



**FIDA**  
**FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA**  
**Junta Ejecutiva - 67° período de sesiones**

Roma, 8 y 9 de septiembre de 1999

**GESTIÓN PÚBLICA ADECUADA: PERSPECTIVA GENERAL**

1. El presente documento tiene un doble objeto. Se propone, en primer lugar, reseñar las definiciones y elementos de las políticas de gestión pública adecuada elaborados hasta la fecha por diversas instituciones multilaterales de desarrollo, y, en segundo lugar, examinar la perspectiva del FIDA al respecto.

**I. DEFINICIONES Y ELEMENTOS DE LAS POLÍTICAS DE GESTIÓN PÚBLICA  
ADECUADA ELABORADOS POR INSTITUCIONES MULTILATERALES**

**A. Grupo del Banco Mundial**

2. El Banco Mundial ha publicado en los últimos años abundante documentación sobre la gestión pública adecuada como instrumento general de actuación en el proceso internacional de desarrollo. Sin embargo, durante los debates relativos al 12° período de reposición de la Asociación Internacional de Fomento (AIF12), el concepto de gestión pública adecuada se mencionó específicamente en el contexto de los criterios de evaluación de las instituciones. En los párrafos siguientes se expone en términos generales la perspectiva del Banco Mundial sobre la gestión pública adecuada y se menciona después en concreto la opinión que sobre el mismo concepto de expresó en los debates del AIF12.

**Perspectiva general**

3. **Definición.** En su informe de 1992 titulado “*Governance and Development*”, el Banco Mundial formuló su definición de gestión pública como “la forma en que se ejerce el poder en cada país para la gestión de los recursos sociales para el desarrollo”.

4. En el informe se señalaba que el interés del Banco Mundial por la gestión pública adecuada dimanaba de su preocupación por la sostenibilidad de los proyectos que contribuye a financiar, y se llegaba a la conclusión de que el desarrollo sostenible sólo puede lograrse cuando existe un marco predecible y transparente de normas e instituciones para la gestión de los asuntos públicos y privados. La esencia de la gestión pública adecuada se cifraba en una política predecible, abierta y bien fundamentada, unida a una burocracia guiada por la ética profesional y a un poder ejecutivo que responda de sus actos. Todos esos elementos se dan allí donde existe una vigorosa sociedad civil que

participa en los asuntos públicos en el marco de un Estado de derecho. Al analizar los aspectos de la gestión pública adecuada, el Banco Mundial trazó una clara distinción entre las dimensiones políticas y económicas del concepto. Puesto que su mandato consiste en el fomento del desarrollo sostenible, su exhortación a la gestión pública adecuada se refiere exclusivamente a la contribución general de ésta al desarrollo social y económico y, concretamente, al objetivo fundamental del Banco Mundial de reducción sostenible de la pobreza en el mundo en desarrollo.

5. El Banco Mundial señaló tres aspectos diferenciados de la gestión pública:
  - a) la forma del régimen político;
  - b) el proceso de ejercicio de la autoridad para la gestión de los recursos económicos y sociales para el desarrollo de cada país; y
  - c) la capacidad de los gobiernos para elaborar, formular y aplicar políticas y desempeñar funciones.

El primer aspecto se considera ajeno al mandato del Banco, que, por consiguiente, ha de concentrarse en el segundo y el tercer aspectos.

6. **Elementos.** En su informe de 1994 titulado “*Governance: The World Bank’s Experience*”, se desglosan en cuatro aspectos diferentes los progresos realizados recientemente por el Banco en esa esfera, lo que facilita la evaluación de su labor en relación con la gestión pública adecuada:

- a) *Gestión del sector público.* Esa es la dimensión más visible de la labor del Banco Mundial en relación con la gestión pública adecuada. El lenguaje de la gestión del sector público es predominantemente técnico, pues se refiere a tareas tales como las de modificar la estructura de organización de un organismo público para adaptarla a nuevos objetivos, introducir mayor eficiencia en los presupuestos, afinar los objetivos de la función pública e introducir contratos vinculados al rendimiento para el personal de gestión de las empresas públicas.
- b) *Rendición de cuentas.* Las administraciones públicas y sus empleados han de responder de sus actos.
- c) *Marco jurídico para el desarrollo.* Deben establecerse regímenes jurídicos adecuados que proporcionen estabilidad y predecibilidad, elementos esenciales para crear un entorno económico en el que puedan evaluarse racionalmente los riesgos de las actividades económicas.
- d) *Transparencia e información.* La transparencia y la información son elementos fundamentales de la gestión pública adecuada y facilitan la rendición de cuentas. Para el funcionamiento de una economía de mercado competitiva es esencial que los diversos participantes en el mercado tengan acceso a la información.

