

Signatura: EB 2013/108/INF.3
Fecha: 19 de marzo de 2013
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



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

Plan para el diálogo sobre políticas a nivel de los países

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Edward Heinemann
Asesor Superior sobre Políticas
Tel.: (+39) 06 5459 2398
e-mail: e.heinemann@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra
Jefa de la Oficina de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
e-mail: gb_office@ifad.org

Junta Ejecutiva — 108º período de sesiones
Roma, 10 y 11 de abril de 2013

Para información

Índice

| | |
|---|----------|
| Abreviaturas y siglas | i |
| I. Antecedentes | 1 |
| II. Punto de partida para el diálogo sobre políticas a nivel de los países | 1 |
| III. Fortalezas y debilidades | 2 |
| IV. Justificación | 3 |
| V. Plan de acción | 3 |
| VI. Actividades | 4 |

Abreviaturas y siglas

| | |
|-------|---|
| ARRI | Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA |
| COSOP | programa sobre oportunidades estratégicas nacionales |
| ECD | División de Medio Ambiente y Clima |
| EMC | Comité de Gestión Ejecutiva |
| GPP | gerente del programa en el país |
| IOE | Oficina de Evaluación Independiente |
| OPP | oficial del programa en el país |
| PTA | División de Asesoramiento Técnico y Políticas |
| SKM | Departamento de Estrategia y de Gestión de los Conocimientos |

Plan para el diálogo sobre políticas a nivel de los países¹

I. Antecedentes

1. El hecho de que el FIDA disponga de un marco normativo propicio para el desarrollo agrícola y rural en el nivel de los países es, además de fundamental para la eficaz ejecución y el impacto de los proyectos, un requisito indispensable para lograr que gran número de habitantes de las zonas rurales salgan de la pobreza. Así se reconoce en los documentos básicos de la institución. El Marco Estratégico del FIDA (2011-2015) se refiere a la mejora de los marcos normativos y reglamentarios como uno de los resultados clave de la labor del FIDA, mientras que en el informe de la Consulta sobre la Novena Reposición de los Recursos del FIDA, el Fondo se compromete a “un análisis de políticas más riguroso y la participación activa en el diálogo sobre políticas a nivel nacional sobre agricultura y desarrollo rural”.
2. Para los fines del FIDA, el término “políticas” puede utilizarse para aludir a una serie de mecanismos diferentes, entre ellos lo que comúnmente se conoce como acciones normativas, legislación y declaraciones de política. También puede abarcar planes sectoriales, presupuestos, estrategias y programas, así como las normas administrativas de alto nivel de los organismos gubernamentales. Las políticas pueden ser de rango nacional, aunque en los Estados federales puede que solo surtan efecto en el plano de cada Estado en particular. De interés específico para el FIDA son las políticas en los países que articulan las oportunidades económicas —en el sector agrícola y en la economía rural no agrícola más amplia— para que la población rural salga de la pobreza. Sin embargo, como se señala en el Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI), “existe poco consenso y muy diversas opiniones sobre qué constituye este diálogo”. En el presente documento se propone la siguiente definición de lo que significa el diálogo sobre políticas para el FIDA:

El diálogo sobre políticas a nivel de los países en el contexto del FIDA puede entenderse como el proceso de trabajar, directa e indirectamente, con los gobiernos asociados y otros interesados a nivel de los países con el fin de influir en las prioridades normativas o en el diseño, la aplicación y la evaluación de instrumentos (por ejemplo, leyes, normas administrativas), políticas y programas oficiales que articulan las oportunidades económicas para que gran parte de la población rural pueda salir de la pobreza.

II. Punto de partida para el diálogo sobre políticas a nivel de los países

3. El FIDA ha aplicado diversos enfoques y realizado una serie de actividades que pueden considerarse legítimamente procesos de diálogo sobre políticas a nivel de los países. Todos ellos desempeñan una función en distintos contextos nacionales e institucionales. En ocasiones, el gerente o el oficial del programa en el país (GPP/OPP) puede trabajar directamente (de modo “bilateral”) con el gobierno en cuestiones normativas fundamentales que afectan a la población rural pobre, normalmente para poner de manifiesto los efectos que tienen las limitaciones normativas en la ejecución de proyectos o para señalar la oportunidad que el enfoque de un determinado proyecto ofrece al gobierno para ampliar la escala y modificar las políticas. En otras situaciones, el GPP/OPP participa en el grupo de trabajo sectorial del país, en el que se definen cuestiones normativas básicas que luego aplican el gobierno y sus asociados en el desarrollo. El FIDA también utiliza

