

a

FIDA

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Junta Ejecutiva – 80º período de sesiones

Roma, 17 y 18 de diciembre de 2003

**INFORME DEL GRUPO SOBRE EL
SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS BASADO EN LOS RESULTADOS**

1. El 12 de septiembre de 2003, se convino (mediante el documento EB 2003/79/C.R.P.3) en crear un grupo oficioso de la Junta Ejecutiva sobre el sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS), cuya composición se establecería de acuerdo con los Coordinadores. El grupo colaboraría con el FIDA en el examen del texto descriptivo del anexo I del documento EB 2003/79/R.2 (sobre las directrices operacionales para la evaluación de los resultados en el marco sectorial para el desarrollo rural), a fin de asegurarse de que esté de conformidad con las políticas del FIDA aprobadas y la experiencia acumulada por el FIDA sobre el impacto conseguido por los diferentes factores institucionales y de políticas en la reducción sostenible de la pobreza. También se decidió que se presentaría a la Junta Ejecutiva en diciembre de 2003 un informe sobre los progresos realizados, junto con cualquier recomendación de cambio posible.

2. El grupo oficioso sobre el PBAS, integrado por los Directores Ejecutivos por la Argentina, el Camerún, el Canadá, los Estados Unidos de América, la India, Italia, Nigeria, los Países Bajos y Venezuela, se reunió bajo la presidencia del Vicepresidente del FIDA el 10 de noviembre, el 8 y el 12 de diciembre (en parte por teleconferencia) y el 16 de diciembre, para examinar el anexo I del documento EB 2003/79/R.2 (“Estructura y aplicación de un sistema de asignación de recursos basado en los resultados en el FIDA”).

3. El resultado de este proceso es el anexo I revisado adjunto.

Recomendación

4. Se invita a la Junta Ejecutiva a que apruebe la labor del grupo oficioso sobre el PBAS recogida en el anexo I revisado adjunto. Una vez aprobado, este anexo se integrará en el documento EB 2003/79/R.2/Rev.1, que la Junta aprobó en su período de sesiones de septiembre de 2003.

**MARCO SECTORIAL PARA EL DESARROLLO RURAL: FACTORES DESTACADOS
Y PRINCIPALES INDICADORES**

I. INTRODUCCIÓN

1. En el marco del PBAS, las asignaciones a los países estarán altamente condicionadas por las evaluaciones de la medida en que cada país consigue establecer un marco institucional y de políticas que favorezca la reducción sostenida de la pobreza rural. El objetivo del sistema es actuar atendiendo a las diferencias de los resultados, por lo que las asignaciones dependerán de los resultados *relativos* de los países. Para que el sistema funcione de un modo uniforme y transparente, estas evaluaciones se basarán en criterios claros y comunes.

2. Basándose en los documentos de políticas existentes, en las normas internacionales que se van perfilando sobre las mejores prácticas de desarrollo rural sostenible y en las prácticas vigentes en el FIDA, el Fondo ha elaborado los siguientes criterios como punto de partida para unas directrices detalladas, destinadas al personal del FIDA que debe realizar las evaluaciones de los resultados sectoriales. Estos criterios serán revisados regularmente para determinar su pertinencia (entre otras cosas, respecto del conjunto particular de problemas y mejores prácticas en cada una de las regiones en que opera el FIDA) y su viabilidad práctica. En el cuadro que figura más adelante se expone de forma resumida los sectores de la evaluación institucional y de políticas que se incluirán en la casilla correspondiente al marco sectorial para el desarrollo rural del PBAS del Fondo.

3. Reforzar la capacidad de los pobres de las zonas rurales y sus organizaciones es uno de los objetivos fundamentales de todos los esfuerzos destinados a conseguir que los pobres salgan de la pobreza. Se consideran dos indicadores: el marco jurídico y de políticas de las organizaciones rurales y el diálogo entre el gobierno y las organizaciones rurales. Si son capaces de organizarse en grupos que representen sus intereses, los pobres de las zonas rurales tendrán más probabilidades de realizar su potencial y estarán en mejores condiciones de establecer relaciones comerciales equitativas con intermediarios del mercado del sector privado, de obtener acceso a los servicios gubernamentales y de beneficiarse de ellos. También es más probable que puedan pedir cuentas a las instituciones públicas sobre el modo en que aplican las leyes y reglamentos, los gastos que efectúan a nivel local y los servicios que prestan a la población rural. La medida en que el gobierno apoye la creación de condiciones que permitan a los pobres crear sus propias organizaciones rurales se considera un indicador de su compromiso con una buena gestión pública.

4. Uno de los factores más importantes que contribuyen a perpetuar la pobreza es el acceso insuficiente a los recursos naturales y la tecnología; por consiguiente, el fomento de un acceso más equitativo de las poblaciones rurales pobres a la tierra, al agua para la agricultura y a los servicios de investigación y extensión agrícolas configuran los tres indicadores principales del marco sectorial. Los intentos de aumentar la productividad no tendrán éxito si no van acompañados de la mejora del acceso a los mercados y los servicios financieros. Los indicadores en este sector se refieren a las condiciones necesarias para que puedan crearse servicios financieros rurales, un clima favorable a la inversión en actividades comerciales rurales y las políticas oficiales relativas al acceso a los mercados de insumos y productos agrícolas. El género es una cuestión transversal que se tiene en cuenta en cada uno de los tres indicadores relativos al acceso a los recursos naturales productivos y la tecnología; no obstante, se han incluido otros dos indicadores relacionados específicamente con el género: el acceso a la educación en las zonas rurales —que se considera una condición previa indispensable para la potenciación de la mujer— y la representación de las mujeres. Las cuestiones relativas a la gestión de los recursos públicos y la responsabilización se consideran bajo los epígrafes de la asignación y la gestión de recursos públicos para el desarrollo rural, y de la responsabilización, transparencia y corrupción en las zonas rurales. La descentralización de la autoridad y la responsabilidad en lo tocante a las funciones públicas, y la transparencia en la adopción de decisiones y la divulgación de información, mejoran la responsabilización de las autoridades y de los funcionarios públicos locales.

ANEXO I

Es probable que un grado elevado de responsabilización y transparencia ponga freno a la corrupción o al abuso de los cargos públicos en beneficio propio. En el anexo 4 se describe la manera en que se trata en el PBAS la cuestión de la buena gestión pública.

