

a

**FIDA**  
**FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA**

**Junta Ejecutiva – 80º período de sesiones**

Roma, 17 y 18 de diciembre de 2003

**REPÚBLICA ISLÁMICA DEL PAKISTÁN**

**DOCUMENTO SOBRE OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS NACIONALES**



**ÍNDICE**

	<b>PÁGINA</b>
<b>EQUIVALENCIAS MONETARIAS</b>	<b>iii</b>
<b>PESOS Y MEDIDAS</b>	<b>iii</b>
<b>ABREVIATURAS Y SIGLAS</b>	<b>iii</b>
<b>MAPA DEL PAÍS: UBICACIÓN DE LAS OPERACIONES FINANCIADAS POR EL FIDA</b>	<b>iv</b>
<b>PANORAMA DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL FIDA</b>	<b>v</b>
<b>RESUMEN OPERATIVO</b>	<b>vi</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>II. SITUACIÓN ECONÓMICA, SECTORIAL Y DE LA POBREZA RURAL</b>	<b>1</b>
A. Antecedentes de la economía del país	1
B. El sector agrícola	3
C. La pobreza rural	4
D. Limitaciones y oportunidades para reducir la pobreza rural	4
E. Estrategia nacional de reducción de la pobreza rural	5
<b>III. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN EL PAÍS</b>	<b>7</b>
<b>IV. MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA</b>	<b>10</b>
A. Función estratégica del FIDA y prioridades propuestas	10
B. Principales oportunidades de innovación e intervención mediante proyectos	12
C. Posibilidades de proyección exterior y de cooperación con las ONG y el sector privado	13
D. Oportunidades para establecer vínculos con otros donantes e instituciones	14
E. Aspectos en que debe centrarse el diálogo sobre políticas	14
F. Medidas encaminadas a mejorar la gestión de la cartera de proyectos	15
G. Programa provisional de préstamos y programa eslabonado de trabajo	16

**APÉNDICES**

<b>I. COUNTRY DATA</b> (DATOS SOBRE EL PAÍS)	<b>1</b>
<b>II. LOGICAL FRAMEWORK</b> (MARCO LÓGICO)	<b>2</b>
<b>III. STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS</b> (ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (ANÁLISIS FODA))	<b>4</b>
<b>IV. IFAD'S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME</b> (RELACIÓN ENTRE LAS PRIORIDADES INSTITUCIONALES DEL FIDA Y EL PROGRAMA PROPUESTO EN EL PAÍS)	<b>5</b>
<b>V. ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT - ONGOING AND PLANNED</b> (ACTIVIDADES EN CURSO Y PREVISTAS DE OTROS ASOCIADOS EN EL DESARROLLO)	<b>6</b>
<b>VI. FACTS ABOUT POVERTY IN PAKISTAN</b> (DATOS SOBRE LA POBREZA EN EL PAKISTÁN)	<b>7</b>

### EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Unidad monetaria	=	Rupia pakistání (PKR)
USD 1,00	=	PKR 60
PKR 1,00	=	USD 0,0167

### 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 <sup>2</sup> )	=	10,76 pies cuadrados
1 acre (ac)	=	0,405 hectáreas (ha)
1 hectárea (ha)	=	2,47 acres

### ABREVIATURAS Y SIGLAS

AJC	Azad Jammu y Cachemira
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BIsD	Banco Islámico de Desarrollo
COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
CP-I	Formulario I de la Comisión de Planificación
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
FMI	Fondo Monetario Internacional
FRPP	Fondo para la reducción de la pobreza en el Pakistán
ONG	Organización no gubernamental
OSC	Comité de Estrategia Operacional y Orientación en Materia de Políticas
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SyE	Seguimiento y Evaluación

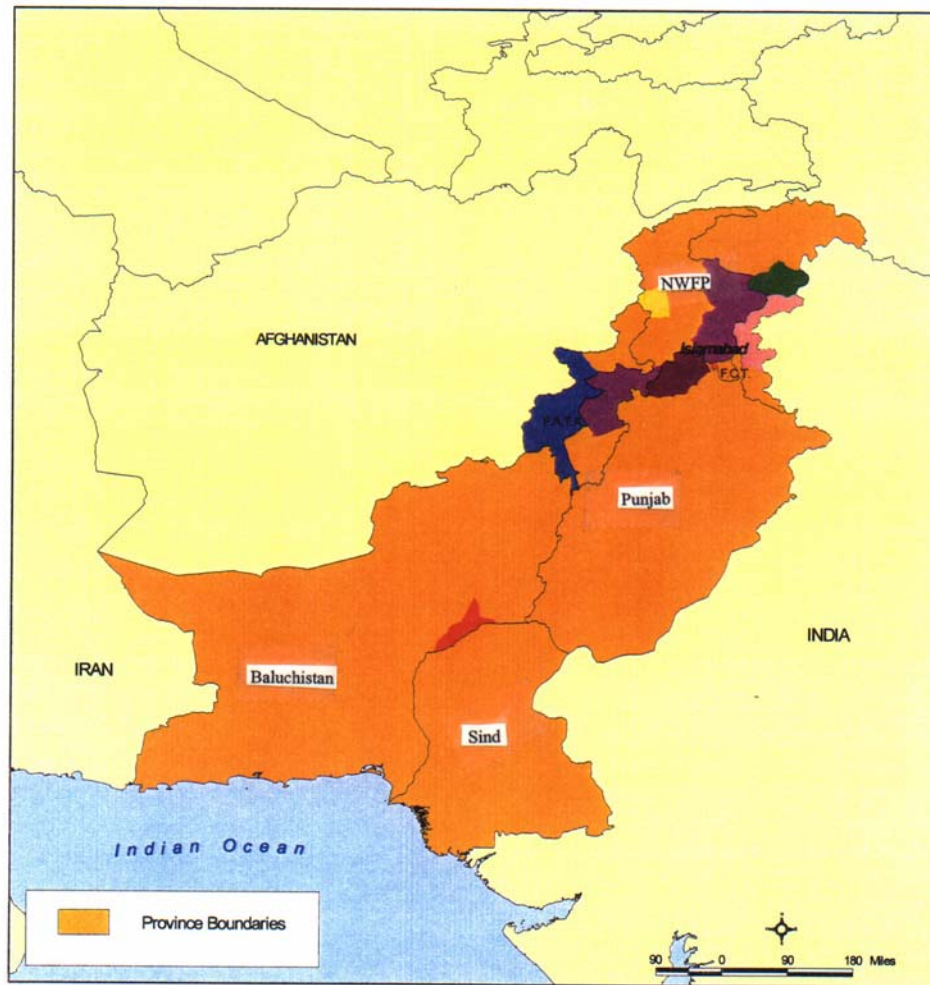
### GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ISLÁMICA DEL PAKISTÁN Ejercicio fiscal

Del 1º de julio al 30 de junio

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



ISLAMIC REPUBLIC OF PAKISTAN



IFAD On-going Projects			
288-PA	425-PA	492-PK	558-PK
353-PK	453-PK	554-PK	

**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.*

**PANORAMA DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL FIDA**

<b>Nombre del proyecto</b>	<b>Institución iniciadora</b>	<b>Institución cooperante</b>	<b>Condiciones de los préstamos</b>	<b>Fecha de aprobación por la Junta</b>	<b>Fecha de efectividad del préstamo</b>	<b>Fecha de cierre actual</b>	<b>Código del préstamo o donación</b>	<b>Moneda</b>	<b>Cuantía del préstamo o donación aprobados</b>	<b>Desembolso (como porcentaje de la cuantía aprobada)</b>
Proyecto de Crédito a Pequeños Agricultores*	Banco Mundial: AIF	Banco Mundial: AIF	MF	27 jun. 79	4 jun. 80	31 dic. 85	L - I - 18 - PA	DEG	23 750 000	100
Proyecto de Riego con Aguas Freáticas Dulces en Rhoi Meridional*	BA sD	BA sD	MF	19 dic. 79	28 mar. 80	31 dic. 90	L - I - 33 - PA	DEG	12 400 000	37,2
Proyecto de Desarrollo de las Zonas de Secano ( <i>Barani</i> )*	FIDA	BA sD	MF	3 dic. 80	27 ago. 81	31 dic. 90	L - I - 48 - PA	DEG	9 800 000	48,1
Proyecto de Manejo del Agua en la Explotación Agrícola*	Banco Mundial: AIF	Banco Mundial: AIF	MF	17 dic. 81	28 jul. 82	31 dic. 85	L - I - 83 - PA	DEG	10 500 000	84,8
Proyecto de Crédito a Pequeños Agricultores II*	Banco Mundial: AIF	Banco Mundial: AIF	MF	13 dic. 83	9 jul. 84	31 dic. 87	L - I - 138 - PA	DEG	23 200 000	100
Proyecto de Desarrollo Agrícola de Gujranwala *	FIDA	BA sD	MF	12 dic. 84	21 jun. 85	31 dic. 93	L - I - 162 - PA	DEG	8 650 000	99,6
Proyecto de Desarrollo de la Zona de Chitral*	FIDA	BA sD	I	10 sep. 87	25 nov. 88	31 dic. 97	L - I - 209 - PA	DEG	8 700 000	78,1
Proyecto de Fomento de la Producción lechera de Pequeños Agricultores del Punjab*	FIDA	BA sD	I	30 nov. 88	18 feb. 91	30 jun. 98	L - I - 234 - PA	DEG	12 050 000	47,4
Segundo Proyecto de Desarrollo de Zonas de Secano ( <i>Barani</i> ) *	FIDA	BA sD	I	19 abr. 90	18 feb. 91	30 jun. 98	L - I - 257 - PA	DEG	15 200 000	71,3
Proyecto de Crédito Rural para Pequeños Agricultores y Mujeres Campesinas*	FIDA	Banco Mundial: AIF	I	2 oct. 90	19 jun. 92	30 jun. 96	L - I - 265 - PA	DEG	19 000 000	07,6
Proyecto de Desarrollo Comunitario en los Valles de Neelum y Jhelum	FIDA	UNOPS	I	4 sep. 91	5 Jun. 92	30 jun. 04	L - I - 288 - PA	DEG	11 900 000	90,6
Proyecto de Apoyo Rural en Mansehra *	FIDA	UNOPS	I	3 dic. 92	26 mar. 93	31 dic. 00	L - I - 319 - PA	DEG	10 350 000	65,3
Proyecto de Desarrollo de la Zona Servida por el Canal Pat *	BA sD	BA sD	I	19 abr. 94	2 feb. 95	31 dic. 03	L - I - 353 - PK	DEG	20 250 000	79,8
Proyecto de Apoyo a la Zona de Dir	FIDA	UNOPS	MF	11 sep. 96	15 abr. 97	30 sep. 04	L - I - 425 - PK	DEG	11 350 000	41,9
Proyecto de Desarrollo de las Zonas Septentrionales	FIDA	UNOPS	MF	11 sep. 97	11 sep. 98	31 dic. 05	L - I - 453 - PK	DEG	10 750 000	29,0
Proyecto de Desarrollo Rural en Zonas de Secano ( <i>Barani</i> )	FIDA	UNOPS	MF	3 dic. 98	1 sep. 99	31 dic. 05	L - I - 492 - PK	DEG	11 150 000	28,0
Proyecto de Desarrollo de las Zonas Tribales del Sur bajo Administración Federal	FIDA	UNOPS	MF	7 dic. 00	24 jul. 02	31 mar. 09	L - I - 554 - PK	DEG	13 400 000	8,4
Proyecto de Desarrollo de las Zonas de Secano ( <i>Barani</i> ) de la Provincia de la Frontera del Noroeste	BA sD	BA sD	MF	26 abr. 01	9 mayo 03	31 dic. 09	L - I - 558 - PK	DEG	11 150 000	

\* Proyectos cerrados.

