



**FIDA**  
**FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA**  
**Consejo de Gobernadores - 23° período de sesiones**

Roma, 16 y 17 de febrero de 2000

**ASOCIACIONES PARA ERRADICAR LA POBREZA RURAL**

**PROYECTO DE INFORME DE LA CONSULTA PARA EXAMINAR LOS RECURSOS  
A DISPOSICIÓN DEL FONDO A FIN DE DETERMINAR SI SON ADECUADOS**

**2000-2002**

1. De conformidad con la Sección 3 del Artículo 4 del Convenio Constitutivo del FIDA, en la que se dispone que el Consejo de Gobernadores examinará periódicamente la adecuación de los recursos del FIDA, el Consejo de Gobernadores, en su 22° período de sesiones, aprobó la Resolución 112/XXII sobre la convocación de la Consulta para examinar los recursos a disposición del Fondo a fin de determinar si son adecuados.
2. La Consulta celebró seis períodos de sesiones desde que fue establecida en el 22° período de sesiones del Consejo de Gobernadores.
3. El texto adjunto constituye el proyecto de informe de la Consulta al 15 de febrero de 2000.
4. La Consulta presenta este proyecto de informe al Consejo para su información. Dado que la labor de la Consulta no ha concluido, en el documento GC 23/L.3/Rev.1/Add.1 se someterá al Consejo de Gobernadores, para su examen y aprobación, un proyecto de resolución sobre la continuación de la labor de la Consulta.



## ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS Y SIGLAS</b>	<b>iii</b>
<b>RESUMEN OPERATIVO</b>	<b>v</b>
<b>I. EL DESAFÍO MUNDIAL DE LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA Y EL PAPEL DEL FIDA</b>	<b>1</b>
A. La dimensión mundial de la pobreza	1
B. El papel del FIDA en la erradicación de la pobreza rural	3
C. Asociaciones estratégicas	5
<b>II. MARCO NORMATIVO DEL FIDA PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA RURAL</b>	<b>7</b>
A. Un entorno de políticas favorable	7
B. Enfoques concretos y aspectos generales	10
C. Enfrentarse a los retos en un contexto dinámico	16
<b>III. TRADUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA RURAL EN ACTIVIDADES CONCRETAS</b>	<b>16</b>
A. Estrategias por regiones y países	16
B. Asignación de recursos por regiones y países	17
C. Gestión del programa de donaciones	20
<b>IV. AUMENTO DE LA EFICACIA OPERACIONAL DEL FIDA CON MIRAS A ERRADICAR LA POBREZA RURAL</b>	<b>21</b>
A. Aplicación de la Visión de futuro, la misión y la estrategia institucional del FIDA	21
B. Simplificación del ciclo de los proyectos	21
C. Perfeccionamiento del proceso presupuestario y aumento de su eficiencia	21
D. Reforzamiento de la gestión y la supervisión de la cartera	22
E. Mecanismo Flexible de Financiación	23
F. Fortalecimiento de la función de evaluación	23
G. Enfoque institucional de la gestión de los conocimientos	24
H. Evaluación de los resultados y las repercusiones de los proyectos y programas	24
I. Iniciativas mundiales en las que el FIDA desempeña un papel prominente	24
<b>V. ADMINISTRACIÓN DE LA BASE DE RECURSOS DEL FIDA: RECURSOS NECESARIOS PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO</b>	<b>25</b>
A. Gestión de los reflujos: los atrasos y la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados	25
B. Aumento en la mayor medida posible de los ingresos procedentes de inversiones: gestión de la utilización de recursos y de la liquidez	26
C. Nivel de las reposiciones y reparto de la carga	26
D. Presentación de información sobre las contribuciones	26
E. Mecanismos para reforzar los compromisos basados en el mercado	26
<b>VI. RECOMENDACIONES</b>	<b>27</b>



## ANEXOS

I.	Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA (2000-2002)	29
II.	Resumen y conclusiones del informe de Deloitte & Touche: “Examen de la adecuación de los recursos del FIDA”	30
III.	Nuevos donantes potenciales	36
IV.	Documentos presentados a la Consulta: informes y notas técnicas	36
V.	Proyecto de resolución del Consejo de Gobernadores	36
	• Anexos	
	• Cuadros	



## ABREVIATURAS Y SIGLAS

CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GCIAI	Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional
IFI	Institución financiera internacional
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ONG	Organización no gubernamental
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Países pobres muy endeudados
UNDAF	Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo

## ASOCIACIONES PARA ERRADICAR LA POBREZA RURAL

### RESUMEN OPERATIVO

*Éste es el informe final de la Consulta para examinar los recursos a disposición del Fondo a fin de determinar si son adecuados para los próximos años. Se basa en las deliberaciones de los miembros y observadores en la Consulta, presidida por el Presidente del FIDA. El informe refleja el consenso alcanzado sobre las virtudes del FIDA, así como sobre las medidas necesarias para que el Fondo aumente su capacidad para afrontar el desafío que representa el cumplimiento de su misión única en el nuevo milenio.*

*La Consulta recomendó que el Fondo reforzara su papel como fuente principal de conocimientos sobre la erradicación de la pobreza rural, aprovechando las enseñanzas extraídas de su experiencia, ya fuera positiva o negativa, y aplicando constantemente esas enseñanzas en el diseño y la ejecución de proyectos. La ventaja comparativa y la competencia esencial del FIDA en cuanto institución financiera internacional se basan en su habilidad y creatividad a la hora de ensayar en la práctica opciones de inversión. Esas opciones se dirigen a grupos concretos de beneficiarios entre la población rural pobre, que viven privados de medios de subsistencia viables y que quedan excluidos prácticamente siempre de los programas de desarrollo generales.*

*La Consulta puso de relieve la importancia fundamental de establecer asociaciones estratégicas con otros interesados directos: los gobiernos de los países beneficiarios, los organismos donantes multilaterales y bilaterales, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias y otros agentes de la sociedad civil que colaboran estrechamente con los pobres de las zonas rurales. Dadas las dimensiones y la complejidad del desafío que representa la erradicación de la pobreza, y dado lo reducido de su propio tamaño y su base de recursos, el FIDA no puede tratar de actuar en solitario.*

*En el contexto de una persistente y cada vez mayor pobreza y de una disminución de los niveles de asistencia oficial para el desarrollo, el papel de catalizador del FIDA con miras a distribuir sus escasos recursos por medio de asociaciones asume una importancia fundamental. Esto es especialmente cierto en el marco de las metas de desarrollo convenidas internacionalmente y los acuerdos institucionales conexos, como el Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo y el Marco Integral de Desarrollo experimental. Para seguir desempeñando ese papel, el Fondo debería mantener su carácter multilateral.*

*Entre tanto, la reaparición de la pobreza en varios países que son prestatarios tradicionales y la necesidad de que los nuevos Miembros que cumplen los requisitos para recibir créditos afronten la pobreza rural mientras siguen propiciando un crecimiento económico general plantean nuevos problemas al Fondo. Además, la ampliación del alcance de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados exige que el FIDA participe en la Iniciativa utilizando una combinación de medios, incluidos sus propios recursos, el Fondo Fiduciario para la Iniciativa administrado por el Banco Mundial y el Fondo Fiduciario del FIDA para la Iniciativa.*

*La Consulta destacó la necesidad ineludible de contar con un entorno normativo favorable y el compromiso de los prestatarios a aplicar reformas de las políticas en favor de los pobres con objeto de que los proyectos de reducción de la pobreza arrojen los resultados deseados. En este contexto, se examinaron la función y el potencial del FIDA, y se formularon recomendaciones específicas para guiar sus actividades en el futuro.*



*Aprovechando las enseñanzas extraídas de la realidad directa de la pobreza rural y las soluciones a ésta, el FIDA está en buenas condiciones para unir sus fuerzas a otros asociados interesados en aplicar en mayor escala y repetir sus estrategias, enfoques, mejores prácticas y modelos de intervención en el plano local que han tenido más éxito. Asimismo debería influir en las estructuras normativas e institucionales en las que se apoyan los programas y microproyectos a nivel popular. Es importante reconocer las prioridades y necesidades señaladas por las propias poblaciones locales, puesto que éstas son con frecuencia la fuente principal de información sobre los problemas y de innovación en su propio entorno. Sus conocimientos tradicionales, realzados mediante las nuevas tecnologías, pueden constituir un trampolín para lograr soluciones sostenibles de los problemas locales.*

## **La Visión de futuro del FIDA, su misión y sus valores**

### ***Visión de futuro***

El FIDA debe asumir un papel de liderazgo para mostrar el camino y galvanizar energías a fin de erradicar la pobreza y el hambre en el medio rural y aprovechar plenamente las capacidades de la población rural pobre, nuestros clientes, con la propia participación de éstos.

Junto con nuestros asociados, velaremos por que se diseñen y ejecuten programas innovadores, eficaces en función de los costos y aplicables en distintos lugares, que tengan efectos sostenibles y respondan a las expectativas de la población rural pobre y de nuestros Estados Miembros.

Queremos que el FIDA sea la institución catalítica de un proceso mutuamente enriquecedor en el que se movilicen los recursos y los conocimientos de una coalición estratégica, complementaria y dinámica de los clientes, los gobiernos, las instituciones financieras y de desarrollo, las ONG y el sector privado.

Nuestra función de liderazgo depende del trabajo en equipo de un personal muy motivado, altamente capacitado y eficiente, y comprometido con la causa de la población rural pobre.

Queremos convertirnos en un centro de conocimientos sobre la pobreza rural compartiendo las enseñanzas extraídas de nuestra propia experiencia, teniendo en cuenta y utilizando las ideas y los conocimientos de los demás y renovándonos constantemente a la luz de la evolución de las circunstancias.

### ***Misión***

La misión del FIDA consiste en colaborar con los sectores más pobres de las zonas rurales de países en desarrollo a fin de eliminar el hambre y la pobreza, aumentar la seguridad alimentaria, elevar la productividad y los ingresos y mejorar su calidad de vida aumentando su acceso a los recursos productivos y potenciando su capacidad de acción.

### ***Valores***

En la raíz de todas las actividades del FIDA se encuentran los valores que han pasado a ser la esencia de la institución, que definen su mentalidad en cuanto tal. Dichos valores son: la satisfacción de los clientes; el interés en la innovación; la creación y difusión de conocimientos; la colaboración con otros agentes; y la búsqueda de la eficiencia, la eficacia y la efectividad de manera transparente y responsable.

**Visión de futuro del FIDA  
debatida y adoptada por medio de un proceso participativo  
en el ámbito de toda la institución  
17 de mayo de 1995**

## I. EL DESAFÍO MUNDIAL DE LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA Y EL PAPEL DEL FIDA

### A. La dimensión mundial de la pobreza

1. La dimensión mundial de la pobreza presenta un cuadro desolador. Según estimaciones del Banco Mundial, 3 000 millones de personas viven con menos de dos dólares diarios<sup>1</sup>, y las diferencias entre los ricos y los pobres son cada vez mayores, lo que da lugar a crecientes tensiones sociales. Entre los pobres, se calcula que 1 200 millones de seres humanos, más de una quinta parte de la población mundial, viven en condiciones de extrema pobreza, con ingresos de un dólar al día. Se prevé que su número aumentará hasta casi 2 000 millones de personas para el año 2015. Por lo que se refiere al alcance regional de la pobreza, el 40% de la población del Asia meridional, el 15,3% del Asia oriental, el 46,3% del África subsahariana, el 15,6% de América Latina y el Caribe, el 7,3% del Oriente Medio y África del Norte y el 5,1% de Europa oriental y Asia central viven con menos de un dólar al día. Considerando que la población del planeta aumenta entre 80 y 90 millones de personas cada año, principalmente en los países en desarrollo, la dimensión mundial de la pobreza ha pasado a ser un motivo importante de preocupación internacional.

#### Las dimensiones de la pobreza rural

2. De los 1 200 millones de personas que se hallan en la pobreza absoluta en todo el mundo cerca del 75% vive en las zonas rurales. Se trata de productores en pequeña escala, agricultores de subsistencia, poblaciones indígenas, campesinos sin tierra y mujeres. Éstas últimas constituyen más de la mitad de la población rural pobre y a menudo son cabeza de familia. Los pobres de las zonas rurales residen a menudo en zonas remotas con escaso acceso a los mercados e infraestructuras poco desarrolladas, lo que a su vez limita su capacidad para beneficiarse del crecimiento general de la economía nacional. Por otra parte, si bien esas personas desempeñan un papel fundamental en la producción de alimentos, con frecuencia son víctimas de la inseguridad alimentaria y la malnutrición.

3. La pobreza rural es un fenómeno complejo que resulta de la interacción de factores normativos, estructurales y ambientales: entre ellos se cuentan las políticas que favorecen a las zonas urbanas, las relaciones de intercambio negativas, una distribución desigual del acceso a los recursos productivos (la tierra, el agua y los bosques) y la falta de oportunidades adecuadas para que las personas participen de forma efectiva en los procesos de adopción de decisiones. Esos factores resultan agravados por el deterioro del medio ambiente, que es al tiempo causa y efecto de la pobreza. Otro factor que dificulta el crecimiento del sector agrícola, principal medio de subsistencia, son las limitaciones tecnológicas. Éstas son más acusadas en las zonas áridas de agricultura de secano, donde vive una proporción considerable de la población rural. El crecimiento lento o nulo, o incluso negativo, del sector agrícola ha obstaculizado el desarrollo de otros sectores de la economía rural, con el resultado de que las oportunidades de empleo en las zonas rurales son limitadas. La razón fundamental de la pobreza rural es la baja productividad, que, a su vez, contribuye a la enorme y cada vez mayor pobreza urbana. Además, la población rural debe proporcionar alimentos para una población urbana que en menos de dos decenios será más numerosa.

4. Para ser eficaces, las estrategias de lucha contra la pobreza rural deberían afrontar las limitaciones anteriormente mencionadas y hacer hincapié en el aumento de la productividad de los pequeños agricultores, que constituyen la mayor parte de los pobres de las zonas rurales. Dado que otra parte significativa de la población rural de los países en desarrollo está formada por campesinos sin tierra o con muy poca tierra, las estrategias deberían incluir políticas y programas encaminados a incrementar las oportunidades de empleo en las zonas rurales. En muchos casos, la vinculación

---

<sup>1</sup> A menos que se indique otra cosa, todas las cifras en dólares corresponden al dólar de los Estados Unidos.

progresiva y regresiva con el sector agrícola proporciona las mayores oportunidades para conseguir ese objetivo. La pobreza rural tiene también sus propios procesos en el contexto local. Para que las estrategias de erradicación de la pobreza sean eficaces, deben encontrarse soluciones a medida, con la participación activa de los pobres, aprovechando sus conocimientos, tradiciones y potencial. Esta diversidad de enfoques brinda una gama considerable de posibilidades para el establecimiento de asociaciones estratégicas complementarias –entre el FIDA, las instituciones bilaterales y multilaterales, los países en desarrollo y otros interesados directos– con objeto de alcanzar metas globales.

### **Metas internacionales respecto de la erradicación de la pobreza**

5. La comunidad internacional se ha fijado determinados objetivos y metas respecto de la adopción de medidas concertadas con vistas a hacer frente al creciente desafío de la pobreza mundial. En el decenio de 1990, varias conferencias de las Naciones Unidas, entre ellas la Cumbre Mundial sobre la Alimentación fijaron el objetivo de reducir el número de pobres y personas malnutridas que viven en condiciones de extrema pobreza a la mitad de su nivel actual (más de 800 millones de personas) para el año 2015. De igual modo, el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en su documento normativo titulado “*Shaping the 21<sup>st</sup> Century: the Contribution of Development Cooperation*” (“Conformar el siglo XXI: la contribución de la cooperación para el desarrollo”), basado en las conferencias y resoluciones de las Naciones Unidas que reflejan un amplio acuerdo de toda la comunidad internacional, adoptó también la meta de disminuir a la mitad el porcentaje de personas que viven en condiciones de extrema pobreza para el año 2015. Se espera que la Conferencia prevista en el año 2000 sobre la aplicación de lo decidido en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas, sobre Desarrollo Social de 1995 estudie las posibles maneras de perseguir este objetivo de erradicación de la pobreza.