Puntuación de la evaluación institucional y de políticas por sectores

Grupo	Indicador/posible indicador secundario
A. Reforzar la capacidad de los pobres de las zonas rurales y sus organizaciones	
i)	Marco jurídico y de políticas de las organizaciones rurales
ii)	Dialogo entre el gobierno y las organizaciones rurales
B. Ampliar el acceso equitativo a los recursos naturales productivos y a la tecnología	
i)	Acceso a la tierra
ii)	Acceso al agua para la agricultura
iii)	Acceso a los servicios de investigación y extensión agrícolas
C. Aumentar el acceso a los servicios financieros y los mercados	
i)	Condiciones propicias para fomentar los servicios financieros rurales
ii)	Clima de inversión para las empresas rurales
iii)	Acceso a los mercados de insumos y productos agrícolas
D. Cuestiones de género	
i)	Acceso a la educación en las zonas rurales
ii)	Representación
E. Gestión de los recursos públicos y responsabilización	
i)	Asignación y gestión de los recursos públicos para el desarrollo rural
ii)	Responsabilización, transparencia y corrupción en las zonas rurales

5. La evaluación institucional y de políticas por sectores evalúa la calidad del marco institucional y de políticas rurales **actual** de un país. Se entiende por “calidad” el grado en que ese marco es propicio al fomento de la reducción de la pobreza rural y a la utilización eficaz de la asistencia para el desarrollo rural. Se evalúan 12 cuestiones —cada una de las cuales tiene igual importancia en la calificación general— agrupadas en cinco categorías, como puede verse en el cuadro sinóptico *supra*, aunque las distinciones entre las categorías no son rigurosas. Habrá que considerar cada aspecto de la política a la luz de su impacto en el crecimiento económico y en la reducción de la pobreza rural. Se calificará a los países conforme a su **situación actual** en lo que respecta a estas directrices. Hay que evaluar los países fundándose en sus **políticas observables actualmente**, no en la cantidad de mejoras desde el año anterior ni en los propósitos de cambios futuros, a menos que éstos ya estén prácticamente en vigor. En cuanto a los criterios multidimensionales, en la reseña habrá que facilitar una calificación de cada dimensión, junto con su justificación. Los indicadores objetivos de los resultados económicos deberán utilizarse para conformar los juicios acerca de la eficacia de las políticas e instituciones pertinentes y para fomentar comparaciones entre los países. Se determinarán indicadores para detectar en qué esferas las realizaciones de cada país se hallan considerablemente por debajo de los valores de referencia transnacionales pertinentes. Además, se ofrecerán indicaciones adicionales para ayudar a responder a preguntas concretas.

ANEXO I

La escala de calificaciones comprende de 6 (alta) a 1 (baja):

- 6 – bueno durante un período largo
- 5 – bueno
- 4 – moderadamente satisfactorio
- 3 – moderadamente insatisfactorio
- 2 – insatisfactorio
- 1 – insatisfactorio durante un período largo

La calificación “5” corresponde a una situación buena en la actualidad. Si este nivel se ha mantenido durante tres o más años, debe calificarse el marco con “6”, por haberse demostrado un empeño y apoyo demostrados a la política. De modo similar, la calificación “2” representa una situación plenamente insatisfactoria en la actualidad. La calificación “1” significa que este bajo nivel ha persistido durante tres o más años y, por consiguiente, es probable que los problemas consiguientes estén más arraigados y sean mucho más difíciles de solucionar.

II. INDICADORES DETALLADOS

A. Reforzar la capacidad de los pobres en las zonas rurales y sus organizaciones

i) Marco jurídico y de políticas de las organizaciones rurales

El indicador principal evalúa en qué medida el gobierno ha instaurado un marco jurídico y de políticas que permita a los pobres de las zonas rurales organizarse en grupos autónomos, asociaciones u otras modalidades de acción colectiva y, a las organizaciones rurales, formarse y actuar sin trabas. El indicador secundario mide en qué grado existen realmente organizaciones rurales eficaces.

Directrices para la evaluación

	<i>Descripción</i>
<i>Puntuación 6</i>	Bueno durante tres años.
<i>Puntuación 5</i>	El gobierno proporciona un apoyo político y jurídico activo al establecimiento de condiciones propicias a la creación de organizaciones de pobres de las zonas rurales. El proceso de registro de una organización rural es rápido y sencillo. El gobierno no se inmiscuye en el funcionamiento de las organizaciones. Gracias a ello, la población rural está bien organizada (en asociaciones, sindicatos, cooperativas, etc.) y estas organizaciones defienden bien las necesidades económicas de los pobres de las zonas rurales.
<i>Puntuación 4</i>	El gobierno quizás se esfuerce en crear condiciones propicias al establecimiento de organizaciones de pobres de las zonas rurales y apoye las actividades de las ONG y otras entidades con esta finalidad. No obstante, se podría hacer más, ya que varios sectores de la población rural todavía no son capaces de organizarse, o bien las organizaciones existentes son débiles por falta de acceso a oportunidades de creación de capacidad. El proceso de registro de una organización rural es relativamente fácil pero lleva tiempo y no es automático. En algunos sectores o actividades pueden producirse injerencias políticas en la labor autónoma de las organizaciones, pero en general se trata de entidades afianzadas reconocidas por la ley y capaces de funcionar con un alto grado de independencia.
<i>Puntuación 3</i>	Aunque el gobierno no se oponga oficialmente a la existencia de organizaciones de pobres de las zonas rurales, no hace nada para crear las condiciones que faciliten su desarrollo. El proceso de registro de las organizaciones rurales suele ser difícil (lento, burocrático y costoso). Existen algunas organizaciones rurales, pero son débiles y sólo representan a una minoría de la población rural. Esta puntuación puede atribuirse también cuando el proceso de registro es fácil y barato, pero las injerencias políticas no permiten a las organizaciones trabajar con independencia.
<i>Puntuación 2</i>	El gobierno adopta medidas para dificultar el que los pobres de las zonas rurales organicen o refuercen su representación. Como consecuencia de ello, existen muy pocas oportunidades para la creación o el funcionamiento de organizaciones no gubernamentales (ONG) rurales independientes y responsables, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de agricultores, cooperativas, sindicatos, etc. Las agrupaciones rurales existentes pueden haber sido creadas por el gobierno con la finalidad exclusiva de desempeñar un papel pasivo como receptores de los servicios proporcionados por éste.
<i>Puntuación 1</i>	Insatisfactorio durante tres años.