## RESUMEN OPERATIVO

1. El Pakistán tiene una superficie aproximada de 796 100 km<sup>2</sup> y una densidad demográfica de alrededor de 165 habitantes por km<sup>2</sup>. La población asciende a 132 millones de habitantes, el 68% de los cuales vive en zonas rurales, y el crecimiento demográfico es del 2,8% anual (1990-1997). El país tiene cuatro provincias: Punjab, Sind, la provincia de la Frontera del Noroeste y Baluchistán; un territorio, las Zonas Tribales bajo Administración Federal; el Territorio Federal de la Capital, Islamabad, y Azad Jammu y Cachemira (AJC) y las zonas septentrionales. Hasta el golpe de estado de octubre de 1999, el Pakistán se regía por un cuerpo legislativo bicameral, constituido por la Cámara Baja y el Senado, y las provincias gozaban de una autonomía considerable. En junio de 2001, la Asamblea Nacional y las asambleas provinciales ya habían sido disueltas y el Primer Ministro destituido. El General Pervez Musharraf fue nombrado Presidente y, mediante el referendo de abril de 2002, su mandato se amplió a cinco años. Al frente de las provincias figuran ahora gobernadores nombrados por los militares. En octubre de 2002 se celebraron elecciones nacionales y provinciales.

2. La economía funciona moderadamente bien y para 2002 estaba previsto un crecimiento general del 3,7%. Las reservas de divisas aumentaron de USD 3 200 millones en junio de 2001 a USD 5 200 millones en abril de 2002 y se esperaba un crecimiento del sector agrícola del 2,6% para 2002. Estaba previsto que la inflación pasara del 3,1% en 2001 a cerca del 7,9% en 2003. La política económica del país se rige por las reformas impulsadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI). En septiembre de 2001 el Pakistán negoció con éxito con el FMI un acuerdo de préstamo contingente a 10 meses, y una reestructuración de la deuda externa de USD 12 500 millones con el Club de París, le permitió llegar a un acuerdo con el FMI acerca de un préstamo global a 3 años por un monto de USD 1 300 millones concedido por el Servicio para el crecimiento y para la lucha contra la pobreza. La renta nacional bruta per cápita se estimó en USD 470 en 1998/99. En 2002, la Dependencia de Indicadores Económicos estimó que la deuda ascendía en total a USD 35 000 millones y también que el déficit por cuenta corriente sería un 1,6% del producto interno bruto (PIB) en 2003. La incidencia de la pobreza, calculada en un 32,6% en 1998/99, va en aumento y más del 70% de la población rural es actualmente pobre. La estrategia de desarrollo del Gobierno persigue un triple objetivo: i) fomentar el buen gobierno y la integridad de la administración pública; ii) acelerar el crecimiento de la agricultura, la pequeña y mediana industria, la tecnología de la información y los sectores del petróleo y el gas, y iii) reducir la pobreza reactivando el crecimiento económico y reorientando el gasto público para impulsar el desarrollo del capital humano. Este programa de reformas se detalla en el Documento de estrategia de lucha contra la pobreza del Gobierno.

3. La agricultura es el sector principal de la economía y representa el 25% del PIB, el 60% de los ingresos de exportación y el 48% del empleo. Se cultivan unos 20,9 millones de ha (o sea el 26% de la superficie del país), de las cuales el 76% son de regadío. Anteriormente la política agrícola tendía a favorecer a los medianos y grandes agricultores. Sin embargo, en los últimos años el Gobierno se ha dado cuenta de la ventaja comparativa que ofrecen los pequeños agricultores y está orientando su política para prestarles más apoyo. Las principales limitaciones para el crecimiento del sector son un marco normativo desfavorable; la salinización de muchas de las zonas irrigadas; el bajo nivel tecnológico; la degradación de las tierras, sobre todo en las zonas de secano y los pastizales; la falta de servicios de apoyo eficaces, y las dificultades para ampliar la superficie cultivada. El Pakistán se ha visto afectado por la sequía durante los dos últimos años, que ha provocado una reducción del 15% de las zonas de producción arroceras. Los agricultores han optado por otros cultivos que requieren menos agua, como el trigo, el algodón y el azúcar, cuya producción ha aumentado. Si cede la sequía, se espera que la agricultura dé mejores resultados en 2003.

4. El FIDA ha dado apoyo a 18 proyectos en el Pakistán desde 1978, por un total aproximado de USD 313 millones. Once proyectos han finalizado, seis siguen en curso y uno todavía no se ha hecho efectivo. Se han cofinanciado trece proyectos con otros donantes, en particular con el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo (BASD). Los proyectos se han centrado en las regiones



desfavorecidas, sobretudo en las zonas tribales; las comunidades rurales pobres, incluidas las personas con poca o ninguna tierra; los pequeños agricultores con menos de 5 ha; los pastores, y las mujeres. Estos proyectos han contribuido a mejorar la seguridad alimentaria de los hogares, la generación y transferencia de tecnología; facilitar el acceso al crédito y la infraestructura rural, y a promover mejores prácticas de conservación de suelos y recursos hídricos y de ordenación del medio ambiente, sobre todo en las zonas de secano.

5. Los principales logros del FIDA en el Pakistán han consistido en señalar a las instituciones gubernamentales y a otros donantes la difícil situación de los pobres, en particular de las mujeres; estudiar la manera de abordar los problemas de la mujer sin provocar una reacción cultural negativa y consiguiendo mejoras tangibles en los ingresos y la potenciación de la capacidad de acción de la mujer, y promover un desarrollo comunitario, con la formación de organizaciones rurales y comunitarias vinculadas a instituciones oficiales. Estos enfoques han sido también adoptados por el Gobierno y por otros donantes.

6. En vista de los buenos resultados obtenidos al ayudar a la población rural pobre, en particular a las mujeres, el Marco Estratégico del FIDA para el Pakistán seguirá centrándose en las regiones desfavorecidas; en las actividades que hacen aumentar la productividad de los pobres; en la mejora del acceso de la población pobre a los recursos físicos y naturales y a la financiación; en la mejora de las infraestructuras rurales, en particular el abastecimiento de agua potable, que ha demostrado tener efectos positivos para la mujer y en el fortalecimiento de las instituciones y medidas para prestar mejores servicios a la población rural pobre. Se dará prioridad a la sostenibilidad, para lo cual se promoverán procesos participativos y el desarrollo de asociaciones; la potenciación de la capacidad de acción del grupo-objetivo mediante el desarrollo de los recursos humanos, y la complementariedad en la utilización de los recursos mediante la coordinación de las inversiones del FIDA con las de otros donantes, el Gobierno y los beneficiarios. El actual documento sobre oportunidades estratégicas nacionales, que es el resultado de un proceso de consultas participativas en que han intervenido representantes de donantes bilaterales y multilaterales, funcionarios públicos, organizaciones no gubernamentales (ONG), miembros de entidades de apoyo rural, directores de proyectos en curso del Fondo en el Pakistán y expertos en cuestiones de género, tiene en cuenta las preocupaciones y sugerencias indicadas en el Taller sobre la incorporación del concepto de género y la verificación de la situación, celebrado en Islamabad en septiembre de 2002.

7. Las principales oportunidades para las intervenciones de los proyectos son las siguientes:

- Dos proyectos de base comunitaria para la ordenación de los recursos naturales en dos zonas semiáridas donde se han producido cierta degradación de la base de recursos naturales pero existe potencial para fomentar el desarrollo de la agricultura de secano, incluida la ganadería y el desarrollo del riego. Está previsto que los proyectos se realicen en la provincia de la Frontera del Noroeste o en Baluchistán, y en AJC. Entre los componentes del proyecto figurarán: el desarrollo comunitario y de la mujer, incluida la movilización, organización, formación y capacitación de la comunidad; el desarrollo de la agricultura y la ganadería, incluida la ordenación de pastizales; el fomento del riego; la conservación de suelos y recursos hídricos, incluido el control de la erosión y la ordenación de los recursos forestales, y la financiación rural y el desarrollo de pequeñas empresas rurales o microempresas.
- El fomento del riego en pequeñas explotaciones. La intervención propuesta se produciría en Baluchistán, donde ya hay unas 20 000 ha integradas en el sistema principal de distribución de agua. El proyecto apoyaría un programa gubernamental de redistribución de tierras en beneficio de los personas con poca o ninguna tierra, los pequeños agricultores y las mujeres, y contribuiría a desarrollar sistemas terciarios de distribución de agua en perímetros asignados a los pobres. El proyecto requeriría un diálogo sobre políticas con el

Gobierno, en estrecha colaboración con otros financiadores o donantes, sobre las políticas de fomento y ordenación del riego, incluidos aspectos como la recuperación de los costos, la redistribución de las tierras y la conservación y el saneamiento del medio ambiente. Se trataría de un proyecto piloto que podría ampliarse a todo el Baluchistán y a otras zonas.

8. Como en ocasiones anteriores, se intentará conseguir cofinanciación de otros donantes como el Banco Mundial y el BAsD. Se procurará que colaboren en la ejecución, ONG y empresas del sector privado, incluidos bancos para la financiación rural. Se alentará al Centro Internacional de Investigación Agrícola en las Zonas Secas, al Centro Árabe para el Estudio de las Zonas Áridas y las Tierras Secas, al Instituto Internacional de Investigación de Cultivos para las Zonas Tropicales Semiáridas y al Centro Internacional de Investigaciones Agroforestales a que trabajen en estrecha colaboración con institutos de investigación nacionales para preparar mejores paquetes tecnológicos que tengan en cuenta la conservación de los suelos y los recursos hídricos y la agrosilvicultura, entre otras cosas.

9. Para una reducción sostenible de la pobreza se requerirá un contexto macropolítico estable. Por ello, el FIDA participará junto con otros financiadores o donantes, en particular el BAsD y el Banco Mundial, en un diálogo sobre políticas macroeconómicas con el Gobierno. Los aspectos que más interesan al Fondo son los relacionados con las reformas del sector financiero; la diversificación y la inversión en el sector rural; el fomento del buen gobierno y la descentralización, y las reformas agrarias, inclusive un mejor acceso de los pobres a las tierras de regadío, la ordenación de los recursos comunitarios y la distribución de los beneficios. Las políticas operacionales se centrarán en la función de la mujer en el desarrollo, en la formación de organizaciones comunitarias, y en la reorganización y reorientación de las instituciones para prestar mejores servicios a las poblaciones pobres.

**REPÚBLICA ISLÁMICA DEL PAKISTÁN**  
**DOCUMENTO SOBRE OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS NACIONALES**

**I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>**

1. En julio de 2000, el Comité de Estrategia Operacional y Orientación en Materia de Políticas (OSC) examinó un proyecto de documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) relativo al Pakistán<sup>2</sup>. Si bien el Comité aprobó en principio la estrategia formulada en el documento, también expresó varias preocupaciones. Éstas se exponen en el presente COSOP, junto con información sobre algunos acontecimientos y declaraciones políticas recientes.

2. La revisión del COSOP se retrasó debido a las convulsiones políticas que afectaron al país y la región en el período 2000-2001, y a los hechos ocurridos en septiembre de 2001, que transformaron por completo la realidad política y económica del Pakistán. En el plano de las políticas, en noviembre de 2001, el Gobierno aprobó diversas reformas políticas e institucionales y elaboró un documento provisional de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP provisional). Asimismo ha realizado avances significativos en la introducción de administraciones de distrito elegidas y en la transferencia de competencias a los gobiernos de las provincias y los distritos. Una mayor concentración de esfuerzos en la erradicación de la pobreza y en ciertas reformas políticas fundamentales ha permitido al FIDA intensificar su programa de reducción de la pobreza en el Pakistán y crear un entorno propicio, formulando una estrategia de mediano plazo para sus operaciones en el país. El COSOP es el resultado de un proceso participativo de consultas. En el Taller sobre la incorporación del concepto de género y la verificación de la situación, celebrado en septiembre de 2002 en Islamabad, participaron representantes de donantes bilaterales y multilaterales, funcionarios públicos, organizaciones no gubernamentales (ONG), miembros de los programas de apoyo rural, directores de proyectos en curso del FIDA en el Pakistán y expertos en cuestiones de género. Una de las reuniones se dedicó exclusivamente a examinar el proyecto de COSOP, suscitando así un profundo interés por parte del Gobierno y de otros participantes importantes. En el presente documento se recogen las observaciones de los participantes sobre la estrategia propuesta y las sugerencias dirigidas a intensificar la incorporación de los aspectos de género.