¹ Este documento de información está basado en un documento de debate más largo que se preparó para el Comité de Gestión Ejecutiva, que lo respaldó en su 137ª reunión celebrada el 30 de enero de 2013.

las inversiones y los proyectos financiados mediante donaciones para llevar a cabo un programa de diálogo sobre políticas. Se utilizan para lo siguiente: a) fortalecer la capacidad de los organismos oficiales para formular políticas nacionales; b) apoyar a las organizaciones de la población rural, para que puedan participar de modo eficaz en los procesos normativos; c) promover el diálogo sobre políticas entre distintos interesados nacionales; d) poner en práctica a nivel local una política, estrategia o programa nacional, y e) crear oportunidades para el intercambio de experiencias y enfoques de política en el ámbito regional o Sur-Sur. Además, hay casos en los que el propio FIDA ha realizado una labor de análisis de políticas de países concretos, y ha propuesto reformas de políticas decisivas para un proyecto antes de la ejecución de este. En el apéndice se presentan distintos ejemplos de la labor del FIDA en materia de diálogo sobre políticas a nivel de los países.

III. Fortalezas y debilidades

4. La labor del FIDA en cuanto al diálogo sobre políticas está probablemente más generalizada de lo que a menudo se reconoce. En muchos países, además, ha provocado sin lugar a dudas importantes cambios en las políticas que afectan a la población rural pobre. El FIDA tiene a este respecto una ventaja comparativa debida al hecho de que se centra exclusivamente en las cuestiones normativas que influyen en las oportunidades económicas de que dispone la población rural pobre; además, goza de la reputación de ser un "mediador honrado" de confianza que trabaja por conducto de los gobiernos, aporta recursos y, a pesar de todo, no impone un programa de actuaciones normativas previamente definido.
5. Con todo, también hay un considerable margen de mejora en los resultados del FIDA en este ámbito. En el ARRI 2012 se califican los resultados del Fondo en relación con el diálogo sobre políticas de moderadamente insatisfactorios, como mínimo, un 44% de los programas en los países que se evaluaron.² Tanto el ARRI como un estudio reciente del Brookings Institute³ consideran que la ambición excesiva de los programas normativos definidos en los COSOP, el enfoque demasiado concentrado en los resultados de los proyectos y la falta de capacidad del personal y de recursos presupuestarios en las divisiones operacionales del Fondo son factores que explican la distancia que separa la realidad de las aspiraciones en materia de diálogo sobre políticas de los COSOP. Ambos estudios piden que se centre la atención en las políticas que son decisivas para la ejecución del programa en el país y que puedan respaldar la ampliación de escala. El estudio del Brookings Institute resalta además la necesidad de que el FIDA fomente la capacidad técnica de la División de Asesoramiento Técnico y Políticas (PTA) para desplegarla en apoyo de actividades concretas de actuación normativa en países determinados, así como de que la institución se asocie de manera más sistemática con otros organismos donantes. El ARRI también sugiere que se consideren las notas sobre políticas como punto de partida analítico para un proceso de actuación en este contexto.
6. Otros puntos débiles incluyen la falta de una definición institucional o de un concepto común del diálogo sobre políticas, así como la ausencia de un marco de seguimiento y presentación de informes e índices válidos para medir los resultados en esta esfera (dificultad a la que también se enfrentan otros organismos de desarrollo). El diálogo sobre políticas a nivel de los países normalmente se ha considerado apenas una extensión natural de la labor del FIDA en los proyectos,

² Sin embargo, es importante señalar que las calificaciones de los resultados del FIDA por la IOE en relación con el diálogo sobre políticas se hicieron sin una definición clara de ese diálogo ni una comprensión explícita de lo que constituyen las actividades al respecto. El ARRI 2012 aborda en cierta medida ambas cuestiones.

³ A. Hartmann, Kharas H., Kohl R., Linn J., Massler B. y Sourang C. (2012) 'Scaling Up of Programs for the Rural Poor: IFAD's Experience, Lessons and Prospects' (Draft) IFAD Institutional Scaling up Review, Phase 2 overview paper.

más que una actividad por derecho propio. En la práctica, aunque el diálogo sobre políticas se ha convertido en una prioridad institucional, hasta ahora ha recibido escaso apoyo de la institución.

