevas para ayudar a costear tanto las intervenciones en todos los países prestatarios del FIDA como la cooperación Sur-Sur, teniendo en cuenta que puede que los países de ingresos medios sean quienes más rápidamente reaccionen a esta oferta, si bien puede que otros países de bajos ingresos también estén interesados.
- v) Intensificar el intercambio de conocimientos dentro de la institución así como la creación y asimilación interna de conocimientos. El FIDA consideraría la transferencia de conocimientos y el desarrollo de la capacidad (también en la cooperación Sur-Sur) como parte integrante de su mandato junto con la asistencia técnica reembolsable. Un aspecto de especial interés sería el mayor aprovechamiento de la experiencia de los países de ingresos medios en lo que respecta a la mitigación del cambio climático y la adaptación a este.
- vi) Racionalizar sus procedimientos de elaboración de nuevas estrategias y proyectos en países que presenten una buena trayectoria de éxitos en la ejecución de programas apoyados por el FIDA. Habría que hacer hincapié en acentuar el sentido de apropiación de los países y en reducir los costos de transacción del FIDA respecto de todos los prestatarios, aunque puede que resulte de interés inmediato para los países de ingresos medios.
- vii) Presentar una de las tres opciones de "graduación" al Consejo de Gobernadores para que la apruebe, dependiendo de si hay consenso al respecto en el seno de la Junta Ejecutiva. La dirección recomienda la opción 3 que se describe *supra*.



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

La función del FIDA en los países de ingresos medios

Informe elaborado para la Consulta sobre la Octava Reposición de los Recursos del FIDA
– Cuarto período de sesiones
Roma, 21 y 22 de octubre de 2008

Índice

Abreviaturas y siglas	13
I. Resumen	14
II. El cambio experimentado por los países de ingresos medios: consecuencias para las instituciones internacionales dedicadas al desarrollo	14
III. El mandato del FIDA relativo a su actuación en los países de ingresos medios	15
IV. La disponibilidad de recursos del FIDA para los países de ingresos medios	18
V. Adaptación del enfoque del FIDA a los países de ingresos medios	19
VI. Mejorar los productos y servicios financieros del FIDA	20
VII. Mejorar los productos y servicios del FIDA relacionados con los conocimientos	21
VIII. Mejorar la función del FIDA por lo que respecta a la innovación	24
IX. El camino por delante: medidas clave	25

Abreviaturas y siglas

ARRI	informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
ENRAP	Red de Conocimientos para el Desarrollo Rural en la Región de Asia y el Pacífico
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDAMERICA	sistema de intercambio de información sobre los programas del FIDA en toda América Latina a través de Internet
FIDAFRIQUE	Red regional de información en África occidental y central
IFI	institución financiera internacional

La función del FIDA en los países de ingresos medios

I. Resumen

1. En el informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) correspondiente a 2007 se indica que el FIDA aporta una importante contribución a los esfuerzos de los países de ingresos medios para abordar las cuestiones relacionadas con la pobreza rural. Al mismo tiempo, el rápido crecimiento de muchos países de ingresos medios en los últimos años y la capacidad cada vez mayor que tienen para acceder a recursos de los mercados internacionales de capital ha llevado a las instituciones financieras internacionales (IFI) a adoptar medidas para garantizar que los paquetes financieros dirigidos a estos países sigan siendo atractivos. Además, las IFI están agregando valor a los programas de reducción de la pobreza de los países de ingresos medios al aumentar el capital de conocimientos de sus iniciativas. Es preciso que el FIDA adopte medidas de adaptación similares dada la pertinencia constante del apoyo del FIDA para la reducción de la pobreza rural y el interés continuado de los países de ingresos medios en que el FIDA les preste apoyo. A fin de mejorar su contribución a estos países, el FIDA tiene que garantizar que las condiciones de sus préstamos se ajustan a las de otras IFI, aumentar la eficiencia de sus operaciones y su capacidad para ofrecer el tipo de programas centrados en los conocimientos y la innovación que interesan a los países de ingresos medios. En este documento se recogen recomendaciones en estas esferas a fin de que el FIDA pueda contribuir a la reducción de la pobreza rural en los países de ingresos medios echando mano de todo su potencial. Entre dichas recomendaciones se examinan los parámetros aplicados a los préstamos, los cambios en los procedimientos operacionales para el diseño y la ejecución de programas, la elaboración de criterios para evaluar las necesidades de empréstitos y la ejecución sistemática de la estrategia del FIDA de gestión de los conocimientos con miras a incluir rasgos que encierran especial importancia para los países de ingresos medios.

II. El cambio experimentado por los países de ingresos medios: consecuencias para las instituciones internacionales dedicadas al desarrollo

2. Un tercio de la población pobre en todo el mundo vive en países de ingresos medios, en la mayoría de los casos en zonas rurales. Según los Indicadores del desarrollo mundial de 2005 publicados por el Banco Mundial,¹⁵ 94 países se sitúan en la banda de países de ingresos medios, 77 de los cuales son miembros del FIDA. Los que se encuentran en la parte superior de dicha banda, es decir, los países de ingresos medios-altos (por ejemplo, México, con USD 7 310 per cápita), disponen de unos ingresos per cápita cinco o seis veces mayores que los que se encuentran en la parte inferior, es decir los países de ingresos medios-bajos (por ejemplo, Sri Lanka con USD 1 160 per cápita).
3. El último decenio ha sido testigo de un rápido aumento de las tasas de crecimiento en muchos países de ingresos medios. Este hecho, sumado a una mayor disponibilidad de los conocimientos, la experiencia y las competencias necesarios para la gestión de sus economías, ha mejorado la capacidad de estos países de recabar recursos financieros de los mercados internacionales de capital a tipos equiparables a los que ofrecen las IFI.