ii) Diálogo entre el gobierno y las organizaciones rurales

El indicador principal evalúa la existencia de una estructura institucional o foro de diálogo entre el gobierno y las organizaciones rurales y si los pobres de las zonas rurales pueden entablar un diálogo con el gobierno o hacer presión sobre los representantes oficiales y expresar sus preocupaciones y prioridades en lo que respecta a las cuestiones que son cruciales para sus medios de subsistencia. El indicador secundario evalúe la índole consultiva de la estructura o foro, tal como se refleja en la frecuencia de las consultas, y el carácter participativo del proceso, a partir del total de representantes o portavoces locales en el foro. Toma en consideración si el gobierno es receptivo a las preocupaciones de las poblaciones rurales pobres, si tiene en cuenta sus opiniones al elaborar el marco de políticas, estratégico y de inversiones para el sector y si contribuye a crear un entorno propicio para este intercambio.

Directrices para la evaluación

	<i>Descripción</i>
Puntuación 6	Bueno durante tres años.
Puntuación 5	Existen procedimientos políticos bien establecidos para que las organizaciones rurales entablen un diálogo con las autoridades políticas a todos los niveles y, gracias a ese diálogo, el gobierno tiene en cuenta las opiniones de dichas organizaciones y con frecuencia toma medidas al respecto. Las organizaciones rurales pueden presionar al gobierno; los representantes del sector rural son capaces de participar en los órganos estatales competentes (ejecutivos y asesores), y hay oportunidades de proceder a un intercambio regular entre el gobierno y los representantes del sector rural.
Puntuación 4	Existe un procedimiento para que las organizaciones rurales puedan entablar un diálogo con el gobierno, o para presionarlo e influir en los procesos de formulación de políticas y preparación de programas; pero ese procedimiento es inestable (por ejemplo, varía con el ciclo electoral o los cambios en el gobierno) y las oportunidades de las organizaciones rurales de participar y ejercer influencia pueden variar de un año a otro, o de un Estado a otro.
Puntuación 3	No existe un procedimiento directo o transparente gracias al cual las organizaciones rurales entablen un diálogo con el gobierno: en la medida en que hay posibilidades de diálogo, éste es ocasional y de carácter formal, y la influencia sustantiva de las organizaciones en las cuestiones debatidas es limitada o inexistente. Aunque las organizaciones de los pobres pueden participar en comités locales de desarrollo, no están en condiciones de desempeñar ninguna función en los órganos nacionales de formulación de políticas. Las oportunidades de representación rural en el gobierno son muy escasas y existe un prejuicio general contra las organizaciones rurales, que tienen escaso poder político.
Puntuación 2	No existe un procedimiento para que las organizaciones rurales entablen un diálogo con el gobierno, ni posibilidad de que exista. Las organizaciones rurales no son capaces de presionar al gobierno; los representantes del sector rural no pueden representarse a sí mismos en los organismos que se encargan de la formulación de las políticas o del desarrollo, y no hay ningún procedimiento que permita un intercambio regular entre el gobierno y los representantes del sector rural.
Puntuación 1	Insatisfactorio durante tres años.

B. Ampliar el acceso equitativo a los recursos naturales productivos y a la tecnología

i) Acceso a la tierra

El indicador principal evalúa la existencia de un marco institucional, jurídico y de mercado para una tenencia segura de la tierra. El indicador secundario evalúa el procedimiento vigente para la adquisición de tierras y la accesibilidad por parte de todos a los recursos tanto de propiedad personal como colectiva, y si los pobres de las zonas rurales pueden beneficiarse de ellos para tener un acceso seguro a las tierras. Este indicador también evalúa la existencia de un marco jurídico o institucional o de instrumentos prácticos que promuevan un acceso parejo de los hombres y las mujeres a los recursos naturales.

Directrices para la evaluación

	<i>Descripción</i>
<i>Puntuación 6</i>	Bueno durante tres años.
<i>Puntuación 5</i>	Los hogares rurales pobres, con inclusión de las mujeres, los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables, tienen a su disposición una serie de mecanismos de acceso a la tierra, y de ordinario este acceso es seguro. La ley garantiza derechos seguros, equitativos y aplicables a los pobres de ambos sexos. Cuando es aplicable, la mayoría de las explotaciones disponen de títulos de propiedad o están registradas. Los mercados de tierras (la compra, venta y arrendamiento libres de tierras privadas) funcionan eficazmente y los pobres de las zonas rurales los utilizan. El gobierno aplica una política clara y equitativa de asignación y gestión de los recursos de propiedad común.
<i>Puntuación 4</i>	La mayoría de los hogares rurales pobres, con inclusión de las mujeres, los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables, gozan de acceso a la tierra. Este acceso es, por lo general, seguro. Cuando procede, es práctica común conceder títulos de propiedad de la tierra y registrarlos. Los mercados de tierras (la compra, la venta y el arrendamiento libres de tierras privadas) funcionan en cierta medida y las pobres de las zonas rurales los utilizan. El Gobierno hace esfuerzos concretos para mejorar la gestión y la asignación de los recursos de propiedad común.
<i>Puntuación 3</i>	La mayoría de los hogares rurales pobres tienen acceso a un poco de tierra, aunque con frecuencia dicho acceso es poco seguro. A menudo grupos vulnerables, como las mujeres y los pueblos indígenas, no gozan del mismo acceso a la tierra que otros grupos pobres. Cuando procede, la propiedad de la tierra a veces se registra. Por lo general, los arrendamientos rústicos no se registran, o bien los contratos han caducado. La política del gobierno en relación con los recursos de propiedad común es vaga y poco clara, y en gran parte no se aplica.
<i>Puntuación 2</i>	De ordinario, los hogares rurales pobres carecen de acceso a la tierra o, en el mejor de los casos, su acceso es inseguro. La ley no les reconoce formalmente sus derechos de propiedad (o si los reconoce, la ley correspondiente no se aplica), o bien es fácil derogar o reducir estos derechos; y no es probable que los pobres dispongan de un título de propiedad registrado de sus tierras (cuando sea aplicable). Los mercados estructurados de tierras son inaccesibles para la población rural pobre y los mercados no estructurados no existen o tienen un alcance limitado. La igualdad de derechos entre mujeres y hombres no es un principio declarado de derecho y la ley no proclama la ilicitud de cualquier acto consuetudinario que prive a las mujeres de sus derechos. La mayoría de los recursos de propiedad común son de acceso libre.
<i>Puntuación 1</i>	Insatisfactorio durante tres años.

ii) Acceso al agua para la agricultura

Este indicador principal evalúa si el marco institucional y de políticas permite de manera adecuadamente definida a los pobres de las zonas rurales, por una parte, gozar de derechos equitativos de uso de los recursos hídricos para la agricultura y, por la otra, participar en la gestión de esos recursos.