6. Para alcanzar el objetivo antes mencionado se necesitan medios adecuados. Las políticas nacionales en los países azotados por la pobreza son el medio más eficaz. La cooperación internacional debe desempeñar también una importante función. Pero desde comienzos de los años noventa, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) ha venido reduciéndose. En 1996 alcanzó el nivel más bajo, expresada como proporción del producto nacional bruto (PNB), en 45 años. Por otra parte, se ha mantenido la tendencia a la disminución de la corriente de recursos hacia el sector agrícola que se registra desde hace dos decenios. El aumento sustancial del flujo neto de capitales privados ha beneficiado fundamentalmente a 10 ó 12 países, de los cuales tan sólo dos o tres son países de bajos ingresos. La proporción del flujo de recursos privados destinada al África subsahariana ha representado una pequeña fracción: en 1996, por ejemplo, la región recibió únicamente el 5% del total, y la mayor parte de esa cantidad se dirigió a Sudáfrica. En 1998 se interrumpió la disminución de la AOD, que alcanzó un nivel de 51 500 millones de dólares, lo que representó un aumento del 8,9% en comparación con 1997. La recuperación del volumen de asistencia refleja en parte ciertas medidas a corto plazo adoptadas en respuesta a la crisis en Asia y la reposición de los recursos de algunas instituciones financieras internacionales (IFI), pero también un firme compromiso de algunos países miembros de la OCDE de aumentar las corrientes de asistencia. Además, las recientes declaraciones de política hechas por diversos organismos bilaterales conceden una mayor prioridad al sector agrícola. La distribución de los recursos facilitados por las IFI está cambiando también en favor del sector agrícola y del desarrollo rural.

## Marcos mundiales de colaboración

7. La gran escala y la complejidad de la pobreza han llevado a la comunidad internacional a reconocer la urgencia de establecer mecanismos concretos y fiables de cooperación y coordinación con los gobiernos nacionales. El CAD ha propuesto la creación de una asociación mundial de desarrollo centrada en un conjunto limitado de objetivos cuantificables en relación con los cuales las instituciones interesadas en el desarrollo puedan medir su eficacia. Por lo que hace al sistema de las Naciones Unidas, en septiembre de 1998 el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones (CCCPO) aprobó un documento titulado “Libres de la pobreza: actividades y asociaciones”, en el que se señalan diez medidas básicas relativas a las políticas para la cooperación. El Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo (UNDAF) proporciona el marco operativo para la coordinación de los donantes, basado en el sistema de coordinadores residentes. La fase piloto del UNDAF se ha iniciado en 19 países. El FIDA se ha incorporado al marco y ha acordado participar en las actividades que se realicen en algunos países importantes por razones estratégicas<sup>2</sup>. El Banco Mundial ha propuesto también el concepto de un marco integral de desarrollo, que debería constituir un instrumento de gestión de las asociaciones de todos los interesados directos en relación con sectores clave de las actividades de desarrollo en el plano nacional. Esa iniciativa está aún en una fase experimental, pero una vez que se ponga en práctica ofrecerá otro marco mundial de colaboración para que el FIDA participe en el plano nacional de manera selectiva en el ámbito de su mandato central y de su marco estratégico.

8. *La Consulta tomó nota del planteamiento positivo del FIDA en relación con esas iniciativas, y recomienda firmemente que el Fondo contribuya de forma activa a la creación de grandes asociaciones, incluso el marco integral de desarrollo durante su fase piloto. La contribución en este último caso podría centrarse en la integración de las instituciones rurales y los enfoques basados en la comunidad dentro del marco. Ello permitiría también al Fondo explorar otras esferas en las que podría complementar la labor de otros donantes en el contexto de los objetivos de desarrollo de los distintos países beneficiarios.*

## B. El papel del FIDA en la erradicación de la pobreza rural

### El mandato del FIDA

9. El FIDA tiene un mandato concreto: ayudar a las poblaciones más pobres de las zonas rurales en los países en desarrollo a aumentar su productividad y sus ingresos y mejorar su nivel nutricional, mejorando así su calidad de vida. La concentración del Fondo en la pobreza rural fue confirmada nuevamente en 1994 por la Evaluación Rápida Externa (ERE). Refiriéndose a las perspectivas del Fondo en el futuro, en el informe de la ERE se señaló:

“Las inquietudes y los problemas que indujeron a la comunidad internacional a crear el Fondo en 1976 –la pobreza rural y la seguridad alimentaria– siguen vigentes y continuarán estándolo en un futuro previsible. El equipo de evaluación estima que una institución que se dedica exclusivamente a afrontar estos problemas e inquietudes tiene un valor inmenso y, por ello, apoya sin reservas la misión básica del FIDA”.

---

<sup>2</sup> La asociación del FIDA con el UNDAF y con otros mecanismos de coordinación de las Naciones Unidas se expone en un documento presentado al 66° período de sesiones de la Junta Ejecutiva, celebrado en abril de 1999, titulado “Trabajar en un programa de desarrollo común: marcos mundiales de colaboración para el desarrollo y vinculación del FIDA con el proceso de reforma de las Naciones Unidas” (EB 99/66/INF.8).

## La ventaja comparativa del FIDA

10. El planteamiento básico del FIDA por lo que hace a la reducción de la pobreza rural consiste en colaborar estrechamente con los pobres de las zonas rurales en su contexto socioeconómico local. A lo largo de los años, la ejecución de los proyectos del Fondo y sus resultados sobre el terreno han demostrado los enfoques más eficaces y las prácticas más adecuadas a fin de satisfacer las necesidades de los pobres. El logro principal ha sido la adquisición de unos conocimientos y una experiencia institucionales considerables respecto de la erradicación de la pobreza rural sobre la base de los resultados prácticos obtenidos en el plano comunitario. La solidez y el potencial del FIDA en relación con algunos de los enfoques concretos con miras a la erradicación de la pobreza rural (sección II. B) son ampliamente reconocidos. En especial, el enfoque participativo ha ayudado al Fondo a hallar los medios para identificar, estimular y aprovechar las innovaciones locales aportadas por los propios campesinos pobres, por medio de un proceso de mutuo enriquecimiento e intercambio de experiencia con otros interesados directos. La principal ventaja comparativa del FIDA consiste, por lo tanto, en identificar, ensayar y promover enfoques más eficaces con vistas a la erradicación de la pobreza rural, incluida la transferencia de un nivel particularmente alto de recursos a los pobres. La capacidad institucional del Fondo, y el objetivo de sus políticas y estrategias, deberían dedicarse fundamentalmente a esas tareas.

## El papel del FIDA

11. El carácter multilateral del FIDA refuerza también su papel en la erradicación de la pobreza rural. Sus recursos crediticios, aunque modestos en comparación con las necesidades de los pobres de las zonas rurales, le permiten estimular a otros donantes y gobiernos de países en desarrollo a consagrar políticas más eficaces y cantidades mayores de recursos financieros a erradicar la pobreza rural.

12. Sobre la base de su ventaja comparativa, el FIDA desempeña cuatro papeles principales catalizando y transfiriendo recursos:

- *como innovador* respecto de la creación de instrumentos, modelos y competencia técnica eficaces, en el plano comunitario, para la erradicación de la pobreza rural, el FIDA busca nuevas formas eficaces de afrontar las limitaciones que atenazan a sus beneficiarios en una diversidad de contextos locales. De esa forma, consolida, perfecciona y realiza su “capital intelectual”;
- *como institución fuente de conocimientos*, el FIDA aprovecha su papel de innovador por medio de un proceso de enriquecimiento mutuo y de intercambio de experiencia con otros interesados directos activos en la misma esfera;
- *como catalizador*, el FIDA amplía el alcance de sus esfuerzos encaminados a erradicar la pobreza por medio de asociaciones estratégicas con otros donantes, gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones de la sociedad civil que trabajan con los pobres en el plano comunitario. Esas asociaciones promueven asimismo el intercambio y perfeccionamiento de ideas y enfoques, teniendo en cuenta los programas y esfuerzos de otros donantes. El papel de catalizador del FIDA entraña también facilitar la repetición y aplicación en mayor escala de iniciativas nacionales y locales, así como influir en las políticas y prácticas en favor de los pobres;
- *como abanderado* de la elaboración de estrategias eficaces de reducción sostenible de la pobreza, el FIDA demuestra sus logros de manera cualitativa y cuantitativa.

13. *La Consulta exhortó al FIDA a reforzar su ventaja comparativa. Además, reconoció que el Fondo tiene tanto el potencial como las bases necesarios para hacerlo y, por consiguiente, las políticas y estrategias futuras del FIDA deberían girar en torno a este objetivo central. Concretamente, el FIDA debería:*

- *aumentar su participación en el diálogo y el análisis de políticas en esferas pertinentes (por ejemplo, la descentralización y la administración local, los derechos de los agricultores, la atención especial a las necesidades específicas de las mujeres, el aumento del acceso a los recursos productivos y la vinculación eficaz de los pequeños productores con el mercado);*
- *seguir un enfoque más estructurado de la documentación y evaluación de sus innovaciones sobre el terreno a fin de facilitar su adopción por otros asociados; e*
- *intensificar sus esfuerzos con objeto de establecer asociaciones estratégicas que ofrezcan posibilidades para repetir y aplicar en mayor escala prácticas adecuadas para la reducción de la pobreza.*

### **C. Asociaciones estratégicas**

14. Desde la perspectiva de sus prioridades estratégicas institucionales, las estrategias regionales y por países del FIDA constituyen un punto de partida crucial para consolidar las asociaciones existentes o construir otras nuevas, teniendo presente que: a) los países son los protagonistas en la definición de sus estrategias; b) las contribuciones de los donantes proporcionan un valor añadido al modo en que los países pretenden alcanzar sus metas de desarrollo y de erradicación de la pobreza; y c) los donantes deben coordinar y velar por la coherencia de su contribución colectiva. Esto entraña que el instrumento principal del FIDA para definir sus estrategias por países (esto es, los documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales, o COSOP) debería reforzarse mediante una interacción más amplia con los donantes tanto bilaterales como multilaterales, muchos de los cuales llevan a cabo actividades en sectores complementarios y disponen de recursos mucho más cuantiosos. Este proceso puede conducir a la creación de numerosas asociaciones en los planos de la estrategia y las operaciones, algunas de las cuales podrían ser de carácter multinacional o regional (párrafos 50 y 51).

15. Mediante la colaboración, el Fondo realzaría sus papeles en relación con la erradicación de la pobreza (párrafos 11 y 12). En este contexto, debería perseguir los siguientes objetivos:

- ***Repetir y ampliar el alcance por medio de la cofinanciación***

A lo largo de los años, la eficacia del Fondo por lo que hace a atraer cofinanciación se ha incrementado. Por ejemplo, casi el 20% del costo total de los proyectos iniciados por el FIDA es aportado por cofinanciadores, mientras que se ha obtenido una contribución equivalente al 30% procedente de recursos nacionales. La cofinanciación es uno de los indicadores de los resultados definidos en el marco de la estrategia institucional del Fondo. El FIDA considera que la cofinanciación es un instrumento importante por dos razones. En primer lugar, permite movilizar recursos adicionales a fin de ampliar el alcance de los proyectos de reducción de la pobreza rural. En segundo lugar, brinda un marco concreto para el intercambio de ideas y experiencia y para el mantenimiento de un diálogo a largo plazo entre el Fondo, sus asociados en la cofinanciación y el país beneficiario, sobre las políticas y estrategias para la reducción de la pobreza. La orientación de las políticas de diversos donantes bilaterales se ha modificado en la práctica con el resultado de que se concede una mayor prioridad al sector agrícola. *La Consulta exhortó al FIDA a aumentar el nivel de su cofinanciación y potenciar la creación de asociaciones con donantes bilaterales.*

- ***Complementar o apoyar los programas de reforma macroeconómica***

Para lograr que los productores en pequeña escala y los pobres de las zonas rurales se beneficien de esos programas, las intervenciones del FIDA tienen por objeto aumentar la capacidad en el plano comunitario, movilizar la participación de los pobres, analizar y sugerir la estructura y orientación de servicios (como los de extensión o los de las organizaciones financieras) y promover la construcción de infraestructura adecuada a las necesidades de la población rural. En resumen, el Fondo contribuye a establecer una relación entre el nivel de decisión en el ámbito específico de los pequeños productores y los programas generales de los gobiernos. La cofinanciación con el Banco Mundial y otras IFI es una forma de tratar de alcanzar este objetivo. El marco integral de desarrollo podría considerarse un posible mecanismo a tal fin.

- ***Compartir la capacidad institucional y las ventajas comparativas***

Para la ejecución de programas coherentes en condiciones complejas se requiere una gama de capacidades institucionales y experiencia más amplia que la disponible en una sola organización. El programa conjunto del Fondo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en apoyo del Fondo Belga de Supervivencia (FBS) constituye un buen ejemplo de ello. El Fondo podría poner en práctica acuerdos similares en colaboración con otros donantes bilaterales. Por otra parte, dado que la promoción de la seguridad alimentaria de la familia y la nutrición es un elemento central de las actividades de los tres organismos con sede en Roma relacionados con la alimentación (la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el FIDA), el Fondo debería intensificar su colaboración con esos organismos. Asimismo debería considerar el UNDAF como un marco potencial para el intercambio de capacidades institucionales con otros organismos pertinentes de una manera sinérgica.

- ***Intercambiar conocimientos sobre las políticas y prácticas***

Con carácter selectivo, el FIDA ha sumado sus fuerzas a las de otros organismos de las Naciones Unidas, ONG y organizaciones de la sociedad civil con vistas a establecer redes centradas en la adquisición, el análisis y el intercambio de experiencias y prácticas sobre determinados factores intersectoriales fundamentales en relación con la pobreza rural. En este contexto, el FIDA ha concedido prioridad a la reforma agraria asistida por el mercado con la participación activa de organizaciones de la sociedad civil, a políticas y prácticas para la descentralización, a la lucha contra la desertificación, a la investigación agrícola y a los servicios de financiación rural. Esos mismos objetivos guían la creación de redes o la celebración de consultas entre países con diferentes experiencias, para de esa forma promover la adopción generalizada de las prácticas normativas más adecuadas. Puesto que la acumulación y difusión de conocimientos constituyen el valor esencial del FIDA, esas actividades merecen una mayor atención por parte de la organización.

16. *La Consulta observó que la construcción y aplicación de mecanismos de asociación acarrearán determinados costos de transacción. El FIDA debe examinar atentamente las consecuencias de cada acuerdo por lo que se refiere al personal y los recursos financieros que deberá dedicar, para velar por que todas las asociaciones fomenten sus metas por lo que se refiere a la movilización de recursos, el intercambio de conocimientos y la colaboración operacional.*

## II. MARCO NORMATIVO DEL FIDA PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA RURAL

### A. Un entorno de políticas favorable

17. La existencia de un entorno de políticas favorable es crucial para permitir al grupo-objetivo del FIDA aprovechar su potencial; las políticas macroeconómicas de los gobiernos deberían proporcionar el marco necesario. En este contexto, es preciso un marco apropiado de políticas basadas en el mercado para revitalizar el desarrollo agrícola y rural. Esto no significa aceptar incondicionalmente el mercado como medio para la consecución de buenos resultados económicos en general o para la erradicación de la pobreza en particular. Ciertos acontecimientos que tienen que ver con las economías orientadas al mercado presentarán previsiblemente nuevos desafíos y oportunidades para los sectores agrícola y rural en los países en desarrollo, a condición de que las relaciones de intercambio no se inclinen en contra de estos sectores y que el entorno general de políticas ofrezca a los pobres los medios necesarios para aprovechar las nuevas oportunidades. A tal efecto, se precisan políticas y programas encaminados a facilitar la vinculación eficaz de la economía rural y de la población pobre con el mercado. El aumento de las capacidades técnicas, financieras e institucionales en este sector contribuirá a ampliar el alcance de los beneficios de la liberalización económica y ayudará a los pobres de las zonas rurales a sacar partido de un entorno de políticas más propicio.