### **Asociación Internacional de Fomento (AIF)**

7. En la AIF la cuestión de la gestión pública adecuada se ha abordado principalmente como elemento que ha de tenerse en cuenta para determinar el volumen de los recursos que deben asignarse a cada país. La cuestión se suscitó en el contexto del documento sobre el aumento de los recursos de



la AIF: 12º período de reposición (AIF12), de 23 de diciembre de 1998. En esa ocasión los delegados convinieron en una serie de recomendaciones operacionales y normativas concretas que habrían de determinar en el futuro el tamaño de los programas concretos patrocinados e influir por ende en su concepción.

8. Los delegados destacaron que la reducción sostenible de la pobreza depende de la existencia de políticas adecuadas y mecanismos efectivos de coparticipación y la inclusión sistemática de los pobres, los grupos afectados y las mujeres en el proceso de desarrollo. La gestión pública adecuada se consideraba fundamental para el proceso de desarrollo y para la eficacia de la asistencia para el desarrollo, por lo que merecía ser incluida específicamente en la metodología de evaluación del funcionamiento de las instituciones. En ese proceso de evaluación, que se ha rebautizado oficialmente como evaluación de las políticas e instituciones nacionales, se ponen de manifiesto los factores fundamentales que afectan a la utilización efectiva de los recursos con miras al objetivo último de reducción de la pobreza. En cada Estado beneficiario hay que tomar en consideración cuatro factores fundamentales: a) las políticas macroeconómicas; b) las políticas estructurales; c) las políticas para la reducción de las desigualdades; y d) la gestión pública adecuada y el funcionamiento del sector público.

9. La inclusión de la gestión pública adecuada entre esos criterios es el resultado de un consenso en que la buena gestión afecta a las perspectivas de crecimiento y de reducción de la pobreza en cada país, por lo que tiene una importancia fundamental para los objetivos de la AIF. Se indicó claramente que debía reducirse, o suspenderse por completo si era necesario, la concesión de préstamos a los países que no cumplieran condiciones mínimas de gestión pública adecuada. La AIF se centra en los aspectos de la gestión pública que puede evaluar en forma sistemática. Los criterios concretos que se aplican se han concebido de manera que las definiciones de gestión pública adecuada en que se sustenta implícitamente la evaluación sean suficientemente amplias para tomar en consideración los factores importantes relacionados con el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Esos criterios contienen seis elementos, y se espera que constituyan un fundamento razonable para tomar en consideración más explícitamente la calidad de la gestión pública en la calificación de los resultados y para destacar los problemas que se planteen en relación con la gestión pública:

- a) sostenibilidad de las reformas estructurales;
- b) derechos de propiedad y gestión pública basada en normas;
- c) calidad de los procesos presupuestarios y de inversión pública;
- d) eficiencia y equidad de la movilización de recursos;
- e) eficiencia y equidad del gasto público; y
- f) rendición de cuentas y transparencia de la administración pública.

10. Se indican los cuatro aspectos siguientes que han de tomarse en consideración para evaluar la gestión pública:

- a) *Rendición de cuentas.* A nivel macroeconómico, ésta entraña responsabilidad financiera basada en un sistema efectivo, transparente y públicamente responsable de control de gastos y gestión de los fondos, y un sistema de auditoría externa. También exige decisiones presupuestarias razonables, adoptadas en forma transparente, que otorguen prioridad a los programas sociales productivos – como los servicios básicos de salud y de enseñanza primaria que son fundamentales para mejorar el nivel de vida de los pobres y promover el desarrollo económico – frente a gastos no productivos tales como los gastos militares. A nivel microeconómico, los directores de los organismos de ejecución y de los organismos paraestatales han de responsabilizarse de su eficiencia operativa. Los sistemas de auditoría deben cumplir las normas internacionales y estar abiertos al escrutinio público.