Directrices para la evaluación

	<i>Descripción</i>
Puntuación 6	Bueno durante tres años.
Puntuación 5	El gobierno aplica activamente una estrategia clara y equitativa de ordenación de los recursos hídricos, que reconoce los imperativos de la utilización del agua en la agricultura, y del fomento y la gestión participativos del riego, por conducto de instituciones representativas de los regantes y apoya activamente los planes administrados por los agricultores. Existe un marco jurídico adecuado que regula el establecimiento, el mandato y las actividades de las instituciones representativas de regantes, que el gobierno promueve y aplica activamente. La representación de las mujeres del sector rural en estas instituciones es proporcional a la de los hombres. Existe un sistema claro y equitativo de fijación de precios para el uso agrícola del agua por la población rural. La recaudación de las tasas se efectúa de manera justa y transparente.
Puntuación 4	El gobierno cuenta con una estrategia de ordenación de los recursos hídricos que prevé un marco integrado para la asignación equitativa de dichos recursos, y ha hecho esfuerzos importantes por mejorar la gestión y la asignación de los mencionados recursos a fin de reducir la pobreza rural. El gobierno ha diseñado y adoptado políticas claras y transparentes para el fomento y la gestión participativos del riego y apoya los sistemas administrados por los agricultores. Se han creado instituciones representativas de los regantes, pero no todas funcionan bien debido a problemas de gestión o de buen gobierno local. Las mujeres están bien representadas en estas instituciones, pero proporcionalmente siempre menos que los hombres. Existe un sistema equitativo de fijación de precios para el abastecimiento de agua para fines agrícolas a los pobres de las zonas rurales que cubre los costos de funcionamiento y mantenimiento.
Puntuación 3:	El gobierno dispone quizá de una estrategia de ordenación de los recursos hídricos, pero no la utiliza de modo efectivo para gestionar la asignación de dichos recursos. La política relativa a los métodos participativos de fomento y gestión del riego, a las instituciones representativas que regulan el agua para la agricultura y a la asignación equitativa de recursos hídricos es vaga y carece de transparencia. Existen algunas instituciones de este tipo, pero las mujeres no están suficientemente representadas en ellas; y, aunque quizá gocen de personalidad jurídica, no funcionan con eficacia porque la reglamentación es inadecuada. Puede que exista un sistema de fijación de precios en el sector del suministro de agua para la agricultura a las poblaciones rurales pobres, pero es poco equitativo o insuficiente para cubrir los costos de funcionamiento y mantenimiento.
Puntuación 2	La política oficial (o el DELP, en su caso) no hace hincapié en la necesidad de una asignación equitativa de los recursos hídricos para la agricultura. No existe ninguna política sobre el fomento y la gestión participativos del riego, y el gobierno no apoya los planes gestionados por los agricultores. No existen asociaciones de regantes ni autoridades que regulen la utilización participativa de las cuencas de captación o, cuando existen, tales autoridades no tienen personalidad jurídica. Además, dichas entidades no representan adecuadamente a los pobres del medio rural en la planificación del aprovechamiento de las cuencas de captación, la asignación del agua y su ordenación. No existe ninguna política o estrategia de ordenación de los recursos hídricos o, si existe, no reconoce suficientemente la importancia del agua para la agricultura. No existe una política de precios para el suministro de agua a las poblaciones rurales pobres. Las mujeres están particularmente discriminadas en el acceso al agua de riego y pocas veces están representadas en las instituciones de regantes.
Puntuación 1	Insatisfactorio durante tres años.

iii) Acceso a los servicios de investigación y extensión agrícolas

Este indicador principal sirve para determinar la medida en que el sistema de investigación y extensión agrícolas es accesible a los agricultores pobres, incluidas las mujeres, y es receptivo a sus necesidades y prioridades.

Directrices para la evaluación

	<i>Descripción</i>
<i>Puntuación 6</i>	Bueno durante tres años.
<i>Puntuación 5</i>	El gobierno alienta el desarrollo de servicios de investigación y extensión complementarios y pluralistas en los que distintos agentes no gubernamentales desempeñan un papel importante, tanto en la prestación de servicios como en la contribución a la formulación de políticas de investigación y extensión. Las organizaciones locales de agricultores intervienen en la fijación de prioridades para las actividades de investigación y extensión agrícolas y el sistema de extensión es eficaz y llega adecuadamente a los agricultores pobres. El gobierno cuenta con políticas, estrategias y mecanismos destinados concretamente a garantizar la igualdad de acceso de las agricultoras a los servicios de extensión (públicos o privados).
<i>Puntuación 4</i>	Mediante actividades públicas de investigación y extensión agrícolas se han desplegado importantes esfuerzos para mejorar la participación de los agricultores pobres en la fijación de prioridades y la asignación de fondos y el gobierno apoya planteamientos directos impulsados por la demanda y pluralistas (comprendidas, por ejemplo, la contratación en el exterior o la privatización de algunas actividades de investigación y extensión agrícolas); se ha mejorado el sistema de extensión para hacerlo accesible a los agricultores pobres. El gobierno cuenta con políticas, estrategias y mecanismos de algún tipo destinados a garantizar la igualdad de acceso de las agricultoras a los servicios de extensión (públicos o privados).
<i>Puntuación 3</i>	El sistema de investigación y extensión agrícolas es deficiente y no se ocupa de las necesidades de los agricultores pobres. Aunque ha habido algunos intentos de mejorar la participación de los agricultores pobres en la fijación de prioridades y la asignación de fondos para la investigación y la extensión agrícolas, esto no es suficiente, ni con mucho, para las necesidades actuales de los agricultores pobres. Además, aunque la política declarada del gobierno es que las agricultoras deben gozar de igualdad de acceso a los servicios de extensión (públicos o privados), no hay ninguna estrategia o mecanismo previsto para este fin.
<i>Puntuación 2</i>	Los servicios de extensión son de la incumbencia exclusiva del gobierno, y los agricultores pobres no participan en la determinación de las prioridades ni en el control de los fondos para la investigación y la extensión agrícolas; el sistema de investigación agrícola favorece los cultivos de los agricultores ricos y no opera en los campos de los agricultores pobres. El sistema de extensión agrícola no rinde cuentas a los campesinos pobres y éstos no tienen muchas relaciones con los agentes de extensión. Además, el gobierno no dispone de ninguna estrategia, política o mecanismo para compensar las diferencias de género en el acceso a los servicios de extensión (públicos o privados).
<i>Puntuación 1</i>	Insatisfactorio durante tres años.

