



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Junta Ejecutiva – 78º período de sesiones

Roma, 9 y 10 de abril de 2003

REPÚBLICA SOCIALISTA DE VIET NAM

**DOCUMENTO SOBRE OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS NACIONALES
(COSOP)**

ÍNDICE

	Página
EQUIVALENCIAS MONETARIAS	iii
PESOS Y MEDIDAS	iii
ABREVIATURAS Y SIGLAS	iii
MAPA DEL PAÍS: UBICACIÓN DE LAS OPERACIONES FINANCIADAS POR EL FIDA	iv
CARTERA DE PROYECTOS DEL FIDA	v
RESUMEN EJECUTIVO	vi
I. INTRODUCCIÓN	1
II. EL CONTEXTO ECONÓMICO, SECTORIAL Y DE LA POBREZA RURAL	1
A. Antecedentes económicos del país	1
B. El sector agrícola	2
C. La pobreza rural	4
D. Estrategia nacional de reducción de la pobreza rural	8
III. LECCIONES APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN EL PAÍS	9
IV. MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA	12
A. Esferas estratégicas del FIDA y prioridades propuestas	12
B. Principales oportunidades de innovación e intervenciones de los proyectos	15
C. Ámbito de acción y posibilidades de asociación con ONG y el sector privado	17
D. Oportunidades de establecer vínculos estratégicos con otros donantes e instituciones	18
E. Esferas para el diálogo sobre políticas	18
F. Esferas de acción para la mejora de la gestión de la cartera de proyectos	20
G. Marco experimental de préstamos y programa eslabonado de trabajo	20

APÉNDICES

	Página
I. COUNTRY DATA (DATOS DEL PAÍS)	1
II. IFAD'S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME (PRIORIDADES INSTITUCIONALES DEL FIDA EN RELACIÓN CON EL PROGRAMA PROPUESTO EN EL PAÍS)	2
III. SUMMARY OF PROVINCIAL POVERTY DATA (RESUMEN DE LOS DATOS SOBRE LA POBREZA A NIVEL PROVINCIAL)	3
IV. ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT- ONGOING AND PLANNED (ACTIVIDADES EN CURSO Y PREVISTAS DE OTROS ASOCIADOS EN EL DESARROLLO)	5
V. GENDER STRATEGY (ESTRATEGIA EN MATERIA DE GÉNERO)	10

EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Unidad monetaria	=	Dong Viet Nam (VND)
USD 1,00	=	VND 15 000
VND 1,00	=	USD 0,000067

PESOS Y MEDIDAS

1 kilogramo (kg)	=	2,204 libras
1 000 kg	=	1 tonelada (t)
1 kilómetro (km)	=	0,62 millas
1 metro (m)	=	1,09 yardas
1 metro cuadrado (m ²)	=	10,76 pies cuadrados
1 acre (ac)	=	0,405 hectáreas (ha)
1 hectárea (ha)	=	2,47 acres

ABREVIATURAS Y SIGLAS

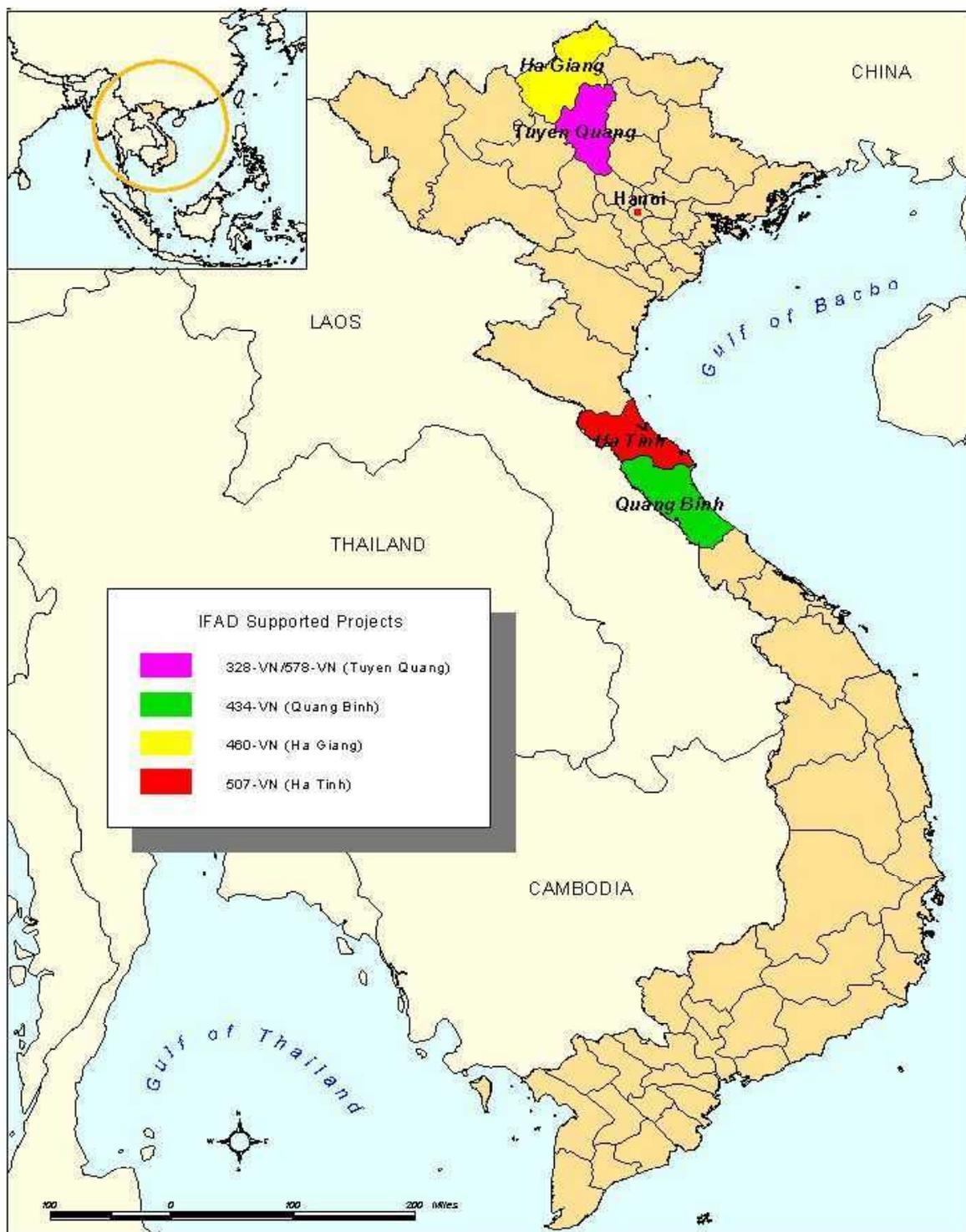
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
Asdi	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AusAid	Organismo Australiano de Desarrollo Internacional
COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
EEPP	Examen y evaluación de la cartera de proyectos del país
GAC	Grupo de ahorro y crédito
ONG	Organización no gubernamental
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UGP	Unidad de gestión del programa
UNOPS	Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA SOCIALISTA DE VIET NAM

Ejercicio fiscal

1º enero – 31 diciembre

MAPA DEL PAÍS: UBICACIÓN DE LAS OPERACIONES FINANCIADAS POR EL FIDA



Fuente: FIDA

Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él, ni acerca de las autoridades competentes.

CARTERA DE PROYECTOS DEL FIDA

Región	Nº del proyecto	Título del proyecto	Institución iniciadora	Institución cooperante	Condiciones de los préstamos	Aprobación de la Junta	Efectividad del préstamo	Fecha de cierre actual	Código del préstamo o de la donación	Moneda del préstamo	Cuantía del préstamo o donación aprobado	Desembolsos (como porcentaje de la cuantía aprobada)
PI	328	Proyecto de Ordenación de Recursos con la Participación de los Beneficiarios en la Provincia de Tuyen Quang	FIDA	UNOPS	Muy favorables	06 abr. 93	06 ago. 93	31 dic. 01	G - I - 576 - VN	USD	22 300	32
PI	328	Proyecto de Ordenación de Recursos con la Participación de los Beneficiarios en la Provincia de Tuyen Quang	FIDA	UNOPS	Muy favorables	06 abr. 93	06 ago. 93	31 dic. 01	L - I - 328 - VN	DEG	13 350 000	1
PI	1007	Proyecto de Conservación y Desarrollo de Recursos Agrícolas en la Provincia de Quang Binh	FIDA	UNOPS	Muy favorables	04 abr. 96	25 mar. 97	31 dic. 02	G - I - 28 - VN	USD	100 000	96
PI	1007	Proyecto de Conservación y Desarrollo de Recursos Agrícolas en la Provincia de Quang Binh	FIDA	UNOPS	Muy favorables	04 dic. 96	25 mar. 97	31 dic. 02	L - I - 434 - VN	DEG	10 050 000	96
PI	1025	Proyecto de Desarrollo de Ha Giang en favor de las Minorías Étnicas	FIDA	UNOPS	Muy favorables	04 dic. 97	27 apr. 98	30 jun. 04	G - I - 52 - VN	USD	50 000	42
PI	1025	Proyecto de Desarrollo de Ha Giang en favor de las Minorías Étnicas	FIDA	UNOPS	Muy favorables	04 dic. 97	27 apr. 98	30 jun. 04	L - I - 460 - VN	DEG	9 200 000	79
PI	1091	Proyecto de Desarrollo Rural en Ha Tinh	FIDA	UNOPS	Muy favorables	29 abr. 99	17 sep. 99	31 mar. 06	G - I - 42 - VN	USD	100 000	13
PI	1091	Proyecto de Desarrollo Rural en Ha Tinh	FIDA	UNOPS	Muy favorables	29 abr. 99	17 sep. 99	31 mar. 06	G - I - 73 - VN	USD	100 000	71
PI	1091	Proyecto de Desarrollo Rural en Ha Tinh	FIDA	UNOPS	Muy favorables	29 abr. 99	17 sep. 99	31 mar. 06	L - I - 507 - VN	DEG	11 400 000	52
PI	1202	Proyecto de Diversificación de los Ingresos Rurales en la Provincia de Tuyen Quang	FIDA	UNOPS	Muy favorables	06 dic. 01	21 ago. 02	31 mar. 09	G - I - 133 - VN	USD	60 000	28
PI	1202	Proyecto de Diversificación de los Ingresos Rurales en la Provincia de Tuyen Quang	FIDA	UNOPS	Muy favorables	06 dic. 01	21 ago. 02	31 mar. 09	L - I - 578 - VN	DEG	16 400 000	4

División de Asia y el Pacífico (PI)

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción. A fin de establecer las bases para orientar el programa del FIDA en Viet Nam durante los próximos cinco o seis años, en julio de 2002 se envió una misión para que actualizara el documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), aprobado en diciembre de 1996. En esta actividad se han utilizado principalmente dos documentos: i) la Estrategia general de reducción de la pobreza y crecimiento, preparada por el Ministerio de Planificación e Inversiones y aprobada por el Primer Ministro en mayo del 2002; y ii) el examen y evaluación de la cartera de proyectos del país (EEPP) realizado por el FIDA, que se terminó en abril de 2001, uno de cuyos objetivos declarados era proporcionar insumos para la revisión del COSOP.

Tendencias de la pobreza. Si se aplica una definición internacional de la línea de pobreza total, la incidencia de la pobreza en Viet Nam disminuyó progresivamente del 58% en 1993 al 37% en 1998 y al 32% en 2000. Este avance considerable se debió en gran parte al rápido crecimiento económico, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, como resultado de las reformas económicas de los decenios de 1970 y 1980. Ahora bien, cabe señalar que los progresos logrados siguen siendo bastante precarios, ya que una proporción relativamente grande de la población continua viviendo apenas por encima de la línea de pobreza, y las desigualdades que están apareciendo exacerban aún más las diferencias entre las zonas rurales y urbanas. La pobreza está concentrada sobre todo en las zonas rurales, pero hay marcadas variaciones de una región a otra. Las regiones con las tasas de pobreza *relativa* más altas comprenden el noroeste, el centro-norte, las tierras altas centrales, la costa central y el noreste; pero el *número absoluto de hogares pobres* es más alto en las regiones centro-norte y noreste, en el delta del Mekong y en la región costera central. Casi el 70% de los pobres de Viet Nam viven en esas regiones, que se caracterizan por condiciones de vida difíciles, aislamiento geográfico, acceso limitado a recursos productivos y servicios, una infraestructura insuficientemente desarrollada, condiciones naturales duras y alta frecuencia de desastres naturales. Las regiones en donde los progresos en la reducción de la pobreza han sido menos rápidos en los últimos años son, entre otras, el delta del Mekong, las tierras altas septentrionales, las tierras altas centrales y la región costera central. La pobreza es particularmente elevada entre las minorías étnicas: aunque constituyen sólo el 13% de la población total del país, representan el 29% de los pobres.

Estrategia general de reducción de la pobreza y crecimiento. Esta estrategia es un plan de acción de diez años para reducir la pobreza que fue aprobado oficialmente por el Primer Ministro en mayo del 2002. Este documento, preparado por el Gobierno de Viet Nam con el apoyo del Banco Mundial, es el resultado final del proceso de preparación del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). El desarrollo agrícola y rural es un componente esencial de la estrategia, que refleja el hecho de que el 77% de la población y el 90% de los pobres viven actualmente en zonas rurales, mientras que el 70% de los ingresos rurales provienen de la agricultura. En la estrategia se proponen varias medidas para hacer frente a la pobreza rural. Entre éstas figuran aumentar los recursos para mejorar los sistemas de extensión e investigación, prestar especial atención a las necesidades de los agricultores pobres y las minorías étnicas en las zonas montañosas y ampliar el acceso de los pobres al crédito. Las medidas también harán hincapié en mejorar la seguridad de la tenencia de tierras y facilitar la gestión sostenible de los recursos naturales con la participación de todos los interesados.

El Marco Estratégico del FIDA. La estrategia básica del FIDA en Viet Nam debe consistir en desarrollar y ensayar enfoques innovadores de reducción de la pobreza que puedan ser reproducidos y ampliados por los organismos gubernamentales o por medio de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) en el marco de la citada estrategia. En este contexto, el FIDA debe continuar haciendo hincapié en el *enfoque por zonas geográficas, multisectorial y centrado en una sola provincia*, que ha sido la característica principal de su programa en el país hasta la fecha.

Teniendo en cuenta la incidencia regional de la pobreza, las regiones prioritarias deben ser, entre otras, las tierras altas septentrionales, la región costera centro-septentrional, las tierras altas centrales y el delta del Mekong. Por lo que se refiere a los grupos-objetivo, se debería dar prioridad a las minorías étnicas, los hogares ubicados en zonas remotas (con frecuencia en tierras altas) con una base escasa de recursos naturales, los hogares de las zonas costeras, más propensas a sufrir fenómenos climáticos adversos, los hogares encabezados por mujeres, los hogares de discapacitados, los migrantes y las personas sin tierras. Además, las mujeres y los jóvenes desempleados se consideran grupos-objetivo prioritarios, no sólo en razón de su posición relativamente desaventajada dentro de la sociedad, sino también por su función estratégica como agentes impulsores del cambio en el proceso de desarrollo.

De conformidad con el Marco Estratégico y la estrategia regional del FIDA, las principales prioridades que se incluirán en las futuras intervenciones del FIDA en Viet Nam son las que se indican a continuación.