**II. SITUACIÓN ECONÓMICA, SECTORIAL Y DE LA POBREZA RURAL**

**A. Antecedentes de la economía del país**

3. El Pakistán está integrado por cuatro provincias (Punjab, Sind, la provincia de la Frontera del Noroeste y Baluchistán; un territorio (las Zonas Tribales bajo Administración Federal); el Territorio Federal de la Capital, Islamabad, y Azad Jammu y Cachemira (AJC) y las zonas septentrionales. La superficie aproximada del país es de 796 100 km<sup>2</sup>, y su densidad demográfica es de unos 165 habitantes por km<sup>2</sup>. La población asciende a unos 132 millones de habitantes, el 68% de los cuales viven en zonas rurales y cerca del 46% tienen menos de 15 años de edad. La tasa de crecimiento demográfico es del 2,8% anual. La mayoría vive en las llanuras regadas por el río Indo, en las provincias de Punjab y Sind.

4. Hasta octubre de 1999 en el Pakistán regía un sistema parlamentario federal, con un cuerpo legislativo bicameral, constituido por la Cámara Baja o Asamblea Nacional, con 217 miembros elegidos por sufragio directo, de los cuales 10 representan a minorías, y la Cámara Alta o Senado, con 87 miembros elegidos (19 por cada una de las provincias, y 11 por las Zonas Tribales bajo Administración Federal y el Territorio Federal de la Capital, Islamabad. Hasta la fecha indicada precedentemente las provincias gozaban de una autonomía considerable; cada una de ellas contaba

---

<sup>1</sup> Para más información, véase el apéndice I.

<sup>2</sup> OSC 2000/33/PI *minutes*, 4 de julio de 2000.

con un gobernador y un consejo de ministros, encabezado por un ministro principal designado por la asamblea provincial. Sin embargo, en junio de 2001 la Asamblea Nacional, el Senado y los gobiernos provinciales habían sido disueltos. Se están llevando a cabo varias reformas administrativas cuyo alcance todavía no está del todo claro.

5. Tras cinco decenios de independencia, el país sigue padeciendo diversos problemas graves de desarrollo. En los años noventa la economía del Pakistán registró una expansión del 4,1% anual, lo que se traduce en un crecimiento de la renta per cápita de sólo el 1,6% anual. La incidencia de la pobreza, estimada en alrededor del 32,6% para todo el país en el período 1998-1999, está aumentando. Menos de la mitad (el 42%) de todos los niños de cinco a nueve años de edad van a la escuela y sólo están vacunados el 50% de los comprendidos entre 12 a 23 meses de edad. En cuanto a la alfabetización y la matriculación escolar se observan diferencias importantes entre los sexos. La situación sanitaria es deficiente, especialmente la de las mujeres y los niños, y los servicios básicos limitados, como el acceso al agua potable y el saneamiento. A fin de que la economía del Pakistán pueda generar los recursos necesarios para invertir en capital humano e infraestructura básica, será preciso lograr tasas de crecimiento muy superiores a las del decenio de 1990.

6. Después de octubre de 1999, el Gobierno formuló un programa de siete puntos dirigido a reactivar la economía, erradicar la corrupción endémica, despolitizar las instituciones del Estado, transferir competencias a las organizaciones de base, mejorar los sistemas de verificación y control e introducir los procedimientos democráticos en la sociedad. La estrategia de desarrollo del Gobierno hace hincapié en el fortalecimiento de la gestión de los asuntos públicos y la probidad de la administración pública; la creación de oportunidades de empleo remunerado mediante el crecimiento acelerado de la agricultura, la pequeña y mediana industria, la tecnología de la información y los sectores del gas y el petróleo, y la reducción de la pobreza reactivando el crecimiento económico y reorientando el gasto público hacia el desarrollo del capital humano. Este programa de reforma se amplía en el DELP provisional del Gobierno.

7. La política económica del Pakistán se ha regido por las reformas impulsadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI). En septiembre de 2001, el Gobierno pudo negociar con éxito con el FMI un acuerdo de préstamo contingente a 10 meses por un monto de USD 596 millones y un acuerdo de reestructuración de la deuda externa de USD 12 500 millones con el Club de París le permitió llegar a un acuerdo con el FMI acerca de un préstamo global a tres años por un monto de USD 1 300 millones concedido por el Servicio para el crecimiento y para la lucha contra la pobreza. Sin embargo, no ha sido posible reprogramar las importantes deudas comerciales del país. En un informe reciente del FMI se señalaban tres aspectos preocupantes: el descenso ininterrumpido de los ingresos fiscales; las pérdidas operacionales de las grandes organizaciones del sector público, y la caída del gasto en servicios sociales. Para hacer frente a esos problemas, el Gobierno se ha propuesto fortalecer y racionalizar las operaciones de la Administración de Contribuciones; acelerar la privatización de empresas del sector público, y aumentar el gasto en servicios sociales con una asignación presupuestaria de cerca de PKR 114 000 millones (USD 1 850 millones).

8. Los resultados económicos son razonablemente buenos. Las reservas de divisas aumentaron de USD 3 200 millones en junio de 2001 a USD 5 200 millones en abril de 2002, y para ese mismo año se estimaba un crecimiento del 2,6% en el sector agrícola. Según los pronósticos del Gobierno, el crecimiento económico global sería del 3,7% en 2003, en comparación con cerca del 4% para el período 2001/02. Se calcula que la inflación aumentará de aproximadamente del 3% en 2001 al 7,92% en 2003. Se estima que el déficit por cuenta corriente será un 1,2% del producto interno bruto (PIB) en 2002 y un 1,6% en 2003.

## B. El sector agrícola

9. La agricultura es el mayor sector de la economía, ya que representa el 25% del PIB, el 60% de los ingresos en concepto de exportaciones y el 48% del empleo, y proporciona materias primas y un mercado interno para las principales industrias agrarias. En el Pakistán se cultivan aproximadamente 20,9 millones de ha, o sea, el 26% de toda la tierra. El sector agrícola representó un 54% del valor añadido agropecuario en 1997/98, y la ganadería un 33%. En ese sector se destaca un importante sistema de canales de riego en gran escala de las zonas de regadío, complementado con numerosos pozos entubados públicos y privados, que suministran agua de riego a cerca del 76% de la superficie cultivada, principalmente en las provincias de Punjab y Sind. Gracias a la expansión acelerada del riego, la introducción de variedades de alto rendimiento, los insumos subvencionados y las inversiones del sector público en infraestructura rural, como las carreteras y la electricidad, en los 30 últimos años se ha logrado un crecimiento de la agricultura de aproximadamente el 4% anual. No obstante, Pakistán todavía sufre escasez de ciertos productos básicos esenciales, como el trigo y los aceites comestibles, cuya importación supuso un gasto de USD 1 500 millones en 1994/95.

10. En los dos últimos años, el Pakistán ha experimentado una sequía que ha afectado el rendimiento del sector agrícola e industrias conexas, como los textiles. Las dos principales provincias agrícolas, Punjab y Sind, han sufrido una escasez de agua importante, lo que ha obligado a los agricultores a concentrarse en cultivos que necesitan menos agua y ha producido una sustitución del cultivo del arroz por el del algodón. La superficie arroceras se redujo un 15% en 2001/02 y la producción cayó un 21%. Se estimó que la producción de algodón aumentó ligeramente a 10,9 millones de fardos y la producción de trigo se incrementó un 5%, pasando de 19 millones de toneladas en 2000/01 a 20 millones de toneladas en 2001/02. Según las estimaciones, la producción de azúcar creció un 7%, pasando de 43,6 millones de toneladas en 2000/01 a 46,5 millones toneladas en 2001/02. Para el período 2001/02 se preveía un crecimiento del 2,6% en el sector agrícola, fundamentalmente debido al incremento de la producción de azúcar y trigo. Esto es significativo, habida cuenta de que la producción agrícola se había contraído un 2,5% en 2000/01. En 2003 se esperan mejores resultados en este sector si cede la sequía o bien, de resultados de una mayor preferencia por cultivos que dependen menos del abastecimiento de agua.

11. Entre las limitaciones más importantes para el crecimiento sectorial figuran las políticas en materia de precios internos, que no dan incentivos; la salinización de una parte de las zonas irrigadas, especialmente en los sistemas de riego en gran escala de Punjab y Sind; la mala calidad de las semillas y otros materiales de siembra; los retrasos en la introducción de nuevas variedades de mayor rendimiento; las deficiencias en la provisión de insumos y energía; la ineficiencia de los servicios de extensión, y las dificultades para ampliar las superficies cultivadas. Existen graves lagunas tecnológicas, tanto en la agricultura de regadío como en la de secano, y es preciso realizar investigaciones a fin de seleccionar cultivos y “paquetes tecnológicos”, especialmente para las zonas de secano, costeras y montañosas. Hay grandes posibilidades de mejorar la productividad agrícola pero se deben aplicar políticas más enérgicas de explotación de tierras agrícolas. También hay margen para perfeccionar los sistemas de movilización y aprovechamiento del agua, especialmente en los sistemas de riego de pequeña escala administrados por la comunidad; lo mismo puede decirse de la diversificación e intensificación de la producción agrícola. En el Taller mencionado anteriormente (párrafo 2) se destacó que el FIDA podía contribuir a la formulación de la estrategia nacional de aprovechamiento de los recursos hídricos del Pakistán, que se está elaborando actualmente. Por último, también existen buenas posibilidades de aumentar la producción pecuaria, mejorando la ordenación de los pastizales y las prácticas ganaderas.

12. A fin de aprovechar al máximo las posibilidades del sector agrícola, en la estrategia de desarrollo del Gobierno para el sector se hace hincapié en la necesidad de promover el desarrollo coordinado del sector agrícola y del sector rural no agrícola; promover el desarrollo humano en las zonas rurales, especialmente de los grupos pobres y desfavorecidos, y asegurar el uso sostenible,

eficaz y equitativo del agua y los recursos naturales. En este contexto, se dará prioridad a la reforma de las instituciones públicas para que puedan concentrarse más efectivamente en la prestación de servicios a los usuarios y mejorar sus propios mecanismos de rendición de cuentas; la reestructuración del gasto público en las zonas rurales, en apoyo de la infraestructura y los servicios que promueven un crecimiento económico que beneficia a los pobres, tanto en el sector agrícola como en otros sectores, y la mejora de los servicios básicos. Para ello es preciso realizar innovaciones y reformas institucionales y acentuar la descentralización confiriendo mayores atribuciones a los gobiernos locales. Las instituciones más importantes que intervienen en el desarrollo agrícola y rural están sumamente desorganizadas y es preciso reestructurarlas y fortalecerlas, lo que representa a la vez un desafío y una oportunidad para impulsar el desarrollo rural. Los instrumentos que pueden utilizarse para introducir cambios en las zonas rurales son: los servicios de investigación agrícola, extensión y ganadería; los servicios financieros rurales; los programas de apoyo rural; y el sector privado, incluidas las organizaciones comunitarias y las ONG. En el marco del proceso de transferencia de competencias a las nuevas administraciones de distrito, el FIDA entablaría un diálogo con ellas y las utilizaría para promover el cambio. En el Taller celebrado en septiembre de 2002 se recomendó solicitar a los consejeros elegidos de los nuevos gobiernos de distritos y a las *nazim* (coordinadoras de distrito elegidas) que ayudaran a las actividades del FIDA, pues la canalización de recursos a través de estas personas podría aumentar el apoyo que recibirían los proyectos en las zonas “difíciles”.

### C. La pobreza rural

13. Alrededor del 70% de la población pobre del Pakistán vive en las zonas rurales, y según se informa, su número va en aumento. Si bien la pobreza varía de una región a otra, en las zonas de regadío del valle del Indo tiene carácter estructural debido a la distribución muy desigual de la propiedad de la tierra y está vinculada a la escasez de recursos en las zonas semiáridas y montañosas, en las que las explotaciones agrícolas son generalmente pequeñas y explotadas por su propietario. Entre los pobres de las zonas rurales las familias más vulnerables son las de los agricultores sin tierras, o con muy pocas tierras, los minifundistas que cultivan menos de 5 ha y las mujeres.

### D. Limitaciones y oportunidades para reducir la pobreza rural

14. Entre las principales limitaciones que deben afrontar los pobres cabe señalar: la falta de acceso a los recursos productivos, especialmente a las tierras agrícolas y al crédito; el analfabetismo y el bajo nivel de conocimientos; las deficiencias de la infraestructura rural; la ineficiencia de los servicios de apoyo técnico, y la falta de organización y poder. En lo que se refiere a la mujer, una limitación importante para los encargados de la elaboración de políticas y los profesionales es que en el Pakistán, y en países islámicos similares, se tiene la impresión de que un desarrollo que integra las cuestiones de género es una idea extranjera, occidental, y que carece de importancia e incluso de significado en las sociedades y culturas locales<sup>3</sup>. El aislamiento al que están sometidas las mujeres, sean adultas o niñas, las obliga a soportar una parte desproporcionadamente elevada de la carga de la pobreza en razón de su baja condición social, la insignificante dotación de tierras y activos productivos, y el limitado acceso a los servicios sociales y las oportunidades económicas.