7. Al mismo tiempo, también es importante destacar las limitaciones del diálogo sobre políticas a nivel de los países. La cuestión es que este proceso no es un objetivo, sino un medio para lograr un fin: el de conseguir un entorno normativo más propicio para que la población rural pobre salga de la pobreza. Sin embargo, los procesos normativos son políticos por definición, y muchos cambios normativos se hacen por razones que no están basadas en pruebas empíricas. Además, la cadena de causalidad entre el diálogo sobre políticas, el cambio normativo y la aplicación de políticas es a menudo lenta, débil e incierta, y muchas veces resulta difícil atribuir al FIDA una influencia concreta en una política. Y no solo es difícil; incluso puede ser contraproducente sugerir que el cambio de una política de gobierno se debe a la influencia de un asociado en el desarrollo externo. Si existen problemas de causalidad y atribución, ¿cómo puede el FIDA medir de manera fiable su desempeño en estas esferas, y de qué debe rendir cuentas? Es evidente que estos problemas bien reales no aquejan solamente al FIDA. Muchos otros organismos de desarrollo tienen dificultades con las mismas cuestiones. Ninguno de ellos tiene todas las respuestas necesarias y todos reconocen las limitaciones y los puntos débiles, así como los éxitos objetivos, asociados a su labor.

IV. Justificación

8. El FIDA tiene que hacerlo mejor por lo que se refiere al diálogo sobre políticas a nivel de los países: debe fijarse en lo que actualmente está haciendo bien en unos cuantos países y practicarlo de manera uniforme en todos sus programas en países. **Por encima de todo, el diálogo sobre políticas debe reconocerse como una actividad con entidad propia dentro del programa en el país, y contar con un presupuesto y productos de entrega específicos.**
9. Bien puede decirse que la necesidad de mejorar los resultados a este respecto nunca ha sido mayor. Un diálogo sobre políticas eficaz a nivel de los países es un instrumento decisivo en el programa de ampliación de escala del FIDA y puede contribuir a que el Fondo alcance su meta de que 80 millones de personas de las zonas rurales salgan de la pobreza antes de 2015. Es probable que el diálogo sobre políticas sea un "producto" cada vez más importante que el FIDA ofrece a sus países miembros, particularmente a los países de ingresos medios, cada vez más numerosos, donde los recursos financieros del Fondo quizá tengan menos valor que los conocimientos especializados que este aporta en torno a cuestiones relacionadas con la reducción de la pobreza rural. Por otra parte, el FIDA ha contraído con sus miembros el compromiso de conseguir de manera más sistemática el diálogo sobre políticas en los países, y así lo refleja el informe de la Consulta sobre la Novena Reposición.
10. Con todo, al mismo tiempo se ofrecen al FIDA verdaderas oportunidades para intensificar su participación en esta esfera. El número creciente de oficinas en los países, la escala ampliada de las operaciones del Fondo en sus países miembros y la evolución del enfoque de programación por países son importantes elementos básicos que le permiten participar en mayor medida en el diálogo sobre políticas a nivel de los países.

V. Plan de acción

11. Teniendo en cuenta tanto los aspectos positivos de la práctica actual como las críticas que se han formulado, a finales de 2012 se elaboró un plan de acción para fortalecer y generalizar la participación del FIDA en el diálogo sobre políticas a nivel de los países. Tras la aprobación del plan por el Comité de Gestión Ejecutiva (EMC) en enero de 2013, ya se ha iniciado la aplicación.