Aumentar el acceso a los activos sociales y humanos mediante:

- el aumento de la capacidad de los hogares pobres y las instituciones de base para que puedan asumir la iniciativa en el proceso de desarrollo y hacer frente a la pobreza con más eficacia;
- la mejora de la función y la condición de la mujer mediante programas que adopten medidas positivas para mejorar su posición en el hogar y la comunidad, y aumentar sus capacidades como agente impulsor del cambio; y
- el aumento de la seguridad alimentaria de los hogares más pobres y vulnerables, diversificando los ingresos rurales y aumentando el empleo rural, haciendo particular hincapié en el fomento de microempresas y el mayor acceso a oportunidades de formación profesional.

Aumentar el acceso a los activos productivos y la tecnología mediante:

- el aumento del acceso de los pobres a los recursos productivos, en particular tierras, crédito y recursos forestales;
- la mejora de la ordenación de los recursos productivos, proporcionando a los pobres acceso a los conocimientos y la tecnología, a fin de que puedan generar ingresos de manera sostenible; y
- la mejora de la infraestructura de base comunitaria y a nivel de aldea, como punto de partida para el desarrollo económico y social de las zonas pobres.

Prioridades intersectoriales que:

- fomenten una buena gestión pública, haciendo hincapié en una administración descentralizada de los proyectos y la promoción de una estructura democrática de base; y
- permitan compartir las lecciones aprendidas con la ejecución del programa para el país financiado por el FIDA para influir en las políticas y los programas nacionales, en colaboración con organismos de AOD afines.



Oportunidades para establecer asociaciones estratégicas. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi) han cofinanciado con gran éxito asistencia técnica y gastos de capacitación en anteriores proyectos del FIDA en Viet Nam, y ambos han expresado su decisión de seguir colaborando. La Dirección General de Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia examina actualmente con el Gobierno y el FIDA la posibilidad de prestar apoyo para el desarrollo de las tierras altas centrales.

Diálogo sobre políticas. El FIDA se ha comprometido a facilitar la transferencia de las lecciones aprendidas a los organismos nacionales pertinentes, como insumo para el proceso nacional de formulación de políticas y programas. El proyecto del PNUD de asistencia técnica al programa del FIDA cumplirá una función primordial en la coordinación de este proceso, no sólo con el Gobierno sino también con los principales financiadores, como el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo.

Evaluación del prestatario. Pese a que en general está satisfecho con el programa del FIDA para el país, considerado como un modelo para otros organismos de AOD, el Gobierno ha invitado al FIDA a que amplíe su función durante la ejecución de proyectos, a fin de asegurar una supervisión más eficaz de sus proyectos y un mayor nivel de apoyo a la ejecución. Durante una videoconferencia celebrada en septiembre para examinar el proyecto de COSOP, el Gobierno propuso que se utilizara al PNUD como la institución cooperante encargada de supervisar toda la cartera de proyectos del FIDA en Viet Nam. En esa ocasión, el Banco Mundial ofreció espacio para oficinas en sus locales en caso de que el FIDA decidiera aumentar su presencia sobre el terreno mediante la contratación de un funcionario permanente destacado en Hanoi.

REPÚBLICA SOCIALISTA DE VIET NAM

DOCUMENTO SOBRE OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS NACIONALES (COSOP)

I. INTRODUCCIÓN

1. El FIDA fue la primera institución financiera internacional a la que el Gobierno de Viet Nam, en 1993, confió la financiación de proyectos de desarrollo agrícola en el país. Posteriormente, el FIDA estableció gradualmente un programa en el país cuyas repercusiones han sido reconocidas por el Gobierno como un ejemplo para otros organismos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD). En 2000-2001, la Oficina de Evaluación y Estudios, junto a la División de Asia y el Pacífico, realizó un examen y evaluación conjuntos de la cartera de proyectos del país (EEPP) cuyo objetivo era proporcionar insumos para la revisión del documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) de 1996. En el EEPP se llegó a la conclusión de que la prioridad principal del COSOP de 1996 seguía siendo válida. En consecuencia, el COSOP de 2002 centró la atención en la evaluación de las lecciones aprendidas y la determinación de nuevas esferas de acción estratégicas en consonancia con el Marco Estratégico del FIDA y su estrategia regional para la región de Asia y el Pacífico. Además del EEPP, el otro documento principal utilizado por la misión fue la Estrategia general para la reducción de la pobreza y el crecimiento, aprobada por el Primer Ministro en mayo de 2002, que es el producto final del proceso de preparación del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) promovido por el Banco Mundial.

2. De conformidad con el actual enfoque del FIDA, el personal de los proyectos y las administraciones provinciales de todos los proyectos financiados por el FIDA han contribuido a evaluar las lecciones aprendidas. El proyecto de COSOP se finalizó en el país y fue examinado en una reunión recapitulativa celebrada en Hanoi el 1º de agosto de 2002 y, posteriormente, durante una videoconferencia entre Hanoi y Roma organizada por la oficina del Banco Mundial el 19 de septiembre de 2002.

II. EL CONTEXTO ECONÓMICO, SECTORIAL Y DE LA POBREZA RURAL

A. Antecedentes económicos del país¹

3. **Información general.** Viet Nam se extiende a lo largo de 1 650 km de costa en la parte oriental de la península de Indochina. Su superficie total es de 331 689 km² e incluye dos grandes deltas: el del río Rojo en el norte y el del Mekong en el sur. Una gran parte del país es montañosa y sólo el 21% de su superficie está cultivada. En 2000, la población total se estimó en 77,5 millones de habitantes. La tasa de crecimiento anual de la población se ha reducido a la mitad, del 3,1% en el decenio de 1960 al nivel actual del 1,6%, y sigue disminuyendo. Un 77% de la población es rural y está concentrada principalmente en las zonas de los deltas. La población urbana crece rápidamente, a una tasa anual del 3,6%, y actualmente representa cerca de la mitad del aumento anual. Hay 53 minorías étnicas oficialmente reconocidas, que representan el 13% de la población total. Más de tres cuartos de la población étnica está concentrada en las 11 provincias de la región montañosa septentrional y en las cuatro provincias de las tierras altas centrales. A lo largo de los años, la población étnica ha sido progresivamente marginada debido a la afluencia de migrantes de las tierras bajas, atraídos por la mayor abundancia de recursos de tierras de las tierras altas.

¹ Datos económicos y de población del Perfil nacional de Viet Nam de la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, 2001.

4. **Resultados económicos.** Viet Nam ha logrado un éxito económico notable en los últimos 15 años, debido en gran parte a las reformas económicas iniciadas en el marco de las políticas *Doi Moi*². Entre 1992 y 1997, el aumento del producto interno bruto (PIB) real se mantuvo constante, por encima del 8,0% anual; durante los últimos dos años ha crecido a un promedio del 6,8% y se calcula que seguirá creciendo a razón del 6%-7% durante los próximos cinco años. Pese a estos notables logros, Viet Nam sigue siendo un país pobre, con un PIB per cápita de apenas USD 420 (estimación de 2002) y una pobreza generalizada.

5. **Indicadores sociales.** Para un país de bajos ingresos, los indicadores sociales de Viet Nam son, en general, buenos y muestran mejoras sustanciales en los últimos 30 a 40 años. Las tasas generales de alfabetización son elevadas, con un 86% para las mujeres y un 94% para los hombres de más de diez años de edad. La esperanza de vida al nacer es de 68 años y la mortalidad infantil, que se sitúa en 37 por cada 1 000 nacidos vivos, es mejor que la de naciones mucho más ricas. Los gastos del Gobierno en educación se han triplicado con creces en los últimos diez años, invirtiendo de manera radical una tendencia histórica hacia la disminución de las tasas de matriculación escolar. Aunque la situación sanitaria es relativamente buena, los gastos del Gobierno en esta esfera siguen siendo bajos. Se ha producido una constante disminución del número de enfermeras y parteras, y del número de camas de hospital por habitante. La falta de acceso a agua potable de casi la mitad de la población y la tasa de desnutrición infantil del 39% son los indicadores sociales que más influyen en un índice de pobreza humana relativamente alto³. Por último, pero no por ello menos importante, hay un contraste acusado y en aumento entre los que están en mejor posición económica (principalmente en zonas urbanas) y los más pobres (principalmente en zonas rurales).

B. El sector agrícola

6. **Agricultura.** Viet Nam es una sociedad principalmente agraria. Cerca del 70% de la mano de obra trabaja en la agricultura y la silvicultura y la producción agrícola representa aproximadamente el 24% del PIB⁴ y aporta el 30% en valor a las exportaciones totales. La contribución proporcional general de la agricultura al PIB total ha disminuido constantemente (en 1991 superaba el 40%) pero, pese a ello, el crecimiento ha sido vigoroso, con una media del 4,2% entre 1990 y 2000.

7. Alrededor del 36% de la superficie total está clasificada como no utilizada o improductiva, pero gran parte de ella está muy degradada debido a la erosión del suelo resultante de la deforestación o, en los deltas, de la naturaleza salina o bisulfatada de los suelos. Las tierras cultivadas son escasas, con sólo 0,13 ha per cápita, uno de los niveles más bajos del mundo. Del total de las zonas cultivadas, el 62% se usa para cultivar arroz, el 23% para otros cultivos anuales y el 15% restante para cultivos perennes. La superficie total cultivada aumentó a un ritmo del 3,4% anual entre 1999 y 2000. Las políticas del Gobierno tienen por objeto aumentar la cantidad de tierras cultivadas y la superficie total de tierras de regadío, pero las oportunidades son cada vez más limitadas. Las nuevas políticas introducidas a finales de 2000 permiten la diversificación de los cultivos en las tierras bajas de regadío, dando a los agricultores la oportunidad de reaccionar más directamente a la demanda del mercado y establecer una base de producción e ingresos más amplia.

8. La producción de arroz, que representa casi la mitad de la producción agrícola total, ha aumentado constantemente, con una producción actual de más de 400 kg anuales per cápita. Viet Nam es ahora el segundo mayor exportador del mundo (el primero es Tailandia), después de haber sido importador neto antes del *Doi Moi*. Este aumento se debe a una mayor capacidad de riego, pequeños aumentos en la intensidad de cultivo (con un promedio que ronda el 140%) y aumentos sustanciales

² El paso de una economía de planificación centralizada a una economía de mercado.

³ Cálculos del PNUD.

⁴ La industria representa el 37% del PIB, y los servicios el 39% restante.

en los rendimientos⁵ logrados gracias a un mayor uso de variedades mejoradas, fertilizantes y plaguicidas. Estos importantes logros han sido el resultado directo de las reformas del *Doi Moi*, en particular de las leyes de reforma agraria aprobadas en 1988 y 1993, que dismantelaron las granjas colectivas, distribuyeron tierras a los hogares de agricultores y establecieron una tenencia segura y transferible. Los aumentos de la producción, sin embargo, se han desacelerado, puesto que los beneficios fáciles ya se han obtenido.

9. La producción de la mayoría de los cultivos industriales permaneció estancada hasta 1994. Desde entonces se ha producido un crecimiento considerable tanto de la superficie cultivada como del valor de los cultivos perennes como el café, el caucho, la caña de azúcar y los anacardos. El crecimiento del subsector de cultivos industriales también se ha desacelerado a raíz del acusado aumento de la oferta y la caída de los precios de exportación. La oferta excesiva de café, por ejemplo, ha hecho que muchos agricultores optaran por otros cultivos. En 2001 Viet Nam fue el mayor productor de café robusta, cuya producción está concentrada en las tierras altas centrales. Los nuevos datos sobre la pobreza demuestran que esta región se ha visto seriamente perjudicada por la caída de los precios, que recientemente ha dado lugar a disturbios sociales. Una gran parte de las nuevas plantaciones de cultivos industriales se ha realizado en las tierras altas, y ello a menudo ha dado lugar a conflictos entre las comunidades locales e intereses ajenos a éstas por lo que se refiere a los derechos sobre la tierra.

10. **Ganadería.** El sector de la ganadería estaba hasta hace poco relativamente descuidado. La cría de animales se consideraba en general como una actividad secundaria basada en métodos de producción tradicionales y de bajos insumos. Desde 1994 se ha producido un modesto aumento del número de cabezas de ganado bovino (12%), porcino (16%) y de aves de corral (26%). Estos aumentos responden principalmente a la creciente demanda de carne de la población urbana, que está creciendo en tamaño y medios económicos. El consumo de carne per cápita, sin embargo, sigue siendo bajo, lo que indica que hay un potencial considerable para el futuro desarrollo de este subsector.

11. **Recursos forestales.** Los bosques naturales han pasado de ocupar cerca del 44% de la superficie terrestre total en 1943 a un nivel actual del 33%, del cual sólo el 2,2% está clasificado como bosque primario. Las estadísticas oficiales indican que de la cobertura restante se pierde todos los años el 0,2% debido a la explotación forestal, la demanda de leña y la tala con fines agrícolas, pero con toda seguridad se trata de una estimación a la baja⁶. El Gobierno ha determinado que la continua deforestación es la amenaza más grave desde la reunificación y ha respondido aplicando mayores controles al acceso a los bosques y su explotación, y ejecutando importantes programas de reforestación, como el Programa de repoblación forestal de cinco millones de hectáreas. En el pasado, las empresas forestales estatales controlaban la extracción y venta de madera, que en general proporcionaba pocos beneficios, por no decir ninguno, a las comunidades locales.

12. Las comunidades de minorías étnicas tradicionalmente han dependido mucho de los recursos forestales para su alimentación y como importante fuente suplementaria de ingresos en efectivo en épocas de necesidad. Las pautas de explotación tradicionales vienen experimentando graves trastornos desde el decenio de 1970, como resultado de la disminución de la base de recursos y el acceso cada vez más restringido. En la mayor parte de las tierras altas, la cantidad de tierras forestales públicas asignadas a hogares para uso individual o a las comunidades para uso colectivo es muy pequeña, y las asignaciones se han determinado normalmente sin tener en cuenta a las necesidades y preferencias de la comunidad. Las restricciones al uso de las tierras asignadas, junto con las limitaciones relativas a la comercialización de los productos forestales han restringido gravemente el cultivo de las escasas zonas asignadas. En las tierras altas, donde la disponibilidad de tierras agrícolas es sumamente

⁵ De una media de 1,8 t/ha en 1978 a 4,1 t/ha en 1999.

⁶ Fuentes no oficiales estiman que todos los años se pierde hasta el 1,6% de la cobertura restante.

limitada, la asignación de tierras forestales a los hogares, o a las comunidades y aldeas, en zonas con una fuerte tradición étnica de gestión colectiva, brinda una importante oportunidad para mejorar los medios de subsistencia de los hogares pobres. De conformidad con ciertas decisiones adoptadas recientemente por el Gobierno en relación con el Programa de repoblación forestal de cinco millones de hectáreas, actualmente es posible aumentar la asignación de tierras.

C. La pobreza rural

13. **La situación y las tendencias de la pobreza.** Sobre la base de la definición internacional de la línea de pobreza total, la incidencia de la pobreza en Viet Nam ha disminuido progresivamente de cerca del 58% en 1993 al 37% en 1998 y al 32% en 2000. Si se aplica la línea de pobreza del Programa de erradicación del hambre y reducción de la pobreza⁷, que se usa actualmente en Viet Nam para asignar la asistencia a los hogares pobres, alrededor del 17% de todos los hogares están clasificados como pobres. Las mejoras en los niveles de vida calculadas según los gastos de los hogares están firmemente apoyadas por otros indicadores, incluidos los indicadores sociales (por ejemplo, el acceso a servicios de salud y educación, y las tasas de nutrición), la información cualitativa obtenida de las evaluaciones participativas de la pobreza (por ejemplo, el sentimiento de control que los hogares consideran que tienen sobre sus medios de subsistencia) y la propiedad de los activos del hogar.

