

Signatura: IFAD11/2/R.2
Tema: 3
Fecha: 1 de junio de 2016
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

De cara al futuro: el FIDA en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Nota para los miembros de la Consulta

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Paul Winters
Vicepresidente Adjunto Interino
Departamento de Estrategia y Conocimientos
Director
División de Investigación y Evaluación del Impacto
Tel.: (+39) 06 5459 2189
Correo electrónico: p.winters@ifad.org

Envío de documentación:

William Skinner
Jefe
Oficina de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2974
Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Segundo período de sesiones de la Consulta sobre la Undécima
Reposición de los Recursos del FIDA
Roma, 29 y 30 de junio de 2017

Para examen

Índice

Acrónimos y siglas	ii
Resumen	iii
I. Poner fin a la pobreza extrema y a la inseguridad alimentaria en las zonas rurales	1
A. La consecución de la Agenda 2030 en las zonas rurales	1
B. Los retos principales en las zonas rurales para la consecución de la Agenda 2030	2
C. La aplicación de la Agenda 2030 en las zonas rurales	6
II. La transformación rural sostenible e inclusiva como aspecto central de la Agenda 2030	7
A. La inclusión y los cambios en el entorno rural	7
B. La promoción de los objetivos fundamentales en una economía rural en transformación	8
III. La función del FIDA en la Agenda 2030	10
A. Las políticas y las inversiones necesarias en materia rural para la Agenda 2030	10
B. La propuesta de valor y la ventaja comparativa del FIDA	11
IV. De cara a la FIDA11 y al futuro	14
A. Movilización de recursos	15
B. Asignación de recursos	17
C. Utilización de recursos	19
D. Transformación de los recursos en resultados	20
V. Conclusión	20

Acrónimos y siglas

AOD	asistencia oficial para el desarrollo
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
CGIAR	Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales
CRS	Sistema de notificación de los países acreedores
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA11	Undécima Reposición de los Recursos del FIDA
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OFID	Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PBAS	Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados
PBI	países de bajos ingresos
PIMA	países de ingresos medianos altos
PIMB	países de ingresos medianos bajos
PMA	Programa Mundial de Alimentos
RIMS	Sistema de Gestión de los Resultados y el Impacto
SAFIN	Red sobre Inversión y Financiación de la Agricultura en Pequeña Escala
SIF	Fondo de Inversiones para las Pymes y los Pequeños Agricultores
TIC	tecnologías de la información y las comunicaciones

Resumen

1. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) exige medidas audaces y transformadoras que guíen al mundo hacia un camino de sostenibilidad y resiliencia. Un aspecto fundamental de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es el llamamiento a poner fin a la pobreza extrema (ODS 1) y a la inseguridad alimentaria (ODS 2). Sin embargo, el número de personas que viven en condiciones de pobreza extrema (alrededor de 836 millones) y en situación de inseguridad alimentaria (aproximadamente 793 millones) sigue siendo inadmisiblemente elevado, sobre todo en las zonas rurales donde residen las tres cuartas partes de la población afectada por la pobreza extrema y la inseguridad alimentaria. Si se mantienen las tendencias actuales en materia de pobreza extrema e inseguridad alimentaria, no se alcanzarán ni el ODS 1 ni el ODS 2 en las zonas rurales, lo que traerá asimismo aparejados efectos negativos en muchos otros ODS. A menos que se redoblen los esfuerzos, no será nada fácil alcanzar el ODS 1 y el ODS 2, en particular en el caso de los países de bajos ingresos (PBI) y los países de ingresos medianos bajos (PIMB).
2. Para la consecución de los ODS se necesitarán medidas destinadas a abordar cuestiones fundamentales de las zonas rurales. La especial atención que se preste a la nutrición debe ir acompañada de iniciativas encaminadas a mejorar otros indicadores de bienestar para evitar la carga triple de la malnutrición: la subalimentación, la carencia de micronutrientes y la obesidad. Los responsables de la formulación de políticas deben abordar el crecimiento sin precedentes de la población joven mediante medidas que permitan que los jóvenes encuentren un empleo productivo y sostenible. La falta de oportunidades, sumada a cuestiones relacionadas con la fragilidad, los conflictos y el cambio climático, está generando patrones de migración desequilibrados. Las dificultades que afrontan las mujeres para acceder a los insumos crean una brecha de productividad entre uno y otro sexo que influye en el nivel de productividad general y en la capacidad para alcanzar el ODS 5. El cambio climático está modificando el entorno agrícola y puede generar, en consecuencia, una mayor pobreza y, en casos extremos, hambruna entre aquellos que dependen de la agricultura para sus medios de vida. Estas cuestiones deben abordarse sistemáticamente; de lo contrario, se pondrá en peligro la Agenda 2030.
3. Para lograr alcanzar los ODS en las zonas rurales, en las políticas y las inversiones no solo debe prestarse atención a esos obstáculos, sino también tener presente la evolución del entorno rural de aquí a 2030. Tal como queda expuesto en el Informe sobre el desarrollo rural 2016: fomentar la transformación rural inclusiva del FIDA, la transformación rural es parte de un proceso más amplio de crecimiento económico y transformación estructural que modifica el papel que desempeña la agricultura y amplía las oportunidades de inversión en las zonas rurales. A través de la transformación rural, la agricultura deja de ser principalmente un empleador directo y se convierte en un factor impulsor del sector manufacturero y el empleo rurales. Sin embargo, según se desprende de ese informe, la transformación rural inclusiva no ocurre de manera automática: debe hacerse posible.
4. La promoción de una transformación rural inclusiva requiere la adopción de las decisiones estratégicas correctas en países con coyunturas nacionales diferentes. Se necesita un abanico de políticas e inversiones generales y específicas para impulsar la transformación y respaldar los ambiciosos objetivos de la Agenda 2030. Es necesario reconocer que la función de la agricultura en la economía rural está evolucionando, que los sistemas alimentarios están cambiando (y traen aparejadas consecuencias en materia