15. El Gobierno ha adoptado medidas dirigidas a crear oportunidades para superar la pobreza. Las reformas políticas e institucionales puestas en marcha recientemente comprenden medidas para mejorar el acceso a la tierra y al crédito de las familias rurales pobres; ampliar la infraestructura rural; descentralizar el marco institucional y el control financiero y presupuestario, y alentar la participación mediante la descentralización de la gestión de gobierno y la movilización de la comunidad. Tomando como punto de partida la experiencia adquirida en los proyectos comunitarios, especialmente las intervenciones apoyadas por el FIDA, el Gobierno ha establecido un marco institucional para el

---

<sup>3</sup> Protz, Maria (consultora del FIDA): *Gender Impact Analysis Study of the IFAD-financed North West Frontier Province Barani Area Development Project and the Neelum and Jhelum Valleys Community Development Project*, octubre de 2001.

desarrollo comunitario y la provisión de fondos. En este contexto se han creado el Fondo para la Reducción de la Pobreza en el Pakistán (FRPP) y los programas de apoyo rural.

- El **Fondo para la Reducción de la Pobreza en el Pakistán**, creado en 1997, es una organización sin fines de lucro dirigida por una junta de directores integrada por tres representantes del Gobierno y nueve del sector privado, que en su mayoría son ONG. El FRPP funciona como una organización central de microfinanciación de actividades de desarrollo, proporcionando microcréditos a las organizaciones comunitarias, por lo general a través de las ONG. La Asociación Internacional de Fomento (del grupo del Banco Mundial), que ha estado brindando su apoyo al FRPP desde 1999, le ha concedido un préstamo de USD 90 millones para financiar los microcréditos y las obras comunitarias de infraestructura en pequeña escala y para fortalecer la capacidad de esta organización y de sus organizaciones asociadas.
- Los **programas de apoyo rural**, que son con mucho los programas de desarrollo más importantes que se llevan a cabo en el Pakistán, se han elaborado conforme al modelo del Programa de Apoyo Rural Aga Khan. Mediante estos programas se supervisan las “organizaciones de apoyo a las zonas rurales a nivel de división”, que a su vez sirven para supervisar y apoyar a las “unidades de organización social”, responsables a nivel de distrito o de proyecto, de la movilización social o la creación de organizaciones comunitarias. En el futuro, los gastos administrativos de los programas de apoyo rural serán financiados por el Estado, probablemente a través del FRPP, mientras que los fondos para las actividades de desarrollo también serán aportados por los donantes. Actualmente, en el Pakistán se están realizando tres programas de apoyo rural: el Programa Nacional de Apoyo Rural, creado por el Gobierno Federal; la Corporación de Apoyo Rural de Sarhad, creada por el Gobierno de la provincia de la Frontera del Noroeste; y el Programa de Apoyo Rural de Baluchistán, establecido por el Gobierno de esa provincia. El Gobierno de la provincia de Punjab también ha creado recientemente 18 programas de apoyo rural, pero en ninguno de ellos está prevista la realización de actividades de desarrollo comunitario. Todos los programas de apoyo rural participan activamente en proyectos multilaterales o bilaterales o dependen de ellos; por lo general sus actividades comprenden la creación y el sostenimiento de organizaciones de mujeres, de aldeas o de comunidades y el fomento del ahorro y el crédito para las actividades generadoras de ingresos, con especial atención a la mujer. La participación en servicios de apoyo técnico (extensión agrícola y ganadera y sanidad animal) intentada al principio, especialmente por el Programa de Apoyo Rural Aga Khan, no ha resultado eficaz y en su lugar se está optando cada vez más por capacitar al personal de organismos oficiales en el plano local y regional y trabajar con grupos, actividad en la que varios proyectos del FIDA han sido pioneros.

### **E. Estrategia nacional de reducción de la pobreza rural**

16. El Gobierno está elaborando una estrategia nacional para erradicar la pobreza en las zonas rurales. El proceso es participativo y de amplio alcance, ya que supone la realización de consultas a nivel de provincia y de distrito<sup>4</sup>, y culminará con la aprobación de estrategias y programas de reducción de la pobreza a ambos niveles. El proceso ya ha comenzado en Baluchistán y Sind y servirá de base para la planificación futura.

---

<sup>4</sup> En las consultas a nivel de distrito participarán los gobiernos locales recién elegidos.

17. En el DELP provisional del Gobierno se da un enfoque integral del crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza, indicados como los dos principales desafíos que debe afrontar en este momento el Pakistán. En él se afirma que “el Gobierno tiene conciencia de que un aumento de los ingresos, ya sea a través del empleo o de la asistencia financiera, no bastará para eliminar la pobreza, a menos que se aborden y eliminen sus causas”. Este enfoque es similar al adoptado por el FIDA para erradicar la pobreza. El hecho de que el Gobierno haga hincapié en la estabilización macroeconómica y en el control del déficit fiscal significa que debe realizar una tarea gigantesca si desea generar y asignar recursos para la eliminación de la pobreza. En consecuencia, la asignación de recursos suficientes con este fin será un factor importante para determinar la eficacia de la estrategia.

18. Los aspectos básicos de la nueva estrategia del Gobierno para erradicar a la pobreza son:

- El crecimiento económico y el empleo. Se han adoptado políticas dirigidas a alentar las inversiones del sector privado (tanto a nivel nacional como internacional) en todos los sectores económicos.
- La intensificación del crecimiento del sector agrícola mediante la eliminación de los principales obstáculos para el crecimiento y el aumento del presupuesto para las medidas de apoyo a las actividades de mitigación de las sequías y al desarrollo agrícola en las tierras áridas; la agilización de la distribución de tierras a los agricultores pobres, acompañada por la prestación de servicios técnicos, el suministro de insumos y la concesión de créditos.
- Las actividades no agrícolas generadoras de ingresos y los servicios de microcrédito.
- Una mejora del desarrollo de los recursos humanos, que comprenda el perfeccionamiento de los programas de educación y alfabetización, formación y capacitación práctica; el incremento de la atención primaria de la salud y otros servicios sanitarios en las zonas rurales; el mejoramiento del abastecimiento de agua; la adopción de medidas encaminadas a mejorar el saneamiento del medio ambiente, la nutrición y la seguridad alimentaria, y la planificación demográfica.
- El fomento de la descentralización, la transparencia y la rendición de cuentas de la administración; la descentralización de la planificación, la elaboración de presupuestos, la ejecución y la gestión y el control financieros; la participación de la población en los asuntos de interés local; el fortalecimiento de la administración local, y el mejoramiento de la infraestructura administrativa.
- La institucionalización de los mecanismos de seguimiento y evaluación a fin de controlar los gastos relacionados con la pobreza, y vigilar los avances logrados.

19. Si bien la estrategia esbozada en el DELP provisional del Gobierno responde a las limitaciones encontradas en el desarrollo agrícola y rural, deberán mejorarse los mecanismos para dar una orientación precisa a las actividades, sobre todo para atender a los hogares pobres muy vulnerables, y especialmente a las mujeres. Además, si bien los mecanismos de ejecución del proceso de descentralización son adecuados, su buen funcionamiento dependerá de la estructura política y administrativa. Además de elaborar políticas operacionales que puedan evolucionar con el tiempo, el FIDA contribuirá a establecer mecanismos para dar una orientación precisa a las actividades y una planificación y gestión descentralizadas.



### III. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN EL PAÍS

20. **Las operaciones del FIDA.** El FIDA es uno de los principales donantes del país y hasta ahora ha dado apoyo a 18 proyectos en el Pakistán, lo que representa un aporte total de USD 313 millones. Once proyectos han finalizado, seis siguen en curso y uno<sup>5</sup> todavía no se ha hecho efectivo. Los proyectos abarcan muchas regiones agroecológicas y una gran variedad de iniciativas de desarrollo. Diez de ellos tienen que ver con el desarrollo agrícola y territorial; tres son proyectos de crédito; otros tres guardan relación con el riego; uno era un proyecto de desarrollo de productos lácteos, y otro estaba dedicado al desarrollo comunitario. Tres proyectos fueron iniciados por el Banco Mundial y tres por el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) mientras la puesta en marcha del resto se debió al FIDA. El Banco Mundial y el BAsD fueron las instituciones cooperantes en 12 de los proyectos y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) cumplió esa función en los otros seis.

21. Los períodos de **ejecución de los proyectos** han oscilado entre seis y diez años. En general, los desembolsos han sido limitados y lentos, y sólo en tres de los proyectos ya cerrados se efectuó un desembolso completo. Una de las principales dificultades de ejecución ha sido llegar a los grupos-objetivo, especialmente a las mujeres. Por este motivo, los exámenes operacionales y los diálogos sobre políticas han tenido por objeto eliminar los obstáculos que hacen difícil orientar los proyectos hacia la lucha contra la pobreza y solucionar las dificultades institucionales y normativas existentes para la ejecución de los proyectos. Los aspectos más importantes objeto de diálogo están relacionados con los hechos siguientes:

- El objetivo fundamental de las intervenciones del FIDA ha sido lograr que las instituciones de las aldeas sean más participativas fomentando un desarrollo comunitario basado en el modelo de la Fundación Aga Khan. En varios proyectos los resultados fueron contradictorios. Se ha prestado especial atención a dos aspectos: i) lograr una mayor participación de las ONG en los proyectos del FIDA, y ii) alentar el desarrollo comunitario, haciendo hincapié en la creación de grupos de desarrollo de mujeres y asegurándose de que los hogares que reúnen las condiciones necesarias para ser incluidos en los grupos-objetivo participaran activamente en la movilización social y en la dinámica de grupos.
- El diálogo sobre políticas se ha centrado en agilizar los flujos de fondos y los procedimientos de autorización para mejorar la ejecución, en consulta con el Banco Mundial y otras organizaciones de donantes. Pese a tratarse de elementos fundamentales para el desempeño profesional y la motivación, no se ha prestado atención suficiente a los sueldos e incentivos del personal. El FIDA también ha logrado avances importantes con respecto a la descentralización de las operaciones a nivel local, en estrecha colaboración con otros donantes.
- Los avances en las cuestiones de género han sido lentos. Ello se debe, principalmente, a factores y actitudes culturales arraigadas en las tradiciones conservadoras, que condicionan el comportamiento tanto de los hombres como de las mujeres, y también al bajo nivel de educación.

22. **Enseñanzas extraídas.** Entre las principales enseñanzas extraídas de la evaluación de la cartera de proyectos del país en 1995 y de los proyectos más recientes apoyados por el FIDA y otros donantes figuran los siguientes:

---

<sup>5</sup> El Proyecto de Desarrollo de las Zonas de Secano (*Barani*) de la provincia de la Frontera del Noroeste, aprobado en abril de 2001 y cofinanciado por el Banco Asiático de Desarrollo.