- b) *Transparencia.* Las decisiones de inversión del sector privado han de basarse en el conocimiento general de las políticas gubernamentales y en la confianza en las intenciones del gobierno, así como en la información oficial sobre las condiciones económicas y del mercado. La transparencia de los mecanismos de adopción de decisiones, en particular de los procedimientos presupuestarios, de reglamentación y de contratación pública, también es fundamental para garantizar la eficacia en la utilización de los recursos y la reducción de la corrupción y el desperdicio.
- c) *Imperio de la ley.* La existencia de un marco jurídico imparcial, predecible y estable es esencial para que las empresas y las personas puedan evaluar las oportunidades económicas y actuar en consecuencia sin temor a injerencias o expropiaciones arbitrarias. Para ello es necesario que las normas se conozcan de antemano, estén efectivamente en vigor y se apliquen en forma coherente y equitativa, que los conflictos se puedan resolver en el marco de un sistema judicial independiente y que existan y sean del dominio público procedimientos para modificar y derogar las normas.
- d) *Participación.* Para una gestión pública adecuada es necesario que la sociedad civil tenga la oportunidad de participar en la formulación de las estrategias de desarrollo y que las comunidades y grupos directamente afectados puedan intervenir en la concepción y en la aplicación de los programas y proyectos. Incluso cuando los proyectos solo afecten en medida secundaria a determinadas localidades o grupos de población, debe haber un proceso de consulta que tenga en cuenta sus opiniones. Ese aspecto de la gestión pública constituye un elemento esencial para garantizar la dedicación y el apoyo a los proyectos y mejorar la calidad de su aplicación.

## B. Banco Asiático de Desarrollo (BAsD)

11. **Definición.** En un documento de política de octubre de 1995 titulado “*Governance: Sound Development Management*”, El BAsD esbozó su política sobre esta cuestión. La gestión pública se define como “la forma en que se ejerce el poder en cada país para la gestión de los recursos económicos y sociales para el desarrollo”. Además, en una opinión separada emitida por el Consejo General del BAsD, se explicaba que una gestión pública adecuada presenta por lo menos las dos dimensiones siguientes:

- a) política (por ejemplo, sistema democrático y derechos humanos); y
- b) económica (por ejemplo, gestión eficiente de los recursos públicos).

12. Puesto que el concepto de gestión pública adecuada utilizado por el BAsD se centra esencialmente en las características que determinan una administración eficaz, el BAsD se ocupa sólo de esos aspectos.

13. **Elementos.** El BAsD ha indicado cuatro elementos básicos de la gestión pública adecuada:

- a) *Rendición de cuentas.* Los funcionarios públicos deben responder de sus actos ante la entidad de la que dimana su autoridad. La responsabilización de las instituciones del sector público se ve facilitada por la evaluación de su desempeño económico. La esfera concreta en la que se propone la adopción de medidas es el fomento de la capacidad del sector público mediante, por ejemplo, medidas de gestión del sector público, gestión y reforma de empresas públicas, gestión de las finanzas públicas y reforma de la administración pública.
- b) *Participación.* Las estructuras del sector público deben ser suficientemente flexibles para ofrecer a los beneficiarios y a otros afectados la oportunidad de mejorar la concepción y aplicación de los programas y proyectos públicos. La esfera concreta en que se propone la



adopción de medidas es el fomento de procesos de desarrollo participatorio mediante, por ejemplo, la participación de los beneficiarios, la interrelación entre el sector público y el privado, la descentralización y las transferencias de competencias a las administraciones locales, y la cooperación con organizaciones no gubernamentales.