18. Hay también riesgos inherentes en el proceso de liberalización, en particular para los pobres. Ello hace que sean necesarias redes de seguridad durante el período de transición que entrañará la reorientación de las políticas, durante el cual las capacidades individuales y locales no podrán aprovecharse todavía para permitir a los productores en pequeña escala y los pobres en general enfrentarse a las incertidumbres y el vacío institucional producidos por esos cambios. En este contexto, debe subrayarse el papel esencial de las capacidades institucionales en todos los planos (nacional, local, público, privado, comunitario y de base). Sin embargo, el proceso de fortalecimiento institucional durante el ajuste y la reforma se centra a menudo en el sector público, por lo que se deja de lado a las organizaciones de la sociedad civil, especialmente en el plano local y comunitario.

19. El objetivo del FIDA en todos los países en los que financia actividades es contribuir a aumentar la seguridad alimentaria de las familias rurales vulnerables y a mejorar las condiciones de vida de los pobres por medio de la preparación de proyectos, la financiación y el diálogo sobre políticas. Al adoptar decisiones acerca de sus propuestas de préstamos, el FIDA presta suma atención al entorno político general de los posibles países prestatarios, ya que, por lo que se refiere al desarrollo, las políticas nacionales –esto es, la asignación general de los recursos, la gestión responsable y la transparencia, la lucha contra la corrupción y la ineficiencia de las instituciones– influyen en lo que sucede en los distintos sectores o localmente y repercuten claramente en la eficacia con que se emplean los recursos y en el posible impacto de los proyectos del FIDA. Esta interconexión es un factor de primer orden para determinar el grado en que las actividades del FIDA alcanzan sus objetivos. En este sentido, la metodología del FIDA debería estar armonizada con las de otras IFI y con el Marco Integral de Desarrollo y el UNDAF. Las principales IFI, en particular el Banco Mundial y el FMI y, más recientemente, el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo, han establecido directrices operativas enderezadas a reforzar el entorno favorable al desarrollo. Las políticas y las decisiones en materia de inversión del FIDA recogen esas orientaciones y el Fondo respalda implícitamente el diálogo sobre políticas entre las principales IFI en las asociaciones estratégicas ya existentes con las IFI en determinados países. El FIDA tiene por mandato ayudar a los pobres rurales, actuando principalmente en el plano local, y su función específica al respecto consiste en aumentar la capacidad de las instituciones oficiales locales. Las inversiones del FIDA en capacitar a la población rural y sus organizaciones para que den a conocer su opinión acerca de las cuestiones relativas a la gestión pública local son un pilar del esfuerzo por fomentar la rendición de cuentas ante la población rural. La importancia que en los contratos de préstamo del

FIDA se atribuye a ajustarse a los procedimientos de adquisiciones y a la existencia de planes de trabajo y presupuestos anuales transparentes y de una contabilidad y una comprobación de cuentas de los proyectos satisfactorias son otras tantas aportaciones esenciales al fomento de una hacienda pública sana.

20. Los siguientes factores relacionados con las políticas y la gestión pública influyen claramente en la posibilidad de reducir la pobreza de modo sostenible y en la eficacia con que se emplean los recursos del FIDA. Por ello, son considerados por el FIDA cuando adopta decisiones acerca de si concede o no préstamos y el nivel y la forma de su programa de asistencia teniendo en cuenta, por supuesto, la situación económica general y las necesidades de los países beneficiarios:

- la existencia de una estrategia y un programa nacionales de reducción de la pobreza rural, coherentes y precisos, que incluyan medidas tendentes a afrontar las diferencias entre los sexos que influyen en las condiciones de las mujeres pobres y las personas que éstas tienen a su cargo;
- políticas económicas nacionales y sectoriales que garanticen a los pobres transacciones justas basadas en el mercado para la venta de su producción y la adquisición de bienes y servicios;
- la transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos (incluida la asistencia externa distribuida por conducto del sector público); la gestión responsable y la eficiencia de las instituciones y la administración públicas;
- la asignación de niveles apropiados de recursos públicos nacionales en apoyo de la estrategia y el programa nacionales de reducción de la pobreza rural;
- el fomento de instituciones de la sociedad civil y el reconocimiento de su papel en el proceso de desarrollo (incluido un marco jurídico y de reglamentación favorable);
- la creación y puesta en marcha de mecanismos que permitan una participación significativa de todos los grupos pobres (incluidas las mujeres y las minorías) en los procesos locales de planificación del desarrollo, asignación de recursos públicos y administración de los servicios públicos;
- el respeto de los mecanismos tradicionales mediante los cuales los pobres mantienen su acceso a los recursos naturales y participan en su ordenación en el plano comunitario; y
- los esfuerzos desplegados por los gobiernos de los países miembros por fortalecer la gestión pública serán respaldados por el FIDA, en principio, mediante un mayor flujo sostenido de recursos para sus programas en curso

21. En cualquier país, la situación de cualquiera de estos factores relacionados con las políticas y la gestión pública será desigual, con algunos de ellos más desarrollados que otros. Además, sus respectivas “pautas” variarán considerablemente de un país a otro. Este hecho afecta inevitablemente a la naturaleza y el alcance de las actividades del FIDA en cada país. Los objetivos del FIDA –aumentar la producción de alimentos, disminuir la pobreza rural y mejorar la nutrición en los países en desarrollo– serán inalcanzables si los países beneficiarios de los préstamos no están dispuestos a concebir y ejecutar una estrategia de desarrollo orientada a esas metas. El FIDA estará dispuesto a contribuir a la elaboración y la puesta en práctica de estrategias de desarrollo en beneficio de los pobres rurales, prestando asistencia a los gobiernos interesados para determinar y aplicar

políticas y cambios institucionales que ayuden a alcanzar los objetivos económicos y sociales más amplios del desarrollo rural. En algunas circunstancias, el entorno político e institucional de un país será tal que haya escasas posibilidades de que los recursos se empleen eficazmente. Entonces, el FIDA rehusará ceder sus escasos recursos.

22. Habrá que aprovechar las posibilidades que ofrezca la formulación del plan de préstamos del Fondo para mejorar la política en materia de reducción de la pobreza rural y cuestiones conexas relativas a la gestión pública mediante un diálogo sobre políticas y gracias a los efectos del programa del FIDA y la asistencia consistente en proyectos para acrecer la participación de los pobres. Al FIDA no le preocupa únicamente la situación en que se halle la gestión pública por lo que se refiere a la reducción sostenible de la pobreza, sino además cómo mejorar el entorno en que se consigue esa reducción entablando un diálogo sobre políticas y desarrollo institucional en y en torno a la concepción y la ejecución de proyectos. Además, es importante lograr que las actividades de los programas y proyectos contribuyan a fortalecer las bases locales de una buena gestión pública, como la descentralización y la participación de los grupos pobres en las instituciones locales, conforme a los parámetros del enfoque estratégico convenido con el gobierno y el grupo-objetivo del FIDA. Las mejoras institucionales y normativas que el Fondo puede poner en práctica de modo más directo son de alcance local y entrañan la potenciación de la capacidad de acción de los pobres en las esferas pública, económica y social. La existencia de posibilidades concretas en ese sentido es condición *sine qua non* para que el FIDA destine recursos a un país.

23. *La Consulta observó con satisfacción que el FIDA reconoce claramente la importancia del entorno normativo e institucional nacional para alcanzar con sus proyectos de reducción de la pobreza resultados positivos y para decidir el nivel y la modalidad de su programa de asistencia (párrafos 86 v) y 87). Además, la Consulta se congratuló de la determinación del Fondo de adoptar un enfoque armonizado con el Marco Integral de Desarrollo y el UNFAD, teniendo presente el mandato específico del FIDA así como las condiciones socioeconómicas particulares de las comunidades destinatarias. Además de eso, aprobó la intención del FIDA de obtener, en su colaboración con los pertinentes órganos oficiales de los países prestatarios, la mayor participación de los posibles beneficiarios y demás interesados en el diseño y la ejecución de los proyectos. En este contexto, la Consulta subrayó la importancia que tienen en este proceso los documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), que recogen las condiciones socioeconómicas de los países examinados, y consideró que en ellos se deberían exponer claramente las cuestiones relativas a las políticas sectoriales y nacionales pertinentes para el éxito de los programas y que las conclusiones que se extraigan acerca de nuevas propuestas de proyectos deben basarse directamente en esos análisis.*

24. *La Consulta convino además en que el FIDA debe tomar plenamente en consideración los factores enumerados en el párrafo 20 supra y alentó a la Junta Ejecutiva a prestar atención a estos factores al examinar los préstamos para proyectos. Pidió además al Presidente que velase por que los documentos presentados a la Junta Ejecutiva en relación con los proyectos reflejasen plenamente la atención concedida por el FIDA a estos factores (párrafos 57 y 58).*

25. Habida cuenta de lo anterior, los COSOP deben garantizar que: a) las operaciones de préstamo tengan un enfoque estratégico y no sean resultado de decisiones *ad hoc* sobre iniciación de proyectos; b) las prioridades estratégicas institucionales y regionales se adapten al contexto político de los países y se establezca una sinergia entre las prioridades estratégicas de la organización y la política y el marco de planificación estatal en lo relativo a la erradicación de la pobreza rural; y c) las oportunidades para las actividades futuras del FIDA a medio plazo sean congruentes con el marco propuesto. Así pues, al preparar cada uno de los COSOP, el FIDA analizará atentamente los resultados de los países y su marco de políticas y evaluará la eficacia y la capacidad potencial de reducción de la pobreza de las instituciones que habrán de intervenir. Durante este proceso, el Fondo se beneficiaría de las consultas con los países beneficiarios, otras IFI y diversos organismos, como el

PNUD. El mecanismo de preparación de los COSOP proporciona, pues, al Fondo un marco para la celebración de consultas con otros asociados, permitiendo a la organización encuadrar sus actividades proyectadas en el contexto más amplio de los planes de otros donantes multilaterales y bilaterales.

26. *La Consulta consideró que la Junta Ejecutiva debería desempeñar un papel de primer orden en el examen de los documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales que, empero, seguirían siendo documentos de gestión, para lo cual tendrá que establecer los procedimientos oportunos para realizar esas tareas, a fin de equilibrar el tiempo que dedica al examen de los proyectos con el que consagra al estudio de cuestiones de carácter estratégico y normativo.*

## **B. Enfoques concretos y aspectos generales**

27. A lo largo de su historia, el FIDA ha proporcionado asistencia para la reducción de la pobreza rural. Durante este proceso, ha empleado y perfeccionado gradualmente varios instrumentos y metodologías concretos. También ha logrado un conocimiento profundo de las prioridades fundamentales que garantizan la eficacia de las estrategias de desarrollo rural centradas en la pobreza. Éstas son las bases principales de las actividades del Fondo y los elementos que dotan a la organización de su ventaja comparativa (párrafo 10) en la esfera de la reducción de la pobreza rural. A continuación se examinan esos elementos. La conclusión reiterada de las evaluaciones llevadas a cabo por el propio FIDA, sin embargo, es que hay margen para hacer mejoras a fin de lograr una utilización eficaz de esos enfoques en el contexto de la complejidad de la vida en el medio rural. La diversidad de las condiciones locales y de la pobreza rural exige soluciones nuevas e innovadoras. Por consiguiente, la Consulta reiteró la opinión de que el proceso de investigación, aprendizaje, ensayo y promoción de estrategias y enfoques eficaces para la erradicación de la pobreza rural seguirá siendo un objetivo institucional del Fondo.

### **Pobreza y medio ambiente**

28. La pobreza tiene sus propios límites ecológicos: por ejemplo, casi todos los países a los que se aplica la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) están situados en zonas ecológicamente frágiles, como zonas tropicales o áridas. Se calcula que cerca del 65% de los pobres vive en zonas sujetas a la sequía y la desertificación. La rápida degradación de la tierra perjudica los recursos naturales de esos países y tiene consecuencias negativas en lo referente a la pobreza rural, proceso que también daña la frágil base de recursos de las regiones de tierras altas y de montaña. El desafío consiste en ayudar a los pobres de las zonas rurales a conservar el valor productivo intrínseco del medio ambiente. Los proyectos y programas del FIDA apoyan estrategias orientadas a la conservación, aprovechando la experiencia adquirida respecto de la conservación de los recursos en relación con el Programa Especial para los Países del África Subsahariana Afectados por la Sequía y la Desertificación. Se ha modificado la orientación de las políticas, que se dirigen ahora a lograr una mejor comprensión de los enfoques de la ordenación participativa de recursos de propiedad común y estrategias basadas en las personas para la ordenación y el aprovechamiento de la tierra, la lucha contra la erosión del suelo y la captación de agua. Por lo tanto, el objetivo de la sostenibilidad ha conducido a la realización de modificaciones en enfoques anteriores de la optimización de la productividad. En consecuencia, se han incorporado plenamente en la labor del FIDA estrategias para ayudar a los usuarios de recursos a poner en práctica una ordenación de los recursos naturales mejorada.

29. *La Consulta recordó la importante función que el Fondo ha asumido en cuanto institución hospedante del Mecanismo Mundial de la Convención de Lucha contra la Desertificación y organismo principal en la asociación institucional establecida para prestar asistencia al Mecanismo Mundial. La Consulta subrayó que el FIDA debería adoptar un papel activo en la promoción y financiación de proyectos y programas tendentes a detener la degradación de la tierra y el agotamiento de los recursos hídricos y a utilizar plenamente su conocimiento institucional y su ventaja comparativa con objeto de hacer frente al problema intrínseco de la pobreza en las zonas áridas. Ese hincapié es un elemento central del objetivo básico del Fondo: mejorar las condiciones de vida y aumentar la seguridad alimentaria de los pobres.*

### **Seguridad alimentaria de la familia**

30. La seguridad alimentaria de la familia (SAF) es la preocupación primordial de las familias pobres, hasta el punto de que determina sus decisiones de producción e inversión. Por ello, se encuentra en el núcleo de la misión del Fondo. Asimismo es un criterio en relación con el cual se evalúan todos los componentes de los proyectos y las tecnologías propuestas. No se incluiría ninguna opción de desarrollo en un proyecto si su impacto sobre la seguridad alimentaria de la familia no fuera positivo. El concepto de SAF entraña “la capacidad de una familia para procurarse un suministro estable y sostenible de alimentos adecuados”. En términos prácticos, esto significa: a) medidas para aumentar y estabilizar el acceso de las familias a los alimentos, y la disponibilidad de éstos, durante todo el año; b) actividades para sostener el suministro alimentario a largo plazo; y c) una atención continua a la suficiencia de los alimentos, sin descuidar los requisitos nutritivos y de inocuidad y las preferencias culturales.

31. Desde la perspectiva de las políticas, la solución permanente a los problemas de la inseguridad alimentaria crónica y la pobreza rural estriba en un marco institucional y normativo que facilite el acceso de los pobres —en particular de las mujeres— a los activos productivos, los recursos y los servicios de apoyo. Ésas son las principales cuestiones en materia de políticas que el Fondo debería promover activamente en colaboración con otras organizaciones, incluidas las ONG, mediante el diálogo con los países prestatarios y en el marco de sus proyectos y programas dirigidos a familias de pocos recursos.