14. Cabe destacar que los progresos logrados en la reducción de la pobreza siguen siendo bastante precarios: una proporción relativamente grande de la población se sitúa apenas por encima de la línea de pobreza, y un pequeño cambio en la definición de pobreza tendría importantes efectos sobre la tasa de la pobreza. A este respecto, la mayoría de las personas que casi están clasificadas como pobres dependen de la agricultura como medio de subsistencia y, dados sus limitados recursos, son particularmente vulnerables a las crisis repentinas causadas por acontecimientos como enfermedades de miembros de la familia o condiciones climáticas adversas. Una pequeña reducción de los ingresos puede colocar rápidamente a muchos por debajo de la línea de pobreza, como indica el hecho de que entre 1 millón y 1,2 millones de personas necesiten socorro de emergencia cada año como consecuencia de desastres naturales. La mayoría de éstas son personas casi pobres que tienen recursos insuficientes para hacer frente a acontecimientos adversos sin apoyo externo.

15. **Distribución de la pobreza.** La pobreza está en gran parte concentrada en las zonas rurales (cuadro 1). Las tasas de pobreza relativa de las zonas rurales y urbanas son el 19,7% y el 7,8%, respectivamente; más importante aún es el hecho de que más del 90% de todos los hogares pobres de Viet Nam está ubicado en zonas rurales.

16. Las regiones con las tasas de pobreza *relativa* más altas son, entre otras, el noroeste, el centro-norte, las tierras altas centrales, la costa central y el noreste; pero el *número absoluto de hogares pobres* es más alto en las regiones del centro-norte, el noreste, el delta del Mekong y la costa central. Cerca del 70% de los pobres de Viet Nam vive en estas regiones, que se caracterizan por condiciones de vida difíciles, aislamiento geográfico, acceso limitado a recursos productivos y servicios, infraestructura insuficientemente desarrollada, condiciones naturales duras y alta frecuencia de desastres naturales. Las regiones en donde el progreso en materia de reducción de la pobreza ha sido más lento en los últimos años son, entre otras, el delta del Mekong, las tierras altas septentrionales, las tierras altas centrales y la costa central (cuadro 3). Las mediciones del índice de la pobreza parecen indicar que ésta es más acentuada en las tierras altas septentrionales y centrales del país.

⁷ Sobre la base de un ingreso anual per cápita de VND 960 000 (USD 64) para los habitantes de islas y regiones montañosas rurales; VND 1,2 millones (USD 80) para los habitantes de las tierras bajas rurales; y VND 1,8 millones (USD 120) para los habitantes de zonas urbanas, expresado en valores de 2000.

Cuadro 1: La pobreza rural y la pobreza urbana

Región	Nº de hogares pobres (en miles)	Como porcentaje del total de hogares pobres de la región	Como porcentaje del total de hogares pobres de Viet Nam
Zonas rurales			
Zonas montañosas	785	31,3	28,0
Tierras bajas	1750	16,9	62,5
Total	2535	19,7	90,5
Zonas urbanas	265	7,8	9,5
TOTAL	2800	17,2	100,0

Fuente: Programa de erradicación del hambre y reducción de la pobreza, 2000.

Hay también considerables variaciones regionales en la distribución de la pobreza (cuadro 2).

Cuadro 2: Distribución regional de la pobreza

Región	Nº de hogares pobres (en miles)	Como porcentaje del total de hogares pobres de la región	Como porcentaje del total de hogares pobres de Viet Nam
Noroeste	146	33,9	5,2
Noreste	511	22,3	18,2
Delta del río Rojo	337	9,8	12,0
Centro-norte	554	25,6	19,8
Costa central	389	22,4	13,9
Tierras altas centrales	190	24,9	6,8
Sudeste	183	8,9	6,6
Delta del río Mekong	490	14,4	17,5
TOTAL	2 800	17,2	100,0

Fuente: Programa de erradicación del hambre y reducción de la pobreza, 2000.

Cuadro 3: Tasas de reducción de la pobreza, por región

Región	Porcentaje de pobreza en 1993	Porcentaje de pobreza en 1998	Porcentaje de reducción
Tierras altas septentrionales	79	59	25
Delta del Río Rojo	63	29	54
Centro-norte	75	48	36
Costa central	50	35	30
Tierras altas centrales	70	52	26
Sudeste	33	8	76
Delta del Mekong	47	37	22

Fuente: *Attacking Poverty: Viet Nam Development Report*, 2000.

17. Los datos sobre la pobreza regional presentados más arriba tienden a ocultar importantes diferencias dentro de una misma región. Por ejemplo, si bien el delta del Mekong tiene una tasa de pobreza sólo mediana, hay varias provincias dentro de la región que son particularmente pobres.

18. **Características de los pobres.** A continuación se indican las características principales de los pobres.

- Casi el 80% de los hogares pobres depende de la agricultura como ocupación primaria. La mayoría de los hogares agrícolas pobres están muy expuestos a riesgos. Estos hogares prefieren estrategias de autosuficiencia basadas en métodos tradicionales de producción, caracterizados por una base de producción limitada, mínimo uso de insumos, productos de baja calidad y poco valor, y productividad baja.

- Los hogares pobres suelen estar físicamente aislados. Tienden a ubicarse en aldeas remotas y de difícil acceso, con frecuencia en las tierras altas y, por lo general, tienen acceso limitado a servicios de transporte. El aislamiento físico limita su interacción con el mundo exterior y su exposición a nuevas ideas, lo que también dificulta el acceso a los mercados y a los servicios de salud y educación. Las familias pobres con frecuencia manifiestan un sentimiento de aislamiento social. Las diferencias de idioma y cultura, agravadas por los problemas derivados del aislamiento físico, hace que los grupos étnicos sean particularmente desaventajados a este respecto.
- El capital humano de los hogares pobres suele estar subdesarrollado, debido a los bajos niveles de educación formal y el limitado acceso a la información. Cerca del 90% de los pobres no ha terminado el ciclo escolar secundario; el 57% no ha completado el ciclo primario; y el 12% nunca ha asistido a la escuela. Los niveles de educación formal más bajos tienen que ver con cuestiones de acceso y posibilidades económicas. En las zonas pobres hay muy pocas escuelas, y las familias pobres no pueden sufragar el costo de la educación. Éste es el caso concreto de grupos de las minorías étnicas, especialmente las mujeres.
- Por lo general, los hogares pobres o bien no tienen tierras o las tierras de que disponen son muy limitadas o de baja calidad. En 1998, el 9% de los hogares rurales estaba clasificado como sin tierras; alrededor del 21% de todos los hogares rurales en el delta del Mekong y el 29% en el sudeste no tenían tierras agrícolas. Las personas sin tierras constituyen un problema cada vez mayor, especialmente en el delta del Mekong.
- Los hogares pobres tienen acceso limitado a servicios de ahorro y, por lo general, dependen mucho de los préstamos de prestatarios privados a tasas de interés extremadamente altas y plazos cortos.
- Los hogares que no pueden ganarse la vida trabajando la tierra suelen tener también oportunidades de empleo limitadas fuera de la agricultura. Aun cuando hay empleo, éste es casi siempre para trabajadores no calificados (más del 80%), de temporada y mal pagado y, por lo tanto, sumamente inestable.
- Los hogares pobres tienden a tener más familiares a cargo, especialmente hijos⁸. El tamaño grande de las familias suele estar relacionado con el nivel de educación y el acceso a técnicas básicas de planificación familiar. Los hogares con más personas a cargo tienen relativamente menos mano de obra productiva y también tienden a tener mayores gastos sanitarios y educativos;
- Los pobres, en particular las minorías étnicas pobres, no suelen tener muchos conocimientos sobre sus derechos ni sobre las garantías procesales y tienen menos acceso a estos procedimientos jurídicos. A consecuencia de esto, sus derechos e intereses con frecuencia no están suficientemente protegidos.

19. Los factores mencionados más arriba se combinan para hacer que los hogares pobres sean particularmente propensos a sufrir penurias estacionales, los problemas específicos de los hogares y las crisis de las comunidades. Los hogares pobres apenas pueden cubrir los gastos esenciales de alimentos y otros artículos y son extremadamente vulnerables a los acontecimientos imprevistos que aumentan los gastos corrientes o reducen los ingresos. La enfermedad de un miembro de la familia

⁸ En 1998, el número medio de hijos por mujer fue de 3,5 para el quintil más pobre, en comparación con 2,1 para el quintil más rico. Esto se debe también a una aplicación menos estricta de la política de dos hijos entre las minorías étnicas.

con frecuencia es un revés financiero particularmente desestabilizador del que pueden tardar muchos años en recuperarse⁹. La pérdida de cosechas, o la imposibilidad de realizar una pequeña inversión, también pueden causar graves tensiones económicas en los hogares pobres.

20. **Cuestiones de género.** Hay cada vez más indicios de que los avances sociales logrados por las mujeres durante el período del socialismo se están perdiendo. Esto se observa en particular en el contexto de los servicios y la infraestructura sociales cada vez más privatizados, cuando todavía no se han definido las nuevas funciones de los hombres y mujeres en las economías progresivamente más comercializadas de las aldeas. Los estereotipos de género y los valores tradicionales todavía determinan la condición social de la mujer, aunque sus tareas diarias han cambiado, y siguen cambiando, radicalmente. La contribución de las mujeres del medio rural a la economía de los hogares, tanto en términos reproductivos como respecto de la labor productiva en actividades agrícolas y no agrícolas, se tiene cada vez más en cuenta en las intervenciones de desarrollo. Sin embargo, las importantes diferencias existentes entre los géneros en términos de distribución del trabajo, capacidad y acceso a recursos y conocimientos dentro de las comunidades y entre ellas todavía no se han resuelto satisfactoriamente. Las mujeres del medio rural participan en un gran número de tareas; el trabajo que realizan suele ser pesado y su horario, extremadamente largo. Este exceso de trabajo perjudica su salud y disminuye su capacidad y las oportunidades conexas para concentrarse, aprender e innovar. El hecho de que los certificados de utilización de la tierra se expidan a nombre de los esposos ha hecho que las mujeres sean financieramente dependientes y particularmente vulnerables en caso de divorcio. Esta práctica también las priva de acceso y control sobre los recursos naturales productivos, y de servicios oficiales de crédito que requieren garantías. Las normas patriarcales que prevalecen han dado como resultado niveles de educación y capacitación más bajos para las mujeres y, en consecuencia, pocas oportunidades para que éstas obtengan cargos públicos y participen en la administración de la comunidad y en el mercado de trabajo calificado. Las cuestiones de género varían significativamente entre los diferentes grupos étnicos. Aunque se han logrado importantes progresos entre los *kinh* (el grupo étnico dominante), muchos grupos minoritarios todavía siguen costumbres fuertemente patriarcales y su pobreza exacerba las diferencias de género.

21. **Grupos vulnerables.** La incidencia de la pobreza es particularmente elevada entre las minorías étnicas: aunque constituyen sólo el 13% de la población total del país, representan el 29% de los pobres. Pese a que el Gobierno presta apoyo activo y hace inversiones, las minorías étnicas deben hacer frente a muchas desventajas específicas, que con frecuencia se ven agravadas por el aislamiento físico y cultural.

22. La incidencia de la pobreza es más elevada entre los niños que entre cualquier otro grupo de edad, lo que refleja tanto la tendencia de los hogares más grandes a ser más pobres per cápita como la fuerte vinculación entre la pobreza y las altas tasas de familiares a cargo. En 1998, los niños menores de 15 años constituían el 32% de la población, pero representaban el 41% de los pobres y el 45% de los que padecen escasez de alimentos. La pobreza afecta a los niños de familias pobres de diversas maneras: tienden a recibir menos educación formal, perpetuando de esta forma un ciclo de pobreza heredada; están más desnutridos; y son más propensos a enfermar. Con frecuencia, las niñas son las más desaventajadas.

23. Los hogares que han perdido trabajadores adultos por fallecimiento, abandono o separación constituyen con frecuencia los grupos más pobres. Los hogares encabezados por mujeres son sumamente vulnerables. De hecho, el 12,4% del quintil más pobre comprende hogares encabezados por mujeres. Los datos disponibles parecen indicar que las mujeres que viven solas están sustancialmente peor que los hombres que viven solos. Los hogares encabezados por discapacitados probablemente también están incluidos entre los grupos más pobres. Algunas provincias comunican

⁹ Los datos de la encuesta sobre el nivel de vida en Viet Nam indican que los gastos de salud de los hogares más pobres representan el 30% de los gastos en artículos no alimenticios.

que más de un 5% del total de sus habitantes son discapacitados. Una gran parte de los hogares encabezados por mujeres y por discapacitados son consecuencia directa de la Guerra Americana. Las familias jóvenes suelen tener poca o ninguna tierra y los procedimientos para la emisión, transferencia y enmienda de certificados de utilización de la tierra son prolongados.

D. Estrategia nacional de reducción de la pobreza rural

24. La reducción de la pobreza ha sido uno de las metas fundamentales del Gobierno desde la unificación y uno de los principales objetivos de las reformas *Doi Moi* iniciadas en 1986. La Estrategia general para la reducción de la pobreza y el crecimiento aprobada por el Gobierno en mayo de 2002 define el plan de acción gubernamental a mediano y largo plazo y traduce en medidas concretas, con programas de aplicación bien definidos, los planes y estrategias de desarrollo esbozados en una amplia gama de documentos anuales y plurianuales. Esa estrategia incluye un análisis amplio y sólido de la pobreza y la explicación detallada de una estrategia de reducción de la pobreza basada en el "crecimiento equilibrado", con políticas que abarcan las esferas macroeconómica, estructural y sectorial.

25. El desarrollo agrícola y rural es un componente esencial de esa estrategia, habida cuenta de que el 77% de la población y el 90% de los pobres viven actualmente en zonas rurales, mientras que el 70% de los ingresos rurales provienen de la agricultura. Como ha señalado el Gobierno, al diseñar la estrategia se tuvo en cuenta la experiencia adquirida con el programa del FIDA para el país. En ella se proponen diversas medidas para abordar la pobreza rural, entre ellas: i) aumentar los recursos para mejorar los sistemas de extensión e investigación; ii) prestar especial atención a las necesidades de los agricultores pobres y las minorías étnicas de las zonas montañosas; iii) aumentar el acceso de los pobres al crédito; iv) mejorar la seguridad de la tenencia de las tierras; y v) facilitar la gestión sostenible de los recursos naturales con la participación de todos los interesados.

26. Las medidas que se proponen en la estrategia tienen varios objetivos: i) aumentar la productividad y reducir los costos de producción; ii) aumentar la competitividad de los productos agrícolas en los mercados nacionales e internacionales; iii) diversificar la producción agrícola, forestal y pesquera; iv) mejorar la capacidad de elaboración para aumentar la calidad de los productos y satisfacer mejor la demanda interna y de exportación; v) crear más empleo; y vi) aumentar los ingresos rurales desarrollando la industria y los servicios rurales, y otras actividades no agrícolas.