¹⁵ A los efectos del debate técnico en este documento, los países de ingresos medios se definen como los 57 Estados Miembros que pueden optar a préstamos del FIDA en condiciones intermedias u ordinarias. (En el caso de los 20 Estados Miembros restantes, que según los Indicadores del desarrollo mundial se designan como países de ingresos medios, se trata de países de ingresos medios-bajos que pueden optar a préstamos del FIDA en condiciones muy favorables.

4. El cambio experimentado por los países de ingresos medios ha llevado a las instituciones internacionales dedicadas al desarrollo a aclarar y perfeccionar sus estrategias de apoyo a estos países. En los documentos de políticas preparados recientemente por el Banco Mundial¹⁶, el Banco Africano de Desarrollo¹⁷ y el Banco Asiático de Desarrollo¹⁸ se han empezado a abordar estas cuestiones. Las respuestas ofrecidas hasta la fecha comparten una serie de rasgos que influirán en el enfoque del FIDA:
- hay un consenso acerca de que las IFI deberían seguir trabajando en este grupo de países, habida cuenta de los altos niveles de pobreza residual existentes;
 - para que la labor en estos países siga siendo pertinente, las IFI deben establecer unos tipos de interés a niveles equiparables a los establecidos por otras fuentes, ofrecer una gama de productos financieros más amplia, y simplificar sus condiciones y procedimientos de préstamo para reducir los costos de transacción;
 - para muchos de estos países, dado su acceso a los recursos financieros, las IFI agregan valor mediante sus conocimientos a nivel mundial y regional, y hay un consenso generalizado sobre la necesidad de invertir en una profundización de estos conocimientos y en una difusión más eficiente de los mismos, y
 - aunque puede que la provisión autónoma de servicios relacionados con los conocimientos pueda tener una función limitada, esos servicios resultan muy eficaces cuando se combinan con la financiación.
5. Desde el punto de vista tanto de los miembros que constituyen su base como del lugar que ocupa en la arquitectura del desarrollo, el FIDA necesita adaptarse al cambio de la situación de los países de ingresos medios. Este aspecto se ha reconocido en el Programa de Acción de Accra, en el que se ratificó la necesidad de adaptar los compromisos acordados en Accra a las distintas circunstancias de cada país, incluidas las de los países de ingresos medios.¹⁹ **Por lo tanto, la finalidad de este documento es establecer una plataforma, de conformidad con las establecidas por otras IFI, desde la que el FIDA pueda explorar la manera de reducir sus costos financieros y de transacción, y aumentar el capital de conocimientos de sus iniciativas y su capacidad de respaldar la reducción de la pobreza rural teniendo en cuenta la rápida evolución que están experimentando los Estados Miembros calificados como países de ingresos medios.**

III. El mandato del FIDA relativo a su actuación en los países de ingresos medios

6. En el *Convenio Constitutivo del FIDA*, las *Políticas y Criterios en Materia de Préstamos* y el *Marco Estratégico del FIDA (2007-2010)* se confirma que el mandato del FIDA consistente en abordar la pobreza rural es muy pertinente para los países de ingresos medios. Aunque, por lo general, estos países han mantenido un alto ritmo de crecimiento, sigue habiendo un gran número de personas pobres en las zonas rurales.

¹⁶ *Resultados obtenidos en materia de desarrollo por los países de ingreso mediano: Evaluación del apoyo prestado por el Banco Mundial*, Grupo de Evaluación Independiente (GEI), 2007.

¹⁷ El marco estratégico del Banco Africano de Desarrollo en apoyo de los países de ingresos medios está actualmente en curso de preparación.

¹⁸ "Enhancing Asian Development Bank Support to Middle-income Countries and Borrowers from Ordinary Capital Resources: First Progress Report" (Aumentar el apoyo del Banco Asiático de Desarrollo a los países de ingresos medios y los prestatarios de recursos ordinarios de capital: primer informe parcial), enero de 2008.

¹⁹ Programa de Acción de Accra, "De cara al futuro", párrafo 28. Accra, 4 de septiembre de 2008.

Recuadro 1. La pobreza rural en el Brasil

Los ingresos per cápita del Brasil, que en 2005 fueron de USD 3 550 (según los Indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial), lo sitúan en la categoría de países de ingresos medios-altos. Sin embargo, como se señala en el programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) (que la Junta Ejecutiva del FIDA examinó el 11 de septiembre de 2008) es preciso "interrumpir el círculo vicioso de la pobreza, perpetuado por la falta de oportunidades de empleo y de fuentes de ingresos sostenibles entre la población rural pobre". La agricultura familiar es importante en el Brasil, puesto que representa el 85% de las explotaciones agrícolas, el 30% de la superficie agrícola, el 38% del producto agrícola y el 50% de la inversión agrícola, y da empleo a 14 millones de personas en más de 4 millones de explotaciones. La pobreza en el país es extendida y, a pesar de los avances logrados en los últimos años, los niveles siguen siendo elevados, especialmente en las zonas rurales y la región del Nordeste, que presenta la mayor incidencia de pobreza. En 2004, el 7,5% de la población total ganaba menos de 1 dólar al día y el 21,2%, menos de 2 dólares al día. Los problemas principales que enfrentan los pequeños agricultores son el limitado acceso a los recursos agrícolas, tales como tierras aptas para el cultivo y otros activos; una infraestructura deficiente; servicios de apoyo inadecuados; deficiencias institucionales y organizativas, y poca o ninguna educación, lo que limita su capacidad para innovar. Es difícil para los agricultores ingresar a los mercados dinámicos debido a las dificultades que tienen para ofrecer un suministro fiable de productos de una calidad aceptable en grandes volúmenes. Por lo tanto, el programa aprobado por el FIDA para el Brasil se ha centrado sistemáticamente en los pequeños agricultores y ha abordado las limitaciones con las que se enfrentan. Sin embargo, la evaluación del programa en el país reveló unos resultados limitados en cuanto a la gestión de conocimientos, el diálogo sobre políticas y la ampliación de la alcance de las innovaciones de proyectos que habían tenido éxito. Se prevé que gracias a la experiencia adquirida a través del Programa Afrolatinos; la FIDAFRIQUE y el FIDAMERICA; la Red de Conocimientos para el Desarrollo Rural en la Región de Asia y el Pacífico (ENRAP)* y el Programa para el fortalecimiento de la capacidad regional de seguimiento y evaluación de los proyectos del FIDA para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe (PREVAL)* se vaya aumentando la capacidad del personal de los proyectos del FIDA de evaluar y sistematizar métodos innovadores para hacer frente a la pobreza rural. La información sobre la experiencia del FIDA en el Brasil se difundirá a través de boletines, folletos, medios basados en Internet, el sitio web del FIDA y el portal de la pobreza rural a fin de asegurar que el material pertinente se comparta con los proyectos y programas respaldados por el FIDA en distintas partes del mundo. Los proyectos propuestos para 2009, es decir los proyectos para las zonas semiáridas de Piauí y Paraíba, incluirán enfoques de desarrollo productivo y el apoyo para generar y difundir conocimientos de interés para las zonas semiáridas con indicadores de los resultados que permitan hacer un seguimiento. Como parte de este enfoque general "de conjunto" aplicable a este país de ingresos medios, se otorgará una donación para facilitar el diálogo sobre políticas relativo a la agricultura en pequeña escala en los planos nacional e internacional entre los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)* y en el contexto de la cooperación Sur-Sur.