∞

C. Aumentar el acceso a los servicios financieros y los mercados

i) Condiciones propicias para fomentar los servicios financieros rurales

Este indicador principal evalúa en qué medida el marco institucional, jurídico y de políticas respalda el desarrollo de un sector financiero rural impulsado por el mercado y basado en consideraciones comerciales, que sea eficiente, equitativo y accesible a las poblaciones de bajos ingresos de las zonas rurales.

Directrices para la evaluación

	<i>Descripción</i>
<i>Puntuación 6</i>	Bueno durante tres años.
<i>Puntuación 5</i>	En los planes de desarrollo del gobierno (comprendidos los DELP) se reconoce plenamente la importancia de un subsector financiero rural que funcione adecuadamente, comprendidos los operadores privados, y que sea muy accesible a los pobres de las zonas rurales. Los encargados de prestar servicios de financiación rural son fundamentalmente los operadores del sector privado. Existe un marco jurídico adecuado para promover y regular las cooperativas rurales de ahorro y crédito, las instituciones de microfinanciación y otros agentes comunitarios. Empiezan a funcionar dispositivos eficaces de inspección y supervisión, de los que forman parte agentes financieros rurales no bancarios. El gobierno toma medidas continuamente para modernizar y simplificar los procedimientos y prácticas jurídicas que obstaculizan y complican las operaciones de las instituciones financieras, bancarias o no bancarias en las zonas rurales.
<i>Puntuación 4</i>	En los planes de desarrollo se reconoce la importante función de los servicios de financiación en el proceso de desarrollo rural y se imparte la adecuada orientación política práctica para mejorar el entorno de las actividades de financiación rural y el acceso a las mismas por parte de los pobres de las zonas rurales. El gobierno reduce decididamente su participación directa en las operaciones de financiación rural, con objeto de que los servicios correspondientes sean prestados en lo fundamental por operadores del sector privado. El gobierno, el banco central y los interesados que representan a los agentes financieros rurales cooperan activamente en el establecimiento de un marco jurídico pertinente y propicio para las operaciones de financiación rural semiestructuradas y no estructuradas, que abarque tanto las actividades de ahorro como las de crédito. El banco central está creando su propia capacidad para regular y supervisar las instituciones financieras no bancarias de mayor tamaño y prestar apoyo al establecimiento de mecanismos alternativos de regulación de los pequeños proveedores locales de servicios financieros.
<i>Puntuación 3</i>	En los planes de desarrollo del Estado se formulan comentarios generales favorables acerca de la importancia de la financiación rural y del acceso a ella por los pobres de las zonas rurales o, muy a menudo, del crédito agrícola; ahora bien, estas observaciones no se plasman en políticas y orientaciones prácticas. La liberalización del sector financiero avanza, pero el gobierno aún atribuye un papel importante a los bancos rurales de propiedad pública y los planes de crédito. Es un hecho cada vez más reconocido que el papel de las operaciones de ahorro y crédito de las instituciones financieras de base local que son propiedad de sus miembros es un elemento esencial de un sistema de financiación rural sostenible y pertinente al que puedan acceder los pobres, pero falta un marco jurídico adecuado para su registro, regulación y supervisión.
<i>Puntuación 2</i>	En las políticas oficiales (comprendidos los DELP) tendentes al desarrollo rural no se reconoce adecuadamente la función de la financiación rural (comprendido el crédito, pero sin limitarse a él) ni el acceso a la misma por parte de los pobres de las zonas rurales. El gobierno no ha hecho nada por liberalizar el mercado financiero rural. El apoyo del gobierno a la financiación rural consiste fundamentalmente en créditos subvencionados. Se hace caso omiso del papel fundamental de las cooperativas, las instituciones de microfinanciación y los proveedores de servicios comunitarios (incluidos los grupos de autoayuda) como intermediarios financieros rurales para llegar hasta los pobres.
<i>Puntuación 1</i>	Insatisfactorio durante tres años.

ii) Clima de inversión para las empresas rurales

Este indicador principal sirve para determinar si el gobierno ha adoptado un marco jurídico, reglamentario y de políticas adecuado que apoye la aparición y el desarrollo de un sector eficiente de empresas rurales privadas; si el procedimiento seguido para establecer empresas agrícolas privadas es sencillo, rápido y transparente, y si el subsector de las empresas agrícolas funciona bien.