27. Hay varios programas y proyectos gubernamentales de reducción de la pobreza en marcha que están incluidos en el marco más amplio del Programa de objetivos nacionales para la erradicación del hambre y reducción de la pobreza y la generación de empleo (2001-2005), emprendido por decisión del Primer Ministro en noviembre de 2001. El programa se basa en los logros de diversas iniciativas del Programa de erradicación del hambre y reducción de la pobreza¹⁰, que incluyen el suministro de insumos agrícolas subvencionados, los gastos sanitarios y las exenciones del pago de la matrícula escolar. Estudios de evaluación realizados recientemente por el Gobierno parecen indicar, sin embargo, que algunos de los programas de erradicación del hambre y reducción de la pobreza no han llegado plenamente a los pobres. Por lo tanto, el nuevo programa tiene por objeto determinar políticas en favor de los pobres en las esferas de la atención médica y la educación. Este programa otorgará

¹⁰ Como los préstamos sin garantía para la población pobre del Banco Vietnamita para la Agricultura y el Desarrollo Rural; el Programa 133, o Programa de objetivos nacionales para la erradicación del hambre y reducción de la pobreza; el Programa 135, para 1 715 comunas pobres; el Programa 120, de generación de empleo; el Programa 327, sobre el reverdecimiento de montañas áridas, tierras marginales y asentamiento de minorías étnicas nómadas; y el Programa 661, o de repoblación forestal de cinco millones de hectáreas.

especial importancia a la creación de redes de seguridad y oportunidades de trabajo para los grupos vulnerables y las minorías étnicas particularmente desaventajadas (especialmente en zonas propensas a desastres) y hará hincapié en la vivienda, la distribución de los derechos de utilización de la tierra, el desarrollo agrícola y rural y las actividades de generación de ingresos agrícolas y no agrícolas¹¹.

III. LECCIONES APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN EL PAÍS

28. Desde 1993, el FIDA ha financiado cinco proyectos (véase el examen de la cartera de proyectos del Fondo), con un compromiso total en préstamos de unos USD 80 millones, de los que se han beneficiado directamente alrededor de 1,4 millones de personas. Los dos primeros proyectos han sido ultimados, con el desembolso del 100% de los préstamos. Las principales enseñanzas extraídas se exponen a continuación.

29. **Enfoques participativos.** Los proyectos del FIDA han progresado considerablemente en la elaboración de enfoques participativos que han potenciado la capacidad de acción de las comunidades de base respecto del proceso de desarrollo. Entre las principales enseñanzas extraídas figuran las siguientes:

- para ser sostenibles, los enfoques participativos deben basarse en el desarrollo de organizaciones populares sólidas desde el punto de vista institucional, como las juntas de desarrollo de aldeas;
- la función de estas instituciones a nivel de aldea debe ampliarse más allá de la determinación preliminar de las necesidades y prioridades de desarrollo, hasta abarcar todos los aspectos del ciclo de gestión, incluyendo la gestión de la ejecución, el seguimiento y la evaluación del impacto;
- la evaluación rural participativa debería utilizarse como instrumento para determinar las prioridades de *todas* las actividades en las aldeas, y las necesidades de las mujeres y los hombres deberían evaluarse por separado;
- el establecimiento de mecanismos de financiación flexibles y descentralizados, como los fondos de desarrollo comunitario, debería considerarse parte integrante de un enfoque basado en la comunidad, pues dan a las comunidades los medios de dirigir los recursos de los proyectos hacia las necesidades que han manifestado;
- la administración de dichos fondos, que se ha realizado en gran medida a nivel de comuna, debe descentralizarse aún más, hasta el nivel de aldea, para potenciar al máximo la función de control de esos fondos por las comunidades-objetivo;
- hay que atribuir más importancia a la institucionalización de los enfoques participativos dándoles expresión práctica en programas de desarrollo financiados por el Gobierno (hasta la fecha, se han considerado y empleado fundamentalmente en el contexto de los proyectos); y
- las grandes organizaciones y las organizaciones no gubernamentales (ONG), con su experiencia práctica en la movilización de las comunidades rurales y la potenciación de su capacidad de acción, tienen una importante función que desempeñar en el desarrollo de enfoques participativos.

30. **Gestión descentralizada de los proyectos.** Los proyectos del FIDA han descentralizado satisfactoriamente varias funciones de gestión hasta el nivel de distrito, apoyándose en las estructuras administrativas provinciales y de distrito competentes; y este proceso ha sido, por lo general, eficaz. Entre las enseñanzas clave extraídas cabe citar las siguientes: i) es necesaria una descentralización

¹¹ El presupuesto estimado para las iniciativas de erradicación del hambre y reducción de la pobreza asciende a VND 10 billones, o USD 6 700 millones, y el presupuesto estimado de apoyo al proyecto de generación de empleo asciende a VND 1,8 billones, o USD 1 200 millones.

hasta el nivel de comuna, empleando los comités populares de comuna como los órganos representativos legítimos en este nivel, en lugar de crear estructuras específicas para cada proyecto, como las juntas comunales de desarrollo; ii) la unidad de gestión del programa (UGP) a nivel provincial debería delegar en la medida de lo posible sus responsabilidades de ejecución a las UGP de distrito y a los comités populares de comuna, fijando claramente sus funciones y responsabilidades; iii) la descentralización de la responsabilidad de ejecución debe ir acompañada por el traspaso de las competencias financieras; iv) la descentralización debería considerarse como un proceso escalonado, que puede ir produciéndose progresivamente (en términos de nivel y de función) a medida que se va desarrollando la capacidad necesaria; v) cuando sea posible, habrá que reforzar las instituciones locales existentes en lugar de crear instituciones específicas para cada proyecto; y vi) no debería subestimarse la necesidad de aumentar la capacidad de las instituciones locales de las aldeas, las comunas y los distritos.

31. **Servicios financieros rurales.** Aunque los proyectos del FIDA han registrado buenos resultados a la hora de mejorar la concesión de créditos a los hogares pobres, se pueden derivar varias enseñanzas importantes del enfoque adoptado, como por ejemplo:

- los grupos de ahorro y crédito (GAC) creados hasta la fecha han funcionado principalmente como conductos para canalizar los préstamos bancarios hacia los hogares pobres, y sus resultados se han evaluado sobre todo en términos de su observancia de las normas y reglamentaciones en materia de crédito, así como de las tasas de reembolso;
- no se ha atribuido la suficiente importancia a desarrollar la capacidad de los grupos para que funcionen como instituciones financieras sólidas, autosuficientes y autogestionadas, lo que ha mermado sustancialmente los beneficios que habrían revertido sobre sus miembros y perjudicado su sostenibilidad;
- las personas pobres y muy pobres pueden pagar tipos de interés comerciales, no subvencionados¹²;
- el recurso a tipos subvencionados ha sido perjudicial para el establecimiento de GAC sólidos y sostenibles;
- es necesario y urgente coordinar las diferentes fuentes de crédito que tienen términos y condiciones diferentes, pues ello crea confusión tanto entre los encargados de la ejecución como entre los beneficiarios;
- el acceso al crédito y su concesión puntual, especialmente en respuesta a las necesidades del ciclo agrícola, pueden influir positivamente en la inseguridad alimentaria y la malnutrición; y
- en todos los programas de crédito deberían introducirse regularmente vínculos apropiados con actividades de extensión, ampliando las inversiones para mejorar las capacidades especializadas y aumentar la capacitación, con las consiguientes oportunidades de diversificación de los ingresos. Los GAC financiados con cargo a los proyectos del FIDA hasta ahora han estado compuestos principalmente de mujeres.

32. **Prestación de servicios de extensión.** Los proyectos del FIDA han obtenido resultados razonablemente buenos en la aplicación de enfoques participativos a las actividades de extensión. Entre las enseñanzas clave cabe destacar las siguientes: i) las oportunidades de capacitación han sido aprovechadas en buena medida por los hombres y la transferencia de conocimientos a las mujeres ha sido, por lo general, deficiente, por lo que no se ha conseguido plenamente el impacto potencial que se esperaba de la capacitación, dado que las mujeres son protagonistas importantes en la agricultura y la ganadería; ii) debe atribuirse mayor importancia a la función de la ganadería como parte integrante de los sistemas agrícolas y como importante fuente de generación de ingresos para los hogares pobres; y iii) deben elaborarse mejores procedimientos para garantizar que los estudios de investigación

¹² Es algo que también confirman las elevadas tasas de reembolso alcanzadas en el Proyecto de Ordenación de Recursos con la Participación de los Beneficiarios en la Provincia de Tuyen Quang.

adaptativa se ajusten a las necesidades determinadas por los agricultores, a fin de supervisar la calidad de la investigación realizada y para vincular los resultados de la investigación a los programas de extensión sobre el terreno.

33. **Utilización de los recursos forestales.** Los esfuerzos de conservación apoyados por el FIDA en las tierras altas se han centrado principalmente en la concesión de contratos de protección de los bosques a los agricultores locales. Aunque han tenido resultados parcialmente positivos, son por definición de carácter temporal, puesto que no dan a las comunidades locales una tenencia segura a largo plazo y no incorporan el reparto de los beneficios en un grado significativo. Los contratos de protección deberían considerarse un paso inicial en el proceso de devolución del cuidado y la ordenación de los bosques a las comunidades locales. Al fomentarse la expedición de los “libros azules” (certificados de derechos de utilización de los bosques), también debería apoyarse que las mujeres figuren, junto a sus maridos, en los denominados “libros rojos” (certificados de derechos de utilización de las tierras).

34. **Infraestructura rural.** La inversión del FIDA en infraestructura rural ha tenido una gran repercusión en el desarrollo de los hogares y las comunidades pobres, incrementando su movilidad y dándoles acceso a los mercados y los servicios sociales básicos, aspecto este último particularmente importante para las mujeres y los niños. También se han realizado progresos considerables en el desarrollo de enfoques basados en la comunidad. Entre las enseñanzas clave figuran las siguientes: i) para garantizar los máximos beneficios posibles a los grupos-objetivo, el desarrollo debería centrarse en las instalaciones *a nivel de aldea*, como los caminos de acceso, el abastecimiento de agua para uso doméstico y el riego en pequeña escala; ii) las actividades de desarrollo deberían determinarse y ejecutarse utilizando enfoques participativos; iii) a menos que las necesidades de las mujeres y los hombres se evalúen por separado, el desarrollo tenderá a favorecer las prioridades infraestructurales de los hombres; iv) el desarrollo de la infraestructura de las aldeas puede desempeñar una función importante en la capitalización de los hogares pobres y las contribuciones de los beneficiarios deben remunerarse en el marco de planes salariales a fin de incrementar y diversificar sus fuentes de ingresos en efectivo y fomentar su participación más plena en otras actividades del proyecto; v) los diseños normalizados impuestos por los organismos a menudo son inapropiados para los programas en pequeña escala en las aldeas; por este motivo, resulta esencial que los beneficiarios asuman la dirección no sólo en la determinación, sino también en el diseño y el mantenimiento.

35. **Incorporación de la perspectiva de género.** Los proyectos del FIDA fomentan la participación de las mujeres en los procesos comunitarios de toma de decisiones. Entre las actividades ejecutadas con este propósito figuran la utilización de evaluaciones rurales participativas distintas para las mujeres y los hombres con el fin de determinar las actividades de desarrollo de la comunidad, la creación de un espacio institucional para las mujeres en los órganos de las aldeas, la mejora del acceso de las mujeres al crédito y la creación de fondos que puedan emplearse específicamente para atender a las necesidades determinadas por las mujeres. Como resultado de estas intervenciones selectivas, las mujeres han ganado confianza, se han fortalecido gracias a la solidaridad de grupo y han demostrado su aptitud para emprender iniciativas independientes. No obstante, subsisten notables desigualdades entre ambos sexos en términos de toma de decisiones, distribución de las tareas y la carga de trabajo, oportunidades de empleo, presencia pública y situación nutricional y sanitaria. Debe prestarse más atención a: i) apoyar la representación efectiva de las mujeres en las instituciones de las aldeas y los procesos comunitarios de toma de decisiones; y ii) potenciar la capacidad de las mujeres de negociar la redefinición de las funciones de cada sexo, dándoles mayor acceso a los recursos y control sobre ellos, haciendo frente de este modo a los factores estructurales que influyen en la condición de la mujer en la familia y la sociedad.

36. **Cofinanciación.** El FIDA ha establecido asociaciones de cofinanciación en forma de donaciones en cuatro de los cinco proyectos que ha ejecutado hasta la fecha¹³. Entre las lecciones clave aprendidas figuran las siguientes: i) dada la localización de los proyectos del FIDA en provincias pobres y a menudo remotas, donde la capacidad inicial de gestión es reducida, es conveniente prestar apoyo a la ejecución mediante asistencia técnica; ii) los organismos cofinanciadores deberían identificarse en el momento de la concepción del proyecto, y deberían participar plenamente en el ciclo completo de diseño del proyecto, para garantizar su plena identificación con él y una buena coordinación entre los diversos organismos; iii) desde el inicio del proceso de diseño deben establecerse acuerdos de principio formales para reducir al mínimo el riesgo de que más adelante dichos organismos abandonen el proyecto¹⁴; iv) en un proyecto no debería participar más de un asociado en la cofinanciación, para evitar obstáculos administrativos; y v) debería llegarse a un acuerdo sobre la supervisión, evaluación y presentación de informes conjuntos de los proyectos, así como sobre un organismo común de gestión del préstamo o la donación. Aunque las relaciones anteriores de cofinanciación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi) han dado buenos resultados, el FIDA debería emplear sus propios recursos para donaciones en financiar asistencia técnica en los casos en que no se logre movilizar cofinanciación.

IV. MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA

A. Esferas estratégicas del FIDA y prioridades propuestas

37. En función de los logros anteriores y de la experiencia adquirida, la estrategia básica del FIDA debería seguir centrada en la elaboración y el ensayo de enfoques innovadores para la reducción de la pobreza que puedan ser repetidos y ampliados por el Gobierno u otros organismos de AOD. Al elaborar estos enfoques, debería tratar por todos los medios de desempeñar una función catalizadora en la ejecución de la Estrategia general de reducción de la pobreza y crecimiento de Viet Nam.

38. El FIDA debería seguir haciendo hincapié en el enfoque por zonas y multisectorial que ha sido un aspecto primordial de su programa en el país hasta la fecha, por las razones siguientes: i) la prioridad atribuida a las soluciones basadas en las comunidades requiere un enfoque más centrado en las zonas que en los sectores; ii) las causas de la pobreza y sus soluciones varían de una aldea a otra y de un hogar a otro y requieren un enfoque multisectorial; iii) la experiencia anterior indica que este tipo de enfoque es muy eficaz para hacer frente a la pobreza y administrar los recursos de la AOD; iv) la administración local (especialmente a nivel de distrito y comuna), cuyo ámbito de acción se ciñe por definición a zonas concretas, constituye un canal eficaz para la descentralización operativa.

39. Los proyectos futuros deberían preservar también el enfoque centrado en una sola provincia, por las razones siguientes: i) garantiza un mayor nivel de identificación por parte de la administración provincial, lo que constituye una condición clave para la introducción y el ensayo satisfactorios de enfoques innovadores del desarrollo; ii) los proyectos que se ejecutan en varias provincias a la vez son

¹³ Con la Asdi (Proyecto de Desarrollo de Ha Giang en favor de las Minorías Étnicas y Proyecto de Diversificación de los Ingresos Rurales en la Provincia de Tuyen Quang), y con el PNUD (Programa de Ordenación de Recursos con la Participación de los Beneficiarios en la Provincia de Tuyen Quang y Proyecto de Conservación y Desarrollo de Recursos Agrícolas en la Provincia de Quang Binh).

¹⁴ En relación con el Programa de Ordenación de Recursos con la Participación de los Beneficiarios se consideró y tuvo en cuenta en el diseño la cofinanciación holandesa, y en relación con el Proyecto de Conservación y Desarrollo de Recursos Agrícolas en la Provincia de Quang Binh, la cofinanciación del Programa Mundial de Alimentos (PMA), pero en ambos casos el apoyo no llegó a concretarse. Se conversó con el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ) para obtener su apoyo (y más tarde se negoció el del PNUD), pero este apoyo tampoco se materializó. En todos los casos, el diseño del proyecto se basaba en la expectativa de contar con esa cofinanciación y la ejecución se vio perjudicada por la consiguiente falta de apoyo en forma de asistencia técnica.

más difíciles de gestionar; iii) el establecimiento de mecanismos centrales de coordinación inevitablemente desmiente el objetivo de la descentralización de la gestión de los proyectos; y iv) los proyectos ejecutados en varias provincias a la vez tienden a provocar conflictos interprovinciales en relación con la asignación de los recursos.