7. En muchos casos, la población rural se concentra regional o étnicamente y se ha beneficiado poco de una mayor riqueza en los centros urbanos de rápido crecimiento (véase el recuadro 1 *supra*). En algunos casos, las diferencias cada vez más profundas existentes entre la población urbana y las personas pobres del medio rural han sido fuente de disturbios civiles que representan una amenaza para la sociedad en su conjunto.
8. **El fundamento a nivel de los países.** En el plano de las operaciones en los países, los propios países de ingresos medios consideran que pueden extraer un considerable valor agregado de la labor del FIDA para ayudarlos a hacer frente a la pobreza rural. En ello influye una serie de factores. En primer lugar, existe la percepción de que el FIDA está abierto a las opiniones y sugerencias de los gobiernos y es capaz de responder de manera flexible. Esto le permite respaldar programas piloto innovadores con miras a desarrollar enfoques que el gobierno u otros donantes puedan aumentar de escala. En segundo lugar, el desarrollo rural es una esfera a la que los gobiernos atribuyen cada vez más peso (especialmente en vista del alza reciente del precio de los alimentos), pero respecto de la cual a menudo tienen dificultades para proponer programas que funcionen. Aprovechando la experiencia operacional adquirida a lo largo y ancho del mundo en desarrollo, el FIDA puede ayudar a diseñar programas que funcionen en las zonas rurales, tales como programas dirigidos a apoyar el desarrollo de la capacidad de las organizaciones comunitarias y locales, incluidas las organizaciones de la sociedad civil; a establecer sistemas eficaces de ordenación de los recursos hídricos; a facilitar el acceso a servicios de financiación rural; a aumentar la productividad en actividades agrícolas y no agrícolas, y a promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. En tercer lugar, el FIDA está preparado para respaldar

programas en zonas difíciles y peligrosas, a las que da la sensación de que “nadie más está dispuesto a ir”. En cuarto lugar, el modelo operativo del FIDA ha demostrado ser eficaz en los países de ingresos medios al haberse registrado un impacto en el desarrollo satisfactorio en más del 80% de los proyectos y programas respaldados por el FIDA.²⁰ El apoyo propuesto para Mauricio (véase el recuadro 2 *infra*) ejemplifica muchos de dichos aspectos del valor agregado que el FIDA representa para los países de ingresos medios.

Recuadro 2. Luchar contra el desempleo rural en Mauricio

En el ámbito del Programa de Apoyo a los Recursos Marinos y Agrícolas, en Mauricio, el FIDA ha ayudado al Gobierno de Mauricio a poner en pie un paquete de actividades y financiación para hacer frente a las cuestiones clave relacionadas con el desarrollo rural. El programa se ha elaborado en los dos últimos años para hacer frente al impacto económico que el cambio en las preferencias textiles y de consumo de azúcar y el alza de los precios del petróleo han tenido en el país. Ya sólo el problema del azúcar ha dejado sin empleo a 6 500 trabajadores rurales. Estos problemas no tienen una solución fácil. El FIDA está colaborando con el Gobierno para elaborar planes de empleo selectivo en el contexto de un marco de gastos a medio plazo para diversificar las actividades agrícolas y que pasen de centrarse en el azúcar a la producción de alimentos de calidad para el sector turístico, que depende en gran medida de las importaciones. Además, en el marco de programa se está estudiando el desarrollo pesquero sostenible, entre otras cosas la protección de los arrecifes de coral y actividades de piscicultura selectivas en lagunas. El FIDA está proporcionando financiación en condiciones ordinarias por valor de USD 6 millones en préstamos, pero el Gobierno de Mauricio ha puesto como condición que el FIDA ajuste sus tipos de interés a los que tiene vigente el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. El FIDA también está cofinanciando el programa con la suma de USD 400 000 en forma de donación, y ha llegado al acuerdo de que se otorgue una donación de USD 700 000 con arreglo al servicio de donaciones de pequeña cuantía del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Fondo para el Medio Ambiente Mundial, y una donación del gobierno del estado de Australia Occidental por valor de USD 375 000 para el componente pesquero.