- c) *Predecibilidad*. Deben existir leyes y políticas aplicadas en forma equitativa y coherente, que regulen el funcionamiento de la sociedad. La predecibilidad requiere que el Estado y sus organismos subsidiarios se rijan por el ordenamiento jurídico vigente y sean responsables ante él de la misma manera que las empresas privadas y los particulares. La esfera concreta en la que se propone la adopción de medidas es el fomento de marcos jurídicos predecibles que propicien el desarrollo del sector privado.
- d) *Transparencia*. El público debe disponer de la información pertinente y conocer con claridad las normas y reglamentaciones. El pronto acceso a la información sobre la economía puede tener una importancia fundamental para la adopción de decisiones económicas por el sector privado, y puede contribuir asimismo a desalentar la corrupción.

14. Todos los elementos mencionados están relacionados entre sí y se apoyan y refuerzan mutuamente. La rendición de cuentas está a menudo vinculada con la participación y constituye asimismo la salvaguardia última de la predecibilidad. La transparencia y la predecibilidad en el funcionamiento del marco jurídico sirven para garantizar que las instituciones públicas respondan de sus actos.

### C. Banco Africano de Desarrollo (BAfD)

15. **Definición.** El BAfD está preparando actualmente una política institucional sobre la gestión pública adecuada. En el proyecto de documento de política de abril de 1999 se define la gestión pública como el proceso por el que se ejerce el poder para gestionar los asuntos de una nación.

16. En el documento se señala que el BAfD ha decidido reconocer debidamente la importancia de la gestión pública adecuada, ya que, en su opinión, ésta es fundamental para establecer y mantener un entorno propicio para el desarrollo, y el desarrollo sostenible (que presupone una gestión pública adecuada) está inextricablemente vinculado a la eficacia de las inversiones que el BAfD contribuye a financiar. La política de desarrollo del BAfD en lo que se refiere a la gestión pública adecuada está en conformidad con su concepción del desarrollo sostenible de África en el siglo XXI. El principal objetivo de la política es convertir la gestión pública adecuada en parte integral del funcionamiento del BAfD.

17. **Elementos.** Las actuaciones del BAfD para fomentar la gestión pública adecuada se centrarán en los siguientes elementos, que se traducirán en actividades concretas.

- a) *Rendición de cuentas*. Los cargos electos y las organizaciones con un mandato público deben ser responsables de las medidas concretas que adopten ante el público del que dimana su autoridad. En un sentido restringido, la rendición de cuentas se centra en la obligación de responder de la asignación, la utilización y el control de recursos públicos de conformidad con las normas legalmente aceptadas. En un sentido más amplio, abarca también el establecimiento y la aplicación de normas de gestión empresarial.
- b) *Transparencia*. Deben ser conocidas las políticas del sector público, e inspirar confianza sus intenciones.
- c) *Lucha contra la corrupción*. Debe prestarse asistencia para combatir la utilización indebida de cargos públicos para el provecho privado.



- d) *Participación*. Las partes interesadas deben poder influir en las decisiones públicas de política y ejercer algún control sobre los recursos y las instituciones que afectan a sus vidas, contribuyendo así a moderar el poder del Estado. Ese proceso debe operar tanto a nivel de base como en la administración local y a nivel regional y nacional, por medio de formas de gobierno flexibles y descentralizadas.
- e) *Reformas jurídicas y judiciales*. Debe crearse un sistema jurídico y judicial que propicie la gestión pública adecuada y el desarrollo, caracterizado por leyes claras y uniformemente aplicadas a través de un poder judicial objetivo e independiente.

#### **D. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

18. **Definición**. La definición de gestión pública adecuada a la que se remite el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) figura en un documento de política de 1997 titulado “Gobernabilidad y desarrollo humano sostenible”, en el que por gobernabilidad, o buen gobierno, se entiende el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos.

19. En ese documento se explica que el buen gobierno presenta tres dimensiones: la económica, la política y la administrativa. En su dimensión económica, abarca los procesos de adopción de decisiones que afectan a las actividades económicas de un país y a sus relaciones con otras economías. En el plano político, se trata del proceso de adopción de decisiones tendentes a la formulación de políticas. En su vertiente administrativa, es el sistema por el que se aplican las políticas. Como suma de los tres aspectos, el buen gobierno comprende los procesos y estructuras que rigen las relaciones políticas y socioeconómicas.