40. **Selección según criterios geográficos.** En consonancia con la incidencia regional de la pobreza, el COSOP anterior, elaborado en 1996, fijó tres regiones prioritarias: las tierras altas septentrionales; la región centroseptentrional; y las tierras altas centrales (donde el FIDA todavía no ha financiado ningún proyecto). Los datos actuales sobre la pobreza aconsejan que se siga concediendo atención prioritaria a estas zonas.

41. La región del delta del Mekong debería incluirse también entre las regiones prioritarias. Aunque la incidencia de la pobreza en esta región (en términos relativos) es menor que en las otras tres, debido a que la densidad demográfica de aquéllas es mucho mayor, en el delta vive el 21% de las familias pobres de Viet Nam, el porcentaje más alto de todas las regiones. Entre las causas de la pobreza de esta región figuran: i) la escasez de tierras agrícolas por hogar; ii) las limitaciones de los recursos de tierras, incluidos la intrusión de aguas salobres y salinas en grandes zonas durante una parte del año y los suelos arenosos finos de las zonas costeras; iii) un número elevado de hogares sin tierra, encabezados por discapacitados y por mujeres; iv) unos indicadores de salud y educación bajos; v) el elevado tamaño medio de las familias; vi) una infraestructura poco desarrollada; vii) escasas oportunidades de empleo en trabajos no agrícolas; y viii) la vulnerabilidad ante los fenómenos climáticos adversos. En algunas provincias como Tra Vinh, los jemeres (minoría étnica) representan un porcentaje significativo de la población total y, al parecer, están en desventaja en relación con la etnia dominante, los kinh. En comparación con las regiones septentrional y central (incluyendo tanto las zonas de las tierras altas con poblaciones étnicas como las zonas costeras), la región del delta del Mekong ha sido hasta ahora objeto de escasa atención por parte de los organismos de AOD o el Gobierno, y el progreso en la mitigación de la pobreza ha sido lento. El Gobierno también ha considerado esta región como zona prioritaria para la ejecución de nuevas iniciativas de lucha contra la pobreza.

42. **Grupos-objetivo.** El grupo-objetivo primario del FIDA son los pobres de las zonas rurales. Dentro de este grupo, los mayores índices de pobreza se dan entre: i) las minorías étnicas, ii) las familias que habitan zonas remotas (a menudo tierras altas), con una base de recursos naturales deficiente, iii) hogares situados en las zonas costeras, más expuestos a fenómenos climáticos adversos, iv) los hogares encabezados por mujeres, v) los hogares encabezados por discapacitados, vi) los migrantes y vii) las personas sin tierra. Los futuros proyectos deberían centrarse en la medida de lo posible en estos grupos especialmente desfavorecidos. Además de los grupos-objetivo anteriores, determinados en función de su pobreza, las mujeres se consideran un grupo-objetivo más general, debido a su situación desfavorecida en cuanto al poder que ejercen en el hogar y la comunidad. Esta falta de poder de las mujeres está ligada a su carga de trabajo, su participación en las estructuras decisorias, su acceso a los recursos y el control de éstos, su vulnerabilidad a la explotación en el mercado de trabajo y a la residencia patrilocal, que a menudo implica la pérdida de los derechos familiares de utilización de la tierra y una mayor dependencia económica de las familias de los maridos. Los jóvenes desempleados también se consideran un grupo-objetivo más general, debido a su potencial en relación con el desarrollo de microempresas, su elevada movilidad en términos de migración urbana/rural y los problemas crecientes asociados a la delincuencia y las toxicomanías.

43. **Estrategia de selección de los beneficiarios.** Al seleccionar las provincias de cada proyecto, los principales conjuntos de datos utilizados son el índice de pobreza humana del PNUD y los datos recopilados anualmente por el Ministerio de Trabajo, Invalidez y Asuntos Sociales y el Departamento de Trabajo, Invalidez y Asuntos Sociales para guiar las actividades del Programa de erradicación del hambre y reducción de la pobreza (véase el apéndice III). Los distritos, comunas y aldeas destinatarios deberían seleccionarse utilizando los datos del citado departamento. Los hogares pobres deberían

seleccionarse principalmente con arreglo a un proceso comunitario de clasificación según los ingresos. Además de la selección según criterios geográficos, las actividades deben orientarse, cuando proceda, fijando criterios sencillos y claros de admisibilidad. Siempre que sea posible, deben elaborarse mecanismos para que las actividades sean, de por sí, autoselectivas.

44. **Prioridades propuestas.** Las futuras intervenciones del FIDA deberían tener por finalidad: i) reflejar las prioridades de reducción de la pobreza del Gobierno, establecidas en la Estrategia general de reducción de la pobreza y crecimiento; ii) inspirarse en las lecciones aprendidas de los proyectos anteriores del FIDA y de las intervenciones del Gobierno; y iii) aprovechar las oportunidades estratégicas que vayan surgiendo para la reducción de la pobreza en el contexto de una situación macroeconómica que cambia rápidamente. Teniendo en cuenta estos criterios, las principales prioridades estratégicas para dar a los pobres los medios de salir de la pobreza deberían centrarse en los ámbitos precisados a continuación.

Aumentar el acceso a los activos humanos y sociales mediante:

- el aumento de la capacidad de los hogares pobres, las instituciones de base y los organismos gubernamentales, para que puedan asumir la iniciativa en el proceso de desarrollo y hacer frente a la pobreza con más eficacia;
- la mejora de la función y la condición de la mujer mediante programas que adopten medidas positivas para potenciar la posición de la mujer dentro del hogar y la comunidad y para reforzar sus capacidades como agente impulsor del cambio; y
- la mejora de la seguridad alimentaria de los hogares más pobres y vulnerables, diversificando los ingresos rurales y aumentando el empleo rural, haciendo especial hincapié en el fomento de microempresas y la mejora del acceso a las oportunidades de formación profesional.

Aumentar el acceso a los activos productivos y la tecnología mediante:

- la mejora del acceso de los pobres de las tierras altas a los recursos productivos, en particular las tierras, el crédito y los recursos forestales de esas zonas;
- la mejora de la ordenación de estos recursos, dando a los pobres la posibilidad de acceder a los conocimientos y la tecnología de modo que puedan generar ingresos de manera sostenible; y
- la mejora de la infraestructura de base comunitaria y a nivel de aldea, como punto de partida y piedra angular del desarrollo social y económico en las zonas pobres.

Prioridades intersectoriales que:

- fomenten una buena gestión pública, haciendo hincapié en una administración descentralizada de los proyectos y la promoción de una estructura democrática de base; y
- permitan compartir las lecciones aprendidas con la ejecución del programa para el país financiado por el FIDA para influir en las políticas y los programas nacionales, en colaboración con los organismos de AOD afines.

B. Principales oportunidades de innovación e intervenciones de los proyectos

45. **Desarrollo comunitario.** El fortalecimiento de la función de las comunidades-objetivo en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación del impacto de las actividades de los proyectos debería seguir siendo el aspecto central de los futuros proyectos, con el objetivo global de potenciar la capacidad de acción de los pobres. Las evaluaciones rurales participativas en las aldeas deberían servir para determinar *todas* las actividades de desarrollo en las aldeas. Por lo tanto, los proyectos deberán *orientarse cada vez más a los procesos*, en lugar de ser *prescriptivos*. Para ello habrá que seguir haciendo hincapié en el establecimiento de mecanismos de financiación muy descentralizados y flexibles, como los fondos de desarrollo comunitario, y en la descentralización continua de las principales funciones de gestión de los proyectos. Las juntas de desarrollo de aldea y las juntas de autogestión deberían convertirse en los principales foros de planificación, ejecución y revisión de las actividades de los proyectos, sirviendo de interfaz entre el personal del proyecto y los organismos y las comunidades-objetivo. Los futuros proyectos deberían trabajar progresivamente hacia la institucionalización de las juntas de desarrollo de aldea y las juntas de autogestión, legitimándolas como administradoras de las actividades de desarrollo de las aldeas. El grado de descentralización previsto exigirá que se preste una atención considerable al aumento de la capacidad a nivel de distrito, comuna y, sobre todo, aldea, para garantizar una planificación competente y una gestión financiera prudente. También requerirá la simplificación de los procedimientos administrativos y financieros en vigor y la elaboración de procedimientos de seguimiento idóneos. La difusión de información sobre los derechos otorgados por la legislación sobre el proceso de democratización de base también debería ser una parte importante de cualquier estrategia de potenciación de la capacidad de acción de las comunidades, con las mujeres como grupo-objetivo preferencial¹⁵.

46. **Incorporación de la perspectiva de género.** Los futuros proyectos deberían atribuir una importancia creciente a satisfacer las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres y basarse específicamente en los logros de las inversiones en el capital humano y social:

- realizando evaluaciones rurales participativas exclusivamente dedicadas a las mujeres al fijar las necesidades y prioridades de desarrollo;
- garantizando que las mujeres estén adecuadamente representadas en todas las estructuras de gestión de los proyectos y la comunidad, y tengan la capacidad de intervenir plenamente en ellas como participantes activas;
- garantizando que las mujeres tengan idéntico acceso a las oportunidades de capacitación que brindan los proyectos, incluidos los servicios de extensión;
- realizando actividades de fomento de la capacidad específicamente destinadas a las mujeres y sus organizaciones, de modo que puedan asumir una función más destacada en los procesos de adopción de decisiones de la comunidad, más allá de lo que tradicionalmente se consideran asuntos de interés para las mujeres;
- reforzando la capacidad de la Unión de Mujeres de Viet Nam, de modo que pueda desempeñar una función más eficaz de promoción de las mujeres del medio rural y contribuir cada vez más a su desarrollo en calidad de ejecutoras eficientes de los proyectos;
- modificando los certificados de utilización de las tierras y los bosques, para incluir los nombres tanto de los maridos como de las esposas;
- insistiendo en el desarrollo de los GAC compuestos principalmente por mujeres, con la consiguiente potenciación del acceso de las mujeres a los recursos y a su control y la mejora de la seguridad alimentaria de los hogares y de la nutrición infantil;

¹⁵ El lenguaje utilizado en el Decreto sobre estructuras democráticas de base discrimina indirectamente a las mujeres al otorgar derechos únicamente al cabeza de familia quien, según las normas patriarcales imperantes, tradicionalmente es el hombre.

- afrontando los problemas relacionados con la violencia doméstica mediante la movilización de los grupos, las organizaciones y la comunidad, y la toma de conciencia por parte de la opinión pública de los derechos de la mujer;
- diseñando intervenciones específicas para reducir la carga de trabajo de las mujeres, incluida la capacitación en asuntos de género de los líderes de las comunidades, las organizaciones y los habitantes de las aldeas (tanto hombres como mujeres), con objeto de sensibilizarlos respecto de las principales cuestiones de género y alentar un cambio en las ideas estereotipadas sobre la división del trabajo y el reparto del poder en las familias; e
- impartiendo capacitación sobre cuestiones de género al personal del proyecto, para garantizar la plena incorporación de dichas cuestiones en las operaciones del proyecto, como responsabilidad común de todo el personal del mismo.¹⁶

47. **Diversificación de los ingresos rurales.** Como medio integral de lograr la seguridad alimentaria, los futuros proyectos deberían fomentar activamente el desarrollo de las microempresas, con miras a diversificar los ingresos rurales, cuya base actual es muy reducida. Entre las intervenciones posibles figuran: i) ayudar a determinar las oportunidades para el desarrollo de las microempresas; ii) mejorar el acceso al crédito, con préstamos oportunos ajustados a las necesidades de cada empresa; iii) impartir capacitación en administración de empresas, comercialización y los aspectos técnicos pertinentes en materia de producción, tanto a los posibles microempresarios como a los funcionarios locales; iv) fomentar la formación de cooperativas y asociaciones empresariales para facilitar las actividades de elaboración, comercialización y abastecimiento de insumos; y v) desarrollar los servicios de extensión de las pequeñas empresas, basándose quizás en la creación de instituciones de fomento capaces de prestar servicios especializados a las microempresas incipientes en esferas como la comercialización, la promoción de los productos, el abastecimiento de insumos, la contabilidad y la legislación.

48. La mejora de las instalaciones de formación profesional y una potenciación del acceso a ellas por parte de los jóvenes adultos de las zonas pobres probablemente serán elementos clave de cualquier estrategia de diversificación de los ingresos. Una proporción creciente de jóvenes que viven en zonas rurales se ve obligada a migrar a zonas urbanas en busca de trabajo. Este grupo probablemente estará interesado en crear microempresas no agrícolas y obtendrá buenos resultados, especialmente en aquéllas que requieren la generación de conocimientos especializados, como la carpintería, las reparaciones electromecánicas y la ingeniería. Por lo tanto deberían ser considerados como objetivos específicos, junto con las mujeres, en todas las actividades de desarrollo de microempresas y de formación profesional que se ejecuten.

49. **Recursos de tierras y bosques.** Una mejor asignación y utilización de los recursos de tierras y bosques brinda grandes oportunidades de mejorar los medios de subsistencia de muchas comunidades pobres, tanto en las tierras bajas como en las altas. Los problemas relacionados con la carencia de tierra, causados por factores determinantes como un mayor endeudamiento, vulnerabilidad e incapacidad de competir en la economía de mercado, deben ser una esfera prioritaria de los futuros proyectos. En algunas regiones, el problema de la carencia de tierra está provocando tensiones latentes o el estallido de conflictos entre los miembros de las comunidades rurales, incluidos los migrantes y las minorías étnicas. Los futuros proyectos también deberían centrarse en la elaboración de modelos de ordenación forestal sostenible, articulados en torno a la asignación de tierras forestales a los hogares y las comunidades locales (garantizando su tenencia a largo plazo mediante la emisión de libros azules), como medio fundamental para incrementar los ingresos de los hogares pobres. Por consiguiente, los proyectos deberían tener por objetivo: i) afrontar las causas de la carencia de tierra fomentando así la cohesión social y mitigando las desigualdades y tensiones incipientes; ii) potenciar la asignación de recursos forestales a cada uno de los hogares, basándose en enfoques racionales de

¹⁶ Para más detalles sobre la situación y la estrategia en materia de género, véase el apéndice V.

planificación y especificando claramente las disposiciones en materia de distribución de los ingresos; iii) incrementar la productividad de los recursos forestales asignados; y iv) reforzar la capacidad de los servicios de extensión de apoyar una mejor utilización de los recursos de tierras y bosques.

50. **Infraestructura de las aldeas.** Los futuros proyectos deberían hacer hincapié en la expansión de infraestructura en pequeña escala de las aldeas como instrumento para una mayor descentralización del proceso de desarrollo. Ello puede lograrse estableciendo derechos de financiación específicos para cada aldea y elaborando procedimientos de planificación y gestión que den a las comunidades el control directo sobre el modo de utilizar los fondos. Con este enfoque, todos los ahorros realizados mediante la aportación de mano de obra y materiales locales pertenecerían a las comunidades. En los diseños debería recurrirse a técnicas de construcción con elevada densidad de mano de obra, con objeto de potenciar al máximo las oportunidades de trabajo asalariado en beneficio de los hogares pobres, con lo que se incrementaría su grado de capitalización. Ello les permitirá participar más plenamente en otras actividades del proyecto, como la mejora de la producción agrícola, ganadera y forestal, así como el fomento de las microempresas y los GAC. Las condiciones relativas a la aportación de mano de obra por los beneficiarios deben formularse cuidadosamente para velar por que los hogares más pobres no resulten desfavorecidos. La contribución de la comunidad debería basarse en “una aportación acorde con las capacidades” y realizarse en forma de trabajo poco remunerado, pero no gratuito. Debería seguir atribuyéndose importancia a la formación de grupos de usuarios que, en colaboración con las juntas de desarrollo de aldea y las juntas de autogestión, intervengan sobre todo en la planificación, la ejecución y el examen, con objeto de mejorar el mantenimiento permanente de las instalaciones. Debería garantizarse la participación de las mujeres en los grupos de usuarios y se deberían realizar las inversiones necesarias en el aumento de la capacidad de los grupos, en aras de la viabilidad y la sostenibilidad institucionales.