9. **La capacidad de transferir conocimientos en todo el mundo.** Un rasgo característico de la labor del FIDA en los países de ingresos medios es generar conocimientos para transferirlos a otros países en desarrollo, entre ellos enfoques innovadores. Dicha transferencia de conocimientos es un proceso bidireccional que enriquece tanto a los países de ingresos medios como a los países de bajos ingresos. La mayor parte de los préstamos concedidos por el FIDA a la región de América Latina, entre ellos los otorgados más recientemente a la Argentina, el Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, el Perú, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela, se han realizado en condiciones ordinarias. Además de la transferencia de conocimientos dentro de las regiones, el FIDA tiene la capacidad de promover la transferencia de conocimientos de una región a otra, a los nuevos países de ingresos medios y a otros Estados Miembros. La capacidad del FIDA de adquirir y transferir conocimientos en todo el mundo, por ejemplo también en los países de bajos ingresos, guarda pues relación en parte con su compromiso con los países de ingresos medios mediante sus préstamos en condiciones comerciales.
10. **Los argumentos a favor de un cambio de enfoque.** Al igual que ocurre con otras IFI, el FIDA tiene que mejorar sus productos de una serie de maneras:
- Productos financieros más competitivos. Si bien el FIDA ha ajustado sus tipos de interés a los de otras IFI, ofrece a sus prestatarios un producto de préstamo único con períodos de gracia, plazos de vencimiento y monedas fijos que no reflejan necesariamente la creciente complejidad de la gestión del activo y el pasivo de los gobiernos de países de ingresos medios.
 - Los países de ingresos medios, al igual que otros países, tienen la necesidad y el potencial de mejorar su eficacia.

²⁰ Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI), 2007, cuadro 15.

- Mayor presencia del FIDA en los países de ingresos medios. Esto se traduciría en un mejor conocimiento del país, así como en una relación más estrecha y constante con sus clientes como plataforma para el desarrollo empresarial.
- Recuperación y gestión más sistemáticas de la importante experiencia del FIDA con los proyectos para crear una base de recursos de conocimiento que sirva a toda la institución. Los países de ingresos medios desean que tenga lugar una transferencia de conocimientos a nivel mundial y regional desde las IFI y verían con agrado una medida de ese tipo en las difíciles esferas en las que se centra la labor del FIDA. Una reciente evaluación de la respuesta del FIDA a la evaluación externa independiente de 2005 reveló que la gestión de los conocimientos era una de las esferas en las que más se podía avanzar en el marco del Plan de Acción.²¹

IV. La disponibilidad de recursos del FIDA para los países de ingresos medios

11. El FIDA se estableció como una institución de base asociativa para ayudar a todos los Estados Miembros en desarrollo a hacer frente a los problemas relacionados con la pobreza rural. Con el paso del tiempo ha prestado servicios a clientes en todo tipo de países, desde los Estados frágiles más pobres a países de ingresos medios-altos. En el mandato del FIDA se reconoce que hay un grupo de prestatarios con unos niveles de ingresos demasiado altos para justificar la concesión de préstamos en condiciones plenamente favorables, pero con problemas relacionados con la pobreza rural que merecen una intervención constante. Por lo tanto, abarca toda una **progresión** de situaciones que van desde las condiciones muy favorables a las comerciales, pasando por las intermedias, según va evolucionando el nivel de ingresos per cápita. Las prácticas seguidas por otras IFI, como el Banco Mundial, se basan en el mismo principio (véase el recuadro 3). Si bien el enfoque del FIDA no es tan formal como el del Banco Mundial, es práctica corriente que los países de ingresos medios-altos no reciban préstamos. Durante los últimos 10 años, todos los Estados Miembros que han recibido del FIDA préstamos en condiciones intermedias u ordinarias han seguido siendo admisibles para recibir préstamos del Banco Mundial conforme a las condiciones de la Asociación Internacional de Fomento (incluida financiación combinada) o las del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)*.
12. Debería estudiarse la cuestión de si esta progresión desde condiciones muy favorables a ordinarias, pasando por intermedias, debería tener lugar, como ocurre en el BIRF (véase el recuadro 3). En el modelo del BIRF no se aplica un límite único, sino que más bien se utiliza un umbral para poner en marcha un debate con el país en cuestión. Cabe señalar que ningún país que actualmente reciba préstamos del FIDA se vería afectado por la práctica aplicada en el BIRF.

²¹ "Assessment of IFAD's Action Plan: Draft Report" (Evaluación del Plan de Acción del FIDA: proyecto de informe), páginas 42 y 43. Freeman and Bie, 14 de junio de 2008.

Recuadro 3. Cambio en las condiciones de asistencia según la práctica del BIRF

De acuerdo con la política del BIRF, el paso de la aplicación de una serie de condiciones a otra representa que un país ha logrado alcanzar un cierto nivel de desarrollo, capacidad de gestión y acceso a los mercados de capitales. La política también señala que esa "graduación" de los préstamos del BIRF no implica que el proceso de desarrollo se haya completado. Cuando un país llega a un producto nacional bruto (PNB) per cápita de referencia, el BIRF analiza si está listo para graduarse de la ayuda basándose en el acceso a los mercados de capitales y el progreso en el establecimiento de instituciones económicas y sociales. El nivel actual de los ingresos per cápita para iniciar el proceso de graduación del BIRF es de USD 6 465 (a partir del 1° de julio de 2008). Al llegar a ese nivel de ingresos per cápita suele tener lugar una revisión de la situación de desarrollo del país, entre otras cosas el acceso a los mercados de capitales externos en condiciones razonables, y la medida en que se ha avanzado en el establecimiento de instituciones clave para el desarrollo económico y social. En virtud de tales directrices, México, cuyos ingresos per cápita se sitúan en USD 7 890, sigue estando en situación de tomar empréstitos del BIRF.

El BIRF aplica un enfoque flexible para determinar el ritmo de la graduación. La graduación de los nuevos préstamos del BIRF se produce normalmente al cabo de cinco años a partir de que un país cruza el umbral de graduación. En los últimos 10 años varios países se han graduado del BIRF. Entre algunos de los más recientes cabe señalar la República Checa y Eslovenia, ninguno de los cuales toma préstamos del FIDA. Los países que se gradúan del BIRF siguen pudiendo optar a las operaciones de la Corporación Financiera Internacional durante una serie de años.