de nutrición), que las características demográficas se están transformando (lo que propicia un considerable aumento de la población joven), y que el cambio climático está modificando la situación del medio agrícola.

5. Para lograr una transformación rural sostenible e inclusiva, se requiere una combinación de políticas e inversiones generales y sectoriales, así como dos tipos de intervenciones específicas: i) medidas específicas destinadas a fomentar la inclusión por conducto de actividades productivas, y ii) políticas e inversiones complementarias en materia de protección social con las que se dé respuesta a la pobreza de ingresos, las crisis económicas y la vulnerabilidad social.
6. La ventaja comparativa del FIDA se basa en orientar de manera proactiva las acciones a la población que se encuentra en condiciones de pobreza extrema y de inseguridad alimentaria de las zonas rurales, así como en situar a esas mujeres y hombres en el centro de las actividades y las inversiones del Fondo, no solo en calidad de principales beneficiarios, sino también como asociados de pleno derecho. El enfoque sectorial del FIDA se centra exclusivamente en los aspectos productivos de la economía rural, en especial de la agricultura. Si bien otras instituciones contribuyen indudablemente a la transformación rural sostenible e inclusiva, estas suelen centrarse en cuestiones más amplias o tienen mandatos diferentes. El eje de la propuesta de valor del FIDA es i) la convicción de que las personas pobres de las zonas rurales pueden ser factores impulsores de dicha transformación, y ii) la capacidad del Fondo para colaborar con los gobiernos y otros asociados a fin de invertir en el empoderamiento de esa población para que esta desempeñe ese papel.
7. La Agenda 2030 genera una sensación de apremio que motiva a la comunidad del desarrollo a reevaluar los enfoques actuales. La selección por el Fondo de la población en situación de pobreza extrema y de inseguridad alimentaria y su enfoque centrado en las personas revisten suma importancia para los ODS. Sin embargo, es necesario cambiar el modelo que ha utilizado en el pasado para satisfacer la importante demanda. El FIDA debe adoptar medidas cruciales en relación con la movilización, la asignación y la utilización de recursos y su transformación en resultados.
8. Movilización de recursos. Históricamente, el Fondo ha dependido de las contribuciones a los recursos básicos para financiar su programa de préstamos y donaciones y sufragar los gastos administrativos. Hasta la fecha, esa estrategia financiera ha demostrado ser suficiente. No obstante, en vista de la función catalizadora del FIDA y la demanda de sus servicios, la dirección propone que el Fondo duplique progresivamente el monto de su programa de trabajo y presupuesto de USD 6 000 millones a USD 12 000 millones, sobre la base de un aumento del programa de préstamos y donaciones de entre un 25 % y un 40 %. Si bien se trata de una meta ambiciosa en el sentido de que exige que se apliquen determinados ajustes en el modelo operacional del FIDA, es realista en función de un análisis realizado internamente de la demanda y los ajustes propuestos en el modelo operacional. Para ello, el elemento fundamental del programa de trabajo y presupuesto es la movilización de recursos, que incluye la posibilidad de obtener empréstitos, ampliar la cofinanciación y forjar asociaciones con el sector privado. El FIDA ya ha solicitado empréstitos que se han oficializado a través del Marco para la Obtención de Empréstitos Soberanos. El siguiente paso es integrar los empréstitos en el marco financiero y la planificación del Fondo, analizar las opciones de obtención de créditos y, si la demanda de sus servicios no logra satisfacerse con los recursos básicos, determinar los recursos que serían necesarios para atender a las necesidades de los países en desarrollo.