- **Determinación de los grupos-objetivo.** Las evaluaciones del impacto de los proyectos<sup>6</sup> han puesto en evidencia la necesidad de hacer hincapié en las repercusiones que las intervenciones de los proyectos tienen en las diversas categorías de hogares. La participación de los hogares pobres en las actividades del proyecto ha sido variable según los casos, pero la experiencia enseña que generalmente los hogares más pobres suelen quedar excluidos. Por ejemplo, en la zona baja del distrito de Dir la mayoría de los habitantes eran miembros de las organizaciones rurales mientras que muchos de la zona alta del mismo distrito todavía no se habían incorporado. Las conversaciones con miembros de esas organizaciones revelaron que algunos propietarios se resistían a que sus arrendatarios se incorporaran a ellas. En los proyectos por zonas geográficas, las actividades deberían estar dirigidas a las aldeas más pobres, con arreglo a criterios preestablecidos, como el tamaño de las explotaciones agrícolas, los activos productivos, la infraestructura social, etc. Las intervenciones de los proyectos pueden orientarse hacia las actividades que resultan especialmente atractivas para los estratos más pobres de la población rural. La experiencia enseña que es más fácil llegar a los pobres trabajando a través de organizaciones comunitarias existentes, como las asambleas de ancianos de la tribu (*jirgas*), y adoptando un enfoque que evite las confrontaciones y las exclusiones.
- **Participación de los beneficiarios.** El diseño y la ejecución de los proyectos debería tener por objeto crear y apoyar organizaciones de base sostenibles a fin de que puedan asumir gradualmente la responsabilidad del desarrollo local y el establecimiento de vínculos con los servicios institucionales oficiales. Por ejemplo, en el caso del Proyecto de Apoyo a la Zona de Dir, las exigencias para que se aumente el número de actividades del proyecto y éste se ejecute con más rapidez son mayores ahora que se han implantado los mecanismos de gobierno local en los distritos y en los niveles inferiores. Al mismo tiempo, el apoyo del gobierno local a los planteamientos del proyecto ha contribuido a infundir mayor confianza y entusiasmo en las organizaciones comunitarias.
- **Disposiciones para la ejecución.** Se debería elaborar, debatir y acordar el Formulario I de la Comisión de Planificación (CP-I) durante el proceso de evaluación *ex ante* con objeto de evitar retrasos en la ejecución del proyecto e incongruencias entre éste y el informe de evaluación *ex ante*. También deberá revisarse periódicamente el CP-I a fin de que refleje los cambios en la asignación de fondos en los componentes o categorías del gasto y entre ellos. Esto reviste especial importancia en el caso de los proyectos basados en la demanda de los usuarios, en los que las asignaciones iniciales de fondos están sujetas a las modificaciones que puedan producirse en las prioridades de la comunidad.
- **Realización de actividades de desarrollo comunitario.** En cuanto a las repercusiones de largo plazo, las organizaciones rurales tienen la posibilidad de transformarse en juntas de ciudadanos y facilitar la administración de las donaciones previstas en los presupuestos oficiales para estas organizaciones. Quizás las organizaciones rurales puedan establecer vínculos entre los planes de desarrollo y la asignación de recursos a través de consejos de distrito y comités de supervisión. Sin embargo, para ello sería necesario que los mecanismos de formación de grupos se basaran de manera más clara en el principio de equidad, que debe ser comprendido y aceptado por todos los miembros; los procedimientos para la solución de problemas dentro de cada grupo debe ser comprendido cabalmente por los miembros más pobres a fin de que puedan participar activamente en ellos; en el proceso de adopción de decisiones deben tenerse en cuenta cuestiones de importancia para los desfavorecidos (los miembros más pobres y las mujeres, incluidos los que carecen de

---

<sup>6</sup> Si bien se hicieron pocas evaluaciones internas en el Proyecto de Apoyo Rural en Mansehra, en 1998 se realizó un estudio independiente sobre la formación de las organizaciones de mujeres. En él se examinaron 68 de esas organizaciones, de las cuales 63 (el 93%) seguían funcionando en ese momento.

tierras), y el proceso de identificación de las necesidades futuras en un marco participativo debe ser más representativo. A fin de favorecer la sostenibilidad, el FIDA debería ayudar a las ONG locales a adquirir las capacidades necesarias para hacerse cargo de las actividades esenciales de desarrollo comunitario durante el período de ejecución del proyecto.

- **Crédito.** En los proyectos apoyados por el FIDA, el crédito se proporcionó inicialmente para ayudar a los agricultores a adquirir insumos o para fomentar actividades generadoras de ingresos. Como la capacidad del sector agrícola para crear puestos de trabajo es limitada y la productividad de los recursos agrícolas relativamente baja, el Fondo ha desplazado el eje de su política hacia la generación de empleo mediante la concesión de líneas de crédito dirigidas a promover el desarrollo de microempresas. La política crediticia correspondiente debería reunir las condiciones siguientes: integrarse con los ahorros para que éstos puedan ser utilizados en lo posible como garantía; lograr la participación de las comunidades en la recuperación de los créditos; introducir cargos por servicios en consonancia con las tasas de mercado vigentes, tomando los recaudos necesarios para cubrir los casos de insolvencia; conceder el crédito en las etapas iniciales, sobre todo mediante préstamos a corto plazo; incluir recursos crediticios destinados a actividades ganaderas y actividades no agrícolas generadoras de ingresos para las personas sin tierra y las mujeres, y complementar las actividades agrícolas y mejorar la prestación de servicios a nivel comunitario creando pequeños talleres, servicios de comercialización, elaboración, etc.
- **Producción y difusión de tecnología.** En los proyectos debería incluirse un componente de investigación en las explotaciones agrícolas a fin de crear mejores alternativas agrícolas y ganaderas, ajustadas a las características del lugar y a los conocimientos disponibles, que resultaran apropiadas a las condiciones socioeconómicas y agroecológicas de una determinada zona. Deberían emplearse métodos de extensión comunitaria y participativa a fin de mejorar la aceptación de los beneficiarios y la adopción de las propuestas.
- **Participación de la mujer.** Las oportunidades con que cuentan las mujeres y las niñas del Pakistán rural están limitadas por el acatamiento estricto de las costumbres y tradiciones vigentes en las distintas zonas donde se ejecutan los proyectos. Como la potenciación de la capacidad de acción de la mujer es una condición necesaria para que ésta pueda mejorar sus condiciones de vida, la creación de pequeños grupos de mujeres, bajo los auspicios de organizaciones comunitarias, y actividades de capacitación y asesoramiento deberían ser un componente fundamental de los proyectos en su conjunto. Las intervenciones de los proyectos dirigidas a las mujeres, como el abastecimiento de agua en zonas rurales, la adopción de medidas para reducir su aislamiento en el marco de las normas socialmente aceptadas, el acceso a los mercados, la alfabetización funcional, la concesión de créditos y los proyectos de autoayuda comunitarias, les permitirían ejercer un control mayor sobre sus vidas. El desarrollo de la mujer obliga a trabajar desde dentro de la cultura local. La experiencia adquirida en el marco del Proyecto de Apoyo Rural en Mansehra y el Proyecto de Desarrollo Comunitario en los Valles de Neelum y Jhelum enseña que, gracias a la participación activa de las mujeres en las actividades de los proyectos, mejoró considerablemente la idea que tenían de sí mismas, su confianza, conciencia, sentido de la movilidad y conexión con el mundo externo, así como su capacidad de actuar con independencia. En el Taller de Islamabad se recomendó hacer hincapié en la relación entre “género y desarrollo” más que en “la función de la mujer en el desarrollo” y que se promoviera un cambio en las estructuras de poder a nivel local. También se planteó la necesidad de incluir intervenciones estratégicas sobre cuestiones de género en las políticas en favor de la población rural pobre dirigidas a la mujer.

#### IV. MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA

##### A. Función estratégica del FIDA y prioridades propuestas

23. La estrategia del FIDA para el Pakistán es resultado de un análisis de su experiencia en el país y en otras zonas de la región. Las prioridades estratégicas de la organización se establecen en función de la estrategia y las prioridades aprobadas por el Gobierno en el DELP provisional y son congruentes con su política institucional y regional de erradicación de la pobreza. Su especificidad estratégica puede verse en la atención destacada que presta a las zonas desfavorecidas, especialmente las zonas tribales; las actividades dirigidas a mejorar la productividad de los pobres, y el diálogo sobre políticas que deben adoptarse para mejorar la base de recursos de los hogares pobres. La sostenibilidad debe ser considerada prioritaria y entraña la promoción de procesos participativos y la creación de asociaciones; la potenciación de la capacidad de acción de los grupos-objetivo mediante el desarrollo de los recursos humanos; la descentralización de la planificación, la ejecución, el control financiero y la gestión, y la complementariedad en el uso de los recursos mediante la coordinación de las inversiones del FIDA y de otros donantes, el Gobierno y los beneficiarios. Algunos elementos fundamentales de la estrategia son la necesidad de disponer de una definición clara de los grupos pobres y vulnerables y de saber cuáles son las limitaciones que deben afrontar y la forma de superarlas.

24. **La prioridad estratégica del FIDA** es definir la pobreza rural en el Pakistán y las limitaciones que deben afrontar los distintos grupos-objetivo: grupos étnicos y tribales; agricultores pequeños y marginales y personas que carecen de tierras, especialmente los que viven en las tierras secas o en las laderas de la montañas, y las mujeres rurales, que generalmente son pobres y no tienen ningún poder. Estos grupos tienen en común todas las características predominantes de la pobreza: la falta de acceso a la tierra, al crédito, a los insumos y a la tecnología; la carencia de información sobre los mercados y de experiencia en el comercio y la negociación, y un acceso insuficiente al abastecimiento de agua potable, la educación básica, la atención sanitaria y el saneamiento y las fuentes de energía adecuadas. Por lo general, los hogares rurales pobres son más numerosos y tienen un alto índice de dependencia, bajos niveles de educación y una proporción mayor de desempleo.

25. **Objetivos estratégicos del FIDA.** A fin de dar a los pobres de las zonas rurales la oportunidad de salir de la pobreza, las operaciones del FIDA se centran en tres objetivos estratégicos fundamentales: reforzar la capacidad de los pobres y sus organizaciones; fomentar un acceso más equitativo a los recursos naturales productivos y la tecnología, y aumentar el acceso a los servicios financieros y los mercados. Sin embargo, el cumplimiento de esos objetivos depende de tres variables: una estrategia nacional que sea congruente con los objetivos enunciados y la identificación del Gobierno y de otros grupos sociales interesados con dichos objetivos, la elección de las zonas en que se llevarán a cabo las intervenciones y de las inversiones necesarias para cumplir esos objetivos; y un diseño y contenido de los proyectos y unos procesos de ejecución y seguimiento adaptados a las necesidades del grupo-objetivo. En el Pakistán el verdadero desafío no es tanto identificar los objetivos y las actividades prioritarias sino conseguir el apoyo necesario en el plano local para la ejecución de las estrategias y los programas de reducción de la pobreza, especialmente aquellos que incluyan una perspectiva de género. La confianza y la credibilidad logradas por el FIDA a través de sus intervenciones de asistencia anteriores, tanto a nivel del Gobierno como entre las comunidades rurales pobres, harán que sea más fácil conseguir el apoyo local necesario. Sin embargo, también será preciso un diálogo permanente y promover un proceso participativo para el diseño de programas que combinen los objetivos y los programas de erradicación de la pobreza con los de una estructura de poder rural elitista y una mentalidad burocrática, que en muchos casos se oponen al cambio en lugar de apoyarlo. No obstante, la transferencia de competencias a los nuevos gobiernos de distrito y a las coordinadoras consejeras de distrito abre nuevas oportunidades.

26. Entre las características más importantes de los programas del FIDA cabe señalar: las zonas geográficas marginales y de escasos recursos; un marco institucional que tiene en cuenta la influencia del grupo-objetivo y permite intervenciones para apoyar las actividades de reducción de la pobreza; el desarrollo y difusión de tecnologías que puedan ser adoptadas por las personas pobres; la complementariedad del desarrollo de la infraestructura rural en los proyectos basados en zonas geográficas y actividades que generan empleo. El marco general en el que se ha definido la estrategia del Fondo para el Pakistán prevé brindar apoyo al Gobierno en cinco esferas principales:

- **Desarrollo agrícola y rural.** Se hará hincapié en un enfoque general del desarrollo agrícola y rural y no en un programa de desarrollo de productos básicos. El apoyo a los hogares pobres será más eficaz si se abordan las limitaciones más importantes. Así, será necesario que los programas prevean los aspectos siguientes: la ampliación de la base de recursos, incluidos los recursos naturales y financieros; la ordenación sostenible de los recursos a fin de aumentar la productividad; el fomento de los recursos humanos, y la mejora de la infraestructura rural.
- **Potenciación de la capacidad de acción de la mujer.** El problema de la pobreza endémica no puede resolverse sin prestar atención prioritaria a la mujer. La incorporación de los aspectos de género será una de las necesidades centrales de los futuros programas y, en este aspecto, la estrategia operacional del FIDA se basará en un enfoque múltiple. En el plano de las políticas el Fondo colaborará con otros donantes a fin de concienciar a los encargados de la formulación de políticas y la adopción de decisiones con respecto a los aspectos de género; fomentará el aumento de la capacidad de los departamentos competentes y la capacitación en cuestiones de género, y propugnará políticas de contratación encaminadas a una mayor participación de la mujer en funciones directivas en los organismos oficiales de desarrollo y en los gobiernos locales. A nivel de la sociedad civil, sus intervenciones tendrán por objeto apoyar la creación de organizaciones comunitarias de mujeres a fin de corregir los desequilibrios entre las organizaciones de hombres y mujeres; mejorar el acceso de la mujer a la tecnología y la información, y alentar a los gobiernos locales a que fomenten la participación de los *ulemas* (eruditos religiosos) moderados para promover la incorporación de los aspectos de género. A nivel de las intervenciones de los programas y proyectos del FIDA, se dará prioridad al diseño de nuevos productos crediticios dirigidos a las mujeres, que no se limiten al sector agrícola, atendiendo por ejemplo a las pequeñas empresas; se procurará, en especial, capacitar a las mujeres en técnicas y conocimientos tradicionales y estudiar la posibilidad de crear valor añadido estableciendo vínculos con empresas y enseñando a aprovechar mejor las relaciones con los mercados; se fortalecerán los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) para controlar los progresos realizados mediante auditorías de género, y se incluirán componentes y actividades dirigidos específicamente a las mujeres. Por último, las operaciones del FIDA reflejarán la advertencia formulada en el Taller de Islamabad en el sentido de que “se deberá tener cuidado en los proyectos cuando se recurra a las instituciones tradicionales como puerta de acceso ya que éstas pueden dejar de lado a las mujeres”. Otras formas de dar más poder a las mujeres consistirán en la creación de grupos de ahorro y crédito, el fomento de los conocimientos y la alfabetización, y el mejoramiento de la salud y la nutrición. El Fondo también promoverá un marco normativo y regulador que permita a las organizaciones de mujeres gozar de los mismos derechos que las de los hombres en lo que respecta a la adopción de decisiones, el acceso a los recursos productivos y al crédito, y la infraestructura social, como la educación y la sanidad.