V. Adaptación del enfoque del FIDA a los países de ingresos medios

13. **Hay pruebas²² irrefutables de que el FIDA hace una contribución útil a la labor de muchos de los países de ingresos medios para abordar los problemas relacionados con la pobreza rural.** El modelo operativo básico del FIDA se adapta bien a los intereses de los países de ingresos medios, puesto que contempla una asociación genuina al elaborar los programas, el sentido de apropiación de los proyectos por parte de los gobiernos de los países de ingresos medios, y la participación del FIDA en proyectos piloto o innovadores que podrían resultar difíciles de realizar para los gobiernos sin la intervención del FIDA. Sin duda, la situación está cambiando y los países de ingresos medios desean que el FIDA les proporcione una serie de servicios adicionales. Concretamente, quieren que el FIDA les ofrezca unos productos financieros más variados y eficientes, un capital de conocimientos más amplio y una intermediación en la esfera de los conocimientos más eficaz, además de mayor apoyo para la innovación.
14. La fuerza del FIDA radica en la prestación de un paquete de servicios, encabezados por sus préstamos y donaciones, y en la creación de una coalición integrada por gobiernos, asociados internacionales y representantes de la sociedad civil para respaldar programas específicos dirigidos a la reducción de la pobreza rural. Los gobiernos de los países de ingresos medios siguen deseando este tipo de servicios, pero como parte del paquete. Puede que se den situaciones muy especiales en las que sean viables actividades reembolsables, pero la experiencia de otras IFI sugiere que todavía no hay un mercado que esté preparado para desarrollar un producto empresarial de estas características.²³ Sin embargo, los programas de colaboración del tipo descrito en Tailandia (véase el recuadro 4), donde el FIDA puede movilizar contribuciones en especie de los países miembros de ingresos medios para beneficiarse de sus servicios de conocimientos de manera más amplia, pueden desempeñar un importante papel. Además, el FIDA seguiría observando las experiencias de otras IFI sobre esta cuestión y aprovechando las lecciones extraídas de ello.

²² ARRI 2007, cuadro 15.

²³ Aunque el Banco Mundial tiene un programa de asistencia técnica reembolsable para la Arabia Saudita y proporciona asesoramiento técnico en esferas como son la privatización de las telecomunicaciones, la disposición de los países a pagar por dichos servicios se ha limitado por lo general a sufragar los costos de su propio personal, por ejemplo en el caso de Tailandia, contribuyendo así a una labor analítica conjunta con el Banco Mundial.

VI. Mejorar los productos y servicios financieros del FIDA

15. **Niveles actuales de préstamo.** En la actualidad el FIDA concede en préstamos hasta el 20% de las cantidades totales comprometidas a los países de ingresos medios durante un determinado período de reposición, de conformidad con el compromiso de prestar la mayor parte de sus recursos en condiciones favorables. La frecuencia con que se conceden préstamos a los países de ingresos medios es, aproximadamente, de una vez por período de reposición, en el caso de los siete u ocho países de ingresos medios de mayores dimensiones, y una vez por cada dos períodos de reposición en el de los 10 ó 12 países de ingresos medios de menores dimensiones (véase el cuadro *infra*). Esta situación es muy parecida a los niveles de préstamo a países de ingresos medios concedidos por otras IFI dedicadas al desarrollo agrícola y rural.

Préstamos del FIDA a países de ingresos medios (2004-2006)

	Efectivo en millones de USD	Porcentaje
Todos los préstamos del FIDA	1 416,3	100
Préstamos del FIDA a países de ingresos medios:	254,7	18
en condiciones intermedias	81,1	6
en condiciones ordinarias	173,6	12

16. Hay cuatro esferas en las que el FIDA debe examinar la posibilidad de mejorar sus productos financieros para los países de ingresos medios:
- Mantener los tipos ordinarios de préstamo a un nivel equiparable al de otras IFI.** De los 48 Estados Miembros del FIDA que reúnen las condiciones para recibir préstamos en condiciones ordinarias, 18 de ellos tenían carteras en curso a mediados de 2008. En la mayoría de estas carteras se trataba de empréstitos cuando los países en cuestión reunían las condiciones para recibir préstamos en condiciones intermedias o muy favorables, antes de que pasaran a condiciones ordinarias. Obviamente, el rápido crecimiento de la renta en los países de ingresos medios ha hecho que un número cada vez mayor de estos países pasen a tener condiciones y plazos de vencimiento menos favorables, lo que seguirá sucediendo. Por ejemplo la Argentina, el Brasil, El Salvador, México, Túnez y Turquía tomaron préstamos del FIDA en condiciones ordinarias durante el período de la Sexta Reposición. Un rasgo importante del enfoque del FIDA respecto de los países de ingresos medios sigue siendo su intención de alinear y ajustar las condiciones a las de otras IFI (de conformidad con las prácticas actuales).
 - Ofrecer a los países de ingresos medios una gama más amplia de productos financieros.** Esto supondría revisar los posibles cambios en los períodos de gracia y los plazos de vencimiento, y examinar otros productos financieros (por ejemplo, alternativas a los préstamos del FIDA a largo plazo y las donaciones expresadas en derechos especiales de giro). Conforme a los procedimientos de préstamo establecidos es posible aplicar cambios en los períodos de gracia y los plazos de vencimiento, lo cual podría incorporarse en las proyecciones financieras del FIDA. El actual período de gracia de tres años para las condiciones ordinarias, que se empieza aplicar una vez que el préstamo entra en vigor, es una esfera donde los prestatarios se beneficiarían de una mayor flexibilidad, y el FIDA podría estudiar la posibilidad de introducir la opción de períodos de gracia de cinco años (como ya se aplica actualmente a los préstamos en condiciones intermedias) en el caso de proyectos innovadores (que a menudo exigen un margen de tiempo considerable para ponerse en marcha) financiados con préstamos en condiciones ordinarias. El período de gracia más breve se reservaría para proyectos que consistieran esencialmente en operaciones de seguimiento, por ejemplo, ampliar el radio de acción de un programa de desarrollo a una nueva región. De manera análoga, el FIDA podría

examinar la gama de posibles plazos de vencimiento que el BIRF ofrece actualmente a sus prestatarios. A medio plazo, el FIDA podría estudiar otros productos financieros como el fondo especial para gestionar operaciones con el sector privado (como se señala en el documento sobre la respuesta del FIDA ante la nueva función del sector privado [REPL.VIII/4/R.6]), lo que resultaría especialmente atractivo para los países de ingresos medios, en lugar de ofrecer, en esta fase, la posibilidad de utilizar otras monedas distintas a los derechos especiales de giro.