### **La orientación hacia los pobres**

32. El objetivo de la selección de los destinatarios es lograr que los resultados y beneficios de los proyectos alcancen a grupos específicos de la población rural particularmente desfavorecida, proceso en el que se tienen en cuenta cuatro consideraciones básicas: a) la selección debería combinarse con un proceso de participación activa, que involucrase a toda la comunidad en la identificación de los miembros del grupo-objetivo y la selección de los procesos conexos para llegar a ellos; b) la selección debería ser flexible y no tan excesivamente excluyente que aislase a los grupos de beneficiarios del resto de la comunidad rural; c) la selección no debería producir distorsiones injustificadas de la provisión de servicios e insumos; y d) la selección debe incluir un componente de aumento de la capacidad, en especial en relación con las mujeres rurales.

33. Es más eficaz concentrarse también en las políticas, los procedimientos o las instituciones que afectan a los pobres de las zonas rurales, ya que a menudo dificultan que los grupos-objetivo previstos se beneficien de las intervenciones del proyecto. En este contexto, las instituciones comprenden también a las personas que las dirigen, ya que su falta de atención puede a veces jugar en contra de los objetivos de la selección. Un enfoque participativo permitiría la movilización total de la capacidad de esas instituciones.

## **Participación de los beneficiarios, con organizaciones comunitarias más fuertes y aumento de la capacidad**

34. *La participación de los beneficiarios* garantiza que los proyectos se ajusten a las necesidades y prioridades establecidas por los clientes e incluyan a éstos en calidad de agentes importantes y no como meros objetos de las decisiones de inversión, pues coloca al cliente en el centro de los esfuerzos de desarrollo y garantiza que los objetivos y la estrategia del proyecto estén en armonía con la cultura, las costumbres, las leyes y las tradiciones locales. El éxito de los proyectos participativos ha demostrado que la participación favorece el aumento de la capacidad de acción, cuyos principales elementos son la movilización social de los grupos-objetivo y la creación de grupos de personas con intereses comunes. Las organizaciones tradicionales son a menudo un eficaz punto de partida para formar esos grupos. Al formular su estrategia institucional, el FIDA ha adoptado la participación de los beneficiarios como primera prioridad estratégica, con indicadores clave para supervisar la consecución de los objetivos concretos seleccionados a tal fin. La experiencia del Fondo en relación con la participación demuestra que los beneficiarios deben desempeñar un papel activo en el proceso de ejecución, superando las formas más pasivas de participación limitadas a los mecanismos consultivos, que informan a los clientes pero no les motivan ni potencian su capacidad de acción. El objetivo no es la participación en sí, sino su calidad.

35. *Organizaciones comunitarias reforzadas.* Se espera de los proyectos financiados por el FIDA que proporcionen los instrumentos para promover formas de participación más intensa de los pobres de las zonas rurales en una variedad más amplia de procesos de adopción de decisiones, mediante vinculaciones “de abajo a arriba” entre los clientes y organizaciones de base enraizadas en la comunidad. Las asociaciones de productores y las organizaciones comunitarias desempeñan un importante papel en la economía rural y, si reciben asistencia apropiada, pueden reemplazar o complementar con eficacia los sistemas públicos de prestación de servicios. El aumento de la capacidad de las organizaciones de base comunitaria constituye una parte integral de casi todos los proyectos del FIDA. El Fondo está incrementando también sus esfuerzos con objeto de ayudar a los gobiernos a aplicar políticas de descentralización que lleguen más allá de los niveles de distrito hasta las aldeas y las organizaciones comunitarias. El Banco Mundial se ha sumado al FIDA con ese propósito. El enfoque contribuiría a conseguir un servicio público más eficiente y transparente en el plano local.

36. *Aumento de la capacidad de las instituciones que prestan servicios a los pobres.* El aumento de la capacidad consta de tres elementos básicos: a) el desarrollo institucional, encaminado al establecimiento de un conjunto de funciones y normas más eficientes; b) el desarrollo de las organizaciones, desde un sistema de funcionamiento informal a un modelo de organización más estructurado, mejor equipado para desempeñar nuevas funciones; y c) el desarrollo de los recursos humanos y la capacitación. Las instituciones participativas en el plano comunitario exigen apoyo destinado a aumentar su capacidad para desempeñar una función significativa, en favor de los beneficiarios, en el proceso de ejecución, en los mecanismos consultivos o de dirección de los proyectos y en la gestión directa de componentes como los “fondos de desarrollo rural”. En ciertos países de ingresos medios, hay capacidades institucionales fuertes que prestan servicios al sector agrícola. Sin embargo, la calidad y orientación de sus servicios no está en función de las necesidades de los pequeños agricultores y los pobres de las zonas rurales. El FIDA ha logrado inducir cambios en atención a la pobreza en instituciones de ese tipo. Esta capacidad se considera una importante orientación estratégica del Fondo.

## **Integración de las perspectivas de género**

37. La perspectiva de género supone preguntarse por las diferentes maneras en que experimentan la pobreza los hombres y mujeres y hacerles frente; los diferentes procesos que les conducen a la pobreza; y, a su vez, cómo el desarrollo rural presenta distintas oportunidades y riesgos para las mujeres y los hombres. La información desagregada por sexos, aunque es difícil de reunir y poco uniforme, indica que entre los pobres hay más mujeres que hombres. Nueve elementos básicos constituyen la actual estrategia del FIDA en relación con el género en el diseño de proyectos: i) aumentar la disponibilidad y la calidad de la información y los análisis en función del sexo; ii) proteger y mejorar el acceso de las mujeres a la tierra y otros recursos naturales; iii) afrontar las limitaciones que inciden sobre el tiempo y el trabajo de las mujeres; iv) aumentar el acceso de las mujeres a los servicios financieros rurales; v) encarar las cuestiones relacionadas con el género en relación con los sistemas de tecnología agrícola; vi) proporcionar nuevas capacidades e información a las mujeres rurales para realizar sus posibilidades de generación de ingresos; vii) facilitar la comunicación y el intercambio de información entre las mujeres rurales pobres y entre ellas y otros agentes del cambio económico; viii) aprovechar en creciente medida estrategias basadas en la comunidad para promover la participación de las mujeres rurales pobres en los procesos de adopción de decisiones; y ix) aumentar la eficacia de la contribución a la salud y la seguridad alimentaria de la familia que hacen las mujeres en familias de escasos recursos.

38. Si bien la incorporación de la perspectiva de género es uno de los elementos básicos del enfoque global del FIDA para el diseño de proyectos, no basta para garantizar que las mujeres tengan “acceso en condiciones de igualdad” a las oportunidades creadas por el proyecto y que puedan obtener los mismos beneficios de ellas. La participación de las mujeres debe fomentarse activamente. Para ello sería necesario un proceso de aumento de la capacidad de acción de las mujeres mediante actividades específicas, instrumentos apropiados y la reforma de la estructura de organización y la esfera de las políticas en armonía con las realidades locales. En este contexto, la integración de las perspectivas de género (y la participación de las mujeres) es una labor aún inconclusa en el FIDA. Varios donantes bilaterales han proporcionado apoyo en forma de fondos suplementarios para ayudar al FIDA a comprender mejor las perspectivas de género como preocupación de carácter general. Por ejemplo, Italia, el Japón, Noruega y los Países Bajos han ayudado al Fondo en las actividades relativas a la participación de la mujer en el desarrollo.

## **Tecnología eficaz y adaptable**

39. La asistencia que presta el Fondo para el desarrollo y la difusión de tecnologías se basa en la premisa del “laboratorio a la tierra y de la tierra al laboratorio”. Con arreglo a este enfoque, los pequeños productores colaboran desde el inicio con los investigadores y los agentes de extensión en el proceso de determinación de los problemas tecnológicos y en el desarrollo y la distribución de tecnología apropiada y adaptable.

40. Las investigaciones financiadas por el FIDA se han centrado en algunas grandes limitaciones a la producción que afectan a los agricultores de escasos recursos en las zonas más frágiles y de menor potencial. La asistencia se ha dirigido a los productos ganaderos y los cultivos alimentarios que tradicionalmente producen y consumen los pobres de las zonas rurales. Se hace hincapié en la investigación aplicada y adaptativa de nuevas variedades y paquetes técnicos para su desarrollo y ensayo en las comunidades campesinas, lo que permite a los agricultores pobres seleccionar los más adecuados a su entorno. El FIDA ha logrado también dar una nueva orientación a las prioridades de las investigaciones del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCAI) y otros centros de investigación con miras a hacer frente a problemas relacionados con el desarrollo agrícola



sostenible en las zonas de escaso potencial. Más del 80% de los programas del GCI AI financiados por el FIDA ha resultado en la creación de productos de importancia directa para los pobres de las zonas rurales, mediante el cambio tecnológico. Los amplios efectos que algunos de ellos han tenido sobre la agricultura en pequeña escala en el conjunto de los países en desarrollo resultan sorprendentes.

41. *En este contexto, el Fondo debe prestar mayor atención a las siguientes cuestiones:*

- *se aprecia una tendencia a la pérdida creciente de fertilidad de los suelos y el descenso de los rendimientos en los países en desarrollo que, unida a un persistente crecimiento demográfico, podrían fácilmente causar una crisis alimentaria a menos que se logren avances en la investigación que permitan poner coto a esta situación. Por ejemplo, la biotecnología, que actualmente se centra en cultivos comerciales, principalmente mediante la investigación en centros del sector privado en los países industrializados, presenta posibilidades para obtener variedades de cultivos alimentarios mejoradas genéticamente que resultan de importancia para los pequeños productores;*
- *debería hacerse un mayor hincapié en los vínculos entre investigadores, servicios de extensión y las necesidades de los agricultores, para velar por que se conceda a los agricultores pobres una mayor influencia en la determinación de las prioridades de investigación;*
- *los conocimientos locales y la tecnología tradicional deberían tenerse en cuenta al determinar los programas de investigación;*
- *debería desarrollarse y adoptarse la tecnología con objeto de atender en mayor grado las diferentes necesidades específicas de cada sexo;*
- *la tecnología debe tener como objetivo aumentar y diversificar el potencial productivo de los sistemas agrícolas de escasos recursos;*
- *no se han investigado de forma adecuada los factores socioeconómicos que entorpecen la adopción de diversas tecnologías desarrolladas como resultado de los esfuerzos de investigación. El programa de asistencia técnica del FIDA (párrafo 66) debería prestar más atención a esta esfera.*

### **Acceso a los recursos productivos y seguridad de los derechos sobre las tierras y los recursos hídricos**

42. Uno de los principales objetivos de los mecanismos de erradicación sostenible de la pobreza rural es asegurar que las actividades del FIDA faciliten el acceso de los pobres del medio rural, en particular de las mujeres, a los recursos productivos (la tierra y el agua). La calidad de ese acceso exige mejorar la capacidad de negociación de los campesinos pobres para garantizar la estabilidad de las relaciones de posesión. Esto requiere la promulgación de leyes agrarias adecuadas y la protección de los derechos tradicionales sobre los terrenos y las fuentes de recursos hídricos públicos. El FIDA, aprovechándose de las medidas de los gobiernos en favor de la reforma agraria y de los esfuerzos de la sociedad civil en esa dirección, ha puesto en práctica varias iniciativas en todas las regiones que se han visto coronadas por el éxito. El Departamento de Administración de Programas debe documentar y evaluar la experiencia adquirida por el Fondo, a fin de establecer bases sólidas para una mayor participación en ese ámbito.

43. La incidencia del problema de los campesinos sin tierra o casi sin tierra va en aumento, al igual que la gravedad del problema del desempleo oculto y del desempleo abierto en las zonas rurales. Los campesinos sin tierra dependen fundamentalmente para poder sobrevivir de empleos como asalariados fuera y dentro del sector agrícola. Los proyectos del FIDA prestan atención particular a promover las oportunidades de empleo para ese segmento de la población y a aumentar sus ingresos mediante empresas en pequeña escala, que pueden también reforzar los vínculos progresivos y regresivos con el sector agrícola. Los proyectos de microcrédito del FIDA desempeñan un papel importante en la provisión de fondos iniciales a las poblaciones rurales pobres, particularmente a las mujeres, para que puedan encontrar un empleo remunerado. Sin embargo, el apoyo mediante créditos debe ir acompañado del fomento de la capacidad y del reforzamiento de los mecanismos de distribución del crédito a nivel comunitario.

### **Servicios financieros rurales**

44. La función de intermediario financiero y la provisión de servicios financieros rurales se han convertido en sectores de particular especialización del FIDA. El crédito ha constituido un instrumento importante para dirigir los préstamos del FIDA de modo directo a los clientes a fin de aumentar la productividad agrícola y fomentar la realización de actividades que generan ingresos. Asimismo ha ayudado al Fondo a promover reformas políticas e institucionales encaminadas a garantizar el acceso de los pobres, especialmente de las mujeres, al crédito. Las actividades realizadas por el FIDA en esta esfera han sido repetidas o aplicadas en mayor escala por los países beneficiarios y otros donantes. Con el correr del tiempo, sin embargo, la visión del FIDA respecto del apoyo al desarrollo de los servicios financieros rurales ha dejado de centrarse en el interés por ampliar su alcance a los pobres para orientarse a la creación de sistemas financieros rurales sostenibles. El acceso a éstos de los pobres se apoya mediante una variedad de organizaciones de servicios financieros, estructuradas y no estructuradas, ya existentes o de reciente creación, y con una diversidad de sistemas de gestión. El objetivo último es el establecimiento de un sistema financiero rural integrado y sostenible. Por lo tanto, el FIDA hace hincapié en la mediación financiera, la promoción de políticas favorables y marcos institucionales apropiados, la difusión de las prácticas más adecuadas y el fomento de la capacidad con miras a lograr un sistema financiero rural basado en la demanda de los clientes. Una vez que se han establecido esos elementos, se considera que el sistema está listo para que el FIDA y los demás donantes se retiren. A tal fin, el FIDA mantiene una estrecha asociación con el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (GCAP) y una activa colaboración con algunos organismos bilaterales.

### **Proveedores de servicios privados y vínculos con el mercado**

45. Los vínculos con los mercados son cruciales para que los proyectos produzcan resultados satisfactorios por lo que se refiere al aumento de los precios de la producción o a garantizar el suministro de insumos. El reforzamiento de los vínculos con los mercados en un entorno basado en éstos exige disponer de información sobre ellos fiable, un suministro de insumos oportuno y garantizado, instalaciones de almacenamiento postcosecha, carreteras secundarias e infraestructura de transportes y relaciones con los comerciantes en un entorno comercial competitivo. El reforzamiento de los vínculos de los pequeños productores con el mercado es también crítico en el contexto de la liberalización internacional del comercio. El objetivo último es que los productores en pequeña escala tengan una ventaja comparativa basada en ofrecer productos de calidad a precios competitivos. La liberalización puede crear nuevas oportunidades para estos productores de relacionarse con el sector privado a través de vínculos con las fases anteriores y posteriores del proceso de producción. Las vinculaciones con las fases anteriores entrañarían la colaboración con empresas del sector agroindustrial; los vínculos con las fases posteriores del proceso entrañan la creación de asociaciones con empresas de elaboración y distribución.

46. En muchos países, especialmente en África, el desmantelamiento de las organizaciones paraestatales ha conducido a la práctica desaparición de los servicios públicos en las zonas rurales. Los proyectos del FIDA han tratado de suplir esa deficiencia: a) fomentando la provisión de esos servicios por organizaciones participativas comunitarias; b) facilitando la incorporación de comerciantes en pequeña escala y proveedores de servicios privados; y c) reforzando los vínculos con el mercado del sector comercial privado. Por ejemplo, se ha aprovechado la capacidad de asociaciones de aldeas o asociaciones de productores para proporcionar servicios básicos de extensión, hacerse cargo de la distribución de medicamentos o proporcionar otros servicios veterinarios. También se fomenta la contratación directa de servicios privados de extensión disponibles en América Latina.