12. El plan se basa en el conjunto de principios amplios en los que se apoya el enfoque del FIDA. Entre ellos figura la confirmación de que la actuación normativa debe ser articulada y liderada por el GPP, en el contexto del programa en el país. Se reconoce que los enfoques adoptados han de ser realistas y específicos del contexto, y aprovechar la ventaja comparativa del FIDA. Contar con una base de datos empíricos para emprender el diálogo tiene un valor inestimable, y es preciso aprovechar activamente las ventanas de oportunidad que se presenten, lo que refleja el carácter político de estos procesos. Por último, las relaciones de asociación son decisivas, particularmente con organizaciones de personas pobres de las zonas rurales. En última instancia, la finalidad del FIDA ha de ser apoyar los procesos **nacionales** de elaboración, negociación, aplicación y examen de políticas.
13. El plan incluye propuestas específicas para integrar con mayor eficacia el diálogo sobre políticas en los programas y proyectos del FIDA en los países, en todas las fases del ciclo desde el diseño hasta la terminación; para mejorar el seguimiento, la presentación de informes y la gestión de conocimientos al respecto, y para fortalecer la capacidad interna para el diálogo sobre políticas a nivel de los países. Uno de los elementos principales del plan será la introducción de la nota sobre políticas, un instrumento analítico específico de cada país que puede utilizar el GPP en cualquier fase del ciclo del programa o el proyecto en el país para proporcionar una base de datos empíricos en un proceso más amplio de diálogo sobre políticas y de cambio normativo. La tarea de defender el diálogo sobre políticas en los países y de apoyar a los GPP en ese sentido, por ejemplo con capacitación, estará liderada por la PTA en estrecha colaboración con la División de Medio Ambiente y Clima (ECD) y el Departamento de Estrategia y de Gestión de los Conocimientos (SKM). También se procurará establecer asociaciones externas.
14. Aunque algunas partes del plan pueden incorporarse sin tropiezos en las actividades normales del FIDA y no tienen grandes consecuencias presupuestarias, sí habrá costos añadidos y reales asociados a algunas de las actividades a nivel de los países respecto de las cuales no existe una provisión específica para un proyecto o una donación, y en particular a la preparación de las notas sobre políticas. Se ha presupuestado provisionalmente el costo total de un plan de ejecución en tres años (2013-2015) por un monto cercano a USD 850 000. Esa cantidad se cubrirá con cargo a diversas fuentes, entre las que pueden figurar los presupuestos ordinarios de PTA y las divisiones regionales, recursos de la Iniciativa para la integración de innovaciones y el Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala (que incluye una provisión para el diálogo sobre políticas en cuestiones relacionadas con la adaptación), y fondos a título de donación.

VI. Actividades

15. En apoyo del plan de acción, ya se han adoptado las medidas siguientes:
 - La PTA ha contratado a un Asesor Superior sobre Políticas encargado de actuar como coordinador y "defensor" de la promoción del diálogo sobre políticas a nivel de los países.
 - Por conducto del Asesor Superior, la PTA se está centrando explícitamente en cuestiones relativas a las políticas en los países como parte de su función de mejora de la calidad para el diseño de COSOP y de proyectos.
 - La PTA ha comenzado a colaborar con distintos GPP interesados en contar con apoyo para centrarse mejor en la actuación normativa en sus respectivos programas. Hasta la fecha, se han identificado de modo preliminar oportunidades en Indonesia, Ghana, la República Democrática Popular Lao, Nigeria, el Pakistán y Uganda.

- Como parte de un curso colaborativo de capacitación en diseño de proyectos destinado a personal de operaciones del FIDA (principalmente GPP/OPP), la PTA organizó una sesión acerca del diálogo sobre políticas a nivel de los países. En ella participaron unos 26 funcionarios; ya está prevista una segunda sesión de capacitación en mayo de 2013.
 - Se ha preparado una sesión de aprendizaje acerca del diálogo sobre políticas a nivel de los países dirigida principalmente a personal de operaciones del FIDA.
16. Entre las actividades prioritarias a lo largo de los próximos meses figuran las siguientes:
- Seguir desarrollando ideas en torno al alcance y la forma que podrían adoptar las "notas sobre políticas", e introducir la "nota sobre políticas" como instrumento de análisis para la actuación normativa a nivel de los países con un presupuesto propio.
 - Revisar las directrices operacionales del FIDA y determinar en qué esferas es preciso reflejar mejor las cuestiones relacionadas con el diálogo sobre políticas.
 - Dentro del marco institucional existente para el seguimiento de los resultados operacionales, elaborar un enfoque a varios niveles (proyecto, programa en el país, regional e institucional) para el seguimiento de las actividades en materia de diálogo sobre políticas y la presentación de informes al respecto.
 - Localizar a asociados para el análisis de políticas y la actuación normativa entre organizaciones de investigación y grupos de reflexión, y ponerse en contacto con otros organismos de desarrollo que trabajen activamente en el diálogo sobre políticas y estén intentando seguir o medir sus resultados, a fin de elaborar criterios conjuntos e intercambiar experiencias.