9. Asignación de recursos. El FIDA adopta las decisiones relativas a la asignación de recursos a nivel macro, garantizando que los recursos se destinen a los países que más los necesitan y a los países que se comprometen a emplear los fondos con eficacia, y, a nivel micro, velando por que los recursos se dirijan a las personas más pobres y vulnerables. A nivel macro, se siguen dos pasos, a saber: i) la selección de países que se examinarán para determinar si reciben financiación y si se incluirán en el Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS), y ii) la determinación del monto disponible para cada país utilizando la fórmula del PBAS. Actualmente se están evaluando estas dos decisiones y se están elaborando propuestas claras para la Consulta sobre la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11). En todas las situaciones hipotéticas, el enfoque del PBAS garantiza que las asignaciones de recursos entre los grupos con diferentes ingresos se mantengan estables a lo largo del tiempo, lo que significa que la competencia por los fondos se produce en el interior de cada grupo de ingresos (los PBI, los PIMB y los países de ingresos medianos altos (PIMA)), y no entre los grupos. Como parte de la FIDA11, se establecerá un marco de transición a fin de aclarar las condiciones de los préstamos financiados con los recursos del Fondo. La decisión macro a nivel institucional en lo tocante a la asignación de recursos a los países va acompañada de una decisión, a nivel micro en el país, para seleccionar como beneficiarios a las poblaciones afectadas por la pobreza extrema y la inseguridad alimentaria de las zonas rurales.
10. Utilización de recursos. No basta con que las inversiones del FIDA lleguen simplemente al grupo objetivo correspondiente; el Fondo debe emplear sus recursos para obtener resultados. Recientemente se aprobó el Marco relativo a la Eficacia de la Labor de Desarrollo del FIDA, que se está aplicando plenamente. Se están incorporando reformas para mejorar la calidad, promover la innovación y lograr un diseño con base empírica a través de un proceso rápido y flexible. Durante la FIDA11, se procurará ampliar las sinergias entre las actividades crediticias y no crediticias, lo que hará necesario reforzar el proceso de descentralización y modificar la función de los gerentes de los programas en los países: su atención se alejará del apoyo diario a la ejecución y la debida diligencia de los proyectos y se dirigirá a prestar una atención prioritaria a un diseño sólido y una mayor colaboración con los clientes.
11. Transformación de los recursos en resultados. Con objeto de promover una cultura de resultados y para que el FIDA pase de la medición de los resultados a la gestión basada en los resultados, se están adoptando diversas medidas conforme al Marco relativo a la Eficacia de la Labor de Desarrollo del FIDA y las actividades conexas. Entre ellas cabe mencionar el fortalecimiento del sistema de autoevaluación, el perfeccionamiento de los sistemas de recopilación de datos para proporcionar información de forma rápida y oportuna, el respaldo a la capacidad de seguimiento y evaluación en el sector rural de los Estados Miembros prestatarios, y la adopción del principio de transparencia y apertura activas. Esta atención especial a la transformación de los recursos en resultados constituye el fundamento del uso óptimo de los recursos en el seno del FIDA.
12. Poner fin a la pobreza extrema y a la inseguridad alimentaria en las zonas rurales por medio de una transformación rural sostenible e inclusiva exige que diversos actores adopten un conjunto de medidas. Para ello, la función del FIDA será decisiva. Si bien el enfoque general del Fondo sigue revistiendo suma importancia, debe cambiar su modelo para satisfacer la demanda generada por la Agenda 2030. Solo a través de un cambio de esas características podrá el Fondo lograr que cada dólar que invierte tenga el máximo efecto en la mejora de la vida de los pobres de las zonas rurales.

De cara al futuro: el FIDA en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