- c) **Rebajar los costos de transacción de los empréstitos del FIDA.** Sería preciso revisar nuevamente los costos de transacción de la preparación y ejecución de los préstamos, pero éstos podrían rebajarse, por lo que se refiere a la gestión financiera y las adquisiciones durante la ejecución, si las IFI utilizaran en mayor medida los sistemas nacionales de los países de ingresos medios (con lo que además estarían respaldando lo establecido en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y el Programa de Acción de Accra). Puede que el FIDA desee estudiar específicamente estas opciones al diseñar sus COSOP* y sus proyectos en los países de ingresos medios.²⁴ Sería posible racionalizar los procesos relativos a aquellos proyectos que conlleven un componente que se pueda reproducir. Concretamente, el requisito de evaluar los proyectos antes de que se financie una segunda fase es una esfera donde se podrían conseguir importantes ahorros en dinero y tiempo gracias a la aplicación selectiva, en lugar de generalizada (por ejemplo, a menos que la supervisión indique que el desempeño ha sido totalmente satisfactorio durante la primera fase). Con todo, es importante señalar que el FIDA actúa en un ámbito especialmente difícil y que la mayoría de las IFI dedican una gran cantidad de tiempo a preparar proyectos diseñados para luchar contra la pobreza rural. El FIDA se centra particularmente en procesos participativos y en la intervención de los interesados locales en el diseño y la ejecución.
- d) **Reducir los costos de preparación de las estrategias del FIDA en los países de ingresos medios con programas pequeños.** Los COSOP basados en los resultados están diseñados para países con una amplia cartera en curso y planificada de proyectos y programas del FIDA, y son apropiados para este tipo de países. En el caso de la mayoría de los países de ingresos medios, tal vez con un solo proyecto durante un determinado período de asignación, podría resultar más adecuado formular un documento más sucinto, por ejemplo, una nota breve de cinco páginas sobre la asociación con el país en cuestión, que se centrara en la situación concreta de la pobreza rural en el país y en el que se definieran una estrategia, un programa (que incluyera productos relacionados con los conocimientos) y posibles modalidades del FIDA centrados en aspectos concretos relacionados con la demanda.

VII. Mejorar los productos y servicios del FIDA relacionados con los conocimientos

17. El FIDA cuenta con una amplia gama de productos relacionados con los conocimientos, en gran medida basados en los proyectos a los que presta apoyo y los cuales representan una fuente de conocimientos para el país en cuestión, el personal del FIDA y, posiblemente, otros países. Este aspecto se respalda y mejora gracias a la utilización de la financiación del FIDA mediante donaciones para promover de manera selectiva el aumento de capacidad y la generación y la transferencia de conocimientos dentro de los países, así como la transferencia de conocimientos de un país a otro. La base de conocimientos a nivel de los países también incluye los COSOP, que principalmente están concebidos para lograr un

²⁴ Puesto que el FIDA opera en zonas rurales a menudo realizando las adquisiciones mediante múltiples contratos de pequeña envergadura, el paso a la utilización de los sistemas de los países podría ser menos controvertido que en el caso de las IFI.

consenso (y el sentido de apropiación de los países) en torno al enfoque estratégico que se ha de seguir y la manera en que los préstamos del FIDA respaldarán dicho enfoque. El punto de partida de los COSOP es una sinopsis descriptiva de la pobreza rural en el país de que se trate, y contienen además un análisis pormenorizado de la capacidad institucional dentro del país en cuestión, que pueda servir como base para el diálogo sobre políticas.

18. Esta base de conocimientos programática a nivel de los países está apoyada además por un número limitado de estudios analíticos independientes (como los dos exámenes regionales de la pobreza rural realizados recientemente junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO]), las conferencias y los actos de intercambio de conocimientos a nivel regional utilizados específicamente para difundir productos concretos relacionados con los conocimientos. Respecto de las redes regionales, que cada vez van adquiriendo más importancia, el FIDA ha patrocinado varias de ellas (por ejemplo, la ENRAP y el FIDAMERICA) para vincular sus proyectos a nivel regional y hacer posible el aprendizaje de una región a otra entre el personal participante y otros interesados. Por último, la Oficina de Evaluación del FIDA produce evaluaciones selectivas a nivel de los países y los proyectos, tanto desde el punto de vista de la responsabilización como del aprendizaje, y éstas forman parte de una evaluación anual más amplia de la eficacia del FIDA que constituye la base del ARRI. Estos productos se suman para formar un posible capital de conocimientos que todavía no se ha estructurado formalmente en torno a los aspectos en que están interesados los países de ingresos medios prestatarios del FIDA y, en consecuencia, en cuanto a la manera más eficaz de transferir esos conocimientos desde el FIDA a los países de ingresos medios y de un país a otro, contando con el apoyo tanto del FIDA como de los países de ingresos medios.
19. **Estrategia del FIDA de gestión de los conocimientos.** La estrategia propone un programa detallado para mejorar el aprendizaje del FIDA a raíz de la experiencia práctica adquirida con sus actividades de desarrollo, con objeto de que se vaya convirtiendo cada vez más en una organización basada en los conocimientos. Comprende un conjunto claro de objetivos y un enfoque de gran calibre para lograrlos, por medio de la identificación de temas básicos de conocimiento, los instrumentos necesarios para mejorar el aprendizaje y el intercambio de conocimientos a nivel de los países, los cambios de cultura y comportamiento necesarios para su aplicación, y la integración del enfoque en un marco de resultados eficaz en función de los costos. Sobre la base de sus conclusiones y recomendaciones, al aplicar la estrategia se prestará especial atención a una serie de esferas para reforzar la gestión de los conocimientos en el FIDA en beneficio de los países de ingresos medios:
 - a) **Profundizar los conocimientos que el FIDA extraiga de sus proyectos.** El FIDA dedica una gran cantidad de tiempo y esfuerzo a evaluar si sus proyectos y programas han arrojado los resultados previstos. Los informes finales de proyectos son productos internos que resultan de utilidad para las autoridades encargadas de los proyectos y los gerentes interesados del FIDA.²⁵ Como sucede en otras IFI, dichos informes rara vez tienen resonancia más allá de este público limitado. El FIDA también lleva a cabo evaluaciones de los programas en los países y evaluaciones minuciosas de proyectos seleccionados. Se trata de actividades costosas, en las que participan equipos de consultores que le dedican un tiempo considerable en el país y que exigen una gran cantidad de