Examples of IFAD support for country-level Policy dialogue

In Bangladesh, the IFAD/World Bank- financed National Agriculture Technology Project was approved only after the Government agreed to a number of major institutional and policy reforms which would ensure an enabling environment for the implementation of the project, including the adoption of a new Bangladesh Agricultural Research Committee (BARC) Act, which gave space for financing research through competitive grants.

In Bhutan, the IFAD-financed Market Access and Growth Intensification Project was used to provide financial support to the Ministry of Agriculture and Forests to enable it to prepare a Livestock Sector Development Policy for the country.

In Burundi, support was provided to the confederation of agricultural producers' associations (CAPAD) under the grant-financed Support to Farmers' Organizations in Africa Programme. Following training on good governance and leadership, and the conducting of two policy studies, CAPAD defined its positions on seven key issues. Intense lobbying of parliamentarians and donors led to major changes in national policies: in particular, responding to the call to respect the Maputo Declaration, GOB increased agriculture's share of the budget from 3.6% in 2010 to 10% in 2012. It also introduced fertilizer subsidies for farmers that were channelled through a partnership contract with CAPAD.

In India, IFAD-funded projects in tribal areas have supported the implementation of the provisions of the Panchayats Extension to the Scheduled Areas (PESA) Act, 1996. This act transfers the decision making processes at village level through the Gram Sabha (village assembly) and the Panchayats (village council). IFAD-funded projects in the state of Jharkhand have enabled the Gram Sabhas to engage in planning, implementation and evaluation of the project, as per the provisions of the PESA Act.

In Laos, at the request of the Government, IFAD undertook an econometric study on the role of agriculture in economic growth and poverty reduction. The results were used by Government in refining the national Agriculture and Natural Resource Management Strategy and they also convinced the Government to revise upwards the target growth rate for the agriculture sector from 3 to 4% and the needed investment levels for the sector, in order for Laos to achieve an overall economic growth rate of 8% to 2020.

In Mozambique, the Programme Coordination Unit for the Agricultural Markets Support Programme (PAMA) realized that the process of registering a farmers' association was cumbersome (done only in Maputo) and costly in terms of fees and transaction costs. The PCU enabled the lead agency, the National Directorate for the Promotion of Rural Development, to promote a wide debate on the issue, involving policy makers and other stakeholders, in particular UNAC, the national farmers union. The final result was a change in legislation, which decentralized and simplified the registration process. In the following years a large number of associations that previously operated informally were registered and formally recognized.

In Nepal, the successful experience of the IFAD-financed Hills Leasehold Forestry and Livestock Project was used to convince senior government officials of the effectiveness of a new pro-poor approach to forestry, which was then incorporated as a priority poverty programme in the Poverty Reduction Support Programme and enshrined as a national policy. The step-up from project to national programme was supported by complementary support from FAO to assist Government to draft the necessary legislation.

In Panama, the Rural Development Project for Ngöbe Communities provided economic and logistic support on one hand to the Intergovernmental Commission of the Ministry of the Interior and Justice, and on the other to the indigenous leaders, to facilitate a process of negotiation of a set of laws governing indigenous people's land rights.

In Rwanda, the sector working group is led by the Ministry of Agriculture, though its membership covers the main donor agencies active in the sector – and IFAD is an active member. As a result of work undertaken by the group to harmonise M&E approaches and indicators, the group was able to develop a single consistent approach, which Government subsequently adopted as its approach to M&E in the agricultural sector.

In Colombia, Ecuador, El Salvador and Mexico, the Rural Dialogue Groups (DGRs), convened by IFAD through a grant to RIMISP, involving about 100 highly influential entrepreneurs, politicians, academics, social leaders, etc.. who in turn engaged with the governments to influence policy and institutional change (e.g., writing the new rural development and land law in Colombia).

In Latin America , IFAD's Regional Coordination Unit for MERCOSUR was set up in 2000. The process led to the creation of the Specialized Meeting on Family Farming (REAF) in 2004, which IFAD continued to support till 2011. REAF has served as a platform for reorienting and shaping public policies and programmes on family farming and rural development within the countries of MERCOSUR through a regular consultation process, involving both governments and small-scale farmers' associations. IFAD played a significant role by supporting a technical secretariat that was trusted and respected by all the players, and could facilitate dialogue.

In Asia, under a regional grant-financed project jointly implemented with FAO, 23 policy studies were completed in 8 countries, and the final results shared in a regional workshop in November 2011. A number of policy recommendations from these studies were then translated into actual policy changes.