C. **Ámbito de acción y posibilidades de asociación con ONG y el sector privado**

51. Un aspecto central de su estrategia de desarrollo es el interés especial que tiene el FIDA en crear instituciones de base y aplicar enfoques participativos. Esto brinda a las ONG internacionales la oportunidad de desempeñar un papel más importante en la ejecución de los proyectos del FIDA (hasta ahora limitado al Proyecto de Desarrollo Rural de Ha Tinh). Los futuros proyectos deberían analizar activamente las posibilidades de asociación con estas organizaciones. ActionAid podría ser un asociado especialmente valioso en los futuros proyectos, habida cuenta de su orientación y prioridades generales, así como de la base de recursos locales existente. Aunque las ONG internacionales probablemente estén llamadas a desempeñar una función catalizadora cada vez más importante en las iniciativas de desarrollo en Viet Nam, las instituciones clave son las organizaciones de base comunitaria que aquéllas pueden ayudar a fomentar y que, en último término, constituirán los cimientos de un desarrollo sostenible. Entre los tipos de instituciones creados en proyectos recientes cabe destacar las juntas de desarrollo de aldea, las juntas de autogestión, los GAC, las cooperativas de productores, los grupos de regantes y los grupos de conservación de la infraestructura de las aldeas. La creciente importancia atribuida por el Gobierno a la democratización de base y al traspaso de competencias a las instituciones de la administración local son medidas importantes que indican que las organizaciones de base comunitaria desempeñan una función cada vez mayor en el proceso de desarrollo. El fomento de esta función requerirá una atención concertada en materia de aumento de la capacidad a nivel de base. Las instituciones nacionales de investigación también tienen una función importante que desempeñar en los proyectos financiados por el FIDA. En algunas esferas y disciplinas, estas instituciones podrían aportar una contribución importante, en ámbitos clave como la capacitación y la prestación de apoyo de extensión y no sólo en el proceso de diseño, sino también durante la ejecución.

D. Oportunidades de establecer vínculos estratégicos con otros donantes e instituciones

52. Las asociaciones estratégicas con organismos de AOD que comparten las orientaciones del FIDA son necesarias para aumentar al máximo la eficacia de las operaciones del Fondo. La asociación del FIDA con el PNUD ha sido una constante en casi todos los proyectos financiados por el Fondo. Esta colaboración ha sido reconocida y apreciada por el Gobierno y el Ministerio de Planificación e Inversiones. Ambas partes han manifestado su compromiso de seguir colaborando. De este modo, el FIDA se beneficiará de la participación del PNUD en las actividades de coordinación de políticas y programas, mientras que el PNUD tendrá la puerta de acceso que precisa para evaluar la repercusión de las políticas y los programas a nivel de base. Igualmente, un interés mutuo claro y sólido ha apuntalado la asociación fructífera que desde hace tiempo mantienen el FIDA y la Asdi en Viet Nam. A juzgar por su estrategia y enfoque declarados, la Asdi es un asociado natural para cualquier intervención futura del FIDA, especialmente en la región septentrional.

53. Además del PNUD y la Asdi, un reciente acuerdo de asociación firmado entre el Gobierno de Italia y el FIDA establece varias modalidades posibles de asociación. La Embajada de Italia ha tratado con el Gobierno de Viet Nam la posibilidad de prestar apoyo al desarrollo en las zonas de las minorías étnicas de las tierras altas centrales, lo que podría compaginarse con el deseo del FIDA de financiar un proyecto en esa región.

54. Por último, dada su especialización regional y sectorial, el Organismo Australiano de Desarrollo Internacional (AusAID) podría ser un asociado válido para un futuro proyecto del FIDA en el delta del Mekong. También el Banco Mundial ha expresado su interés en colaborar con el FIDA en esa zona, puesto que está incluida en su nueva estrategia de asistencia a este país.

55. **Coordinación entre los organismos de AOD.** El hecho de que numerosos organismos de AOD actúen independientemente ha generado una pesada carga administrativa para el Gobierno, elevados gastos generales de los organismos para la prestación de ayuda y un grado mínimo de transferencia de las lecciones aprendidas entre los organismos externos y el Gobierno. En general, esto ha reducido el impacto de los esfuerzos de reducción de la pobreza. Sin lugar a duda, es preciso establecer una colaboración más eficaz entre el Gobierno y los organismos de AOD en el diseño, la ejecución y la evaluación de las actividades de desarrollo. Varios organismos de AOD apoyan actualmente al Ministerio de Planificación e Inversiones¹⁷ en la mejora de la coordinación de la asistencia al desarrollo y el intercambio de lecciones y experiencias, pero estas actividades apenas acaban de comenzar. Las futuras iniciativas del FIDA para desarrollar el diálogo sobre políticas deberían basarse en estas actividades, y quizá sumarse a ellas, en la medida de lo posible. Hay varios foros interinstitucionales activos, pero aún no han producido resultados tangibles en términos de mejora de la coordinación. El Gobierno, otros organismos de AOD y las ONG internacionales han solicitado repetidamente la participación del FIDA en ellos, por reconocer los buenos resultados que ha logrado el Fondo en la propuesta y aplicación de enfoques innovadores de lucha contra la pobreza.

E. Esferas para el diálogo sobre políticas

56. El FIDA está decidido a facilitar la transferencia de las lecciones aprendidas durante la ejecución de su programa en el país a los organismos nacionales pertinentes para la formulación de la política nacional. Este proceso debería ser dirigido por las autoridades provinciales directamente responsables de la ejecución de los proyectos financiados por el FIDA. El proyecto de asistencia técnica al programa del FIDA recientemente establecido por el PNUD cumplirá una función esencial

¹⁷ En particular, el Banco Mundial, el PNUD y el AusAid.

en la coordinación de este proceso. Es necesario garantizar un diálogo constante, no sólo con el Gobierno, sino también con las principales entidades financieras, como el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo. El proceso de EEPP de este país ha permitido determinar varias esferas específicas para el diálogo sobre políticas, que se explican a continuación.

57. **Servicios financieros rurales.** El Gobierno debería aceptar que los GAC y otras instituciones oficiosas a nivel de aldea, como las asociaciones de crédito, están llamados a desempeñar una función válida como intermediarios financieros. El marco jurídico de las instituciones de microfinanciación debería ser supervisado para que los proyectos puedan evitar la creación de intermediarios financieros sin ninguna probabilidad de subsistir a largo plazo. La subvención de los créditos rurales y para la reducción de la pobreza debería eliminarse gradualmente, puesto que unos tipos de interés inferiores a los del mercado no son sostenibles financieramente y tienen un efecto adverso sobre el establecimiento satisfactorio de intermediarios financieros oficiosos. Deben establecerse términos y condiciones uniformes para la concesión de crédito rural, con el fin de evitar interpretaciones contradictorias por los responsables de la ejecución a nivel local y los beneficiarios, comprometiendo con ello la sostenibilidad de las intervenciones.

58. **Incorporación de la perspectiva de género.** El Gobierno debería fomentar la emisión sistemática de certificados de utilización de las tierras y bosques a nombre tanto del marido como de la esposa. También debería alentar una mayor representación de las mujeres en cargos decisorios a todos los niveles de las instituciones de desarrollo rural y realizar inversiones adecuadas para el aumento de su capacidad. Las políticas y los programas del Gobierno deben formularse de modo que se garantice que las mujeres, en particular las pertenecientes a minorías étnicas, tengan un acceso equitativo y adecuado a la educación, la planificación familiar, la infraestructura social y, especialmente, los servicios de salud. El aumento de las responsabilidades de las mujeres en la administración comunitaria exige que se las haga beneficiarias preferentes de los programas de capacitación encaminados al desarrollo de las capacidades administrativas en esferas como el riego en pequeña escala, la infraestructura de las aldeas y el comercio.

59. **Descentralización.** El Gobierno debería fomentar aún más las recientes iniciativas de descentralización y reforzar sus estructuras de ejecución, para garantizar, como se había previsto, el traspaso progresivo de las competencias financieras a las administraciones locales. También debería considerar el establecimiento de mecanismos para descentralizar el proceso de desarrollo y ponerlo en manos de las instituciones de las aldeas, prestando la debida atención al correspondiente aumento de la capacidad de los distritos y comunas.

60. **Ordenación de los recursos forestales.** El Gobierno debería fomentar activamente la política actual de asignar recursos forestales bajo control del Estado, a largo plazo y garantizando su tenencia, a los hogares, para su ordenación particular, y a las aldeas y comunas, para su ordenación conjunta. Deberían expedirse certificados normalizados de utilización de los bosques y las tierras en relación con todas las zonas asignadas. El Gobierno debería examinar y controlar también las actividades de las empresas forestales del Estado, para que no entorpezcan la producción y comercialización de madera y productos forestales no madereros procedentes de estas zonas asignadas.

61. **Desarrollo de las microempresas.** El Gobierno debe alentar a las administraciones locales a aplicar las nuevas políticas de fomento de las pequeñas y medianas empresas, en particular en las provincias más remotas, donde las oportunidades de desarrollo son relativamente escasas. Al fomentar estas políticas, debería otorgarse mayor importancia al desarrollo de microempresas que estén al alcance de los hogares y las comunidades pobres.

62. **Función de la sociedad civil.** El Gobierno debería estudiar la posibilidad de aumentar el papel de la sociedad civil en el proceso de desarrollo. Ello podría lograrse facilitando la formación de grupos y organizaciones de base comunitaria, permitiendo el establecimiento de ONG locales y la llegada de las ONG locales e internacionales a las zonas más pobres y remotas, donde la penetración y eficacia de los servicios del Gobierno a menudo es limitada.

F. Esferas de acción para la mejora de la gestión de la cartera de proyectos

63. **Diseño.** El enfoque del FIDA en materia de diseño ha sido encomiado por el Gobierno en varias ocasiones, en particular por su estrecha interacción con las comunidades locales y las partes directamente interesadas, lo que fomenta un mayor grado de identificación con los proyectos. La capacidad creciente de algunas universidades e instituciones de investigación regionales en Viet Nam brinda la oportunidad de incrementar el empleo de expertos nacionales y cambiar gradualmente la función del FIDA para que se convierta en facilitador de procesos de diseño locales.

64. **Ejecución.** Hay que abordar varias cuestiones clave relacionadas con las operaciones y la gestión para mejorar los resultados de los proyectos, por ejemplo: i) las previsiones de desembolso elaboradas en la fase de evaluación tienden a ser ambiciosas y subestiman el hecho de que la puesta en marcha de los proyectos participativos es, por definición, lenta. Esto provoca una presión indebida sobre la gestión del proyecto y una tendencia a evitar los procesos participativos; ii) debería estudiarse la posibilidad de fijar plazos de ejecución más largos, de seis a ocho años, que dieran cabida a una adecuada consolidación de los enfoques basados en las comunidades, especialmente en las zonas remotas y difíciles; y iii) el seguimiento y la evaluación han constituido un eslabón débil de muchos proyectos, debido a la limitada capacidad del personal destacado por las instituciones gubernamentales.

65. **Supervisión.** El Gobierno ha señalado que esta fase constituye el aspecto más débil del ciclo de los proyectos del FIDA y ha pedido al Fondo que asegure una supervisión más eficaz de sus proyectos y un mayor nivel de apoyo a la ejecución. Dado que el presupuesto disponible para las actividades de supervisión es limitado, habría que seguir estudiando la posibilidad de que participaran en ellas asociados locales. Probablemente, ello tendría una eficacia en función de los costos mayor que la que tienen los enfoques actuales y permitiría una supervisión más estrecha de los resultados obtenidos a nivel comunitario. El Gobierno apoya la idea de que sea el PNUD, más que la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS), el organismo que intervenga en la supervisión de la cartera de proyectos del FIDA. Entre las demás opciones a las que puede recurrirse en el país y que podrían reforzar el impacto actual de las actividades de supervisión del FIDA, cabe citar la apertura de una oficina sobre el terreno en los locales del Banco Mundial en Hanoi, con un funcionario permanente como mínimo. El Banco Mundial ha invitado al FIDA a estudiar esta posibilidad.

G. Marco experimental de préstamos y programa escalonado de trabajo

66. De acuerdo con el programa vigente de préstamos a medio plazo de la División de Asia y el Pacífico para 2003-2007, Viet Nam debería recibir dos nuevos préstamos, por un valor total de USD 48 millones. El plan actual de un nuevo préstamo de USD 30 millones para 2004 está supeditado a la posibilidad de aprobar un nuevo proyecto con cargo al Mecanismo Flexible de Financiación o a un período más largo de ejecución. En caso de que no sea posible, el importe del préstamo propuesto se reasignaría en función de la capacidad de absorción estimada de cada propuesta de proyecto.

APPENDIX I

COUNTRY DATA

VIET NAM

Land area (km² thousand) 2000 1/	325	GNI per capita (USD) 2000 1/	390
Total population (million) 2000 1/	78.5	GNP per capita growth (annual %) 2000 1/	3.4 a/
Population density (people per km²) 2000 1/	241	Inflation, consumer prices (annual %) 2000 1/	-1.7
Local currency	Dong (VND)	Exchange rate: USD 1 =	VND ***15 000***
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate) 1980-99 2/	1.9	GDP (USD million) 2000 1/	31 344
Crude birth rate (per thousand people) 2000 1/	20 a/	Average annual rate of growth of GDP 2/ 1980-90	4.6
Crude death rate (per thousand people) 2000 1/	6 a/	1990-99	8.1
Infant mortality rate (per thousand live births) 2000 1/	37 a/	Sectoral distribution of GDP 2000 1/	
Life expectancy at birth (years) 2000 1/	69 a/	% agriculture	25 a/
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	36.1	% industry	34 a/
Poor as % of total rural population 2/	57	% manufacturing	18 a/
Total labour force (million) 2000 1/	40.4	% services	40 a/
Female labour force as % of total 2000 1/	49	Consumption 2000 1/	
Education		General government final consumption expenditure (as % of GDP)	7 a/
School enrolment, primary (% gross) 2000 1/	114 a/	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	70 a/
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2000 1/	7	Gross domestic savings (as % of GDP)	23 a/
Nutrition		Balance of Payments (USD million)	
Daily calorie supply per capita, 1997 3/	2 484	Merchandise exports 2000 1/	14 308
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2000 1/	39 a/	Merchandise imports 2000 1/	15 200
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2000 1/	37 a/	Balance of merchandise trade	-892
Health		Current account balances (USD million)	
Health expenditure, total (as % of GDP) 2000 1/	4.8	before official transfers 1999 1/	-1 015
Physicians (per thousand people) 1999 1/	0.34	after official transfers 1999 1/	-64
Population using improved water sources (%) 1999 4/	56	Foreign direct investment, net 1999 1/	700
Population with access to essential drugs (%) 1999 4/	85	Government Finance	
Population using adequate sanitation facilities (%) 1999 4/	73	Overall budget deficit (including grants) (as % of GDP) 1999 1/	-1.0
Agriculture and Food		Total expenditure (% of GDP) 1999 1/	18.4
Food imports (% of merchandise imports) 1999 1/	n.a.	Total external debt (USD million) 1999 1/	23 260
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 1998 1/	3 416	Present value of debt (as % of GNI) 1999 1/	76
Food production index (1989-91=100) 2000 1/	155.5	Total debt service (% of exports of goods and services) 1999 1/	9.8
Cereal yield (kg per ha) 2000 1/	4 049	Lending interest rate (%) 2000 1/	10.6
Land Use		Deposit interest rate (%) 2000 1/	7.5
Arable land as % of land area 1998 1/	17.5		
Forest area (km ² thousand) 2000 2/	98		
Forest area as % of total land area 2000 2/	30.2		
Irrigated land as % of cropland 1998 1/	41.4		

a/ Data are for years or periods other than those specified.