I. Poner fin a la pobreza extrema y a la inseguridad alimentaria en las zonas rurales

A. La consecución de la Agenda 2030 en las zonas rurales

1. La ambiciosa Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) es un plan de acción en favor de “las personas, el planeta y la prosperidad” que exige medidas audaces y transformadoras que guíen al mundo hacia un camino de sostenibilidad y resiliencia. En los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) quedó plasmada la magnitud de esa agenda y se hizo un llamamiento para erradicar la pobreza extrema (ODS 1), poner fin al hambre y a la malnutrición, lograr la seguridad alimentaria y promover la agricultura sostenible (ODS 2). Estos objetivos guardan una estrecha relación con el logro de la igualdad de género (ODS 5), la promoción del trabajo decente y el crecimiento económico (ODS 8) y la reducción de la desigualdad (ODS 10). Esos objetivos no pueden alcanzarse si no se adoptan medidas para combatir el cambio climático (ODS 13), gestionar de manera sostenible los recursos, incluidas las tierras (ODS 15), y crear alianzas sólidas y un entorno internacional favorable (ODS 17).
2. A pesar de los importantes logros alcanzados hasta el momento, el número de personas que viven en condiciones de pobreza extrema (alrededor de 836 millones) y en situación de inseguridad alimentaria (aproximadamente 793 millones) sigue siendo inadmisiblemente elevado¹. En todas las regiones del mundo, los índices de pobreza extrema y de inseguridad alimentaria son más altos en las zonas rurales, en las que residen las tres cuartas partes de la población extremadamente pobre y en situación de inseguridad alimentaria. Pese a que los debates internacionales que procuran dar respuesta a los problemas de la pobreza y la inseguridad alimentaria se centran en las tendencias de urbanización acelerada, la labor que debe realizarse desde ahora hasta 2030 tiene mucho que ver con la reducción de la pobreza y la inseguridad alimentaria en las zonas rurales.
3. Si se mantienen las tendencias actuales, no se alcanzarán ni el ODS 1 ni el ODS 2 en las zonas rurales, lo que repercutirá en muchos otros ODS. En el gráfico 1 se muestran las tendencias generales hasta 2030 en materia de pobreza extrema rural y subalimentación (un indicador sustitutivo de la inseguridad alimentaria) en zonas rurales de todo el mundo². Las líneas discontinuas de color morado (ODS 1) y azul (ODS 2) indican las proyecciones de una situación sin cambios, mientras que las líneas discontinuas de color naranja (ODS 1) y rojo (ODS 2) muestran las tendencias necesarias para alcanzar estos dos objetivos. De acuerdo con estas tendencias, el 9,4 % de la población rural (es decir, 240 millones de personas que viven en zonas rurales) permanecerá en condiciones de pobreza extrema y el 6,6 % (es decir, 385 millones de personas) seguirá estando subalimentado. Por lo tanto, sobre la base de las tendencias actuales, los avances realizados solo representan aproximadamente la mitad de lo que se necesita para hacer realidad esos ODS. Asimismo, es posible que incluso resulte difícil mantener esas tendencias porque la mejora de la vida de las personas más desprotegidas y en condiciones crónicas de pobreza e inseguridad alimentaria supondrá una labor excepcionalmente ardua.

¹ En el sitio web <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/> se brinda información sobre la pobreza extrema en el contexto del ODS 1. Se informa sobre la inseguridad alimentaria en: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2015): *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*, Roma, FAO.

² No se dispone de datos desglosados sobre la subalimentación.

4. Para los países de bajos ingresos (PBI) y los países de ingresos medianos bajos (PIMB) resultará particularmente difícil alcanzar el ODS 1 y el ODS 2. En el gráfico 2 figura un desglose de las proyecciones para los PBI (2a), los PIMB (2b) y los países de ingresos medianos altos (PIMA) (2c). De acuerdo con las proyecciones para los PBI y los PIMB, se observan deficiencias muy acusadas en el progreso hacia la consecución de los ODS en las zonas rurales. Si se mantienen las tendencias actuales, estos dos grupos de países solo lograrán aproximadamente dos tercios de los avances necesarios para alcanzar el ODS 1 en las zonas rurales. A la luz de las tendencias actuales, alrededor de una de cada seis personas de la población rural de los PBI seguirá viviendo en extrema pobreza y una de cada ocho continuará estando subalimentada. En los PIMB, el 6,5 % de la población rural sigue siendo extremadamente pobre y el 5,6 % está subalimentado.
5. Únicamente en los PIMA las tendencias relativas a la erradicación de la pobreza extrema rural se acercan a la meta prevista. No obstante, cuando los datos correspondientes a China se excluyen de estas tendencias (no se muestran), los avances son levemente inferiores y se registra un 1,8 % de personas de zonas rurales que viven en condiciones de pobreza extrema. Asimismo, los objetivos relativos a la subalimentación tampoco se han alcanzado, dado que el 2,4 % de la población sigue estando subalimentada. Huelga decir que estas tendencias reflejan los niveles actuales de crecimiento y las políticas e inversiones inclusivas en los PIMA, aunque en ellas no se reconoce la posibilidad de que la mejora de la vida de la mayoría de los grupos marginados y de las personas que viven en condiciones crónicas de pobreza e inseguridad alimentaria resulte más problemática que en el pasado. De ello se desprende que se necesita un apoyo continuo para alcanzar los ODS en los PIMA, aunque no necesariamente esfuerzos mucho mayores. En cambio, en los PBI y los PIMB se requieren, sin lugar a dudas, esfuerzos mucho mayores que los desplegados actualmente.
6. Sin medidas enérgicas y concertadas destinadas a reducir la pobreza extrema y mejorar la seguridad alimentaria en los países con diferentes niveles de desarrollo, no se alcanzarán ni el ODS 1 ni el ODS 2. Con los datos disponibles para algunos países clave, en el gráfico 3 se compara la tasa de pobreza extrema (eje vertical) con arreglo a la clasificación de los países por ingresos (eje horizontal). Las burbujas representan el número de personas pobres de cada país. Si bien se observan cifras considerables de personas extremadamente pobres en las zonas rurales de los PIMA y los PBI, la mayoría se encuentra en los PIMB, lo que comporta la necesidad de adoptar medidas concertadas en esos países. De manera análoga, en el gráfico 4 se compara la prevalencia de la subalimentación de acuerdo con la clasificación de los países por ingresos, y las burbujas muestran el número de personas subalimentadas por país. Según se desprende del gráfico, si bien la inseguridad alimentaria debe resolverse en términos generales en todas las categorías de países, resulta crucial intensificar los esfuerzos en los PIMB para alcanzar el ODS 2.