### **C. Enfrentarse a los retos en un contexto dinámico**

47. La ventaja comparativa del FIDA depende de su capacidad de individualizar los intereses de los pobres y de utilizar la capacidad más amplia que posee en la lucha mundial para erradicar la pobreza rural. A fin de aprovechar las ventajas únicas de que dispone, el FIDA debe vigilar los indicadores críticos de la pobreza rural, sintetizar su rico acervo de conocimientos internos con los conocimientos obtenidos del exterior, centrarse en los nuevos problemas con que se enfrentan los pobres, comprender la complementariedad de las actividades de erradicación de la pobreza de otros agentes que trabajan en el sector del desarrollo rural y elaborar instrumentos más incisivos para ayudar a los pobres a lograr medios sostenibles de subsistencia en las zonas rurales que les permitan mantenerse por encima del umbral de la pobreza.

48. Sobre la base de un análisis detallado de su experiencia operacional, y en consulta con asociados externos y con los interesados directos, el FIDA tiene previsto publicar a finales del año 2000 su primer informe sobre la pobreza rural en casi un decenio. Para mantener ese importante dinamismo y al mismo tiempo añadir valor a sus actividades sobre el terreno, ese importante esfuerzo se complementará con la divulgación periódica de las opciones y oportunidades para la erradicación de la pobreza rural que vayan presentándose.

## **III. TRADUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA RURAL EN ACTIVIDADES CONCRETAS**

### **A. Estrategias por regiones y países**

49. Las prioridades estratégicas institucionales del FIDA se traducen anualmente en estrategias regionales que sirven de base al marco para el programa de préstamos anual. Un panorama general de las estrategias por regiones para el 2000 se ha incluido como anexo a las observaciones preliminares sobre el Programa de Labores y Presupuesto del FIDA para el año 2000 (EB 99/67/R.8).

50. Las estrategias regionales tienen su propio enfoque y características específicas, teniendo en cuenta las tendencias recientes en cada región. Por lo tanto, se toman debidamente en consideración las necesidades regionales y las nuevas oportunidades, en armonía con el objetivo global de las operaciones del FIDA. Además, en las estrategias influyen la ventaja comparativa y la experiencia que el Fondo ha adquirido a lo largo de sus dos decenios de actividades en cada región. En otras palabras, al definir las actividades del Fondo se tiene en cuenta lo que éste puede hacer mejor en cada región.

51. La elaboración del marco de estrategias por países se ha convertido en un paso fundamental de las actividades del Fondo. (Frasas trasladadas al párrafo 25) Estos marcos son una útil base inicial para individualizar posibles asociaciones estratégicas con una amplia gama de interesados, sobre la base de la complementariedad y la convergencia, y se vinculan así con mecanismos de coordinación en el plano nacional como el UNDAF y el marco integral de desarrollo (párrafos 7 y 25).

## **B. Asignación de recursos por regiones y países**

### **Asignaciones regionales**

52. La distribución de los préstamos anuales por regiones se ajusta al marco establecido en el Programa de Labores y Presupuesto anual del FIDA. En el período 1985-1998, el África subsahariana recibió el 38% de los préstamos totales, Asia y el Pacífico el 30%, América Latina y el Caribe el 16% y el Cercano Oriente y África del Norte el 18%. En su 66° período de sesiones, celebrado en abril de 1999, la Junta Ejecutiva estableció un Comité especial encargado de examinar las asignaciones regionales, integrado por nueve miembros, para que estudiara la cuestión de la proporción de los préstamos anuales que se asignaría como referencia a cada región y para que hiciera recomendaciones al respecto a la Junta. La Consulta ha considerado ya un informe provisional del presidente del Comité especial y ha observado que las recomendaciones de éste coinciden en líneas generales con las asignaciones originalmente aprobadas por la Junta Ejecutiva. El informe definitivo se presentó a la Junta Ejecutiva en su 67° período de sesiones para su examen (EB 99/67/R.10); la Junta tomó nota de las recomendaciones hechas a la Consulta y acordó volver a examinar la cuestión una vez que el Consejo de Gobernadores haya aprobado el informe de la Consulta.

### **Criterios relativos a los préstamos por países y los resultados de éstos**

53. El Fondo concede préstamos a sus Estados Miembros en desarrollo en condiciones muy favorables, intermedias y normales. A diferencia de los de otras IFI, los recursos del Fondo se dedican enteramente a la agricultura y el desarrollo rural. Los criterios seguidos para determinar las condiciones en que se otorgan los préstamos están expuestos claramente en las Políticas y Criterios en Materia de Préstamos (sección IV), modificadas por el Consejo de Gobernadores en su 21° período de sesiones en 1998, conforme a las cuales el factor principal para decidir las condiciones de un préstamo será el PNB per cápita a precios de 1992 (o el PIB per cápita, según proceda) de los Estados Miembros prestatarios.

54. El FIDA debería concentrar sus recursos en los países pobres y velar por que la proporción que reciben, en condiciones muy favorables, no sea inferior al 67%. La Consulta pidió al Fondo que elaborara criterios para determinar en qué circunstancias podrían destinarse préstamos en condiciones muy favorables a otros países, con un tope propuesto de la proporción de dichos recursos. Los países que obtienen préstamos en condiciones ordinarias hacen una aportación significativa a los reflujos del Fondo, permitiendo a éste realzar sus niveles de financiación globales.

55. Los préstamos a los Estados Miembros se determinan mediante la preparación anual del marco para el programa de préstamos. El programa tiene en cuenta consideraciones como: a) la congruencia con el marco estratégico por regiones y por países; b) los resultados de la ejecución de la cartera de proyectos activos en el país; c) el estado de los pagos del país en concepto de principal e intereses; d) la frecuencia de los préstamos en años recientes y la fecha de concesión del préstamo más reciente; y e) las oportunidades de realización de proyectos y el alcance de la pobreza.

56. *Los resultados obtenidos por los países en la ejecución de proyectos* son uno de los factores que determinan la frecuencia de los préstamos del FIDA y el nivel de las asignaciones de recursos. Los informes de supervisión presentados por la institución cooperante, las evaluaciones del propio FIDA y los informes sobre exámenes de las carteras, combinados con las conclusiones de las visitas sobre el terreno realizadas por los gerentes de operaciones en los países, constituyen la base de esa evaluación. El proceso es supervisado por el Presidente Adjunto responsable del Departamento de Administración de Programas. Se da por supuesto que la existencia de graves limitaciones a la ejecución o la demostración constante de falta de compromiso por parte del prestatario influirán en el nivel de financiación. *La Consulta, no obstante, observó que en un cierto número de casos, los problemas de ejecución están relacionados con factores externos o deficiencias institucionales que*

*podrían afrontarse con mayor eficacia mediante el tipo de proyectos promovidos por el FIDA. Pese a todo, la Consulta recomendó (apartado vi) del párrafo 66) que al considerar sus criterios para la asignación de recursos el FIDA:*

- *conceda el peso apropiado a los resultados obtenidos por los países en la ejecución de proyectos;*
- *en consulta con los directores de los proyectos por él financiados y con las instituciones cooperantes del Fondo, afine el conjunto de indicadores comunes actualmente utilizados con ese objeto; y*
- *a tal fin, adopte un programa eslabonado de tres años a modo de marco flexible.*

57. En la sección II. A se ha tratado de la importancia de un *entorno normativo favorable* para el éxito de los proyectos que financia el FIDA y de las distintas cuestiones de esa índole que podrían ofrecer interés práctico al Fondo. Es especialmente importante el énfasis que el Fondo hace en mejorar la gestión pública local y en promover los procesos y las instituciones participativos, que aumentarían las posibilidades de los pobres de adoptar decisiones y, por lo tanto, su autonomía. Resumiendo lo dicho, las decisiones del Fondo, por tratarse de una institución multilateral, se adoptan tras haberse determinado objetivamente si puede llegar de verdad a los pobres rurales mediante su asistencia financiera, aunque el marco de políticas oficiales no resulte plenamente favorable. Sin embargo, el Fondo no siempre ha logrado evaluar el marco de políticas de forma adecuada o influir en él por medio de sus actividades y del diálogo con los prestatarios. Las evaluaciones, los exámenes de las carteras y los informes de supervisión del FIDA han demostrado que existen casos en los que las consecuencias negativas del marco de políticas y de factores institucionales diversos han comprometido el progreso y las repercusiones de los proyectos. El Fondo desea aprovechar la oportunidad de colaborar estrechamente con los gobiernos para ser un elemento catalizador de la reforma política, lo cual requiere, en algunos casos, establecer un diálogo sostenido que propicie unas relaciones de confianza mutua. Ahora bien, el Fondo puede renunciar a conceder préstamos si el logro de los objetivos de sus proyectos tropieza con graves limitaciones del entorno político. Así, en varias ocasiones, el Fondo ha suspendido la tramitación de algunos proyectos o la firma de contratos de préstamo hasta haber obtenido seguridades de los gobiernos correspondientes de que se suprimirían determinadas limitaciones, por ejemplo, flexibilizando las rígidas políticas de comercialización seguidas hasta entonces para que el sector privado pueda participar eficazmente; garantizando la tenencia de las tierras a los beneficiarios de un proyecto; y facilitando que ONG y organizaciones comunitarias participen en la ejecución de un proyecto (párrafos 17-26).

58. *La Consulta, teniendo en cuenta los resultados de las evaluaciones realizadas por el propio FIDA, puso de relieve la necesidad de que el Fondo siguiera haciendo mejoras constantes y estableciera un proceso que facilite el seguimiento de sus resultados en esta esfera (sección VI).*

### **Préstamos a países de ingresos medios**

59. *La pobreza en los países de ingresos medios de América Latina.* En muchos países de ingresos medios de la región, el desequilibrio en la distribución de los ingresos acompañado por el fuerte crecimiento económico plantea un grave reto económico y social en el contexto de los esfuerzos por subsanar el deterioro de la situación de los pobres de las zonas rurales. La mayor concentración de campesinos pobres en la región de América Latina –cerca del 60%– se da en dos de los mayores países de ingresos medios, el Brasil y México. Los procesos acelerados de privatización y la creciente exposición de los pequeños productores y las poblaciones indígenas a los mercados han ido acompañados por graves injusticias en la distribución de la tierra y grandes diferencias en los ingresos, lo que está provocando tensiones sociales. Como resultado de ello muchos gobiernos de la región necesitan la ayuda del FIDA para trabajar con las poblaciones rurales pobres. La realización de

programas innovadores contribuye a estabilizar y aumentar su productividad y sus ingresos en un período de gran volatilidad debido a la transición económica y social. Además, un gran número de países de la región ha aplicado programas de privatización de los servicios rurales con buenos resultados. Esas experiencias son de gran valor para el FIDA con vistas a su repetición en otros países.

60. *Los problemas conexos con la degradación de la base de recursos en los países de ingresos medios del Cercano Oriente y África del Norte.* Los problemas más importantes en esa región son la ordenación de pastizales en las zonas marginales de baja precipitación, en las que las fuertes presiones ejercidas por la ganadería están degradando rápidamente el medio ambiente y reduciendo la productividad. Mediante sus actividades en Jordania, Marruecos, Siria y Túnez, el FIDA ha puesto a prueba varios criterios innovadores y participativos en la lucha contra las condiciones crónicas de pobreza rural en esos países. Su experiencia ha enriquecido su acervo de conocimientos, lo que tiene gran importancia para los países del África subsahariana que se enfrentan con problemas análogos de degradación del suelo y de pobreza. Es importante que el FIDA mantenga operaciones de préstamo activas en esos países.

61. *La promoción de la capacidad de movilización de recursos adicionales que tienen los préstamos del FIDA.* Los gobiernos de muchos países de ingresos medios en diversas regiones están dispuestos a aceptar préstamos en condiciones ordinarias a fin de resolver sus problemas de pobreza aprovechando la experiencia y los conocimientos especiales del FIDA. Es importante subrayar el hecho de que, en esos países, ha sido posible sufragar una parte mucho mayor de los costos de los proyectos con cargo a recursos nacionales en comparación con el monto de los préstamos del FIDA. Una evaluación general de la cartera de préstamos del FIDA muestra que esta categoría de países ha corrido con un 43% del costo total de los proyectos, en promedio, mientras que la contribución del Fondo ha ascendido al 26% y otros cofinanciadores han aportado el 31%. Además, la mayor capacidad institucional en esos países ha hecho posible por lo general que los proyectos arrojaran mejores resultados y fueran aplicados en mayor escala. Por consiguiente, las inversiones del FIDA han atraído niveles importantes de coparticipación en la esfera financiera y de las políticas.

### **Otras demandas con cargo a los recursos para préstamos del FIDA**

62. *Nuevos Estados Miembros prestatarios.* El número de miembros del Fondo ha aumentado, con 14 nuevos Estados Miembros desde 1992, sobre todo de Europa oriental y Asia central. Muchos de ellos presentan niveles significativos de pobreza en las zonas rurales, agravados por la decadencia de los servicios agrícolas estatales. La experiencia del FIDA en relación con el desarrollo rural centrado en la pobreza y su conocimiento de enfoques concretos y cuestiones de alcance general (sección II. B) son sumamente importantes para esos países. Dado que reciben asistencia internacional para introducir reformas macroeconómicas profundas y construir infraestructuras básicas, esperan del FIDA que les preste asistencia en la tarea fundamental de construcción de su economía rural. Los recursos del FIDA no bastarían para suplir el déficit de recursos que precisan para hacer frente a sus necesidades. Mas, basándose en sus experiencias en otros países, el Fondo puede ayudar a los nuevos Estados Miembros a adoptar planteamientos pragmáticos para solucionar los problemas estructurales que impiden que sus economías rurales crezcan. *Reconociendo que el FIDA posee esa capacidad, el Comité especial encargado de examinar las asignaciones regionales ha recomendado que se asigne a ese grupo de países un porcentaje concreto del programa anual de préstamos del Fondo.*

63. *Vincular la recuperación después de las crisis al desarrollo a largo plazo.* Varios países del Asia oriental han visto cómo los avances logrados en la reducción de la pobreza rural han quedado anulados por la crisis financiera con que tuvieron que enfrentarse a mediados de 1997. Los países asiáticos también se han visto afectados por El Niño. Además, la base de recursos de los pobres rurales y la población indígena de las regiones de tierras altas y de montaña de Asia está siendo sometida a una grave degradación. El huracán Mitch en América Central, los enfrentamientos civiles, las calamidades naturales y el flagelo del SIDA en varios países de África y otros países en desarrollo

amenazan también con eliminar los progresos logrados a lo largo de los años. Esos países esperan que el FIDA les preste ayuda para asegurar que los beneficios obtenidos hasta ahora con grandes sacrificios no desaparezcan. La atención del FIDA no se centrará en la realización de operaciones de socorro, sino en contribuir a la recuperación económica de los pobres mediante el restablecimiento de su capacidad productiva. El Fondo ha estudiado asimismo diversas posibilidades de aumentar el interés que presta a las poblaciones indígenas y otros grupos marginados de pobres rurales de regiones de tierras altas y de montaña de Asia fomentando la agricultura y la silvicultura regeneradoras. En todos esos casos, se puede proporcionar asistencia mediante la reestructuración de proyectos en curso o mediante nuevos préstamos, con una utilización juiciosa de donaciones en casos especiales. Cabe prever que la ventaja comparativa del Fondo, consistente en sus conocimientos, experiencia y asociaciones, producirá beneficios que trascenderán los proporcionados por su asistencia financiera directa. En este sentido, la Junta Ejecutiva del FIDA ha examinado y adoptado un marco de política para las actividades del FIDA que refleja estas expectativas. *No obstante, la Consulta recomienda que el Fondo se valga, en la medida de lo posible, de recursos suplementarios para dar una respuesta proporcionada a las necesidades de esos países.*

### **C. Gestión del programa de donaciones**

64. De igual modo que en otras IFI, el programa de asistencia del FIDA incluye una cantidad limitada de recursos financieros para donaciones. La Junta Ejecutiva ha establecido para ese fin un tope máximo del 7,5% del programa de labores aprobado (es decir, los préstamos más las donaciones). La financiación mediante donaciones debe utilizarse cuando no sea fácil otorgar un préstamo, como en el caso de actividades en el plano internacional o regional en que participen diferentes países o tipos diversos de interesados directos. Al mismo tiempo, debe reforzar el programa de préstamos y realzar los efectos que éste tiene. El monto limitado de recursos para donaciones de que se dispone exige que se utilicen con juicio y para fines estratégicos. Desde los primeros años de actividad del FIDA, la Junta Ejecutiva ha dado al Fondo el mandato de utilizar esos recursos en cuatro actividades principales: a) ayudar a los Estados Miembros en la preparación y ejecución de proyectos; b) apoyar la investigación y capacitación agrícolas en los planos internacional y regional; c) apoyar, de modo selectivo, los préstamos hechos a países que han sufrido catástrofes naturales o provocadas por el hombre; y d) hacer más amplia la cooperación del FIDA con las ONG en la esfera del fortalecimiento de las instituciones o de la experimentación de enfoques innovadores que puedan demostrarse ventajosos para las actividades del FIDA.