20. El concepto de gobernabilidad abarca el Estado, pero lo trasciende, pues incluye también el sector privado y la sociedad civil, que también tienen una importancia fundamental para sostener el desarrollo humano. Las instituciones de buen gobierno del Estado, la sociedad civil y el sector privado deben estar concebidas de manera que contribuyan a ese desarrollo humano sostenible estableciendo las condiciones políticas, jurídicas, económicas y sociales para la reducción de la pobreza, la creación de empleo, la protección del medio ambiente y el adelanto de la mujer.

21. **Elementos**. El buen gobierno comprende la existencia de mecanismos, procesos e instituciones eficaces a través de los cuales los ciudadanos y grupos puedan articular sus intereses, ejercer sus derechos legales, cumplir sus obligaciones y dirimir sus diferencias. Presenta las siguientes características esenciales:

- a) *Participación*. Todos los ciudadanos y ciudadanas deben tener voz en el proceso de adopción de decisiones, directamente o por medio de instituciones intermedias legítimas que representen sus intereses. Esa amplia participación se fundamenta en la libertad de opinión y de asociación, así como en la capacidad de participar constructivamente.
- b) *Imperio de la ley*. Los marcos jurídicos deben ser justos y aplicarse imparcialmente, en particular las leyes relativas a los derechos humanos.
- c) *Transparencia*. Ese concepto se basa en la libre circulación de la información. Las partes interesadas deben tener acceso directo a los procedimientos y las instituciones y disponer de la información necesaria para entenderlos y supervisarlos.
- d) *Sensibilidad*. Las instituciones y los procedimientos deben estar al servicio de todas las partes interesadas.

- e) *Búsqueda del consenso.* Debe mediar entre los intereses en conflicto para llegar a un amplio consenso sobre los mejores intereses del grupo y, cuando sea posible, sobre las políticas y procedimientos.
- f) *Equidad.* Todos los ciudadanos y ciudadanas deben gozar de las mismas oportunidades de mantener o mejorar su bienestar.
- g) *Eficacia y eficiencia.* Los procedimientos y las instituciones deben producir resultados que atiendan a las necesidades utilizando de la mejor manera posible los recursos disponibles.
- h) *Rendición de cuentas.* Los encargados de la adopción de decisiones de las entidades del sector público, del sector privado y de la sociedad civil deben ser responsables ante el público, así como ante las instituciones interesadas. El grado de responsabilidad diferirá según la organización y según se trate de decisiones internas o externas a ella.
- i) *Visión estratégica.* Tanto los dirigentes como el público deben tener una perspectiva amplia y a largo plazo sobre el buen gobierno y el desarrollo humano, y entender las condiciones necesarias para ese desarrollo. Debe haber asimismo conciencia de las complejidades históricas, culturales y sociales en las que se fundamenta esa perspectiva.

### **E. Observaciones generales**

22. De los párrafos anteriores se desprende claramente que el concepto de buen gobierno puede desempeñar un papel a dos niveles diferentes del proceso internacional de desarrollo. Por una parte, puede considerarse como una posible esfera de cooperación entre las instituciones internacionales de desarrollo pertinentes y los estados beneficiarios, a través de actividades de proyectos vinculadas a condiciones de buen gobierno. Por otra parte, las condiciones de buen gobierno pueden invocarse en el proceso de evaluación anterior a la inversión como parte de los criterios que deberán tomarse en consideración antes de asignar recursos a un determinado Estado miembro. Las instituciones internacionales de desarrollo tienen amplios mandatos multisectoriales y desempeñan a menudo un papel fundamental en el desarrollo económico general de los países beneficiarios. Por consiguiente, a través de un diálogo ininterrumpido pueden cooperar con los gobiernos para inducirlos a adoptar internamente los principios de gobernabilidad.