B. Los retos principales en las zonas rurales para la consecución de la Agenda 2030

7. El logro del ODS 2 resultará particularmente difícil porque no solo se pretende poner fin al hambre (cuyo indicador indirecto es la subalimentación), sino también a todas las formas de malnutrición. La subalimentación suele estar acompañada de una carencia generalizada de micronutrientes (deficiencia de vitaminas y minerales), y la sobrealimentación suele dar lugar a obesidad. Estas tres afecciones se conocen colectivamente como la “carga triple de la malnutrición”. Cabe la posibilidad de que se consiga un aumento de la disponibilidad de macronutrientes (calorías y proteínas) para abordar el problema de la subalimentación a costa de los micronutrientes si los productos básicos tienen pocos nutrientes, lo que daría lugar

a obesidad en algunos segmentos de la población³. Asimismo, se ha comprobado que un aumento de un 10 % del producto interno bruto per cápita se traduce en una disminución considerable del retraso del crecimiento (en un 5,9 %) y de la incidencia de la insuficiencia ponderal en niños (en un 7 %), los cuales son indicadores habituales de la nutrición, pero también da lugar a un aumento de la incidencia de la obesidad (en un 7 %)⁴. Lograr que los objetivos relativos a la nutrición concurren con mejoras en otros indicadores de bienestar constituye un reto especial en la consecución de las metas del ODS 2 y, por ello, es necesario prestarle una particular atención.

8. Aunque las cifras de la población rural extremadamente pobre y en situación de inseguridad alimentaria ponen de manifiesto un problema mundial, debe prestarse especial atención a las dificultades que se afrontan en África Subsahariana. Los ejes verticales de los gráficos 3 y 4 muestran la proporción de pobreza extrema rural y subalimentación, respectivamente, en las zonas rurales utilizando indicadores de recuento de la pobreza. Los países de África Subsahariana no solo tienen más probabilidades de estar clasificados en niveles de ingresos más bajos (PBI y el intervalo inferior de los PIMB), sino que los porcentajes de la población que vive en condiciones de pobreza extrema y de subalimentación en las zonas rurales son mucho más elevados. Para hacer realidad los ODS, es necesario desplegar esfuerzos concertados y focalizados en esta región.
9. Debido a las condiciones demográficas de África Subsahariana, la situación se vuelve extraordinariamente difícil. En el gráfico 5 se presenta la pirámide demográfica por edades de 48 países de esta región correspondiente a 2015, desglosada por sexo y por zona rural o urbana. Un dato llamativo es la gran proporción de la población de África Subsahariana que está compuesta por personas menores de 25 años. También se observan niveles elevados de jóvenes en la población de los países de Asia Meridional y Oriental, aunque las proyecciones indican que estas regiones serán superadas en algún momento por África Subsahariana⁵.
10. Si bien la disponibilidad de mano de obra joven puede, en última instancia, generar un dividendo demográfico, los responsables de formular las políticas tienen ante sí el reto de adoptar medidas que permitan integrar eficazmente a los jóvenes en empleos productivos y sostenibles. De acuerdo con las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuatro de cada 10 jóvenes de Asia Oriental y el Pacífico, aproximadamente la mitad de los jóvenes de Asia Meridional y el 70 % de los jóvenes de Oriente Medio no forman parte de la población activa. Si bien, en términos globales, África Subsahariana no destaca en las mediciones típicas del desempleo, varios países de África Meridional presentan tasas muy altas. En los países en desarrollo, las probabilidades de que un joven esté desempleado son entre dos y tres veces mayores que las de un adulto⁶. Además de representar un recurso desaprovechado en cuanto a las posibilidades de crecimiento de la economía, en algunas circunstancias los jóvenes desempleados pueden provocar otros problemas sociales que contribuyen a la delincuencia y a la fragilidad en el seno de los países⁷.
11. Por otra parte, la migración representa para las zonas rurales un reto especial y, al mismo tiempo, oportunidades. En el gráfico 5 se ponen de relieve las diferencias demográficas entre las zonas rurales y urbanas de África Subsahariana. En las