²⁵ En una iniciativa realizada recientemente en El Salvador se experimentó con un taller participativo de cierre del proyecto como parte de la preparación del informe final del proyecto. En dicha actividad, se reunió a los beneficiarios, las organizaciones campesinas, las ONG, el gobierno, los donantes y representantes del sector privado con representantes de las comunidades para que intercambiaran los conocimientos adquiridos con esta experiencia y determinarían la manera de seguir apoyando a las comunidades una vez que el proyecto hubiera terminado. Todos los participantes en la iniciativa consideraron que era una experiencia muy positiva y que podía considerarse parte integrante del proceso del proyecto para mejorar la información recibida de los clientes y la sostenibilidad.

datos y metodologías muy avanzadas. Sistemáticamente se realizan talleres — en los países y en el FIDA— para examinar las conclusiones y recomendaciones, que luego constituyen la base del ARRI que produce la Oficina de Evaluación. Estas evaluaciones son una fuente de aprendizaje para los gerentes interesados y su alcance se extiende a un público institucional más amplio. Se podría hacer más hincapié en la realización de evaluaciones temáticas (como la evaluación temática sobre la experiencia del FIDA con la financiación rural) que aprovecharan los informes finales de proyectos del FIDA y los estudios de países, y proporcionarían orientaciones a los países prestatarios y el personal del FIDA sobre los enfoques que se han de adoptar en esferas como la ordenación de los recursos hídricos y los pueblos indígenas.

- b) **Aumentar la presencia del FIDA en los países a fin de que amplíe su conocimiento de los países para lograr un diseño de los programas y una supervisión mejores.** Como parte de la introducción gradual de la presencia en los países, el FIDA ha nombrado sendos oficiales de enlace en dos países de ingresos medios, China y Egipto. En ambos casos, se considera que estos oficiales han hecho importantes contribuciones para mejorar el diálogo, ampliar el conocimiento de los respectivos países y lograr un aumento de la capacidad más eficaz, y que han sentado las bases para un intercambio y una utilización más intensa de los conocimientos.
- c) **El FIDA debería intensificar el intercambio de conocimientos dentro de la institución.** El FIDA necesita centrar mucho más la atención en la manera en que se difunden las mejores prácticas en toda la institución, por ejemplo, podría instituir una semana dedicada al aprendizaje que siguiera las pautas de las semanas sectoriales que tienen lugar en el Banco Mundial. De ese modo se facilitaría la asociación con otras IFI y se haría mejor uso de tales asociaciones para integrar o reproducir dichos enfoques en los países de ingresos medios. Se podría encargar específicamente a los directores regionales del intercambio de conocimientos dentro de las regiones y de una región a otra como parte de sus responsabilidades.
- d) **Utilización selectiva de las donaciones para promover el aumento de la capacidad en los países de ingresos medios y la intermediación de conocimientos entre los países en desarrollo, en particular entre los países de ingresos medios y los países de bajos ingresos.** Durante los tres años de duración del período de la Séptima Reposición, el FIDA suministró cerca de USD 4,5 millones de donaciones a 13 países de ingresos medios. En la mayoría de los casos, la finalidad de las donaciones era el desarrollo de la capacidad, de conformidad con la práctica establecida en otras IFI y entre los donantes bilaterales. Si bien algunas de estas donaciones se destinaron a los gobiernos, otras terminaron en manos de diversas organizaciones asociadas (dos se destinaron a la FAO y una al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) para realizar actividades en los países. En determinadas ocasiones (véase el recuadro 4), estas donaciones desempeñan una función importante en la gestión de conocimientos llevada a cabo por el FIDA.
- e) **Ampliar la función del FIDA como intermediario de conocimientos, ayudando a los países de ingresos medios a llevar sus propios conocimientos a otros países de ingresos medios o a países de bajos ingresos.** Entre muchos de los países de ingresos medios de mayor tamaño, como son el Brasil, China, Sudáfrica y Tailandia, hay un gran interés por difundir más ampliamente los conocimientos de que disponen. Los gerentes de los programas en los países apoyan firmemente que el FIDA desempeñe un papel mucho más importante en la intermediación de este proceso de transferencia de conocimientos Sur-Sur sobre cuestiones relacionadas con la pobreza rural.

- f) **El FIDA debería utilizar mejor las asociaciones con otras IFI para integrar o reproducir determinados enfoques en los países de ingresos medios.** El FIDA debería emprender asociaciones con otras IFI para ampliar el alcance de los enfoques que han dado buenos resultados y que se han ensayado en el ámbito de proyectos del FIDA. De esa manera se mejoraría la eficacia operacional, tal como se destaca en el documento sobre la manera de incrementar el impacto y la eficacia mediante las relaciones de colaboración y asociación (REPL.VIII/4/R.9). En los informes finales de proyectos sobre programas o componentes que han tenido éxito debería examinarse explícitamente en qué medida sería fácil aumentar su escala u otras opciones conexas.