Directrices para la evaluación

	<i>Descripción</i>
<i>Puntuación 6</i>	Bueno durante tres años.
<i>Puntuación 5</i>	El gobierno ha hecho todo lo posible por alentar a los comerciantes privados a abrir un negocio, apoyar el desarrollo de pequeñas y medianas empresas (pymes) o fomentar la expansión de mercados liberalizados e impulsados por el sector privado. Los procedimientos de registro de una pyme o una empresa comercial privada son rápidos, sencillos y transparentes, y no es necesario sobornar a funcionarios públicos para registrar una empresa. Se han adoptado las leyes y los reglamentos necesarios para el desarrollo adecuado y eficiente de mercados liberalizados e impulsados por el sector privado, y la mayoría de ellas se aplican como es debido.
<i>Puntuación 4</i>	El gobierno hace lo posible por alentar a los comerciantes privados a abrir un negocio, apoyar el desarrollo de pymes o fomentar la expansión de mercados liberalizados e impulsados por el sector privado, pero hay que esforzarse más porque los mercados liberalizados e impulsados por el sector privado todavía no están suficientemente desarrollados y los procedimientos para registrar una pyme o una empresa comercial privada no son demasiado rápidos, sencillos ni transparentes. Las personas que quieren registrar una empresa han de sobornar a veces a los funcionarios públicos. Se han adoptado la mayoría de las leyes y reglamentos necesarios para el desarrollo adecuado y eficiente de los mercados liberalizados impulsados por el sector privado, pero algunos no se aplican como es debido y los tribunales de comercio son lentos y burocráticos.
<i>Puntuación 3</i>	El gobierno apenas hace esfuerzos por alentar a los comerciantes privados a abrir un negocio, apoyar la creación de pymes o fomentar la expansión de los mercados liberalizados e impulsados por el sector privado. Los procedimientos para el registro de una pyme o una empresa comercial privada son lentos, complicados y costosos. Con frecuencia las personas que desean registrar una empresa se ven obligadas a sobornar a los funcionarios públicos. Muchas de las leyes y reglamentos necesarios para el desarrollo de mercados liberalizados y dirigidos por el sector privado no existen y, cuando existen, muchas veces no se ponen en práctica.
<i>Puntuación 2</i>	El marco institucional y de políticas desalienta en la práctica la aparición de empresas rurales privadas con personalidad jurídica. En particular, los procedimientos de registro de las pymes o los negocios comerciales privados son extremadamente lentos, burocráticos y costosos. Las solicitudes de registro de una empresa se deniegan frecuentemente, y las personas que desean registrar su empresa se ven obligadas a sobornar a los funcionarios públicos. Se echan en falta muchas de las leyes y reglamentos necesarios para el desarrollo de los mercados liberalizados e impulsados por el sector privado.
<i>Puntuación 1</i>	Insatisfactorio durante tres años.

iii) Acceso a los mercados de insumos y productos agrícolas

Este indicador principal evalúa si el marco institucional, jurídico y de políticas respalda el desarrollo y la liberalización de mercados agrícolas de insumos y productos basados en consideraciones comerciales, que actúan en un entorno liberalizado e impulsado por el sector privado, son funcionalmente eficientes y equitativos, y accesibles a los pequeños agricultores.

Directrices para la evaluación

	<i>Descripción</i>
Puntuación 6	Bueno durante tres años.
Puntuación 5	El gobierno ha liberalizado sustancialmente los mercados y suprimido las políticas y prácticas que distorsionan los mercados rurales. En lo fundamental, los mercados de insumos y productos agrícolas no están sometidos al control directo del gobierno, y hay una amplia variedad de proveedores de servicios de mercado capaces. El gobierno aplica un importante programa de desarrollo y rehabilitación de los caminos de acceso a los mercados, y un programa bien definido y suficientemente financiado en apoyo de la capacidad de los productores rurales pobres de acceder a los mercados con más facilidad y en condiciones más equitativas.
Puntuación 4	El gobierno ha hecho esfuerzos significativos para liberalizar los mercados y reducir las políticas y prácticas que distorsionan los mercados rurales. Los mercados se basan ya fundamentalmente en consideraciones comerciales o están en manos del sector privado. El gobierno invierte en el desarrollo y la rehabilitación de los caminos de acceso a los mercados y ha tomado alguna medida (directa o indirecta) en apoyo de la capacidad de los productores rurales pobres de acceder a los mercados con más facilidad y en condiciones más equitativas.
Puntuación 3	El gobierno ha hecho esfuerzos para liberalizar los mercados de insumos y productos agrícolas y los sistemas de comercio, pero sólo hasta cierto punto. El sector privado desempeña una función en ellos, pero el gobierno también interviene con políticas y prácticas que distorsionan los mercados rurales. El gobierno no invierte lo suficiente (en comparación con lo que podría hacer) en la construcción y rehabilitación de los caminos de acceso a los mercados, y hace poco o nada por apoyar la capacidad de los productores rurales pobres de acceder a los mercados con más facilidad y en condiciones más equitativas.
Puntuación 2	El gobierno no ha hecho esfuerzos por liberalizar los mercados agrícolas y suprimir las políticas y prácticas que distorsionan los mercados rurales. Monopoliza la mayoría o todos los mercados de insumos y productos agrícolas, a menudo a precios fijos. El programa de carreteras del gobierno atribuye poca importancia a la construcción y rehabilitación de los caminos de acceso a los mercados, y sus políticas no están destinadas a promover la aparición de mercados impulsados por el sector privado.
Puntuación 1	Insatisfactorio durante tres años.

D. Cuestiones de género

Las consideraciones de género son cuestiones transversales que afectan a la mayoría de los indicadores, sobre todo a los referentes al acceso a los recursos naturales productivos y la tecnología, así como a la educación y la formación.

i) Acceso a la educación en las zonas rurales

Este indicador principal sirve para determinar la medida en que el país ha establecido leyes, políticas, instituciones, instrumentos y prácticas que fomentan la igualdad de acceso de los jóvenes de uno u otro sexo a la educación en las zonas rurales.

Directrices para la evaluación

	<i>Descripción</i>
Puntuación 6	Bueno durante tres años.
Puntuación 5	El gobierno aplica una política específica, con estrategias, mecanismos e incentivos complementarios, para garantizar la igualdad de participación de niños y niñas en la enseñanza primaria y secundaria. Ha emprendido activamente campañas en favor de la educación de las niñas. Las tasas de matriculación de niños y niñas en la enseñanza primaria y secundaria son equiparables.
Puntuación 4	El gobierno tiene una política específica y algunos mecanismos, incentivos y estrategias complementarios para promover la participación pareja de niños y niñas en la enseñanza primaria y secundaria. Ha llevado a cabo algunas campañas de información acerca de la importancia de la educación de las niñas. La relación hembras-varones en la tasa de matriculación neta en la enseñanza primaria está situada entre el 90% y el 100%, mientras que la relativa a la enseñanza secundaria es inferior al 70%.
Puntuación 3	El gobierno tiene una política declarada en favor de la igualdad de acceso a la educación en las zonas rurales, pero pocas estrategias, mecanismos o incentivos que garanticen la aplicación de esta política. No existe ninguna campaña pública en favor de la educación de las niñas o, si existe, es esporádica. La relación hembras-varones en la tasa de matriculación neta en la enseñanza primaria es superior al 70% pero inferior al 90%.
Puntuación 2	El gobierno no aplica ninguna política para abordar la cuestión de la igualdad de acceso a la educación en las zonas rurales. No hay ninguna estrategia, mecanismo ni incentivo que garantice que niños y niñas puedan cursar por igual la enseñanza primaria y secundaria. Tampoco se ha organizado ninguna campaña pública en favor de la educación de las niñas. La relación hembras-varones en la matriculación neta en enseñanza primaria es inferior al 70%¹.
Puntuación 1	Insatisfactorio durante tres años.