³ Véase: Gómez, M. I., C. B. Barrett, T. Raney, P. Pinstrip-Andersen, J. Meerman, A. Croppenstedt, B. Carisma y B. Thompson (2013): "Post-Green Revolution Food Systems and the Triple Burden of Malnutrition", *Food Policy*, (42):129-138.

⁴ Véase Ruel, M. T., H. Alderman y Maternal and Child Nutrition Study Group (2013): "Nutrition-sensitive Interventions and Programmes How Can They Help to Accelerate Progress in Improving Maternal and Child Nutrition?", *The Lancet*, 382 (9891): 536-551.

⁵ Véase: Filmer, D. y L. Fox (2014): "Youth Employment in Sub-Saharan Africa", *Africa Development Series*, Banco Mundial, puede consultarse en <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-1-4648-0107-5>

⁶ Datos reunidos del documento "Rural Youth Employment", elaborado de forma conjunta por el Banco Mundial y el FIDA a petición de Alemania, como aportación a las deliberaciones del G20.

⁷ Véase: Banco Mundial (2011): *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2011).

zonas rurales viven hombres y mujeres más jóvenes y de edad avanzada (barras azules), mientras que en las zonas urbanas hay más hombres y mujeres en edad de trabajar (barras rosas), por lo que se genera una tasa de dependencia más alta en las zonas rurales. Además, entre las personas que abandonan las zonas rurales hay más jóvenes varones que mujeres, lo que provoca un sesgo en la proporción de hombres y mujeres en las zonas rurales y urbanas y una feminización de la agricultura. Una consecuencia de la migración es la posibilidad de enviar remesas, que constituyen un recurso valioso para el sustento de los hogares rurales y, en condiciones adecuadas, para las inversiones. No obstante, las migraciones también suelen acarrear una pérdida de mano de obra muy productiva.

12. La feminización de la agricultura es particularmente problemática. En los estudios se llega sistemáticamente a la conclusión de que las mujeres tienen un acceso mucho menor a los insumos agrícolas. Esta situación genera una diferencia de productividad entre los hombres y las mujeres que incide tanto en el nivel de productividad general como en la desigualdad de género⁸. Cuando hay hombres en edad de trabajar, estos tienen un mayor acceso a los recursos y, como resultado, la productividad de las mujeres en la agricultura es menor y sus ingresos relativamente inferiores. Esta situación puede socavar el poder de negociación de la mujer en el hogar y desviar dinero que, en otras circunstancias, se invertiría en la educación, la salud y la nutrición de los niños.
13. Si bien la emigración interna forma parte inherente de la transformación estructural y rural de los países en desarrollo, en África Subsahariana se ha observado una tendencia a la urbanización sin industrialización. Este fenómeno infrecuente apunta a que la migración no se ve impulsada principalmente por un aumento de las oportunidades en las zonas urbanas, sino por la falta de oportunidades en las zonas rurales: en muchos países africanos, más de la mitad de los hogares rurales declaran que tienen al menos un migrante interno. La falta de oportunidades también lleva a la migración internacional, sobre todo entre los jóvenes; un tercio de los migrantes internacionales tiene entre 15 y 34 años de edad. El hecho de que el 40 % de las remesas internacionales vaya a las zonas rurales indica que una gran parte de los 244 millones de migrantes internacionales proviene de esas zonas⁹. La ausencia de oportunidades en las zonas rurales está generando desequilibrios en el patrón de migración.
14. Gran parte de la emigración interna procedente de las zonas rurales constituye migración por situaciones de dificultad, lo que refleja no solo la falta de oportunidades productivas, sino también situaciones de fragilidad, conflictos y cambios climáticos. En 2015, 65,3 millones de personas en todo el mundo se vieron desplazadas forzosamente por los conflictos y las persecuciones. En 2014, más de 19 millones de personas debieron desplazarse internamente a causa de desastres naturales. Estos movimientos de la población generan problemas en materia de desarrollo tanto en las zonas que abandonan, en las que se hace necesario reconstruir y restablecer las instituciones, como en las zonas a las que llegan, que, con frecuencia, deben acoger a los migrantes con poco más que pequeñas ayudas para atender las necesidades de corto plazo. Si bien las iniciativas internacionales han mejorado la previsibilidad de dichos desastres (por ejemplo, la hambruna actual en África Subsahariana y el Yemen), las soluciones suelen centrarse en el corto plazo. Las inversiones en soluciones a largo plazo para evitar dichas crisis han sido limitadas, por lo que se crean condiciones que permiten que se produzcan episodios de hambruna y la consiguiente migración por situaciones de dificultad.