Recuadro 4. La función del FIDA en la intermediación de conocimientos en Tailandia

El FIDA ha utilizado su capacidad para proporcionar asistencia financiera por medio de donaciones de pequeña cuantía con miras a mantener vínculos con Tailandia y ayudar al Ministerio de Agricultura y Ganadería de ese país a desarrollar su propia capacidad y prestar apoyo a administraciones más débiles de otros países asiáticos. Gracias a una donación otorgada al Ministerio, éste está reforzando su capacidad de seguimiento y evaluación mediante actividades de capacitación, y luego está utilizando a sus funcionarios para respaldar actividades de supervisión y de otra índole en algunos países vecinos. Gracias a otras dos donaciones regionales, Tailandia está recibiendo un apoyo importante para transferir sus propios conocimientos a otros países. Una guarda relación con la labor sobre biocombustibles y está cofinanciada con el Banco Asiático de Desarrollo (en Camboya, China, la República Popular Lao, Myanmar, Tailandia y Viet Nam). Recientemente se presentaron y debatieron una serie de estudios monográficos en Manila a este respecto. La otra consiste en una donación dirigida al Programa para incrementar la competitividad agrícola de los hogares rurales en la subregión del Gran Mekong. Si bien ni el FIDA ni el Gobierno consideran que se trate de un programa propiamente dicho, hay posibilidades de hacer que se convierta en una relación de asociación más formal como las asociaciones en la esfera de los conocimientos que Tailandia ha emprendido con el Banco Mundial.

VIII. Mejorar la función del FIDA por lo que respecta a la innovación

20. La innovación es otra esfera en la que el FIDA puede agregar valor a su colaboración con los países de ingresos medios. Hay dos aspectos clave que proporcionan los parámetros para determinar la función del FIDA. En primer lugar, una serie de gobiernos de países de ingresos medios han indicado que reconocen la capacidad y la voluntad del FIDA de colaborar en pequeñas iniciativas piloto y en programas de préstamos/donaciones innovadores, que a menudo todavía no han sido asumidos a nivel gubernamental. En segundo lugar, es preciso que la innovación se entienda como el componente fundamental de la colaboración del FIDA con los países de ingresos medios, ya que dichos países han visto nacer toda una serie de enfoques innovadores que pueden y deben aplicarse en los países de bajos ingresos y en los Estados frágiles.
21. Los gobiernos solicitan la intervención del FIDA para demostrar la viabilidad de estos programas y, si resulta apropiado, para que los asesore y los ayude a ampliar la escala de éstos. La innovación suele empezar con las actividades llevadas a cabo por particulares, ONG u órganos gubernamentales a nivel local. El FIDA puede ayudar en las pruebas sobre el terreno mediante su programa de donaciones o mediante un componente pequeño de un préstamo en el que, posteriormente, la actividad suele ampliarse hasta convertirse en un programa basado en una zona que el FIDA puede apoyar a través de su programa ordinario de préstamos. Con todo, el FIDA debe tener cuidado y limitar ese tipo de actividades de financiación a aquellos países de ingresos medios que sólo respalden la ampliación de programas nacionales bien arraigados, y debe aplicar la prueba del valor agregado a sus préstamos a países de ingresos medios para asegurarse de que agrega verdaderamente valor a una estrategia, política o dimensión de conocimiento de los programas que respalda. Por ejemplo, entrar a formar parte de un programa

sectorial, como se defiende en el Programa de Acción de Accra, puede ser importante para que el FIDA disponga de un sitio en la mesa y pueda hablar en nombre de la población rural pobre y actuar como instrumento para orientar los programas en la dirección justa para ayudarla.

22. El FIDA debe encontrar la manera de asociarse con los gobiernos y otros organismos de cara a reproducir las innovaciones que hayan tenido éxito. El FIDA necesita verse como defensor de las innovaciones satisfactorias y puede que necesite canalizar sus propios recursos hacia la integración generalizada de las innovaciones importantes, reconociendo que las instituciones asociadas deben tomar el liderazgo según se vaya ampliando y reproduciendo la actividad.
23. La transferencia de conocimientos sobre las innovaciones que han tenido éxito en los diferentes países es otro desafío importante. El FIDA tiene que hacerlo lo mejor que pueda para lograr que las iniciativas que hayan tenido éxito se den a conocer ampliamente dentro de la institución, y los países prestatarios y otras organizaciones puedan acceder a esa información. Esa labor de acopio de experiencias debe ser parte de las descripciones de los puestos de trabajo de los gerentes de los programas en los países y sus directores.

IX. El camino por delante: medidas clave

24. El FIDA hará lo siguiente:
 - Examinar la posibilidad de aplicar una mayor selección de condiciones de financiación a los países de ingresos medios, por ejemplo, por lo que se refiere a los periodos de préstamo y a los periodos de gracia.
 - Revisar sus procedimientos internos de procesamiento de préstamos con miras a racionalizar los procedimientos del FIDA para elaborar nuevas estrategias en los países y proyectos para los países de ingresos medios que tengan un extenso historial de éxitos en la ejecución de proyectos y programas respaldados por el FIDA.
 - Estudiar una variedad más amplia de instrumentos del FIDA que no se limite a los préstamos soberanos y las donaciones.
 - Revisar las modalidades a fin de permitir a aquellos países que puedan decidir dejar de tomar empréstitos del FIDA a seguir teniendo acceso al asesoramiento técnico proporcionado por el Fondo.
 - Examinar la **posibilidad de elaborar criterios transparentes** (sobre la base de los utilizados por el Banco Mundial) **a fin de poner en marcha** un diálogo entre el FIDA y los Estados Miembros sobre si seguirán necesitando tomar empréstitos del FIDA.
 - Seguir aplicando la estrategia de gestión de los conocimientos en los países de ingresos medios y promover una cooperación Sur-Sur más activa, que incluirá la prestación de apoyo a los países de ingresos medios en su empeño por promover el intercambio de conocimientos y la innovación en los países de bajos ingresos.
 - Elaborar un documento que se presentará a la Junta Ejecutiva antes de diciembre de 2009 sobre los aspectos planteados en los párrafos 24 a 29.