¹ Este indicador se publica anualmente en el *Informe sobre el Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

ii) Representación

Este indicador principal evalúa si en el país se han creado leyes, políticas, instituciones y prácticas que respaldan la potenciación de la mujer; promueven un entorno que favorezca la representación de la mujer en las organizaciones rurales (por ejemplo, asociaciones de agricultores, asociaciones de regantes o cooperativas); reconocen idénticos derechos a los hombres y las mujeres en la adopción de decisiones dentro de sus respectivas organizaciones rurales; garantizan igualdad de derechos en materia de representación entre hombres y mujeres en la adopción de decisiones de carácter local, y eliminan los obstáculos de hecho o de derecho a la afiliación de las mujeres (por ejemplo, los requisitos para poseer tierras, los requisitos en materia de alfabetización, las tasas por concepto de afiliación, etc.).

Directrices para la evaluación

	<i>Descripción</i>
Puntuación 6	Bueno durante tres años.
Puntuación 5	Las leyes facultan a las mujeres para votar y ser elegidas. El gobierno dispone de políticas y mecanismos institucionales para subsanar las diferencias de género existentes en el proceso local de adopción de decisiones y organiza activamente campañas con esta finalidad. Las organizaciones rurales no son discriminatorias y cuentan con mecanismos para promover la participación de las mujeres del sector rural. Las mujeres participan ampliamente en las organizaciones rurales y con frecuencia ocupan cargos directivos en ellas.
Puntuación 4	Las leyes facultan a las mujeres para votar y ser elegidas. El gobierno dispone de algunas políticas y mecanismos institucionales para subsanar las diferencias de género existentes en el proceso local de adopción de decisiones, pero la opinión pública está poco concienciada respecto de la representación femenina. Las organizaciones rurales no son discriminatorias y se ha hecho algún intento de eliminar los obstáculos al ingreso de las mujeres. Las mujeres participan ampliamente en estas organizaciones.
Puntuación 3	Las leyes facultan a las mujeres para votar y ser elegidas. El gobierno ha adoptado algunas políticas destinadas a subsanar las diferencias de género existentes en la representación de hombres y mujeres en el proceso local de adopción de decisiones, pero no dispone de una estrategia sólida ni de un marco institucional o mecanismo de ejecución con esta finalidad. Los estatutos de las organizaciones rurales quizás no discriminen <i>de jure</i> en contra de la representación de las mujeres del sector rural, pero los obstáculos a su ingreso limitan la representación femenina. Aunque el gobierno quizás no se oponga oficialmente a la representación de las mujeres del sector rural, no hace nada para alentarla.
Puntuación 2	Las leyes no facultan a las mujeres para votar o ser elegidas. El gobierno no dispone de ninguna política, marco institucional o campaña de información para subsanar las diferencias de género existentes en la representación de hombres y mujeres en el proceso local de adopción de decisiones. Las mujeres están excluidas de hecho o de derecho de las organizaciones rurales. La representación femenina en las organizaciones rurales es mínima, y la mayor parte de estas organizaciones se componen de hombres o están representadas por hombres. El gobierno no apoya la representación de la mujer en las organizaciones rurales.
Puntuación 1	Insatisfactorio durante tres años.

E. Gestión de los recursos públicos y responsabilización

i) Asignación y gestión de los recursos públicos para el desarrollo rural

El indicador principal evalúa si el gobierno: a) otorga la debida importancia al desarrollo del sector agrícola y rural en su planificación y presupuestación; y ha instaurado políticas, estrategias y programas de inversión bien definidos que ponen debidamente el acento en la reducción de la pobreza rural y que son compatibles entre sí; b) dispone de sistemas de gestión financiera eficaces y transparentes para velar por que los gastos sean eficientes y coherentes con el presupuesto aprobado, y para prever la presentación de informes financieros oportunos, transparentes y fidedignos y la realización de auditorías en idénticas condiciones, y c) asigna con transparencia porcentajes adecuados del presupuesto sectorial y los pone a disposición de las distintas autoridades políticas (nacional, estatal, provincial, de distrito e inferiores, según proceda). En esta evaluación se toma en cuenta la estructura del gobierno (federal o de otra índole).

Directrices para la evaluación

	<i>Descripción</i>
Puntuación 6	Bueno durante tres años.
Puntuación 5	En el plan nacional de desarrollo (o el DELP) y el documento del presupuesto se destaca el importante papel que debe desempeñar el sector del desarrollo agrícola y rural en la reducción de la pobreza y el crecimiento económico; la política o políticas del sector son coherentes con dicho análisis y propugnan un enfoque adecuado para reducir la pobreza rural y promover un crecimiento amplio y bien repartido. Las asignaciones presupuestarias al sector son transparentes, suficientes y acordes con el marco de políticas. Los fondos asignados se distribuyen sin demora a los ministerios y organismos pertinentes y llegan hasta los niveles más bajos de gobierno. La gestión financiera es satisfactoria y los informes financieros o de auditoría se preparan regularmente y con puntualidad.
Puntuación 4	En el plan nacional de desarrollo (o el DELP) y el documento del presupuesto se destaca el importante papel que debe desempeñar el sector del desarrollo agrícola y rural en la reducción de la pobreza y el crecimiento económico. No obstante, la política o políticas del sector y las asignaciones presupuestarias no corresponden siempre a ese análisis. En ocasiones, el suministro de fondos a los ministerios y los organismos se efectúa con retraso, pero una vez distribuidos los fondos llegan a los niveles inferiores. La gestión financiera es buena en términos generales, aunque a veces los informes financieros o de auditoría se preparan con retraso.
Puntuación 3	En el plan nacional de desarrollo (o el DELP) y el documento del presupuesto se atribuye cierta importancia al desarrollo agrícola y rural, pero la política o políticas del sector no ofrecen una base sólida para reducir la pobreza rural y promover un crecimiento amplio y bien repartido. Las asignaciones presupuestarias al sector son insuficientes, y los fondos que se proporcionan realmente a los ministerios y organismos no corresponden a las asignaciones o se distribuyen con un retraso considerable. Aunque las asignaciones prevean la distribución de un volumen suficiente de recursos a los niveles inferiores de gobierno, no todos los recursos llegan hasta estos niveles. La gestión financiera es deficiente y los informes financieros y de auditoría se preparan con retraso.
Puntuación 2	En el plan nacional de desarrollo (o el DELP, si procede) y el documento del presupuesto se atribuye poca importancia al desarrollo agrícola y rural; la política o políticas del sector no sirven de base para reducir la pobreza rural y promover un crecimiento amplio y bien repartido. Las asignaciones presupuestarias del gobierno al sector son insuficientes; los fondos proporcionados realmente a los ministerios y organismos competentes son muy inferiores a las asignaciones y se distribuyen demasiado tarde para que puedan utilizarse con eficacia. Las asignaciones están muy concentradas en los niveles más altos del gobierno (nacional/estatal, en vez de distrital/local), y los pocos recursos asignados a los niveles inferiores no llegan a su destino. La gestión financiera del gobierno es muy deficiente y sus informes financieros son de baja calidad y se preparan irregularmente y con retraso, lo que da lugar a importantes demoras en la preparación de los informes de auditoría.
Puntuación 1	Insatisfactorio durante tres años.