⁸ Véase: Peterman, A., J. Behrman y A. Qisuumbing (2011): "A Review of Empirical Evidence on Gender Differences in Non-land Agricultural Inputs, Technology, and Services in Developing Countries", en *Gender in Agriculture*, Dordrecht, Springer Netherlands, 145-186.

⁹ Los datos relativos a las migraciones se obtuvieron de: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2016): *Migración, agricultura y desarrollo rural. Abordar las causas subyacentes de la migración y aprovechar su potencial para el desarrollo*, Roma, FAO.

15. Por otra parte, el cambio climático modifica el entorno agrícola y plantea una serie de retos que complican los esfuerzos desplegados para alcanzar los ODS. En un análisis reciente del Banco Mundial¹⁰ se examinan los efectos que provoca el cambio climático en la pobreza extrema mediante el estudio de cuatro situaciones hipotéticas: i) prosperidad (nivel elevado de crecimiento) y efectos climáticos poco intensos; ii) prosperidad y efectos climáticos intensos; iii) pobreza (nivel bajo de crecimiento) y efectos climáticos poco intensos; y iv) pobreza y efectos climáticos intensos. En el gráfico 6 se muestran los resultados. Las consecuencias del cambio climático en la hipótesis más optimista (prosperidad y efectos climáticos poco intensos) suponen 5 millones más de personas pobres (nivel superior al de la situación habitual) y en la hipótesis menos optimista (pobreza y efectos climáticos intensos) se produciría un aumento de 125 millones en la población pobre. Si bien es probable que la realidad se encuentre en algún punto entre estas dos hipótesis, de este estudio se desprende una conclusión indiscutible: el principal factor del aumento de la pobreza extrema en todas las hipótesis de cambio climático son las consecuencias negativas sobre la agricultura a causa de los cambios que se producen en las características climáticas. En resumen, el cambio climático causará un aumento de la pobreza, principalmente por sus efectos en la agricultura.
16. Tal como demuestran los datos presentados en esta sección, no se logrará poner fin a la pobreza (ODS 1) ni a la inseguridad alimentaria (ODS 2) en las zonas rurales antes de 2030 si no se adoptan medidas concertadas para ampliar y centrar las políticas y las intervenciones en los PBI y los PIMB. Tampoco se alcanzarán esos objetivos si no se aplican medidas de forma continua en los PIMA para evitar la “trampa de los ingresos medianos”¹¹ y velar por una mejora en la vida de las personas más marginadas y en condiciones de pobreza e inseguridad alimentaria crónicas. Además, los datos ponen de relieve varios problemas fundamentales que deben abordarse de manera consciente. Si estos problemas no se tienen en cuenta, podría ponerse en peligro la Agenda 2030.
- En primer lugar, se necesitan iniciativas contundentes para abordar la nutrición, dado que el aumento de los ingresos resulta insuficiente por sí solo para lograr efectos beneficiosos en materia de nutrición y, de hecho, puede provocar obesidad y problemas de salud conexos.
 - En segundo lugar, el gran aumento de la población joven representa un desafío especial que requiere medidas concretas para obtener beneficios del incremento de la población activa y evitar un costo social. Tales iniciativas focalizadas también contribuirían a evitar los desequilibrios en los movimientos migratorios que se observan actualmente en varios países, los cuales son consecuencia de la falta de oportunidades y de las dificultades imperantes, y no un producto natural de los procesos de desarrollo.
 - En tercer lugar, las desigualdades de género limitan tanto el potencial productivo como la capacidad de alcanzar los ODS. Claramente, el ODS 5 guarda relación no solo con la desigualdad de género, sino también con toda una serie de otras metas porque, si se deja rezagada a la mitad de la población, será imposible alcanzar los ODS.
 - Por último, el cambio climático exige que en las políticas y las inversiones se tengan en cuenta los cambios continuos que se producen en las características meteorológicas y se fortalezca la resiliencia para adaptarse a dichos cambios. Habida cuenta del papel que desempeña la agricultura en las emisiones de gases de efecto invernadero, deben concebirse medidas que

¹⁰ Hallegatte, S., M. Bangalore, L. Bonzanigo, M. Fay, T. Kane, U. Narloch, J. Rozenberg, D. Treguer y A. Vogt-Schilb (2016): *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2016).