65. En los últimos años se han adoptado varias medidas para mejorar la gestión de las donaciones en lo relativo a procesos y sustancia. El proceso de evaluación y selección se ha perfeccionado, evaluándose las propuestas de donación en la etapa de presentación conceptual y siendo examinadas por un equipo de tareas interdepartamental en su etapa de diseño aquellas que han sido consideradas viables. Todo el proceso se centra en el cumplimiento de ciertos criterios objetivos: a) que la propuesta de donación tenga relación con objetivos estratégicos concretos; b) que se establezca un vínculo claro entre los insumos financiados por la donación y los productos previstos; y c) que se establezca un plan claro de seguimiento de los productos y los resultados.

66. El FIDA ha emprendido varios exámenes de la dirección y del resultado de algunas categorías de financiación mediante donaciones, en particular en la esfera de la investigación y la capacitación agrícolas en los planos internacional y regional. Con excepción de un importante programa regional de capacitación agrícola en África (el Programa de Capacitación en Administración Agrícola para África, o AMTA), el FIDA todavía no ha realizado una evaluación sistemática ni un examen a fondo de sus programas de donaciones. Sin embargo, en colaboración con el Banco Mundial, ha iniciado recientemente una evaluación de las tecnologías agrícolas más importantes a las que ha prestado apoyo por conducto del GCIAI. Además, el Fondo está formulando su política y estrategia futuras de financiación mediante donaciones sobre la base de amplias consultas con la Junta Ejecutiva. A ese respecto, en el período de sesiones de abril de 1998 de la Junta Ejecutiva se presentó a ésta un

proyecto de documento titulado “Política y estrategia del FIDA para la financiación mediante donaciones”, y posteriormente se celebró un seminario con la Junta Ejecutiva sobre ese mismo tema. En el período de sesiones de mayo de 2000 de la Junta Ejecutiva se presentará a ésta el documento revisado correspondiente. Ese documento incluirá, entre otras cosas, las opiniones expresadas por la Junta Ejecutiva, una auditoría a fondo del Programa Ampliado de Cooperación FIDA/ONG, un examen sistemático de su programa de donaciones realizado por la Oficina de Auditoría Interna y un nuevo examen de si los recursos asignados para la elaboración de proyectos y programas son adecuados en cuanto a las cantidades y el alcance. También propondrá un objetivo estratégico para la utilización de donaciones.

#### **IV. AUMENTO DE LA EFICACIA OPERACIONAL DEL FIDA CON MIRAS A ERRADICAR LA POBREZA RURAL**

##### **A. Aplicación de la Visión de futuro, la misión y la estrategia institucional del FIDA**

67. El proceso de reorganización del FIDA tenía la finalidad de mejorar la capacidad institucional de gestión del cambio. En el centro de ese proceso se encontraba una “Visión de futuro” del FIDA clara para definir con precisión su dirección y objetivos futuros. A esto siguió la adopción de una estrategia institucional en que se delimitaban cinco grandes prioridades institucionales. Estas prioridades se tradujeron en objetivos, planes de acción y metas detallados establecidos por cada dependencia orgánica de conformidad con su esfera de competencia. Los planes de acción se basan en metas cuantificables con un plazo determinado. Para comparar los resultados con las metas a fin de concentrar las actividades, delimitar las responsabilidades y promover la transparencia, se utilizan hojas de calificación. De ese modo se ha establecido un sistema para evaluar la eficiencia de las actividades y establecer medidas correctivas oportunas si los resultados son deficientes. Además, para permitir la realización de cambios y ajustes, las prioridades y los objetivos institucionales se examinan y evalúan periódicamente mediante un proceso participativo en el seno de organización.

##### **B. Simplificación del ciclo de los proyectos**

68. Un objetivo esencial al simplificar el ciclo de los proyectos era hacer que el diseño de los proyectos estuviera encaminado a favorecer a los beneficiarios y que las intervenciones del Fondo estuvieran concebidas para obtener resultados. Se debe establecer un vínculo –el sentimiento de control de los beneficiarios– entre el diseño, los resultados y la supervisión. Quienes diseñan los proyectos deben proporcionar instrumentos que aseguren flexibilidad, coherencia y puntos de referencia para controlar y corregir la gestión. Uno de los mecanismos destinados a asegurar la coherencia interna entre los insumos y los resultados de los proyectos en relación con los objetivos del programa es el uso más intenso del marco lógico en diversas fases del ciclo de los proyectos. Se está proporcionando formación al personal de proyectos en esta técnica y en técnicas conexas.

##### **C. Perfeccionamiento del proceso presupuestario y aumento de su eficiencia**

69. La piedra angular de la reorganización del FIDA fue un sistema de gestión estratégica tendente a establecer medidas coherentes de los resultados y vincularlas a cuatro procesos institucionales básicos: planificación, formulación del presupuesto, ejecución del presupuesto y evaluación de los resultados sobre la base de las metas realmente logradas, tanto en el plano cuantitativo como en el cualitativo.



70. El elemento fundamental del sistema de gestión estratégica es la medición de los resultados, que es el elemento unificador de todo el sistema. La estrategia institucional está vinculada estrechamente con la preparación del Programa de Labores y Presupuesto anual del FIDA. La meta es asegurar que los objetivos estratégicos del FIDA determinen las consignaciones presupuestarias sin dejar de dar preponderancia a la eficacia en función de los costos.

71. La eficacia en función de los costos es un indicador importante del logro de procedimientos eficientes. Los resultados del FIDA a ese respecto han quedado demostrados por el presupuesto administrativo para 1999, que se basa de nuevo en un crecimiento real nulo. Tras cuatro años de reducciones importantes del presupuesto (1993-1996), ha habido tres años de crecimiento real nulo. Como resultado de ello, el presupuesto del Fondo y los costos de elaboración de proyectos son en realidad un 17% inferiores, expresados en dólares, a lo que eran en 1993. Durante ese mismo período, el programa de labores del FIDA (es decir, los proyectos que realiza en favor de los pobres de las zonas rurales) ha aumentado en un 35%, pasando de USD 350 millones a USD 473 millones.

#### **D. Reforzamiento de la gestión y la supervisión de la cartera**

72. Se ha establecido un enfoque sistemático para examinar los resultados de la cartera del FIDA con arreglo a diversos niveles de gestión. En 1997 se introdujo con carácter experimental un informe sobre la situación de los proyectos (ISP) condensado, que se amplió a todas las regiones en 1998. El ISP se caracteriza por la atención a indicadores cuantitativos, que complementarán en los próximos años con indicadores cualitativos. Constituye un instrumento para evaluar de modo más metódico los resultados de los proyectos, dando preponderancia a cuestiones clave de ejecución y a posibles medidas correctivas y facilitando así un enfoque dinámico del examen de la cartera. Los ISP han quedado integrados en la base de datos utilizada para el examen de la cartera de proyectos del Fondo. Este nuevo enfoque ha hecho posible determinar los proyectos cuyos resultados sean inferiores a los esperados, así como detectar esferas que pueden resultar problemáticas en otros proyectos cuyos resultados son en apariencia satisfactorios. El Fondo está tratando por diversos medios de hacer frente a los problemas de ejecución de todos esos proyectos mediante una mejor coordinación con las instituciones cooperantes, la provisión de apoyo para la ejecución y la mejora del diseño de los proyectos aprovechando los exámenes a mitad de período u otros exámenes periódicos.

73. En conjunto, los resultados de la cartera han registrado mejoras alentadoras. Cabe señalar que los desembolsos anuales correspondientes al programa ordinario de préstamos del FIDA aumentaron un 85% entre 1995 y 1998. De los 211 proyectos en curso de ejecución, se determinó que 55 presentaban problemas graves pero estaban registrando mejoras y otros 10 presentaban problemas graves y no mostraban signos de mejora. Estos últimos son por lo general, proyectos gravemente afectados por factores ajenos al control de los directores de los proyectos, como catástrofes naturales o conflictos civiles. El alcance de los daños materiales en esos casos hace que sea sumamente difícil alcanzar los objetivos de los proyectos en el período de ejecución previsto. Por su parte, los proyectos que presentan problemas graves pero que están mejorando muestran una amplia variedad de problemas de ejecución que se encuentran en líneas generales bajo control. La comparación de la proporción de proyectos del FIDA cuyos resultados son insatisfactorios con las de otras IFI resulta favorable para el Fondo, habida cuenta de que sus proyectos tienen características únicas que influyen de manera significativa en los resultados de ejecución. Entre esas características figuran la capacidad institucional relativamente menor de los organismos de ejecución que se ocupan de los pobres de las zonas rurales, el tiempo necesario para movilizar el apoyo de los organismos de ejecución y la participación de los beneficiarios, y la lejanía de las zonas en las que se realizan los proyectos del FIDA de los lugares donde se ejecutan los proyectos de carácter más general.

### **E. Mecanismo Flexible de Financiación**

74. El objetivo primordial del Mecanismo Flexible de Financiación (MFF) es introducir un grado mayor de flexibilidad en el diseño y en la ejecución de los proyectos a fin de: a) hacer que el período de duración de los proyectos sea congruente con el logro de objetivos de desarrollo a largo plazo, cuando se considere que es necesario un período de ejecución más largo (de 10 a 12 años) para lograr esos objetivos; b) maximizar la participación de los beneficiarios impulsada por la demanda; c) reforzar la capacidad de desarrollo a nivel popular; y d) asegurar que existan los mecanismos fundamentales de control financiero y de programación a fin de que los fondos se administren con juicio y puedan lograrse los objetivos de desarrollo. La introducción del MFF está encaminada también a permitir al FIDA dar una mejor respuesta a los llamamientos de los Estados Miembros para que se asuma un compromiso a más largo plazo para el logro de objetivos de desarrollo establecidos de común acuerdo. El MFF demostrará el interés del Fondo en establecer una mayor variedad de instrumentos de financiación para atender de modo más eficaz a las diversas necesidades de financiación de los países beneficiarios. El MFF entraña un proceso detallado de diseño del ciclo inicial de actividades de los proyectos, con una serie claramente establecida de condiciones que deben cumplirse para pasar a los ciclos siguientes, y un aumento de la importancia de la función de seguimiento y evaluación con objeto de cerciorarse de que los proyectos vayan cumpliendo sus objetivos inmediatos y a largo plazo.

### **F. Fortalecimiento de la función de evaluación**

75. Durante los últimos 10 años, el FIDA ha establecido una serie de instrumentos para la evaluación de los proyectos a mitad de período y a su conclusión, así como evaluaciones de las carteras de proyectos de los países y evaluaciones temáticas. En los últimos años, la función de evaluación también ha tomado otro rumbo: aun manteniendo la rendición de cuentas como una de sus características principales, las evaluaciones del FIDA se han centrado cada vez más en las enseñanzas extraídas. Esas enseñanzas se almacenan en una red electrónica de conocimientos donde la información puede gestionarse y ser compartida dentro de la institución misma, así como con otros organismos y asociados de desarrollo.

76. A fin de promover el aprendizaje en el FIDA, el proceso de evaluación se está reorganizando sobre la base de equipos de aprendizaje, o “comunidades de prácticas”, que están integrados por las partes más directamente interesadas de dentro y fuera del FIDA. Es a ellos, más que a los consultores de evaluación, a quienes se pide ahora que preparen conjuntamente recomendaciones útiles y señalen las enseñanzas adquiridas. Además, se espera de esos equipos de aprendizaje que convengan qué actividades de seguimiento son necesarias para asegurar que los resultados de la evaluación se utilicen a fin de mejorar la calidad y la eficacia de las operaciones del FIDA. Es necesario utilizar sistemáticamente las evaluaciones para generar el tipo de conocimientos precisos para que el FIDA pueda poner en práctica su visión, su misión y sus valores. Ésta será la tarea de los “grupos de evaluación temática”, que se centrarán en temas como la sostenibilidad, la eficacia en función de los costos de los resultados obtenidos y la capacidad del FIDA para innovar y para repetir y aplicar en mayor escala los proyectos que han tenido éxito. La tarea comprenderá asimismo la evaluación de enfoques metodológicos alternativos para las evaluaciones participativas y para el análisis de la eficacia de los proyectos. Esos nuevos enfoques harán necesario que la cultura de evaluación del FIDA se base en el valor y promueva el trabajo en equipo, el aprendizaje y el intercambio de conocimientos con otros agentes.

## **G. Enfoque institucional de la gestión de los conocimientos**

77. Las actividades relativas a la cartera de proyectos y préstamos del Fondo y los procesos funcionales conexos –el ciclo de elaboración de los proyectos y las actividades de los equipos de elaboración de proyectos, el Comité de Examen Técnico (TRC) y el Comité de Estrategia Operacional y Orientación en materia de Políticas (OSC)– representan fuentes esenciales de conocimientos. Sin embargo, las posibilidades de aprendizaje que ofrecen esos procesos no se hacen realidad de modo sistemático, en parte debido a que la gestión de los conocimientos se estructura principalmente sobre bases nacionales y regionales. En la actualidad se propone que los conocimientos operacionales se asimilen y gestionen mediante grupos temáticos que abarquen diferentes países y diferentes regiones. Esto complementará el método de aprendizaje y de aprovechamiento común de los conocimientos de evaluación a que se ha hecho referencia en la sección anterior, y permitirá una estrecha cooperación entre el Departamento de Administración de Programas y la Oficina de Evaluación y Estudios en el ámbito de la gestión de los conocimientos. En el plano institucional, es preciso contar con un panorama integrado de la función de gestión de los conocimientos, en cuyo establecimiento participen los generadores internos de conocimiento y otros asociados. Se dará preponderancia a profundizar y conceptualizar los conocimientos obtenidos sobre el terreno, así como los resultados de la labor temática en el contexto de las lecciones proporcionadas por las evaluaciones y las actividades.

## **H. Evaluación de los resultados y las repercusiones de los proyectos y programas**

78. La Consulta consideró el documento titulado “Examen de la eficacia de determinados proyectos del FIDA”. Sobre la base de una muestra de 38 proyectos, en el estudio se llegó a la conclusión de que 35 de los proyectos habían mejorado considerablemente los ingresos y el nivel de vida de los beneficiarios. El Fondo ha reutilizado elementos de 21 proyectos, y muchos de esos proyectos también están siendo repetidos y ampliados por otras organizaciones de desarrollo. La Consulta también examinó un estudio realizado por Deloitte & Touche, una importante firma internacional de consultores, relativo a las futuras necesidades de recursos del Fondo. En el anexo II se incluyen un resumen y las conclusiones de ese estudio.