1/ World Bank, *World Development Indicators* database

2/ World Bank, *World Development Indicators*, 2001

3/ UNDP, *Human Development Report*, 2000

4/ UNDP, *Human Development Report*, 2001

IFAD'S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME

In pursuance to the Millennium Development Goals, IFAD and the Government of Viet Nam are committed to halving by the year 2015, the proportion of people whose incomes are less than one dollar per day, and the proportion of people who suffer from hunger, as clearly stated in the corporate, regional and country strategies and the CPRGS respectively. The following table summarizes the main thrusts thereof.

IFAD'S STRATEGIC FRAMEWORK	REGIONAL STRATEGY	CPRGS: RURAL POVERTY AND VULNERABILITY REDUCTION	VIET NAM'S COSOP
<p>Vision statement IFAD believes that increasing access to assets (human, social, natural, technological and financial assets) is crucial for broad-based growth and poverty reduction. Thus it fosters social development, gender equity, income-generation, improved nutritional status, environmental sustainability and good governance within the following main thrusts:</p> <p>Human and social assets ⇒ Strengthening the capacity of the rural poor and their organizations</p> <p>Financial assets and markets ⇒ Increasing access to financial services and markets</p> <p>Productive assets and technology ⇒ Providing equitable access to productive natural resources and technology</p>	<p><i>Within the corporate thrusts, the Regional Strategy focuses on:</i></p> <p>⇒ Enhancing women's capabilities in order to promote their role in agricultural development and improve their position in society</p> <p>⇒ Reducing poverty by enhancing the capabilities of indigenous peoples and other marginalized groups</p> <p>⇒ Building coalitions of the poor</p> <p>⇒ Enhancing peace for poverty reduction</p> <p>⇒ Developing less favoured areas</p>	<p>Human and social assets ⇒ Building up new institutions that require active participation of farmers in production, processing and marketing; Establishing a more egalitarian and higher quality educational system for the people</p> <p>Financial and productive assets, markets ⇒ Reforming policies on land (e.g., security of land tenure), business environment, finance, investment and credit in order to make investments more pro-poor and enhancing access to credit and financial services for the rural poor ⇒ Facilitating sustainable management of natural resources with the involvement of all stakeholders, while protecting the environment and safeguarding the health and the livelihood of the poor ⇒ Creating more jobs and raising rural incomes by developing rural industry, services and other off-farm activities ⇒ Increasing competitiveness of agricultural products in domestic and international markets, while improving processing capability to raise product quality and better meet domestic and export demand ⇒ Developing infrastructure to create opportunities and enable access to public services in poor areas</p> <p>Technology ⇒ Increasing productivity, reducing production costs and promoting diversification in agricultural, forestry and fishery production, while protecting household, farm and private economies and guiding them towards large-scale labour intensive production; ⇒ Strengthening applied research and technology transfer and improving the extension system, paying special attention to the needs of farmers in mountainous areas; while developing a disaster Prevention Strategy to minimize losses, and stabilize livelihoods in disaster-prone areas.</p>	<p><i>Human and social assets</i></p> <p>⇒ Building the capacity of poor households and grass-roots institutions to enable them to take the lead in the development process and more effectively address poverty</p> <p>⇒ Improving the role and status of women to improve their position within households and communities, and enhance their capabilities as agents of change.</p> <p>Productive Assets and Technology</p> <p>⇒ Improving food security for the poorest most vulnerable households in line with the regional target group focus by diversifying rural incomes and increasing rural employment</p> <p>⇒ Increasing access of the poor to productive resources, particularly land, credit and forest resources</p> <p>⇒ Improving the management of these resources, by enabling the poor to access knowledge and technology, to generate income on a sustainable basis</p> <p>⇒ Improving village-level infrastructure as an entry-point and critical foundation for social and economic development in poor areas</p> <p>Cross-Cutting Thrusts</p> <p>⇒ Promoting good governance, with emphasis on implementation of decentralized project management and promotion of grass-roots democracy</p> <p>⇒ Sharing lessons learned in the implementation of the IFAD-funded country programme to influence national policies and programmes, in collaboration with like-minded ODA agencies</p>



SUMMARY OF PROVINCIAL POVERTY DATA

Human Poverty Rank	Province	Human Poverty Index	GDP per capita in PPP (USD)	Population below Income Poverty Line (%-2001)	% of Provincial Budget from Centre	Human Dev. Index	Human Dev. Rank	Gender Dev. Index	Gender Dev. Rank
1	Tp. HCMinh	10.59	5 209	0.7		0.796	3	0.802	3
2	Ha Noi	11.07	3 588	4.7		0.798	2	0.806	2
3	Da Nang	13.47	2 215	6.7		0.760	4	0.765	4
4	Dong Nai	15.02	1 290	8.8		0.711	9	0.719	9
5	Hai Phong	15.49	1 948	13.4		0.733	5	0.740	5
6	Ba Ria-Vung Tau	15.54	14 470	9.0		0.835	1	0.837	1
7	Vinh Puc	15.63	874	12.3		0.677	22	0.682	22
8	Binh Duong	15.64	2 589	4.4		0.726	6	0.733	6
9	Bac Ninh	16.12	960	9.4		0.675	23	0.680	23
10	Hai Duong	16.13	1 099	11.5		0.714	8	0.720	8
11	Thai Nguyen	16.21	840	14.9		0.660	32	0.667	32
12	Thai Binh	16.30	2 180	9.2		0.714	7	0.726	7
13	Tay Ninh	16.30	1 376	2.7		0.666	28	0.675	28
14	Ha Tay	16.57	1 023	10.4		0.662	31	0.669	31
15	Hung Yen	16.70	1 040	16.8		0.685	17	0.690	17
16	Nam Dinh	16.91	1 870	9.7		0.707	10	0.710	10
17	Quang Ninh	17.01	1 648	9.9		0.703	11	0.708	11
18	Phu Tho	17.14	1 006	19.6		0.669	25	0.679	25
19	Ha Nam	17.20	956	17.8		0.691	15	0.699	15
20	Lam Dong	17.23	946	10.9		0.659	33	0.666	33
21	Binh Dinh	17.40	1 033	12.2		0.658	35	0.663	35
22	Khanh Hoa	17.43	974	10.9		0.700	12	0.706	12
23	Thua Thien-Hue	17.49	1 208	22.5		0.691	14	0.704	14
24	Ninh Binh	17.52	955	11.4		0.666	29	0.670	29
25	Bac Giang	17.66	861	18.3		0.632	47	0.638	47
26	Quang Nam	17.90	762	34.3		0.663	30	0.670	30
27	Binh Thuan	18.45	876	14.9		0.642	44	0.645	44
28	Ha Tinh	18.47	1 660	28.9		0.678	21	0.684	21
29	Binh Phuoc	18.57	1 016	19.2		0.631	49	0.635	49
30	Thanh Hoa	18.63	1 017	21.9		0.659	34	0.665	34
31	Nghe An	19.71	1 410	19.8		0.668	27	0.676	27
32	Ca Mau	19.86	1 072	23.9		0.680	19	0.686	19
33	Bac Lieu	20.14	1 325	21.6		0.649	39	0.655	39
34	Long An	20.73	1 589	8.5		0.686	16	0.692	16
35	Quang Tri	21.21	940	20.4		0.643	43	0.645	43
36	Soc Trang	21.32	1 500	27.7		0.656	36	0.663	36
37	Dac Lac	21.48	1 248	17.1		0.647	41	0.646	41
38	Tuyen Quang	22.06	800	12.4		0.621	51	0.625	51



Human Poverty Rank	Province	Human Poverty Index	GDP per capita in PPP (USD)	Population below Income Poverty Line (%-2001)	% of Provincial Budget from Centre	Human Dev. Index	Human Dev. Rank	Gender Dev. Index	Gender Dev. Rank
39	Kien Giang	22.21	1 619	10.1		0.680	20	0.686	20
40	Quang Ngai	22.33	873	24.7		0.645	42	0.646	42
41	Hoa Binh	22.62	923	27.4		0.642	45	0.642	45
42	Phu Yen	23.19	785	15.3		0.632	48	0.637	48
43	Yen Bai	23.59	785	19.3		0.612	53	0.616	53
44	Quang Binh	24.42	777	28.4		0.637	46	0.642	46
45	Tien Giang	24.49	1 461	7.7		0.684	18	0.687	18
46	Tra Vinh	25.18	1 602	22.6		0.653	38	0.656	38
47	Ninh Thuan	26.06	1 011	14.9		0.616	52	0.618	52
48	Lang Son	27.91	1 014	19.3		0.628	50	0.634	50
49	Can Tho	29.16	1 577	9.6		0.670	24	0.679	24
50	Kon Tum	29.83	845	31.9		0.534	59	0.544	59
51	Bac Can	30.01	576	24.2		0.594	54	0.595	54
52	An Giang	30.61	1 442	8.4		0.654	37	0.660	37
53	Gia Lai	31.62	917	22.4		0.546	58	0.551	58
54	Ben Tre	32.27	940	14.1		0.669	26	0.678	26
55	Lao Cai	32.55	751	30.0		0.559	56	0.560	56
56	Cao Bang	32.73	892	25.0		0.576	55	0.573	55
57	Vinh Long	33.02	1 506	9.1		0.695	13	0.705	13
58	Dong Thap	33.49	1 161	13.8		0.648	40	0.650	40
59	Son La	34.25	649	19.9		0.549	57	0.551	57
60	Ha Giang	34.70	542	25.7		0.503	60	0.503	60
61	Lai Chau	42.79	658	46.0		0.486	61	0.479	61
		-							
	Red River Delta	15.5	1 616	10.5	0.723				
	North-east	20.9	941	19.6	0.641				
	North-west	31.4	695	29.0	0.564				
	North central coast	19.3	939	22.8	0.662				
	South central coast	18.4	1 238	18.9	0.676				
	Central highlands	24.9	1 102	20.3	0.604				
	South-eastern	14.8	3 809	6.1	0.751				
	Mekong River Delta	26.5	1 496	13.4	0.669				
	ALL VIET NAM	20.1	1 860	14.6	0.696				

Sources: Human Poverty Index, Human Development Index and Gender Development Index data from UNDP National Development Report, 2001.

% of population below poverty line from the Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs, 2000 data.

% of provincial budgets originating from the centre.



ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED

Donor/Agency	Project Name	Brief description	Coverage	Status	Complementarity/synergy potential
World Bank	<p>1) Northern Mountains Poverty Reduction Project (USD 110 million World Bank loan, total cost USD 132.50 million)</p> <p>2) Community-Based Rural Infrastructure Project (USD 103 million loan, total cost USD 123 million)</p> <p>3) Rural Transport II (USD 100 million loan)</p> <p>4) Agriculture Rehabilitation and Diversification (USD 162 million loan)</p> <p>5) Forest Protection and Rural Development (USD 21.5 million loan)</p>	<p>1) Cofinanced by the Department for International Development (DFID) (USD 10.50 million), project activities include: building and rehabilitating rural roads, bridges, and market infrastructures; irrigation/water supply schemes; training and extension, and research programmes in upland agriculture; provision of basic education and health facilities; improvement of qualifications of school teachers and health workers; provision of commune development budgets for activities identified with participatory rural appraisal methods; support to management of project staff; and institutional capacity-building of local government staff to support sustainability of the intervention.</p> <p>2) Major investments are in infrastructure development at the commune level, with support to strengthening decentralized planning and implementation capacity, and management capacity of central and provincial programme management units.</p> <p>3) Cofinanced by DFID (18.6 million British pounds sterling – GBP), this project increases access for people, goods and services in rural Viet Nam by improving basic infrastructure in 40 provinces and providing a strategy for sustainable maintenance of rural roads nationwide.</p>	<p>1) Covers six of the 13 provinces of North Uplands Region, namely 368 communes of Bac Giang, Hoa Binh, Lao Cai, Phu Tho, Son La and Yen Bai Provinces, with over one million beneficiaries, composed 85% by ethnic minorities</p> <p>2) Covers 705 communes (540 before a mid-term review) in 13 Provinces of Central Viet Nam, namely Thanh Hoa, Nghe An, Ha Tinh, Tuya Thien Hue, Quang Nam, Quang Nghai, Binh Dinh, Phu Yen, Khanh Hoa, Ninh Thuan, Lam Dong, Binh Phuoc.</p> <p>3) Central region: Quang Tri, Quang nam, Ha Tinh and Quang Binh Provinces.</p> <p>4) Central highlands and poor coastal provinces.</p> <p>5) Six provinces including Kon Tum.</p>	<p>1) Ongoing (2002-2007)</p> <p>2) Ongoing (2001-2007)</p> <p>3) Ongoing (2001-2007)</p> <p>4) Ongoing (1994-2004)</p> <p>5) Ongoing (1999-2003)</p>	<p>1) Builds on previous German Agency for Technical Cooperation initiatives in participatory village planning, and other World Bank, DFID rural transport and primary education projects, and other donor interventions including IFAD and NGO-supported projects. Lesson sharing would be the major synergy potential.</p> <p>2) Builds on experiences and lessons mainly from IFAD, but also the United Nations Capital Development Fund, Oxfam Great Britain, and the United Nations International Drug Control Programme in northern and central Viet Nam. Lesson sharing would be the major synergy potential. According to absorption capacity of provinces, IFAD interventions will not overlap with the project activities if community development excludes infrastructure investments. Donors coordination and lesson sharing efforts are extremely welcomed by the World Bank.</p> <p>3, 4, 5) Unlikely</p>
Asian Development Bank	<p>1) Central Region Livelihood Improvement Project (USD 43 million AsDB loan, total cost USD 76 million)</p> <p>2) Forests for Livelihood Improvement Project (Loan USD 50 million)</p> <p>3) Rural Roads for Central Region (Loan of USD 65 million envisaged)</p> <p>4) Forestry Sector (USD 33 million loan)</p> <p>5) Tea and Fruit Development (USD 40 million loan)</p>	<p>1). Cofinanced by DFID (USD 16.5 million). An integrated rural development/poverty reduction initiative targeting poorest communes in poorest districts, promoting food security and income-generation through provision of microfinance services, agricultural technical support, rural infrastructure development and community development through the formation of organizations able to plan and implement development activities at the commune and village level. Institutional strengthening will take place at the district and commune level, while management support will be at the provincial level.</p> <p>2) The project will include: (i) integrated natural resource management and a development plan for the entire project area; (ii) investment plans for the individual participating provinces for</p>	<p>1) Central Region: Quang Binh, Quang Tri, Thua Thien Hue provinces; Central highlands: Kon Tum Province.</p> <p>2) PPTA scheduled for first half of 2003. Will cover all three central highland provinces i.e., Dak Lak, Gia Lai, and Kon Tum.</p> <p>3) Will probably cover six provinces, including the three upland provinces.</p> <p>4) Five central provinces including Quang Tri and Gia Lai.</p> <p>5) 13 provinces, including Thanh Hoa.</p>	<p>Ongoing (2002-2007)</p> <p>Formulation</p> <p>Formulation</p> <p>4) Ongoing (1999-2003)</p> <p>5) Ongoing</p> <p>6, 7, 8) Closing 2002</p>	<p>Possible</p>