- **Seguridad alimentaria y diversificación de la producción.** Se hará hincapié en la seguridad alimentaria de los hogares más que en la autosuficiencia alimentaria nacional. En los proyectos y programas se dará apoyo a la producción de productos básicos para la cual los pequeños productores gocen de ventajas comparativas y a los sistemas de cultivo que, además de asegurar una producción sostenible, tengan en cuenta la seguridad alimentaria y las necesidades nutricionales de las familias pobres.
- **Descentralización.** El enfoque institucional se centrará en la delegación y la descentralización de la planificación y la ejecución mediante el apoyo a la creación y el fortalecimiento de organizaciones de base y la transferencia de recursos humanos y financieros a los gobiernos locales.
- **Acceso a los recursos.** El FIDA promoverá un mayor acceso de los hogares pobres de las zonas rurales a los recursos productivos, como la tierra, los recursos hídricos, los conocimientos tecnológicos y los servicios financieros.

### **B. Principales oportunidades de innovación e intervención mediante proyectos**

27. Teniendo en cuenta su experiencia de más de 20 años, el FIDA se encuentra en una situación favorable para detectar motivos de preocupación y seleccionar actividades dirigidas a abordar el problema de la pobreza en las zonas rurales y elaborar medidas que permitan atender a los pobres con mayor facilidad. Las posibilidades de efectuar intervenciones futuras en el Pakistán son las siguientes.

28. **Las tierras altas subtropicales** forman parte de las zonas de alta montaña de AJC y las zonas septentrionales, donde los cultivos en los valles y las pequeñas planicies están integrados por la cría de ganado, que en muchos casos se basa en el pastoreo de verano en pastizales muy elevados (alpinos) y en el aprovechamiento de recursos forestales. Por lo general las explotaciones agrícolas tienen una superficie de menos de 1 ha y por lo tanto, son demasiado pequeñas para asegurar el sustento de una familia. A causa de la presión que soportan las tierras de cultivo, la fragilidad de los suelos en las laderas de las montañas, junto con las intensas lluvias y la explotación excesiva de los pastizales y los recursos forestales, la degradación del medio ambiente constituye un problema grave. Algunas tierras altas, especialmente en AJC, presentan un potencial considerable pero necesitan un desarrollo comunitario. Como el FIDA ha adquirido una experiencia valiosa en esas tierras gracias al Proyecto de Desarrollo Comunitario en los Valles de Neelum y Jhelum, las intervenciones deberían seguir ese mismo modelo, pero haciendo mayor hincapié en la conservación de los suelos y los recursos hídricos mediante la integración de los mecanismos de ordenación agrícola, forestal y de pastizales, y en la generación de empleo mediante el desarrollo de microempresas y la financiación rural.

29. **Las zonas de regadío**, ubicadas principalmente en Punjab y Sind, abarcan más de las dos terceras partes de la superficie cultivada del país y se caracterizan por una distribución muy desigual de la propiedad, pues muchas de las tierras son propiedad de grandes agricultores y pequeños propietarios. Con la mecanización y la racionalización de la producción comercial de regadío, muchos propietarios están desalojando a los arrendatarios y dejando sin empleo a muchos trabajadores, con lo que está aumentando el número de personas sin tierra y desempleadas. El FIDA brindará su apoyo a las actividades que tengan por objeto mejorar el acceso al riego de los pequeños propietarios de Punjab y Sind; además, con las zonas de riego disponibles en Baluchistán y Sind debería ser posible adoptar un enfoque nuevo y más equitativo del desarrollo del riego, mediante la concentración parcelaria y la asignación de las tierras sobrantes a los agricultores que apenas poseen tierras y a los hogares encabezados por mujeres. Habida cuenta del interés del Gobierno por este enfoque, la tarea de apoyar su aplicación constituirá todo un reto para el Fondo.

30. **Las zonas semiáridas** están ubicadas principalmente en la provincia de la Frontera del Noroeste, Baluchistán y las Zonas Tribales bajo Administración Federal, pero también comprenden parte de las provincias de Sind y Punjab en la periferia de las zonas de regadío. La mayoría de las fincas de esas zonas, que generalmente tienen una superficie de entre 1 y 5 ha, son explotadas por sus propietarios con cultivos de subsistencia. Los ingresos en efectivo normalmente provienen de las ventas de ganado, de los cultivos comerciales de regadío y de las remesas de familiares que trabajan en el extranjero o en otras partes del país. Las sociedades de esas zonas se caracterizan por una fuerte cohesión e interdependencia a nivel comunitario o tribal. Como la mayoría de los proyectos del Fondo se llevan a cabo en esas zonas, el FIDA ha adquirido un cúmulo de conocimientos sobre la reducción de la pobreza basada en enfoques de desarrollo comunitario participativo y componentes relacionados con el riego en pequeña escala, el desarrollo de cultivos, la sanidad y la nutrición animal, la infraestructura rural, y, en proyectos más recientes, el desarrollo de microempresas con carácter experimental. El Fondo seguirá trabajando en estas zonas pero haciendo mayor hincapié en el desarrollo de microempresas dentro y fuera del sector agrícola, y abordará cuestiones relativas a la ordenación de pastizales a fin de mejorar la producción ganadera y reducir la degradación de los suelos.

31. **Las mujeres** constituyen uno de los grupos más desfavorecidos del Pakistán. Se intensificará la aplicación de enfoques innovadores encaminados a mejorar las oportunidades económicas de la mujer, desarrollar sus conocimientos, organizar programas de alfabetización y promover su organización y movilización en el marco de normas social y culturalmente aceptables. En algunas regiones se aprovechará la mayor aceptación social del adelanto de la mujer a fin de favorecer su participación en el desarrollo comunitario y las instituciones encargadas de adoptar decisiones. Se promoverán prácticas comprobadas y aceptables a fin de incluirlas en el marco normativo institucional del Gobierno.

32. **Fortalecimiento y reforma de las instituciones.** Las organizaciones de base establecerán vínculos con instituciones oficiales descentralizadas, especialmente con los Departamentos de Extensión y Ganadería, y de Administración Local y Desarrollo Rural. De esta manera se promoverá una mayor eficacia en la planificación, la ejecución y el SyE, y se asegurará la sostenibilidad de los programas de erradicación de la pobreza. También será muy importante desde un principio incluir a las ONG locales en este proceso y asegurarse de que reciben una capacitación adecuada para poder participar en la consolidación de las organizaciones comunitarias apoyadas por el proyecto.

### C. Posibilidades de proyección exterior y de cooperación con las ONG y el sector privado

33. **Vínculos con el sector privado.** El crecimiento futuro del sector agrícola y los éxitos que puedan lograrse en la reducción de la pobreza rural dependerán de la capacidad del sector privado para prestar los servicios que necesitan los agricultores. Como es cada vez más fácil conseguir fertilizantes y otros productos agroquímicos en los distritos y en las aldeas más importantes, uno de los elementos básicos del proceso de reducción de la pobreza debería ser la promoción de pequeñas empresas comerciales privadas a nivel de aldea. De este modo, los miembros de las organizaciones comunitarias participarían en la venta y almacenamiento de fertilizantes y plaguicidas y, tras un período de capacitación, en el asesoramiento sobre su uso. La producción de semillas todavía está restringida a las granjas del Estado, que generalmente están mal administradas, muchas veces no reciben los suministros esenciales a tiempo ni están en condiciones de satisfacer la demanda de semillas de calidad de variedades mejoradas. El FIDA debería apoyar una reducción del papel de las instituciones estatales en la producción de semillas comerciales, para que se concentren en la producción de material básico de siembra para los productores privados de semillas. La introducción de un sistema de producción y distribución de semillas por parte de las organizaciones comunitarias en varios proyectos del FIDA ejecutados hasta la fecha ha dado buenos resultados y debería tomarse como modelo. Del mismo modo, se ha comprobado que las organizaciones comunitarias producen plántulas destinadas a actividades de silvicultura social y cultivo de árboles frutales de manera mucho

más eficaz y segura. En el sector ganadero, la vacunación y el tratamiento de los parásitos son inadecuados y los departamentos de ganadería generalmente carecen de la capacidad necesaria para prestar servicios en el momento oportuno. La experiencia adquirida en los proyectos del FIDA y el Programa de Apoyo Rural Aga Khan muestra que la vacunación preventiva periódica, los tratamientos antihelmínticos, etc., podrían ser realizados por agentes locales capacitados, que trabajarían a cambio de recuperar el costo total de las vacunas y los medicamentos y de percibir un honorario.

34. En el Pakistán, la capacidad organizativa y la presencia de la mayoría de las ONG son insuficientes. Sin embargo, cada vez son más las que reciben ayuda de donantes extranjeros que les envían fondos para que presten servicios básicos de salud y educación, formación profesional y desarrollo de actividades generadoras de ingresos. Las ONG mayores ayudan a reforzar la capacidad de las organizaciones comunitarias y de las ONG más pequeñas. Entre estas organizaciones cabe mencionar las siguientes: *Strengthening Participatory Organization*; *Trust for Voluntary Organizations*; *South Asia Partnership*; el Centro de Recursos de ONG creado por la Fundación Aga Khan, y la Corporación de Apoyo Rural de Sarhad. El FIDA colaborará con éstas y otras ONG para apoyar la ejecución de proyectos y desarrollar organizaciones comunitarias y de mujeres.

#### **D. Oportunidades para establecer vínculos con otros donantes e instituciones**

35. **Asociaciones bilaterales y multilaterales.** Hasta la fecha, 13 proyectos del FIDA han sido cofinanciados con otras instituciones internacionales (el Banco Mundial, el BASD, el Banco Islámico de Desarrollo (BIsD), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)). El desarrollo rural requiere un enfoque integral que entraña una amplia gama de actividades, como el abastecimiento de agua potable y el mejoramiento de los caminos rurales. Como los amplios proyectos de desarrollo por zonas constituirán en el futuro, la columna vertebral de la cooperación del FIDA en el Pakistán, se presentan excelentes oportunidades de trabajar conjuntamente con instituciones internacionales como el BASD, el PNUD y el Banco Mundial, mediante una financiación conjunta o paralela. El FIDA se concentrará en el desarrollo comunitario, las actividades agrícolas, el desarrollo de pequeñas infraestructuras, la generación de ingresos y las microempresas, en colaboración con otras entidades financieras que apoyan obras de infraestructura, servicios sociales de mayor envergadura. Podrían ser colaboradores directos adecuados en futuros proyectos del FIDA, la Unión Europea (UE) y los donantes bilaterales que tengan interés en conceder donaciones para complementar las inversiones del Fondo.