## **I. Iniciativas mundiales en las que el FIDA desempeña un papel prominente**

79. A mediados del decenio de 1990 el FIDA desempeñó un papel activo en la concepción y el establecimiento de dos importantes asociaciones de carácter mundial: la Coalición Popular para Erradicar el Hambre y la Pobreza y el Mecanismo Mundial de la Convención de Lucha contra la Desertificación:

- **la Coalición Popular para Erradicar el Hambre y la Pobreza** es un consorcio de organismos multilaterales (el FIDA, el Banco Mundial, la FAO, el PMA y la Comisión Europea) y de organizaciones de la sociedad civil, establecido en 1995 con el fin de movilizar y reforzar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para erradicar la pobreza rural. Su prioridad esencial es facilitar el acceso de los pobres de las zonas rurales a los recursos productivos (tierra y agua). Con ese fin, la Coalición ha establecido una red de conocimientos sobre reforma agraria, que reúne, evalúa y difunde información sobre las prácticas más prometedoras en cuanto a la reforma agraria apoyada en el mercado y las iniciativas de la sociedad civil;
- **el Mecanismo Mundial de la Convención de Lucha contra la Desertificación** es un mecanismo creado con el objetivo de facilitar la movilización y la asignación de cantidades considerables de recursos en apoyo de la aplicación de la Convención. En reconocimiento de sus conocimientos institucionales y su experiencia en lo tocante a afrontar los desafíos inherentes a la aplicación de la Convención, el Fondo fue la institución escogida para

albergar el Mecanismo Mundial, que ha quedado ya plenamente establecido y está funcionando como parte orgánica del FIDA, aunque con una identidad autónoma. El Director Gerente del Mecanismo Mundial rinde cuentas directamente al Presidente del FIDA. El FIDA, el Banco Mundial, el PNUD, la FAO, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Secretaría de la Convención y los bancos de desarrollo regionales se han asociado para prestar ayuda al Mecanismo Mundial en sus actividades.

80. *La Consulta subrayó la importancia de establecer vínculos operacionales fuertes entre estas dos iniciativas y las actividades del FIDA. En particular, la Consulta resaltó la necesidad de que el Fondo vele por la eficacia y eficiencia de las actividades del Mecanismo Mundial de la Convención de Lucha contra la Desertificación.*

## **V. ADMINISTRACIÓN DE LA BASE DE RECURSOS DEL FIDA: RECURSOS NECESARIOS PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO**

### **A. Gestión de los reflujos: los atrasos y la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados**

81. El total de los atrasos en concepto de reembolso del principal y pagos por intereses y servicio de la deuda, al 31 de diciembre de 1999, ascendía a USD 55,9 millones. Desde el establecimiento del FIDA, los atrasos totales en comparación con los reflujos totales representan el 3,5%. El Fondo está adoptando medidas vigorosas ante esta situación. A medida que los países liquiden sus atrasos, tendrán derecho a obtener nuevos préstamos, un factor que debe tenerse en cuenta en relación con las futuras necesidades de recursos del Fondo.

82. La Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (la Iniciativa) fue lanzada en 1996 a fin de reducir la carga de la deuda multilateral que estaba poniendo en peligro el logro del ajuste estructural y del alivio de la pobreza en los países pobres. El FIDA participa caso por caso en los programas relativos a la deuda de los países y contribuye también a la evolución de esa Iniciativa. Hasta la fecha, el Fondo se ha comprometido a sufragar alivio de la deuda por un valor de USD 24,5 millones de siete países. El límite máximo de gastos que el FIDA puede realizar en concepto de participación en la Iniciativa se fijó en USD 60 millones. No obstante, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han facilitado recientemente (el 25 de junio y el 26 de julio de 1999) información en la que se señalan las diversas modificaciones del marco original de la Iniciativa, introducidas como resultado de la reunión del G-8 celebrada en Colonia: a) un alivio de la deuda más cuantioso, con el objetivo de que la relación entre el valor actual neto (VAN) de la deuda y las exportaciones se sitúe en el 150% (frente al 200%-250% anterior) y de que la relación entre el VAN de la deuda y los ingresos alcance el 250%, fijando los objetivos respecto del alivio de la deuda al alcanzarse el punto de decisión, y aplicando los nuevos criterios con carácter retroactivo; y b) una ampliación de la Iniciativa para incluir en ella a 36 PPME en lugar de los 29 inicialmente previstos. Excluyendo a Liberia, Somalia y el Sudán, las estimaciones preliminares del costo total de la Iniciativa muestran un incremento desde USD 12 500 millones hasta USD 27 400 millones, expresado en VAN de 1998, mientras que el costo para los acreedores multilaterales pasa de USD 6 200 millones a USD 13 300 millones. Conforme a la Iniciativa ampliada, se prevé que el FIDA debería proporcionar alivio de la deuda por un valor estimado en USD 260 millones (expresado en VAN de 1998).

83. *La Consulta recomienda que el FIDA participe plenamente en la Iniciativa reforzada. La Junta Ejecutiva deberá determinar las modalidades financieras y los procedimientos para esa participación, incluso mediante: los recursos del FIDA; el Fondo Fiduciario para la Iniciativa administrado por el Banco Mundial; y el Fondo Fiduciario del FIDA para la Iniciativa. En ese sentido, deberá procurarse reducir al mínimo las repercusiones de esa participación sobre el programa de préstamos anual del FIDA. El Fondo participará plenamente en el proceso de elaboración de estrategias para la reducción de la pobreza por parte de los países que reúnen las condiciones para acogerse a la Iniciativa, habida cuenta de su particular experiencia en la lucha contra la pobreza rural. Deberá invitarse a los Estados Miembros que estén en condiciones de hacerlo a participar en la Iniciativa reforzada, bien por conducto del Fondo Fiduciario para la Iniciativa del Banco Mundial, asignando explícitamente esas contribuciones a la deuda contraída con el FIDA, bien por conducto del Fondo Fiduciario del FIDA para la Iniciativa.*

#### **B. Aumento en la mayor medida posible de los ingresos procedentes de inversiones: gestión de la utilización de recursos y de la liquidez**

84. Con objeto de aumentar al máximo los ingresos procedentes de inversiones, en los últimos años el FIDA ha revisado sus políticas y directrices sobre inversiones, pasando de unas inversiones realizadas en su totalidad en obligaciones públicas a una mezcla de diferentes instrumentos. La cartera total de inversiones, que ascendía a unos USD 2 300 millones a finales de 1998, generó ingresos por un promedio global del 8,5% en 1998 (el 7,5% en 1997). Se prevé que esta nueva política tendrá como resultado un aumento de los ingresos, aunque puede entrañar una mayor volatilidad en las cifras correspondientes a cada año.

85. De poco servirán las iniciativas encaminadas a aumentar al máximo los ingresos por inversiones si la cartera de inversiones del Fondo sufre una erosión grave. En la actualidad existe un freno al crecimiento de la cartera de inversiones como resultado de la política de utilización de las contribuciones. La política actual prevé que el 35% de los desembolsos anuales se sufrague con cargo a las contribuciones de los Estados Miembros, a diferencia de la política seguida con anterioridad a 1993 en que esa cifra era del 100%. Esto da como resultado una grave pérdida de ingresos por inversiones, que son una de las tres fuentes principales de financiación de las actividades del FIDA. En el estudio de Deloitte & Touche se sugiere que una de las medidas más eficaces a fin de reforzar la posición financiera del FIDA podría consistir en aumentar el porcentaje de utilización de las contribuciones aplicado en la actualidad.

#### **C. Nivel de las reposiciones y reparto de la carga**

(Se completará)

#### **D. Presentación de información sobre las contribuciones**

(Se completará)

#### **E. Mecanismos para reforzar los compromisos basados en el mercado**

86. El FIDA ha empezado a analizar la posibilidad de recurrir a capitales privados para acrecer sus compromisos en el medio a largo plazo. La Consulta acogió con agrado las exposiciones acerca de los mecanismos del mercado efectuadas en julio y octubre de 1999. En la segunda, funcionarios de la Corporación Financiera Internacional (CFI) presentaron su experiencia a la Consulta y explicaron a grandes rasgos las posibilidades de realizar una *titularización* en el FIDA, aunque la Consulta recomendó abordar con cautela este mecanismo. La Consulta pidió al FIDA que explorase las posibilidades de aumentar el volumen de financiación procedente de fuentes distintas de los donantes.

## VI. RECOMENDACIONES

87. La Consulta reafirmó que el Fondo, por su dedicación exclusiva a la reducción de la pobreza rural y los conocimientos que ha adquirido, puede seguir desempeñando un papel único en la erradicación de la pobreza en el mundo, que debería permitirle contribuir con eficacia al logro de la meta establecida para el año 2015 en materia de reducción de la pobreza. Ahora bien, ello dependerá de su capacidad de potenciar aún más su ventaja comparativa y de influir en la orientación de las políticas y las corrientes de recursos para resolver las cuestiones de la pobreza rural y la seguridad alimentaria de las familias. Para ello, se formulan a continuación las siguientes recomendaciones esenciales.

- A.** En cuanto a su política general, el FIDA debería:
- i)** adoptar una metodología armonizada con el Marco Integral de Desarrollo y el UNDAF, teniendo presente el mandato específico del FIDA, y velar por que, al decidir el nivel y la modalidad de asistencia, se tenga plenamente en cuenta el entorno normativo e institucional nacional de los posibles países beneficiarios (párrafos 19, 23 y 24);
  - ii)** alcanzar, en colaboración con los organismos pertinentes de los países beneficiarios, la mayor participación posible de los posibles beneficiarios y otros interesados en el diseño y la ejecución de los proyectos (párrafos 24 y 34);
  - iii)** velar por que los COSOP recojan las cuestiones normativas de ámbito nacional y sectorial de importancia para el éxito de los programas y por que las conclusiones sobre las propuestas de proyectos correspondan a ese análisis (párrafos 20 y 23 a 26);
  - iv)** habida cuenta de las evaluaciones que realice el propio FIDA, mejorar la capacidad de la organización de evaluar el entorno normativo y las maneras de influir en él mediante sus actividades y el diálogo con los prestatarios (párrafos 57 y 58); y
  - v)** atribuir la debida importancia a los resultados obtenidos por el prestatario en lo tocante a la ejecución al determinar las asignaciones de recursos (párrafo 56).
- B.** En cuanto a la cuestión de los enfoques concretos y las repercusiones, el FIDA debería:
- i)** mejorar la eficacia del planteamiento del Fondo de la tarea de la reducción de la pobreza fortaleciendo la búsqueda de soluciones nuevas e innovadoras en aspectos clave: el medio ambiente (aumentando los esfuerzos en las zonas áridas y los ecosistemas frágiles, en que la pobreza y la inseguridad alimentaria intrínsecas se conjugan con la degradación del medio ambiente); la seguridad alimentaria de las familias; las organizaciones populares y la creación de capacidades; los servicios financieros rurales; y las cuestiones relacionadas con la diferenciación sociosexual (párrafos 12 y 27);
  - ii)** aprovechar la ventaja comparativa del Fondo mejorando su diálogo y análisis de políticas en aspectos pertinentes y centrándose más en aspectos que puedan servir de catalizadores para una aplicación más amplia (párrafos 12 y 13); y



- iii) mejorar la evaluación del impacto; documentar las características innovadoras en un formulario estándar; y concebir y aplicar una estrategia para compartir las enseñanzas aprendidas con otros interesados (párrafos 13 y 73).

**C.** En cuanto a la complementariedad y la repetición, el FIDA debería:

- i) forjar más asociaciones estratégicas y ampliar la colaboración y la cofinanciación del Fondo con otros donantes. Los objetivos al respecto son mejorar el aprendizaje mutuo y compartir enseñanzas; aprovechar las posibilidades de acciones complementarias; compartir capacidades institucionales; y reforzar las posibilidades de repetición y ampliación de prácticas idóneas en materia de reducción de la pobreza (párrafos 14 y 15); y
- ii) los COSOP deberían examinar las posibilidades de colaboración y cooperación técnica y financiera con otros donantes (párrafo 25).

**D.** En cuanto al empleo de los recursos, el FIDA debería:

- i) estudiar la distribución del programa de préstamos anual por regiones, comprendidas las peticiones de nuevos países y las situaciones de recuperación posterior a la crisis (párrafo 52);
- ii) concentrar sus recursos en los países pobres y velar por que la proporción que reciben, en condiciones muy favorables, no sea inferior al 67% (párrafo 54);
- iii) elaborar criterios para determinar en qué circunstancias podrían destinarse préstamos en condiciones favorables a otros países, con un tope propuesto de la proporción de dichos recursos (párrafo 54);
- iv) orientar su programa de asistencia a los países de ingresos medios, en los que hay posibilidades claras de llevar a cabo proyectos innovadores e influir en la reorientación institucional y política en favor de los pobres rurales, junto con la movilización de más recursos internos (párrafos 59-61);
- v) utilizar recursos para donaciones para impulsar los objetivos esenciales del Fondo, en particular promoviendo políticas e iniciativas innovadoras, soluciones institucionales, mejoras tecnológicas y actividades para compartir conocimientos (párrafos 64-66); y
- vi) estudiar las posibilidades de aumentar la financiación a partir de fuentes que no sean donantes (párrafo 85).

88. El Plan de Acción se expone en forma de cuadro en el anexo I. En él se muestra cómo se incorporará cada una de las recomendaciones formuladas al marco de políticas y los instrumentos de gestión del FIDA. El Plan de Acción se ejecutará durante el período 2000-2002. Los progresos que se hagan serán comunicados periódicamente a la Junta Ejecutiva a partir de septiembre de 2000 y anualmente al Consejo de Gobernadores. Además, se efectuará un examen de los progresos alcanzados a mitad del período, que se comunicará a la Junta Ejecutiva y al Consejo de Gobernadores.



**PLAN DE ACCIÓN PARA LA QUINTA REPOSICIÓN  
DE LOS RECURSOS DEL FIDA (2000-2002)**

(En examen)

**RESUMEN Y CONCLUSIONES DEL INFORME  
DE DELOITTE & TOUCHE  
“EXAMEN DE LA ADECUACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FIDA”**

La evaluación de la adecuación de los recursos del FIDA se ha centrado inicialmente en los aspectos financieros de la cuestión. En estrecha colaboración con el personal del Fondo, hemos elaborado escenarios en los que se cuantifican los efectos de variables tales como el tipo de interés, los ingresos obtenidos, la inflación, los reembolsos y las distintas condiciones de los préstamos, y hemos planteado una serie de casos que definen el ámbito financiero dentro del cual se desenvolverán las actividades futuras del FIDA. Antes de examinar nuestras conclusiones, es importante que el lector aborde el presente documento ajustándose a la siguiente base teórica:

A partir de la exposición que se presenta, comprender y definir el papel y los conocimientos especializados, únicos en su género, del Fondo en lo que respecta a la prestación de servicios a la población rural pobre. Una vez que se haya llegado a una conclusión acerca de la tarea del FIDA, el lector tiene que decidir qué impacto deberá producir éste en el mejoramiento de las condiciones de la población pobre, tanto en el plan mundial, como en el regional. Las deliberaciones ulteriores permitirán entonces determinar el costo que entraña la consecución de este objetivo.

Cabe señalar que, si se registraran cambios significativos en los escenarios relativos a la situación económica y política en el mundo, ello podría influir en alto grado en las necesidades de recursos del Fondo. Por ejemplo, la propuesta del Presidente Clinton de condonar las deudas de los países africanos podría tener repercusiones en los reflujos de fondos de los préstamos del FIDA y, por consiguiente, en sus necesidades de recursos; esas repercusiones no pueden preverse en estos momentos.