## **II. PERSPECTIVA DEL FIDA**

23. A diferencia de otras instituciones multilaterales de desarrollo, el FIDA tienen un mandato muy especializado, consistente en movilizar fondos para el desarrollo agrícola en sus Estados Miembros en desarrollo y, en particular, para proyectos encaminados a incrementar la producción de alimentos, reducir la pobreza rural y mejorar los niveles de nutrición. Por consiguiente, en virtud de su mandato, el FIDA no se relaciona con sus Estados Miembros receptores a nivel macroeconómico, como las otras instituciones, sino a nivel microeconómico. Es, pues, evidente, que no está en condiciones de influir en el debate sobre la gestión pública adecuada a nivel macroeconómico; puede, en cambio, complementar la labor que realicen otras instituciones, aprovechando para ello la concentración de sus actividades en sectores concretos.

24. Teniendo esto en cuenta, en el presente documento se examinarán las disposiciones de los documentos básicos del FIDA, es decir, el Convenio Constitutivo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y las Políticas y Criterios en Materia de Préstamos. Esos documentos no contienen ninguna mención explícita del concepto de gestión pública adecuada, o buen régimen de gobierno, pero otorgan al FIDA suficiente influencia para garantizar que los beneficios de sus proyectos lleguen al grupo-objetivo previsto, la población rural pobre.

## A. Convenio Constitutivo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

25. En el preámbulo del Convenio se expone el contexto en relación con el cual habrán de interpretarse las disposiciones de los artículos. En la primera frase del preámbulo se reconoce la persistencia del problema alimentario del mundo, que las partes contratantes fundadoras tenían presente cuando convinieron en establecer el FIDA. La segunda frase dice lo siguiente:

“Considerando que es necesario *mejorar las condiciones de vida en los países en desarrollo y fomentar el desarrollo socioeconómico* dentro del contexto de las prioridades y los objetivos de los países en desarrollo, teniendo en cuenta debidamente tanto los beneficios económicos como los sociales;” (el subrayado se ha añadido).

26. De esa formulación parece desprenderse que los fundadores del FIDA previeron para las futuras operaciones del Fondo un amplio mandato, en el que todas las actividades son en principio permisibles a condición de que se atienda a la necesidad de mejorar las condiciones de vida en los países en desarrollo

27. El artículo 2 del Convenio, que expone los objetivos y las funciones del FIDA, dice lo siguiente:

“El objetivo del Fondo consistirá en movilizar recursos financieros adicionales que estén disponibles en condiciones de favor a fin de fomentar la agricultura en los Estados Miembros en desarrollo. Para alcanzar esta meta, el Fondo financiará principalmente proyectos y programas destinados en forma expresa a iniciar, ampliar o mejorar los sistemas de producción de alimentos *y a reforzar las políticas e instituciones en el marco de las prioridades y estrategias nacionales*, teniendo en cuenta: la necesidad de incrementar la producción de alimentos en los países más pobres que tienen déficit alimentario; el potencial de aumento de esa producción en otros países en desarrollo; la importancia de mejorar el nivel de nutrición de las poblaciones más pobres de los países en desarrollo, así como sus condiciones de vida” (el subrayado se ha añadido).

28. Por consiguiente, se estipula con claridad que, para cumplir su mandato, el FIDA financiará proyectos destinados a mejorar la producción de alimentos y también a “*reforzar las políticas ... en el marco de las prioridades y estrategias nacionales*”. El hecho de que el FIDA tenga el mandato específico de reforzar las políticas nacionales tendentes al aumento de la producción de alimentos parece justificar la participación del Fondo en actividades relacionadas con la buena gestión pública, que, entre otros objetivos, pueden contribuir al establecimiento de un entorno propicio para el desarrollo económico y social. Las deficiencias de las políticas y de la gestión pública merman la eficacia de los proyectos y programa de desarrollo.

29. Sin embargo, conviene señalar que la sección 8 del artículo 6 del Convenio, en la que se estipulan las normas relativas al Presidente y al personal del FIDA, indica en su párrafo g) que:

“El Presidente y el personal no intervendrán en los asuntos políticos de ningún Miembro. Sólo serán pertinentes a sus decisiones las consideraciones relativas a políticas de desarrollo, y estas consideraciones se estudiarán imparcialmente a fin de conseguir el objetivo para cuyo logro se constituyó el Fondo”.