Ref: Código revisado de buenas prácticas de transparencia fiscal del Fondo Monetario Internacional; URL: <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/code.html>>

ii) Responsabilización, transparencia y corrupción en las zonas rurales

El indicador principal evalúa las disposiciones relativas a la descentralización de la gestión de los fondos públicos destinados a las zonas rurales y en qué medida existen procedimientos en materia de responsabilización, transparencia en la adopción de decisiones y divulgación de información en el plano local: a) el gobierno (tanto el poder ejecutivo, por ejemplo, el ministerio de agricultura, como el legislativo, por ejemplo, los consejos de distrito) debe rendir cuentas a las poblaciones rurales pobres de su utilización de los fondos y las consecuencias de sus actos; y b) los funcionarios públicos y los cargos elegidos deben rendir cuentas de la utilización de los recursos, las decisiones administrativas y los resultados obtenidos.

Directrices para la evaluación

	<i>Descripción</i>
<i>Puntuación 6</i>	Bueno durante tres años.
<i>Puntuación 5</i>	El gobierno ha descentralizado plenamente las competencias administrativas y fiscales y las ha transferido al nivel local; se han llevado a cabo las reformas institucionales y se aplican las salvaguardias necesarias para aumentar la transparencia y la responsabilización y eliminar la corrupción local. Los servicios locales de desarrollo rural cuentan con fondos suficientes y el personal adecuado, con arreglo a las prioridades locales. Los representantes elegidos localmente atienden a sus electores y les rinden cuentas. Los pobres de las zonas rurales participa activamente en la planificación de las operaciones locales de desarrollo, los recursos presupuestados para esas actividades se utilizan exclusivamente en ellas y las poblaciones rurales pobres se benefician de dichas actividades. Los pobres de las zonas rurales no tienen que sobornar a los funcionarios públicos y los que piden o aceptan sobornos son sancionados sistemáticamente.
<i>Puntuación 4</i>	El gobierno ha hecho mucho por descentralizar las competencias administrativas y fiscales y transferirlas al nivel local, combinando este proceso con las reformas institucionales y las salvaguardias necesarias para aumentar la transparencia y la responsabilización y eliminar la corrupción local. Sin embargo, algunos sectores clave todavía pueden estar dominados por el aparato central de adopción de decisiones. El personal y los fondos de los servicios locales de desarrollo rural dependen de prioridades tanto locales como centrales. A menudo los representantes elegidos localmente atienden a sus electores y les rinden cuentas hasta cierto punto, pero algunos representantes pueden estar menos dispuestos a ello que otros. Los pobres de las zonas rurales participan en cierta medida en la planificación de las actividades locales de desarrollo, pero los recursos presupuestados para estas actividades no siempre se utilizan en ellas, y es posible que los pobres de las zonas rurales no siempre se beneficien de estas actividades. Los pobres de las zonas rurales rara vez tienen que sobornar a los funcionarios públicos, ya sea para tener acceso a servicios o para que se apliquen las leyes con ecuanimidad, y los funcionarios que piden o aceptan sobornos no siempre son sancionados.
<i>Puntuación 3</i>	El gobierno aplica una política de descentralización limitada de las competencias administrativas y de transferencia de éstas al nivel local, pero ésta no va acompañada de una descentralización fiscal o de las reformas institucionales y salvaguardias necesarias para aumentar la transparencia y la responsabilización y eliminar la corrupción local. El personal y los fondos de los servicios locales de desarrollo rural dependen de prioridades determinadas a nivel central. Los funcionarios públicos elegidos a nivel local pocas veces atienden a sus electores, o les rinden cuentas. Los pobres de las zonas rurales participan poco en las actividades locales de desarrollo, en ocasiones los funcionarios públicos desvían en su propio beneficio algunos de los recursos presupuestados para estas actividades, y las actividades benefician casi exclusivamente a las élites locales. Con frecuencia los pobres de las zonas rurales han de sobornar a los funcionarios públicos para tener acceso a los servicios u obtener una aplicación justa de la ley. Los funcionarios públicos rara vez son sancionados por recibir sobornos.
<i>Puntuación 2</i>	El gobierno no tiene una política eficaz de descentralización de las facultades administrativas o fiscales. Los servicios de desarrollo rural a nivel local no cuentan con el personal ni los fondos adecuados. No se han celebrado elecciones locales o, si se han celebrado, han ofrecido pocas opciones democráticas a los votantes, o ninguna, y los cargos elegidos no atienden a sus electores ni les rinden cuentas. En general, los pobres de las zonas rurales consideran que las autoridades locales son un obstáculo para su progreso. No participan ni en la planificación ni en la puesta en práctica de las actividades de desarrollo local, y los funcionarios públicos o las élites locales a menudo desvían los recursos presupuestados para esas actividades en beneficio privado. Los pobres de las zonas rurales se ven obligados sistemáticamente a sobornar a los funcionarios públicos para tener acceso a los servicios u obtener una aplicación justa de la ley. No se sanciona a los funcionarios que reciben sobornos.
<i>Puntuación 1</i>	Insatisfactorio durante tres años.