Por otra parte, es importante definir claramente el significado de “sostenibilidad”, tal como se utiliza en el presente examen. La sostenibilidad se define como el nivel del programa factible de compromisos que los Estados Miembros están dispuestos a respaldar. La autosuficiencia es el volumen de compromisos que el Fondo puede lograr sin más reposiciones.

Una vez sentado esto, se ilustran a continuación los costos correspondientes a los tres escenarios relativos a los efectos, acerca de los cuales se nos pidió que formuláramos observaciones:

- el nivel de autosuficiencia financiera<sup>3</sup> de las operaciones, sin ninguna otra reposición por parte de los donantes, será de USD 185 millones al año, aproximadamente;
- el mantenimiento de la cuantía actual de las operaciones - USD 450 millones al año (a precios de 1996) - exigirá nuevas reposiciones por parte de los donantes de un monto de USD 200 millones anuales, aproximadamente, en cifras reales, monto que disminuirá con el tiempo a USD 110 millones anuales. Cabe señalar que un nivel de reposición de USD 150 millones al año, en cifras reales, no permitirá reducción alguna de las necesidades de reposición con el tiempo;
- un aumento de las operaciones a una cifra de más de USD 600 millones para el año 2005 (final de la Sexta Reposición) requerirá nuevas reposiciones de los donantes por valor de USD 270 millones anuales, aproximadamente, cifra que, con el tiempo, disminuirá a alrededor de USD 200 millones anuales.

---

<sup>3</sup> En el mandato se decía inicialmente “sostenible”.

## ANEXO II

Para calcular las cifras que anteceden hemos introducido dos cambios importantes en el modelo, a saber: una prolongación del período de las proyecciones y - aspecto que es más importante - la introducción de actividades de seguimiento del flujo de fondos. No se ha hecho ninguna otra modificación de las hipótesis utilizadas en el modelo <sup>4</sup> aunque hemos analizado cada una de ellas y hemos formulado observaciones y sacado conclusiones al respecto.

Para facilitar la interpretación, hemos definido las hipótesis básicas (véase el anexo 6) que afectan al modelo y las hemos clasificado en cuatro categorías: externas, fundamentales, de gran impacto y de escaso impacto. Estas hipótesis se examinan brevemente en los párrafos siguientes, y los detalles correspondientes figuran en la sección IV del presente informe.

Las hipótesis externas incluyen la inflación y los ingresos provenientes de la cartera de inversiones. Los efectos de un cambio porcentual en la inflación, aunque mitigados por el alza de los tipos de interés, serán importantes. En cambio, si el FIDA puede obtener continuamente de su cartera unos ingresos más elevados que los que se prevén en el modelo, podrá lograrse una reducción de las necesidades de recursos. En este contexto, una “concentración considerable” al principio del período reducirá las reposiciones requeridas a un nivel casi insignificante, debido a la capacidad para lograr una mayor tasa de rendimiento de la cartera de inversiones. Sin embargo, tal vez no cuente esto con la aprobación por consenso de todos los Estados Miembros.

Las hipótesis fundamentales son las que deben modificarse para tomar en consideración aspectos que, a nuestro juicio, revisten una importancia capital. Estas hipótesis incluyen la forma de tratar los atrasos o el incumplimiento en lo que respecta al reembolso de los préstamos. En la actualidad, el modelo parte del supuesto de que los atrasos en mora más de un año serán del 5% anual. Sin embargo, y teniendo en cuenta los atrasos actuales y futuros, estimamos que se debe incorporar al modelo cierto nivel de atrasos/pérdida en relación con los préstamos. Sugerimos que una provisión del 5% de los préstamos es una cifra moderada que permitirá al FIDA elaborar un modelo correcto de reflujos de sus operaciones de préstamos.

Los gastos adicionales en el marco de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (la “Iniciativa para los PPME”) producirán efectos negativos sobre las necesidades de recursos del Fondo aunque esto podría compensarse, en parte, por los fondos que se reciban de las contribuciones de los donantes para las actividades en el marco de la Iniciativa en relación con los distintos PPME.

Las hipótesis de gran impacto son aquéllas que, si se modifican, tienen repercusiones significativas en el proceso de elaboración del modelo. La más importante de ellas es la política en materia de utilidades que, si se cambiase para que el FIDA pudiera utilizar el monto total de los fondos de los pagos anuales en concepto de contribuciones, daría lugar, con el tiempo, a una disminución considerable de las necesidades de reposición.

Las hipótesis de escaso impacto incluyen el hacer más onerosas las condiciones de los préstamos, la combinación de tipos de préstamos, y las donaciones. Los efectos marginales de estas hipótesis dependen de las modificaciones que se hagan. Las donaciones ascienden en la actualidad al 7,5% de la cuantía total de los préstamos, de cuya cifra casi la mitad se destina a la ejecución de proyectos y a sufragar otros costos relacionados con éstos, y la otra mitad se proporciona a instituciones de investigación, como el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCAI). De las donaciones, solamente la parte que se proporciona a esas instituciones (las que se relacionan con los proyectos son indispensables para el éxito de éstos) podría utilizarse en forma diferente aumentando así el volumen de los recursos disponibles para compromisos.

---

<sup>4</sup> Las hipótesis son las siguientes: inflación, 3%; política en materia de utilidades, 35% de los pagarés; ingresos por concepto de inversiones, 7%; donaciones, 7,5%, y atrasos, 5% con retardo de un año.

## ANEXO II

El hecho de hacer más onerosas las condiciones de los préstamos produciría algunos efectos, según el tipo de ajuste que se hiciera; los ejemplos a este respecto son unos plazos de reembolso más breves, unos períodos de gracia menos largos, y la inclusión de comisiones por inmovilización de fondos.

Todo cambio en la combinación de préstamos, es decir un aumento de la parte correspondiente a los préstamos en condiciones ordinarias que reduzca la parte de los que se conceden en condiciones muy favorables, producirá mejores resultados, pero tal vez no esté en consonancia con la misión del FIDA.

Sean cuales fueren los cambios que se introduzcan en las hipótesis, ningún análisis financiero pondría término, una vez por todas, al debate acerca del nivel apropiado de financiación para el FIDA. No hay metodología financiera alguna que haga llegar a los donantes, los prestatarios y la Administración del Fondo a una conclusión común acerca del nivel apropiado de compromisos y a la mejor combinación de inversiones y reposiciones para respaldar esas operaciones. Sencillamente, es demasiado grande el número de los factores no financieros que intervienen en la decisión acerca del nivel operativo, y también son demasiadas las opciones entre variables que podrían ajustarse para producir las mismas repercusiones en los recursos o el impacto. La Administración reconoce esta compleja matriz de factores, y ha incluido en nuestro mandato el examen de las cuestiones programáticas a fin de garantizar que el debate sobre los asuntos financieros se base totalmente en la realidad de las actividades de préstamo relativas al desarrollo rural que la actual comunidad de donantes lleva a cabo.

Afortunadamente, se dispone de una reseña bien documentada de las actividades que permite hacer frente a esas cuestiones programáticas, y se cuenta también con unas pautas claras de resultados que, en conjunto, ponen de manifiesto un área de ventaja comparativa del FIDA. Por supuesto, en esta misión de breve duración no podemos llevar a cabo toda la serie de análisis que requiere un examen en profundidad de las operaciones sostenibles de la organización. Sin embargo, hemos desarrollado una idea de la evolución de la estructura de sus recursos y podemos poner de relieve las cuestiones que hay que abordar si se quiere presentar en forma eficaz a los donantes del Fondo argumentos en favor de unas operaciones continuas y sostenibles.

El FIDA es un organismo muy especial y sin igual entre las IFI debido a que los préstamos en condiciones muy favorables representan la mayor parte de sus operaciones, y los ingresos provenientes de los préstamos en condiciones ordinarias no tienen un nivel significativo que permita compensar el elemento de donación incorporado en los citados en primer lugar. Dicho de otro modo, las políticas operacionales establecidas para el Fondo por sus Estados Miembros excluyen de hecho la autosuficiencia financiera. La única alternativa a las reposiciones periódicas es proveer una dotación de fondos de una cuantía suficientemente grande para permitir que su rendimiento financiero sea igual al elemento de donación incorporado en las operaciones de préstamo. La actual modalidad de financiación es una combinación de reposiciones, ingresos por concepto de inversiones y reflujos de fondos. Por lo que respecta a todo nivel convenido de operaciones, un debate constructivo sobre el problema de la financiación debe centrarse en el equilibrio entre esas tres fuentes de recursos, y el estudio de otras posibles fuentes externas de fondos. La idea de que el FIDA se desenvuelva “por sí solo” es contraria al objetivo para el cual fue creado.

### **Enfoque programático**

Tras las reuniones celebradas con un número substancial de Estados Miembros y con otras IFI, y un examen de los datos financieros y operacionales, consideramos que el enfoque del futuro nivel de operaciones que obtendría el mayor grado de consenso, y también el apoyo más firme, es uno que permita incorporar debidamente las consideraciones financieras al contexto del papel distintivo del Fondo. En la práctica, ese enfoque comporta tres etapas:

## ANEXO II

1. Afianzar el papel y los conocimientos especializados del Fondo, que son únicos en su género dentro de la comunidad que se ocupa de las cuestiones de desarrollo;
2. Determinar el posible impacto del FIDA en el desarrollo y adelanto económico de su población-objetivo; y
3. Adaptar las consideraciones en materia de recursos a esa contribución especial.

Tras un breve estudio de la reciente evolución del cuadro en materia de desarrollo, en el presente informe se siguen, en general, esas tres etapas. El informe concluye con una lista indicativa de las posteriores medidas requeridas para garantizar que el diálogo acerca de los recursos de FIDA se desarrolla sobre una firme base analítica.

### **Evolución reciente del cuadro en materia de desarrollo**

En los años transcurridos desde el último examen de los recursos y las actividades del FIDA por la Junta Ejecutiva, se han registrado varios cambios que podrían producir efectos substanciales en las cuestiones relacionadas con el papel de la organización, la necesidad de sus servicios o el alcance de éstos. Por ejemplo:

#### **Atención prioritaria a la reducción de la pobreza**

En 1996 el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) estableció varios objetivos en materia de desarrollo que reflejaban las metas fijadas por la comunidad internacional. Esas metas se centran en la reducción de la pobreza y sus causas, e incluyen los objetivos concretos siguientes:

- reducción de la pobreza extrema en, como mínimo, un 50% para el año 2015 (en 1996 se calculaba que el número de personas que vivían en condiciones de extrema pobreza era de 1 300 millones);
- la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en 1996, también previó objetivos análogos.

#### **Población de los países en desarrollo que vive con menos de un dólar diario**

	Millones de personas	% de la población
Asia oriental y el Pacífico	445,8	26,0
Europa y Asia central	14,5	3,5
América Latina y el Caribe	109,6	9,1
Cercano Oriente y África del Norte	10,7	4,1
Asia meridional	514,7	43,1
África subsahariana	<u>218,6</u>	<u>39,1</u>
Total	1 313,9	29,4

Aunque variará de una región a otra, la proporción de estas personas pobres que viven en zonas rurales es probablemente de alrededor del 75%<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Banco Mundial, *Rural Development: From Vision to Action*, 1997: “pese a la integración, casi tres cuartas partes de las personas pobres seguirán viviendo en zonas rurales hasta bien entrado el siglo próximo”.

## **Reconocimiento renovado de la necesidad de desarrollo rural**

Los donantes reconocen en general que la corriente de beneficios derivada de las intervenciones normativas macroeconómicas, u otros proyectos en gran escala, a la población rural pobre se ve gravemente obstaculizada por la falta de vínculos entre esa población pobre y el resto de la economía, en lo tocante al empleo y la producción. El Banco Mundial ha vuelto a prestar atención prioritaria al desarrollo rural y ha anunciado una nueva política y establecido nuevas prioridades en materia de préstamos, especialmente en África.

## **Reorientación de otros organismos que prestan apoyo al desarrollo rural**

Las limitaciones presupuestarias y unas teorías, que comportan mayor conocimiento de causa, en materia de desarrollo han inducido a los donantes a reconocer que no pueden actuar en todas las esferas ni en favor de toda la población, y que han asumido, o deberán asumir, áreas especiales de competencia. Por ejemplo, el Banco Mundial ha reconocido el limitado grado de eficacia de su labor a nivel de la comunidad, pero, a la vez, su ventaja comparativa en las operaciones de amplio alcance que influyen en el entorno de la producción, en lo que se refiere a insumos, incentivos y oportunidades. Ello induce al Banco Mundial a recabar en medida creciente la colaboración de organismos dotados de los conocimientos y la flexibilidad necesarias para ayudar a los beneficiarios locales a aprovechar las oportunidades económicas creadas por el entorno más favorable. Además del especial hincapié en los programas, hay numerosos factores que determinan el nivel general de los préstamos del Grupo del Banco Mundial, pero cabe prever que, en ese marco, una mayor proporción de ellos se destine a la reducción de la pobreza. Varios donantes bilaterales también han subrayado explícitamente la importancia que se atribuye a la población rural pobre en sus programas, pero al mismo tiempo, su limitada capacidad para ejecutar proyectos apropiados.

## **Tendencias de la asistencia oficial para el desarrollo**

Desde 1992, las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) han bajado más del 20% en dólares constantes. Aunque las dificultades económicas limitan las aportaciones de algunos donantes importantes de AOD, los donantes, especialmente los de Europa, están tratando de encontrar medios eficaces para la aportación de capital con fines de desarrollo.

## **Mayor hincapié en la asistencia para el desarrollo**

Ya pasó la época en que predominaba la opinión no matizada de que “el desarrollo es bueno”. Los donantes son ahora más pragmáticos y sus estrategias en materia de desarrollo están orientadas al logro de resultados. Se trate de objetivos claros en lo concerniente a beneficiarios o de resultados tangibles, el lema se basa siempre en unos esfuerzos centrados en el logro de beneficios mensurables.

## **Nuevos grupos de población rural pobre**

La desintegración de las economías centralizadas de la antigua Unión Soviética han dejado a muchos productores rurales sin los recursos o mercados necesarios para poder contar con medios de subsistencia. La situación económica general en estos países ha impedido la existencia de una red de seguridad social que los proteja durante el período de ajuste. El empeoramiento de la situación económica en varios países de Asia también ha creado millones de personas pobres en breve tiempo, y ha erosionado los mercados y la infraestructura financiera de los que dependía anteriormente su bienestar. En otros lugares, la degradación ambiental, la mayor concentración geográfica de los pobres en zonas con ecosistemas frágiles y el fracaso de los planes de asentamientos de tierras han dado asimismo lugar a la pérdida por la población rural de parte de su capacidad para obtener ingresos.

## ANEXO II

Unas intervenciones eficaces encaminadas a reducir la pobreza en esas zonas exigirán unas inversiones adicionales en condiciones aún más favorables, o incluso a título de donación, que rebasen el nivel normal de las que hace el FIDA.

### **Mejor entorno para el desarrollo rural**

Pese a los resultados no totalmente satisfactorios de numerosas actividades de ajuste estructural, no cabe duda de que ha mejorado el clima económico para las inversiones y el empleo en muchos países en desarrollo, y que este entorno más favorable podría redundar en beneficio de la población rural pobre si fuera posible proporcionarle los medios para intensificar y monetizar su actividad económica.

En conjunto, esta evolución indica una mayor necesidad del tipo de conocimientos especializados que el FIDA puede brindar, y de un creciente volumen de recursos para atenderla, pero también pone de manifiesto que los organismos que se ocupan de las cuestiones de desarrollo deben tener, ahora más que nunca, objetivos claros y sistemas operativos orientados al logro de resultados.



**ANEXO III: nuevos donantes potenciales**

(Se completará)

**ANEXO IV: documentos presentados a la Consulta: informes y notas técnicas**

(Se completará)

**ANEXO V: proyecto de resolución del Consejo de Gobernadores**

- Anexos
- Cuadros

(Se completará)