30. De ese artículo se desprende claramente que queda excluida en forma explícita del mandato del FIDA la dimensión política del concepto de gestión pública adecuada. Por consiguiente, cualesquiera actividades relacionadas con el fomento de la gestión pública adecuada tendrían que abordarse desde la perspectiva económica o de política de desarrollo. Además, se estipula que “*Sólo serán pertinentes a sus decisiones las consideraciones relativas a políticas de desarrollo*” y que esas consideraciones



“se estudiarán imparcialmente a fin de conseguir el objetivo para cuyo logro se constituyó el Fondo”. El objetivo se proclama en el artículo 2: proporcionar fondos para el desarrollo agrícola en los Estados Miembros en desarrollo. El mandato del FIDA se concentra, pues, en la esfera del desarrollo agrícola, y el Convenio se propone claramente establecer una institución financiera técnica y funcional cuyo proceso de adopción de decisiones esté libre, en la medida de lo posible, de consideraciones e influencias ideológicas y partidistas.

## **B. Políticas y Criterios en Materia de Préstamos**

31. Todas las disposiciones de las Políticas y Criterios en Materia de Préstamos han de examinarse a la luz de lo estipulado en el párrafo 4 del mismo documento, que dice lo siguiente:

“Al formular sus políticas y prácticas en materia de préstamos, el Fondo habrá de orientarse por los objetivos contenidos en los artículos anteriores. Es necesario llamar la atención sobre cuatro de dichas disposiciones:

Primero, la financiación de proyectos y programas destinados específicamente a establecer, ampliar o mejorar sistemas de producción de alimentos, comprendidos los aspectos del mercadeo, el almacenamiento y distribución, en los países en desarrollo, con acentuado interés en el aumento de la producción de alimentos en los países más pobres con déficit alimentario;

Segundo, el aumento de los niveles de nutrición de los grupos más pobres de la población en todos los países en desarrollo, patrocinando proyectos y estimulando las pertinentes reformas institucionales y políticas;

Tercero, la movilización de recursos adicionales para el desarrollo agrícola de los Estados Miembros en desarrollo; y

Cuarto, la adopción de un enfoque generalmente flexible para la cuestión de las prioridades del préstamo y las técnicas de evaluación.”

32. Como el Convenio, las Políticas y Criterios en Materia de Préstamos no contienen referencias explícitas a criterios relacionados con la gestión pública adecuada, pero en varios de sus párrafos se hace referencia a criterios en materia de países que están vinculados a resultados en relación con el desarrollo agrícola. Esos Criterios son en realidad condiciones previas para la concesión de préstamos a un Estado Miembro. A ese respecto, dos son los párrafos concretos que deben tomarse en consideración. El primero de ellos es el párrafo 2 de la introducción, en el que se estipula que “*Dentro del contexto de estas prioridades, la concesión de ayuda se basará en criterios objetivos de carácter económico y social ...*”. El segundo es el párrafo 24, mucho más específico, que puede dividirse como sigue:

- a) El principio general se expone en la primera frase: “Dentro de los países que reúnan las condiciones para recibir financiación, *el Fondo prestará atención a las políticas y prácticas generales de carácter económico, agrícola y administrativo.*”
- b) En la segunda oración y subsiguientes se introducen precisiones a esa declaración de carácter general:

- i) “Las operaciones de préstamo del FIDA sólo pueden tener buen éxito si el país beneficiario está decididamente empeñado en una estrategia de desarrollo dirigida hacia los pobres de las zonas rurales. Este empeño tendría que traducirse en adecuadas políticas fiscales y de precios, de reforma agraria y de crédito y asignaciones presupuestarias para el desarrollo agrícola y rural.”
- ii) “De igual importancia son las medidas en la esfera institucional que permitan al gobierno llegar eficazmente a los pobres de las zonas rurales mediante la acción coordinada de sus propios organismos.”
- iii) “El criterio del rendimiento implicará asimismo algún tipo de evaluación de la eficacia con que el país ha utilizado, en el pasado y en el presente, los flujos de recursos hacia la agricultura, a fin de identificar posibles obstáculos graves al desarrollo agrícola.”