Donor/Agency	Project Name	Brief description	Coverage	Status	Complementarity/synergy potential
	6) Rural Infrastructure Project 7) Flood Emergency Assistance 8) Agriculture Sector Development Programme	improving food security, livelihoods and sustainable forest management; (iii) plans for ethnic minorities for food and livelihood security and development; (iv) proposals for bio-diversity conservation work eligible for the Global Environment Facility (GEF), i.e. main focus is on improved use/management of forest resources as a means to livelihood improvement/poverty reduction. 3) Currently being designed. 4) Major support to building local capacity in forest management 5) tea and fruit development 6) Investments in roads, water supply, irrigation and market place rehabilitation 7) Covers rehabilitation of irrigation systems, schools and health units 8) Programme for improvement of agricultural extension services and research capacity	6) In Soc Trang, Ben Tre, and Tra Vinh 7) Nine provinces in Mekong Delta region 8) All provinces of the Mekong Delta region		
Italian Government	Support to ethnic minorities in the central highlands Partnership agreement	Formulation still in progress Cofinancing through loans and grants, TA and implementation support	N.A.. N.A.	Formulation Agreed	Possible
Canadian International Development Agency	Rural Development Project		North coastal areas : Thanh Hoa and Mekong Delta: Soc Trang		
UNDP	1) Support to the National Assembly (NA) in the implementation of the Grassroots Democracy Decree 2) Support to the implementation of the CPRGS	1) Strengthen NA's capacity to implement the decree and disseminate information on its content among the public. 2) Includes various projects that aim at improving coordination among donors, lesson sharing (especially from IFAD-funded projects) and strengthening the national assembly capacity to perform its oversight function of the budget law-making process.	1) National level 2) National level, some provinces	1) Formulation 2) Formulation	1) Possible, dissemination of information on the content of the decree at the grass-roots level. 2) Possible
Oxfam United Kingdom	Ha Tinh Poverty Alleviation Programme (USD 9.7 million grant)	Cofinanced by SCF UK and DFID	Ha Tinh	Ongoing (1996-2004)	Credit interest rates should be harmonized among donors. Coordination is mandatory with IFAD project in Ha Tinh
Save the Children Fund (SCF)	1) Quang Ninh Ethnic Minority Education (GBP 87 500 grant)	1) to ensure appropriate education for marginalized children through improved access to school for children in remote areas, adapting teachers' curricula so they are relevant for ethnic	1) Tien Yen District, Quang Ninh Province 2) Thach Than district, Than Hoa	1) Completing (1996-2002) 2) Completing	Not possible Not wanted. Due to the lack of coordination between IFAD and SCF's credit programme,



Donor/Agency	Project Name	Brief description	Coverage	Status	Complementarity/synergy potential
	<p>2) North Central Programme (Microfinance Plus),</p> <p>3) Child Protection, Welfare and Inclusion</p> <p>4) Young Lives</p>	<p>minority children, improved community involvement and promotion of best practices in ethnic minority education among government institutions and donors.</p> <p>2) poverty reduction initiative with a gender perspective that improves the situation of children and develops sustainable financial services with formal banking sector and through financial intermediaries owned by poor themselves. Also, small productive loans provided to poor women and their families through group mechanism on a revolving basis, mobilization of savings, enhancement of management capacity and technical skills of implementers of the women's union at the district and commune level, promotion of school nutrition, health hygiene, education, and integration of disabled children.</p> <p>3) Protection of trafficked children, and abused and exploited migrant children, access to basic services for unregistered migrant children through pilot participatory interventions at the district level, through information sharing among communities, mapping of poor migrant communities, assessment of links between exploitation and urban livelihood strategies, assessment of basic service access in migrant communities, advocacy and policy dialogue.</p> <p>4) Longitudinal study on child poverty in Viet Nam.</p>	<p>Province, Thanh Chuong district, Nghe An Province, Cam Xueyen District, Ha Tinh Province</p> <p>3) HCMC and North Viet Nam</p> <p>4) Hung Yen, Lao Cai Provinces (north), Da Nang City and Lam Dong Province (Centre), Ben Tre (Mekong Delta)</p>	<p>(1993-2002)</p> <p>3) Ongoing (1999-2004)</p>	<p>the two interventions had a negative impact on beneficiaries, who were confused by the different interest rates (IFAD, subsidised despite design, SCF, market rate)</p> <p>3) Lesson sharing would be very useful for IFAD's work with ethnic minorities.</p>
<p>ActionAid Viet Nam</p>	<p>Details still to be sent</p>		<p>Projects cover the following areas: Lai Chau and Son La Provinces in the northern mountains, Ha Tinh and Quang Nam Provinces in the central region, and Ninh Thuan Province in the south. In 2002 the organization started working in Ha Giang, and Tra Vinh Provinces and in Ho Chi Minh City. Future interventions might include the central highlands, as a joint activity with Oxfam GB in 2003</p> <p>A child protection programme is ongoing in the south of the country.</p> <p>In Tra Vinh Province, ActionAid will focus on a new education programme, especially designed</p>		<p>ActionAID constitutes a competent partner for IFAD, especially as regards capacity-building investments, since the organization has both the technical backstopping and resources to contribute effectively.</p>



Donor/Agency	Project Name	Brief description	Coverage	Status	Complementarity/synergy potential
			for the Khmer minority group, on microfinance service delivery, dryland technology and prevention of trafficking of women. In Ha Giang Province, ActionAid is developing skills at the grass-roots level so that change is sustainable		
AusAID	Agriculture Development Project (USD 11 million grant)		Central coastal areas: Quang Ngai, Quang Nam, Binh Dinh and Kon Tum	Ongoing (2001-2006)	Possible
Japan Bank for International Cooperation (JBIC)	Infrastructure Development and Social Services		Mekong Delta: Tra Vinh, Soc Trang		
SIDA	Poverty Alleviation Programme (PAP) (USD 20 million grant over 4-year period)	Projects still to be formulated. Targeting will be of remote communes where ethnic minorities, vulnerable groups and the poor compose the largest share of the population. Capacity-building investments at all levels of the administrative system will aim to improve planning, management and implementation of poverty reduction endeavours. Public Administration Reform, decentralization and grass-roots democracy enhancement will be some of the cross-cutting issues on which SIDA will concentrate. The linkage between natural resource management and poverty reduction efforts will be an important element of SIDA's projects, with local communities as major protagonists of development interventions.	Probably Yen Bai, Quang Tri and Ha Giang Provinces	Formulation (2003-2004)	Possible
European Communities (EC)	Rural Development Projects		Cao Bang, Lai Chau, Son La, Bac Can		
New Zealand Official Development Assistance (NZODA)	Gia Lai Agroforestry Extension Project (USD 1.8 million grant)		Gia Lai	Ongoing (1997-2002)	
French Development Agency (AFD France)	Rubber Smallholders and Agricultural Diversification (USD 16.6 million grant)			Ongoing (1999-2004)	12 provinces in Central Region including Kon Tum, TT Hue, Quang Binh and Quang Tri
DFID	1) Water and Rural Environment Project 2) Rural Transport II 3) Northern Mountain Poverty Reduction Project (GBP 7.5 million cofinancing	1) Cofinanced with UNICEF Rural Water Supply and Sanitation Programme in Viet Nam, managed in partnership with UNICEF and MARD. Two-year project (GBP 2.8 million) that provides safe rural water and sanitation 2) Cofinanced with World Bank, this project increases access for people, goods and services in	2) 40 provinces (4 DFID- funded are in central Viet Nam) 3) Hoa Binh, Phu Tho, Bac Giang, Lao Cai, Son La and Yen Bai Provinces 4) National level	1) Ongoing (1999-2002) 2) Ongoing (2000-2006) 3) Ongoing	Unlikely Unlikely 3) Possible



Donor/Agency	Project Name	Brief description	Coverage	Status	Complementarity/synergy potential
	<p>grant)</p> <p>4) Poverty Analysis and Policy Advice Programme Phase II (GBP 82.06 million cofinancing grant)</p> <p>5) Support to the World Bank Poverty Reduction Support Credit (GBP 14 million cofinancing grant)</p> <p>6) Support AsDB's institutional strengthening and capacity-building for poverty reduction in the central region (cofinanced with GBP 1.8 million grant)</p> <p>7) Central Region Livelihood Improvement Project (AsDB loan, GBP 12 million cofinancing grant)</p> <p>8) Harmonization of Overseas Development Assistance</p>	<p>rural Viet Nam by improving basic rural infrastructure in 40 provinces and providing a strategy for sustainable maintenance of rural roads nationwide. DFID's contribution amounts to GBP 18.6 million and focuses on the rehabilitation and maintenance of rural roads in four provinces in central Viet Nam.</p> <p>3) Supports investments and improvements in service delivery to poorest communes in six northern mountain provinces.</p> <p>4) Provides Government and other donors with quality research information on poverty to inform policies and strategy.</p> <p>5) Supports pro-poor structural reform, focused on private sector development, banking sector reform and SOE reform.</p> <p>6) TA to diagnose and address institutional constraints in service delivery in pilot areas of four provinces.</p> <p>7) Help the poor achieve better and more sustainable livelihoods and improved overall quality of life. Natural resource management strategies will be strengthened through increasing household food security, generating incremental household income by providing microfinance services, extension and rural infrastructure development, developing community capacity, strengthening the capacity of support services. DFID cofinancing will be for technical assistance for community development and environmental monitoring over five years.</p> <p>8) To work with six other donors and the Government to harmonize procedures for managing donor assistance. In response to government concerns, due to administrative burden on already overstretched government agencies resulting in project delays, low disbursement rates and fragmented development programmes. Measures are designed to improve harmonized procedures with like-minded donors through a multi-donor trust fund</p>	<p>5) Nationwide</p> <p>6) Quang Binh, Quang Tri, Thua Thien Hue, and Kon Tum</p> <p>At the national level</p>	<p>4) Ongoing (2001-2004)</p>	





GENDER STRATEGY

SUMMARY

Consistent with IFAD's Strategic Framework (2002-2006) and the Plan of Action to Mainstream a Gender Perspective into IFAD's Operations (2003-2006), this strategy envisages as a starting point, the use of *gender mainstreaming as a tool across all project components and activities* to ensure that gender issues are systematically addressed at every stage of the project cycle. In addition, it proposes six interrelated and mutually reinforcing main thrusts, which build on the lessons learned during the implementation and evaluation of IFAD's past projects in Viet Nam. The strategy aims to address both the *practical and strategic needs* of women, thus increasing the impact of interventions on poverty and gender inequality. Primarily, it promotes a change in prevailing norms relating to gender by empowering grass-roots institutions to lead the process of change, thereby ensuring its sustainability.

IFAD projects can promote gender equity and modify cultural practices that discriminate against women by giving precedence to women in community development management and enhancing their role outside the household. IFAD project experience has shown that prevailing gender imbalances can be modified and perhaps even redressed by development interventions that challenge social norms.

STRATEGIC THRUSTS IN GENDER MAINSTREAMING

1. Productive Resources - Access, Ownership and Control by Women

While land and forest resources are used by rural women, they have no legal rights of ownership or control over these resources. Promoting joint titling (of both husband and wife) on certificates for land and forest use will be pursued by covering the extra costs arising from the issuance of new certificates. The benefits of this endeavour will be monitored and reported, and fed into national decision-making so that this activity can be adopted by the Government and replicated nationwide.

2. Strengthening Women's Organizations: Increased Access to Financial Services

IFAD will support the formation and development of SCGs in order to promote the empowerment of women. Beyond the significant role of SCGs in providing women with access to microfinance services, these groups have the potential to assume crucial self-help functions and become institutions capable of decision-making, generating new opportunities for women and increasing their bargaining power in the public sphere. VWU promotes this 'credit-plus' function throughout the country and will continue to play its important mobilization role. Emerging social organizations and local international NGO branches should complement VWU's work and broaden its agenda in addressing women's concerns. The microfinance bill to be enacted in 2003 will provide the legal framework for the SCGs, and possibly their apex bodies or federations, to connect with the national banking system. The self-help model of such primary and secondary groups will contribute to the efforts of the Viet Nam Bank for the Poor and the Viet Nam Bank for Rural and Agricultural Development in testing sustainable solutions in extending microfinance services to the poor.

3. Strengthening Women's Organizations: Increased Community Management Capacities

To address women's strategic needs, SCGs will take on important self-help functions. In this way, they will represent not only a place to acquire new skills, access group resources and approach financial and market institutions, but also an important testing ground and entry point for women in the realm of community affairs management. The facilitating role of the VWU in helping poor women identify and manage community development projects will help address the traditional exclusion of women from taking up management roles at the grass-roots level. Together with other organizations

and international NGOs, the VWU will strengthen the capacity of SCGs to help women participate more fully in the community. The impact on poverty reduction and household living standards, of women exerting their political and civil rights, and participating in managing community affairs should be monitored by project M&E.

4. Pursuing a Balanced Division of Labour: A Lighter Workload

Women's assumption of new community responsibilities and increased contribution to family income and welfare should empower them to negotiate more favourable terms in the gender distribution of labour. In this context, organizations such as VWU and the farmers' association (FA) could supplement women's individual efforts by providing gender training courses and addressing the issue of intra-household workload sharing within their programmes.

Village institutions that are positively sanctioning a more equal workload through sharing and management practices should be involved in IFAD activities, as this type of affirmative action promotes gender equity by influencing social behaviour. Monitoring of workload management and sharing should be carried out by project M&E units to assess the impact of project activities on this major issue affecting women's well-being and productivity.

5. Enhancing Women's Visibility as Economic Agents

Despite their substantial contribution to the household economy, food security and nutrition of their families, women's participation is played down both in paid and unpaid work. As farmers, women perform an estimated 70 to 80% of the work in the field and in livestock management. However, their needs are overlooked in macro and in local-level planning, with agricultural policies and resource allocations favouring cash crops over subsistence, export crops over self-sufficiency in food, cattle over small ruminants and poultry, raw material production for factories over sustainable community and social forestry and capture fisheries over aquaculture. Equal access to vocational training and extension services – with women's needs as farmers and income-earners being assessed by Farmers' Field Schools or other local vocational training centres - will be a priority in all income generation and diversification activities, and in other agricultural development components. This will improve agricultural productivity and off-farm incomes, and enhance women's visibility as economic agents, thus substantially contributing to the improvement of their position in the community and the household. Monitoring the impact of this activity will prove the importance of targeting women as trainees in development and poverty reduction efforts and be conducive to a policy dialogue with the Government on reorienting agricultural policies and resource allocations, including training services, towards women's needs.

6. Combating Domestic Violence through Social Mobilization

The strategy to combat domestic violence will use two approaches: one implies opening up the delicate realm of intra-household relations and support the intervention of women's groups and other village institutions in household affairs, with the use of appropriate community mechanisms, especially village institutions, when necessary. The second implies increasing public awareness in the community and at the various administrative levels by providing both men and women with gender training courses organized for instance by FA and the VWU, which deal with issues of domestic violence. Such courses could be combined with programmes organized by other grass-roots and local institutions undertaking awareness-raising campaigns. Since data on domestic violence is quite fragmented and the institutional response to it is still missing despite the Government's inclusion of the issue in its CPRGS, the VWU should regularly check the impact of such a strategy by monitoring (i) the incidence of domestic violence and (ii) any improvements in women's quality of life once they are safe from domestic violence. If the strategy is effective, it should be replicated throughout the country using VWU's network of groups and associations.