36. Para ultimar su estrategia de erradicación de la pobreza, el Gobierno deberá abordar varias cuestiones institucionales y normativas importantes, especialmente en lo que se refiere a la **ejecución** de la estrategia. El FIDA colaborará activamente con otros donantes, en especial el Banco Mundial, el BASD y la UE a fin de asegurarse de que se tengan en cuenta sus preocupaciones acerca de una mejor asignación de los recursos, los procesos de desarrollo participativo y fomento de las asociaciones, y la descentralización de la gestión.

#### **E. Aspectos en que debe centrarse el diálogo sobre políticas**

37. **Descentralización y buen gobierno.** El buen gobierno está estrechamente relacionado con la descentralización, ya que ésta permite aumentar el control local sobre la formulación y aplicación de políticas, la asignación de recursos y la prestación de servicios estatales. Para promover el pluralismo institucional es preciso apoyar a las instituciones que intervienen en el proceso de administración local, por ejemplo, a las organizaciones comunitarias y de mujeres, al sector privado (en particular al sector de la pequeña empresa), a las autoridades locales, a los organismos competentes, las ONG y los



donantes. La participación de una gran diversidad de instituciones y organizaciones del sector público y del privado constituye uno de los medios más efectivos para atender a la población pobre. En colaboración con otros donantes, el FIDA entablará un diálogo con el Gobierno para lograr una descentralización efectiva que beneficie a la población rural pobre.

38. En lo que respecta al **acceso a los recursos naturales**, como bosques, tierras de regadío y de secano, pastizales y demás recursos comunales, el FIDA intentará realizar progresos en las políticas relativas a la asignación de tierras (secano, regadío y pastizales) a familias pobres, en particular a los agricultores sin tierras y a las mujeres. Existen estrechos vínculos entre la silvicultura, el medio ambiente, los medios de subsistencia rurales y las políticas ambientales, en cuanto tienen que ver con las necesidades vitales de las poblaciones pobres y marginales, y también con la necesidad de proteger los recursos físicos y naturales. El Fondo apoyará las políticas que promuevan la participación de la población rural pobre en las decisiones relativas a la utilización de bienes comunales.

39. El Gobierno intenta conseguir un desarrollo participativo dentro de su sistema de descentralización administrativa. El FIDA alentará reformas institucionales y políticas operacionales que respondan a las preocupaciones de la población rural pobre, que sean transparentes y tengan un costo razonable.

#### **F. Medidas encaminadas a mejorar la gestión de la cartera de proyectos**

40. **La ejecución de los proyectos del FIDA** en el Pakistán ha encontrado las dificultades siguientes:

- suelen tardar mucho en cumplirse las condiciones para hacer efectivos los préstamos y para iniciar los proyectos a causa de los complicados procedimientos administrativos; la concesión de donaciones en el marco del Servicio de Operaciones Especiales podría contribuir a acelerar la efectividad de los préstamos y a ayudar a la administración del proyecto a resolver las dificultades iniciales;
- aunque el CP-I suele prepararse sobre la base de los cuadros de costos detallados que figuran en el informe de evaluación *ex ante*, las discrepancias entre este informe y el formulario o el convenio de préstamo han provocado retrasos en la ejecución. Otro motivo de preocupación es la renuncia a introducir cambios durante la ejecución de los proyectos. Los proyectos del FIDA basados en la demanda tienen que adaptarse a las circunstancias y necesidades variables de los beneficiarios. Debería pedirse al Gobierno que introdujera procedimientos más flexibles que permitieran modificar el CP-I en función de las necesidades, y
- la dificultad de contratar personal adecuado para el proyecto es un importante problema y deberían modificarse los procedimientos administrativos para acelerar dicha contratación. Si bien a veces es posible encontrar candidatos adecuados del sector público, se necesita el incentivo de unos sueldos más elevados.

41. **Mejora del diseño y la ejecución de futuros proyectos.** De acuerdo con la experiencia acumulada por el FIDA, tanto en el país como en la región en general, al planificar cualquier operación futura en el Pakistán habría que lograr:

- una participación efectiva de los beneficiarios en la identificación, diseño y ejecución de los proyectos;
- una mayor flexibilidad en las asignaciones de fondos para satisfacer las necesidades del grupo-objetivo durante la ejecución del proyecto, y

- el fortalecimiento de la capacidad de todas las partes que tienen una intervención destacada en la ejecución del proyecto, sobre todo a nivel de base.

42. **Prioridades estratégicas institucionales y regionales**<sup>7</sup>. La orientación y los elementos básicos de la estrategia del FIDA para el Pakistán se ajustan perfectamente a la actual estrategia institucional de la organización.

43. La estrategia para el país está también vinculada con la estrategia regional del Fondo en lo que respecta a la movilización y organización de las comunidades, el fomento de las empresas rurales para diversificar las fuentes de ingresos de los hogares rurales pobres, y la expansión de los servicios financieros rurales.

44. **Las cuestiones intersectoriales**<sup>8</sup> que el FIDA ha debatido a nivel internacional se reflejan en la estrategia para el Pakistán, que coincide fundamentalmente con el programa de acción resultante de la Conferencia sobre el Hambre y la Pobreza de 1995, ya que éste intenta impulsar el fomento de la sociedad civil y la participación directa de los beneficiarios en la adopción de decisiones.

### G. Programa provisional de préstamos y programa eslabonado de trabajo

45. En el marco estratégico propuesto se han indicado tres intervenciones para incluirlas en futuros programas.

46. Las **dos primeras** consistirán en proyectos de desarrollo territorial en las zonas semiáridas de la provincia de la Frontera del Noroeste o de Baluchistán y en las tierras altas subtropicales de AJC. Los componentes de los proyectos responderán a las necesidades expresas de las comunidades y los hogares rurales pobres. En vista de que las actividades van a basarse en la demanda y estarán sujetas a evaluaciones anuales participativas, la ejecución será flexible e irá ajustándose de año en año. Entre los componentes generales de los proyectos figurarán: el desarrollo comunitario y de la mujer; el fomento de la agricultura y la ganadería, incluida la ordenación de pastizales; el fomento del riego (sobre todo en zonas semiáridas); el aprovechamiento de los recursos forestales (principalmente en las tierras altas subtropicales); la mejora de los caminos secundarios; los servicios financieros rurales y la administración de los proyectos. Para ambos proyectos se preparará un documento inicial a fin de llegar a un acuerdo con el Gobierno acerca de las zonas y componentes específicos abarcados.

47. La **tercera intervención** consistirá en un proyecto de riego en mediana y gran escala, probablemente en Baluchistán. Según el Gobierno, si bien unas 20 000 ha de esa provincia se han integrado al sistema principal de distribución de agua, todavía faltan sistemas de riego terciarios y ubicados en las explotaciones agrícolas. No se dispone todavía de datos sobre la distribución de la tierra y el tamaño de las explotaciones pero, como en la mayor parte de la zona, es probable que sean muy desiguales. Por consiguiente, la reasignación y concentración de tierras será una de las condiciones previas para que un proyecto de esas características resulte aceptable para el FIDA. En vista de la voluntad expresa del Gobierno de proceder a una distribución más equitativa de la tierra a pesar de que carece de experiencia a este respecto, prestar apoyo a un proyecto semejante, en principio con carácter experimental, constituirá un desafío para el FIDA. El proyecto necesitará un tiempo de preparación relativamente largo, ya que su formulación deberá ir precedida de un diálogo sobre políticas para resolver cuestiones relacionadas con la propiedad y la concentración de tierras. Sin embargo, estratégicamente éste proyecto da margen para efectuar innovaciones considerables en la agricultura de regadío en pequeñas explotaciones del Pakistán.

---

<sup>7</sup> Para más detalles, véase el apéndice IV.

<sup>8</sup> Ídem.

COUNTRY DATA

PAKISTAN

<b>Land area (km<sup>2</sup> thousand) 2001 1/</b>	771	<b>GNI per capita (USD) 2001 1/</b>	420
<b>Total population (million) 2001 1/</b>	141.45	<b>GDP per capita growth (annual %) 2001 1/</b>	0.3
<b>Population density (people per km<sup>2</sup>) 2001 1/</b>	183	<b>Inflation, consumer prices (annual %) 2001 1/</b>	3
<b>Local currency</b>	Pakistan Rupee (PKR)	<b>Exchange rate: USD 1 =</b>	PKR 60
<b>Social Indicators</b>		<b>Economic Indicators</b>	
Population (average annual population growth rate) 1980-2000 2/	2.6	GDP (USD million) 2001 1/	58 668
Crude birth rate (per thousand people) 2000 1/	34	Average annual rate of growth of GDP 2/	
Crude death rate (per thousand people) 2000 1/	8	1980-1990	6.8
Infant mortality rate (per thousand live births) 2000 1/	85	1990-2000	4.4
Life expectancy at birth (years) 2000 1/	63	Sectoral distribution of GDP 2001 1/	
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	52.2	% agriculture	25
Poor as % of total rural population 2/	36.9	% industry	23
Total labour force (million) 2001 1/	53.48	% manufacturing	16
Female labour force as % of total 2001 1/	29	% services	52
<b>Education</b>		Consumption 2001 1/	
School enrolment, primary (% gross) 2001 1/	74 a/	General government final consumption expenditure (as % of GDP)	10
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2001 1/	56	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	75
<b>Nutrition</b>		Gross domestic savings (as % of GDP)	15
Daily calorie supply per capita, 1997 3/	2 224	<b>Balance of Payments (USD million)</b>	
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2001 1/	n/a	Merchandise exports 2001 1/	9 242
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2001 1/	n/a	Merchandise imports 2001 1/	10 617
<b>Health</b>		Balance of merchandise trade	-1 375
Health expenditure, total (as % of GDP) 2001 1/	4 a/	Current account balances (USD million)	
Physicians (per thousand people) 1999 1/	1 a/	before official transfers 2001 1/	-4 411
Population using improved water sources (%) 2000 4/	88	after official transfers 2001 1/	-1 112
Population with access to essential drugs (%) 1999 4/	50-79	Foreign direct investment, net 2001 1/	286
Population using adequate sanitation facilities (%) 2000 4/	61	<b>Government Finance</b>	
<b>Agriculture and Food</b>		Overall budget deficit (including grants) (as % of GDP) 2001 1/	-5
Food imports (% of merchandise imports) 2000 1/	14	Total expenditure (% of GDP) 2001 1/	22
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2000 1/	1 392	Total external debt (USD million) 2000 1/	32 019
Food production index (1989-91=100) 2000 1/	144	Present value of debt (as % of GNI) 2000 1/	44
Cereal yield (kg per ha) 2001 1/	2 287	Total debt service (% of exports of goods and services) 2000 1/	26
<b>Land Use</b>		Lending interest rate (%) 2001 1/	n/a
Arable land as % of land area 2000 1/	28	Deposit interest rate (%) 2001 1/	n/a
Forest area as % of total land area 2000 1/	3		
Irrigated land as % of cropland 2000 1/	82		