### **C. Observaciones generales**

33. En las operaciones del FIDA, la mayoría de los criterios mencionados se toman en consideración en la fase de evaluación de la asignación de recursos. Consciente de la importancia del marco normativo e institucional para la reducción efectiva de la pobreza rural y, en particular, para la aplicación de sus proyectos, el FIDA ha prestado siempre gran atención a esos aspectos. Al elaborar su marco estratégico para el país prestatario – en los últimos años mediante el documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) – el FIDA trabaja conjuntamente con el gobierno, con instituciones de la sociedad civil y con otros organismos de desarrollo con el fin de determinar las tareas prioritarias en materia de erradicación de la pobreza y desarrollo rural. A través del proceso del COSOP, el FIDA analiza cuidadosamente los resultados obtenidos en cada país y el marco normativo macroeconómico y microeconómico y evalúa la capacidad y la eficacia de las posibles instituciones en lo que se refiere a la reducción de la pobreza. En ese contexto, se presta atención prioritaria a facilitar el acceso equitativo de la población pobre a los recursos productivos y a los servicios mediante la creación de un marco normativo que potencie la participación de esos grupos.

34. Sobre esa base, el COSOP permite determinar las opciones que más contribuirían a mejorar el marco normativo e institucional para atender mejor al objetivo de erradicación de la pobreza. Es igualmente importante crear condiciones en las que los grupos de población pobre de las zonas rurales puedan organizarse, adquirir una mayor influencia en la adopción de decisiones a nivel local y participar en condiciones más equitativas en los procesos de mercado. De esa manera se contribuye a que las instituciones con las que tratan se vuelvan más transparentes y respondan de sus actos.

35. Por ejemplo, los proyectos del FIDA han contribuido a fortalecer el marco jurídico para el funcionamiento en las zonas rurales de instituciones de financiación viables y accesibles a los pobres, han apoyado los aspectos institucionales de la protección de los derechos de propiedad y usufructo de la tierra de los agricultores, pastores y silvicultores pobres, y han promovido servicios de extensión participatorios y basados en la demanda. En algunos casos, el FIDA promueve los aspectos jurídicos y prácticos de los programas de reforma agraria basados en el mercado y otros mecanismos no coercitivos que pueden franquear el acceso a la tierra de los campesinos pobres.

36. Los proyectos financiados por el FIDA han contribuido en ocasiones a la formulación de políticas y legislación nacionales que promueven el papel de las organizaciones de campesinos y otras asociaciones de base de productores rurales. Esas actividades se basan en las necesidades y prioridades previstas del grupo-objetivo del FIDA, la población rural pobre, partiendo del nivel de base.



37. Así enfocadas, las operaciones del FIDA contribuyen a crear instituciones locales participatorias y que respondan de sus actos, que permiten a los pobres acceder a mayores niveles de participación y sientan los cimientos de otras actividades, complementando los esfuerzos de otras instituciones por mejorar la gestión pública a nivel macroeconómico. El FIDA concibe el establecimiento de un marco normativo favorable y de instituciones sólidas en los sectores público y privado como parte del resultado que pretende lograr, más que como condición previa para sus operaciones en las zonas rurales muy pobres en las que se concentran las actividades del Fondo.

### III. CONCLUSIÓN

38. Parece existir un consenso en la comunidad internacional de donantes en que la existencia de políticas de fomento de la participación y de instituciones eficaces es condición fundamental del proceso de desarrollo y, por consiguiente, de la eficacia de la asistencia para el desarrollo. De ahí que las diferentes instituciones participantes en las actividades internacionales de desarrollo hayan incorporado a sus operaciones prácticas relacionadas con la gestión pública adecuada. Los documentos básicos del FIDA contienen formulaciones en las que están presentes muchos de los elementos esenciales de esas prácticas en materia de gestión pública adecuada a nivel de los marcos normativos de los países, con miras a la reducción de la pobreza rural y a la aplicación eficaz de los proyectos. En la actualidad, los proyectos del FIDA contribuyen a mejorar el marco normativo a nivel de base, y subsiguientemente a un nivel superior, con el objetivo de promover la reducción efectiva de la pobreza.