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

1/ World Bank, *World Development Indicators* database CD ROM 2003

2/ World Bank, *World Development Indicators*, 2002

3/ UNDP, *Human Development Report*, 2000

4/ UNDP, *Human Development Report*, 2002

## LOGICAL FRAMEWORK

Narrative Summary	Verifiable Indicators	Means of Verification	Assumptions/Risks
<p><b>Development Goal</b></p> <p>To eradicate poverty and enhance household food security through sustainable, self-managed agricultural and rural development in a gender-balanced institutional and legal environment</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percentage reduction in rural households below the poverty line</li> <li>• Percentage increase in rural household income, particularly of women</li> <li>• Percentage reduction in the number of landless and near landless households</li> <li>• The degree of rural economy diversification</li> <li>• Increased proportion of women with access to resources, technology and information</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Periodic rural household income and consumption survey</li> <li>• Project mid-term reviews (MTRs) and completion reports (PCRs)</li> <li>• Evaluation of land redistribution programme under the Government's poverty reduction programme</li> <li>• Agricultural sector review reports</li> <li>• Regular gender audits</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Government policy and macroeconomic reforms conducive to agricultural development</li> <li>• Stable political and macroeconomic environment</li> <li>• Effective gender-balanced policies aimed at improving status of women</li> <li>• Sustained improvement in regional security situation</li> <li>• Effective implementation of democratic decentralized governance</li> <li>• Adherence to institutional reforms, land redistribution programme and increased resource allocation to poverty eradication strategy</li> </ul>
<p><b>Project/Programme Objective</b></p> <p>To put in place sustainable, demand-driven partnerships and a replicable agricultural and rural development process that will ensure empowerment of the poor, increased resource allocations to poor households, gender balance and diversification of rural economy, including expansion of rural enterprises and financial system</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effective introduction of decentralized governance</li> <li>• Decentralized institutional reforms with focus on agricultural and rural development</li> <li>• Number of viable and gender-balanced CBOs established</li> <li>• Number of poor households receiving agricultural (rainfed and irrigated) land</li> <li>• Number of poor households, particularly women, undertaking rural enterprises</li> <li>• Increase in number of rural financing institutions</li> <li>• Percentage increase in rural credit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establishment of provincial and local government administration</li> <li>• Country review studies</li> <li>• Studies on the role of women in the rural economy</li> <li>• Agricultural and rural sector study</li> <li>• National budget and policy review</li> <li>• Project M&amp;E reports</li> <li>• Project MTRs and PCRs</li> <li>• State Bank of Pakistan (Central Bank) annual reports</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Government effectively implemented its poverty eradication strategy</li> <li>• Adherence to democratic and decentralized political programme</li> <li>• New projects have gender mainstreaming guidelines, policies and balanced staffing</li> <li>• Increased resource allocation to agriculture and rural sector development</li> <li>• Institutional reform and strengthening to better respond to agriculture and rural development</li> <li>• Decentralized budgeting and</li> </ul>

Narrative Summary	Verifiable Indicators	Means of Verification	Assumptions/Risks
			financial control and management <ul style="list-style-type: none"> <li>• Financial management transparent</li> <li>• Commitment to social reform policies that support women's access to knowledge and resources</li> </ul>
<b>Outputs</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Increased allocation of agricultural land (rainfed and irrigated) to landless and near-landless households and women</li> <li>• Improvement in the productive capacity of poor rural households, particularly women</li> <li>• Improved access to rural financial services</li> <li>• Increased number of gender mainstreaming decision-/policy-makers at all levels               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Engagement of rural households, particularly those headed by women, in off-farm income-generating activities</li> </ul> </li> <li>• Better rural infrastructure</li> <li>• Agriculture and rural institutions and COs developed and accessible to the rural poor, particularly women</li> <li>• Agricultural and rural development policy and social reforms incorporated into the policy dialogue</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Number of landless and near-landless receiving agricultural land, by gender and age</li> <li>• Number of skills development and training programmes carried out for the rural poor, by gender and age</li> <li>• Number of financial institutions involved in agricultural and rural finance</li> <li>• Percentage increase in the volume of finance to agriculture and rural enterprises</li> <li>• Effectiveness of rural institutions in raising agricultural productivity and expanding rural enterprises</li> <li>• Number and type of rural infrastructure developed</li> <li>• Percentage increase in agricultural production</li> <li>• Improved natural resource management</li> <li>• Women involved in training and capacity-building activities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Survey reports of irrigation development and land allocation</li> <li>• Agricultural and rural sector studies</li> <li>• Financial reports of financing institutions</li> <li>• Project M&amp;E reports</li> <li>• Gender audits and gender-specific analytical reports</li> <li>• Project MTRs and PCRs</li> <li>• State Bank of Pakistan annual reports</li> <li>• Annual statistics of agricultural production</li> <li>• Annual gender audits</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Macroeconomic, policy and political environment conducive to investment in agriculture and rural sector</li> <li>• Incentive policy framework put in place for rural financial services expansion</li> <li>• Administrative and institutional reforms consistent with decentralized governance</li> <li>• Government policies support gender development and encourage the participation of women leaders in local and village decision-making processes and institutions</li> <li>• National and regional security assured</li> </ul>

### STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS

Country	Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats
Islamic Republic of Pakistan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pakistan has good agricultural land and a good water-resource base that can be exploited for irrigation</li> <li>• The irrigation systems have been extensively developed and can be better utilized</li> <li>• The rangelands are also extensive but will require improved management</li> <li>• 64% of the population live in the rural areas, suggesting that labour may not constitute a major constraint for agricultural development</li> <li>• Women play a major role in agriculture and livestock activities and other household income-generating activities</li> <li>• Government has undertaken positive policy reforms with IMF and has kept to their effective implementation</li> <li>• Government has put in place a forward-looking poverty eradication strategy</li> <li>• Decentralized governance is to be put in place</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Major political reforms are ongoing and necessary structures may not be in place until early 2003</li> <li>• Untested new political structure and administration</li> <li>• Unemployment is high, at close to 20%. This, if not addressed, may create political instability</li> <li>• Low level of literacy may limit implementation capacity and investment opportunities</li> <li>• Agricultural and financing institutions and allocation of irrigated land resources are biased against smallholders and this may limit full exploitation of smallholder agricultural/rural potentials necessary to address rural poverty, estimated at over 32%</li> <li>• CBOs and NGOs vary in weakness and strength and this may hinder the development of community-driven poverty eradication programmes</li> <li>• Role of women in the economy is not fully exploited or acknowledged</li> <li>• No policies for upland reform and an overall weak policy on land development for agriculture; and no defined strategies for each of the rainfed, irrigated, mountainous and coastal areas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Government has undertaken economic reforms that will improve economic growth, increase employment opportunities and encourage external investment in all sectors that have been opened up</li> <li>• Ongoing political reforms will increase civil-society participation in economic and political decision-making process</li> <li>• Public enterprise reforms now being actively implemented will improve revenue base of Government while reducing budgetary burden. This will make more resources available for poverty alleviation</li> <li>• Government has established good relations with external financiers and donors, which will enhance external resource flows and stimulate exchanges of technical experience</li> <li>• Government is in the process of finalizing poverty eradication strategy, which includes policies and programmes for revitalizing smallholder agriculture and rural development</li> <li>• Development strategy gives necessary attention to improved education</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Political stability is yet to be proved</li> <li>• Regional security deterioration, particularly increased tension with India, may constitute a major hold-up to economic development and poverty eradication</li> <li>• Drought and environmental degradation may constrain smallholder agricultural development</li> <li>• Deteriorating external relations may derail social, political and economic programmes</li> <li>• Lack of gender balance</li> </ul>

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

1. **Corporate and regional strategic thrusts.** The orientation and basic elements of the Pakistan country strategy correspond closely to IFAD's current corporate strategy. The fundamental elements of the Pakistan country strategy, which constitute key links to the corporate strategy, are:

- higher levels of beneficiary participation through development of, and support to, local institutions and grass-roots organizations;
- continued focus on gender issues in agricultural production and local organizations; and
- development of rural on- and off-farm employment for the rural poor.

2. The country strategy for Pakistan is also linked to its strategy for the region as a whole in the areas of community mobilization and organization, promotion of rural enterprises to diversify the income sources of poor rural households, and expansion of rural financial services. The country strategy also includes helping poor rural people to cope with natural resource constraints and socio-economic limitations, and proposes to concentrate its activities in the marginal and uplands where most of the poor live. The strategy gives priority to area-based projects, particularly in the tribal areas, drought and erosion-prone regions subject to degradation, and irrigable areas where there is good potential for allocating land to landless and near landless people. Land reforms and redistribution will be placed on the Government's policy agenda, and efforts will be pursued to empower women and enhance their abilities as a means of achieving social reform and agricultural/rural development. An important regional strategy, which will be also be pursued in Pakistan relates to replicating project ideas that have contributed to eradicating rural poverty.

3. **Cross-cutting concerns** that IFAD debated at the international level have been reflected in the strategy. The Pakistan country strategy is closely aligned to the programme of action issuing from the 1995 Conference on Hunger and Poverty as it seeks to favour the promotion of civil society and direct beneficiary participation in decision-making processes<sup>1</sup>. The country strategy focuses on the participatory management of natural resources in general, and helps to protect scarce soil and water resources and to halt desertification in arid, semi-arid and sub-humid areas resulting from climatic and human activities<sup>2</sup>. The approaches to helping rural women and addressing gender issues follow IFAD's policies and inputs to various forums, including the Fourth World Conference on Women held in Beijing, People's Republic of China, in September 1995.

---

<sup>1</sup> "Conference on Hunger and Poverty: The Implications of its Programme of Action on IFAD Policies and Operations", Fifty-Eighth Session of the IFAD Executive Board, September 1996.

<sup>2</sup> Definition of desertification agreed at the 1992 Earth Summit and adopted by the United Nations Convention to Combat Desertification.

**ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT**

<b>Donor/Agency</b>	<b>Nature of Project/Programme</b>	<b>Project/Programme Coverage</b>	<b>Status</b>	<b>Complementarity/Synergy Potential</b>
<b>IMF/World Bank</b>	Macroeconomic stability programme	National – agricultural, financial and industrial sectors, public enterprises, private sector	Ongoing	Economic growth will impact on rural employment, macro policy in financial sector will influence rural financial services, and action on agricultural subsidy and on privatization will have budgetary impacts with implications for resource allocation to smallholder development and poverty eradication programme. IFAD will therefore collaborate with World Bank/IMF on policy dialogue and programme designs
<b>IMF</b>	Poverty reduction and growth facility	National – social services and infrastructure financing	Ongoing	Social and rural infrastructure financing – credit will complement IFAD support to rural infrastructure and rural financial services, which are major elements of all IFAD projects in Pakistan
<b>World Bank</b>	Pakistan Poverty Alleviation Fund	National – provides microcredit	Ongoing	Complementarity in policies and institutional framework will be sought
<b>AsDB</b>	Water resources management – development of new irrigation, rehabilitation of irrigation schemes	National – but mainly concentrating on Punjab and Sind provinces	Ongoing	Collaboration, including possible cofinancing, foreseen in the third project – Irrigation Development Project in Baluchistan
	Agricultural development and range management	National – rainfed and range management	Ongoing	Collaboration also expected in institutional reforms and strengthening, which cut across all IFAD interventions in Pakistan
<b>World Bank</b>	On-farm water management	Covering the four provinces of Pakistan	Ongoing	IFAD irrigation activities will be coordinated with efforts in areas of policy and institutions
<b>German Credit Institution for Reconstruction/Bank of Khyber</b>	Small business finance/microfinance	NWFP	Ongoing	Collaboration foreseen in rural financial services incorporated into IFAD programmes, particularly in NWFP



**FACTS ABOUT POVERTY IN PAKISTAN**

An analysis of poverty by socio-economic group reveals the following facts about poverty in Pakistan:

1. Poverty in Pakistan remained fairly stable during the 1990s, from 29.3% in 1993-94 to 32.2% in 1998-99.
2. Poverty is considerably higher in the rural areas compared with the towns and cities. According to calculations by FBS based on PIHS data, the poverty incidence in 1998-99 was 36.3% for rural areas and 22.4% for urban areas. Poverty incidences vary significantly among provinces. NWFP has the highest rural and urban poverty, followed by Punjab.
3. Poverty is closely related to lack of basic needs, especially education and cultivable land.
4. The poor have a higher dependency ratio. Households with a large number of children, and a single income-earning member, are more likely to be poor. On average, poor families have almost five members of less than 18 years of age, while the corresponding number for non-poor families is three. A poor woman will give birth to five children on average, compared to four for a non-poor woman.
5. More than one third of poor households are headed by aged persons who are dependent on transfer incomes, such as pensions and other forms of social support.
6. Education is the most important factor that distinguishes the poor from the non-poor. The percentage of literate household heads is 27% in poor households, while the corresponding figure for non-poor households is 52%.
7. The poor are also characterized by relatively limited access to health-related infrastructure such as sanitation. Some 76% of the poor live in households with no flush toilet, compared to 53% of the non-poor. The poor are also less likely to have access to electricity and gas connections; access to electricity and gas has been estimated at 75% and 24% for the poor and non-poor, respectively.
8. Relatively poor communities also seem to have less access to health facilities and immunization. In poor households, 45% of children aged one to five years have been fully immunized compared to 58% in non-poor households.
9. Poverty is (relatively) higher when heads of household are unskilled agricultural workers engaged in services, transport, production and sales occupations.
10. The non-poor own 0.84 acres of cultivable land per capita, while the poor own only 0.27 acres per capita. In addition, the poor are less able to diversify their agricultural production and are thus more susceptible to economic shocks.

Source: Pakistan, I-PRSP, p.6