¹¹ La trampa de los ingresos medianos hace referencia a una situación en la que un país alcanza un determinado nivel de ingresos como resultado de una ventaja comparativa, pero queda estancado en ese nivel cuando se pierde dicha ventaja a medida que aumentan los salarios y no logra adaptarse a las nuevas condiciones.

reduzcan esas emisiones, a la vez que se mejoran los medios de vida de los pobres de las zonas rurales. Asimismo, para hacer frente a los episodios de hambruna, además de respuestas a corto plazo, se necesitan medidas a largo plazo que generen resiliencia y brinden oportunidades en las zonas rurales, a fin de evitar la emigración.

C. La aplicación de la Agenda 2030 en las zonas rurales

17. En la Agenda 2030 se establecen diversas metas relativas a los “medios de implementación” del ODS 1 y el ODS 2, pero llevar a la práctica estos objetivos (así como la Agenda 2030 en su conjunto) exige un número de medidas integrales y coherentes. Como bien se sabe, la consecución de los ODS constituye una iniciativa universal en la que participan múltiples interesados. Se necesitan marcos normativos favorables y coherencia entre las políticas, capacidad institucional, asociaciones eficaces e inclusivas, así como nuevos y sólidos conocimientos (comprendidos los datos) en múltiples esferas. En ese contexto, la movilización de una mayor cantidad de recursos financieros, una mejor focalización y aprovechamiento de los recursos actuales, y la armonización de las finanzas públicas y privadas internacionales y nacionales en favor del desarrollo sostenible constituyen retos de vital importancia.
18. Si bien, según la información de que se dispone, continuar actuando como hasta ahora no basta para lograr el ODS 1 y el ODS 2, resulta difícil determinar con precisión las necesidades de financiación en materia de agricultura y desarrollo rural. Se estima que se requieren inversiones importantes en la agricultura si se desea cumplir las metas de la Agenda 2030 en relación con la seguridad alimentaria y el hambre, el empleo, el cambio climático y la sostenibilidad ambiental¹². Tal como se subraya en la Agenda de Acción de Addis Abeba, una gran parte de estas inversiones debería provenir del sector público nacional y del sector privado, comprendidos los agricultores; la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) debería facilitar y complementar el gasto público nacional y las inversiones del sector privado.
19. Según se desprende de un informe elaborado por la Brookings Institution, de los aproximadamente USD 208 000 millones disponibles anualmente a escala mundial para alimentos y seguridad alimentaria, alrededor de un 85 % proviene de los recursos nacionales y un 8 % de la AOD y de otros flujos de inversiones extranjeras. La asistencia oficial para el desarrollo asignada a los alimentos y la seguridad alimentaria se concentra en África Subsahariana, y solo incide en menor medida en otras regiones. De hecho, en 17 países (12 de los cuales se encuentran en África Subsahariana), la AOD representa al menos la mitad de los recursos disponibles para la seguridad alimentaria y la nutrición¹³.
20. Se reconoce ampliamente la importancia que sigue teniendo la AOD para la agricultura y el desarrollo rural y su función única en materia de financiación para el desarrollo debido a motivos relacionados con la focalización, la capacidad de asumir riesgos y pérdidas, y las inversiones conjuntas en bienes públicos fundamentales, entre otros factores. Sin embargo, una mejor focalización y una utilización más catalizadora de la AOD, así como una mayor armonización entre la financiación del desarrollo y en materia de cambio climático son aspectos fundamentales que

¹² Por ejemplo, en la publicación de Schmidt-Traub, G. y J. D. Sachs (2015): *Financing Sustainable Development: Implementing the SDGs through Effective Investment Strategies and Partnerships*, Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible, se estiman unas necesidades de inversión adicional de USD 210 000 millones por año en el ámbito de la agricultura y de USD 38 000 millones por año en la esfera de la seguridad alimentaria para alcanzar los ODS. Asimismo, de acuerdo con la publicación FAO, FIDA y PMA (2015): *Objetivo hambre cero: el papel decisivo de las inversiones en la protección social y la agricultura*, Roma, FAO, para poner fin al hambre antes de 2030 “se requieren recursos adicionales por un importe medio anual de 265 000 millones de USD durante el período 2016-30, es decir, un 0,3 % del promedio mundial de ingresos previstos para ese período, para financiar tanto la inversión adicional en protección social como inversiones adicionales en actividades productivas orientadas específicamente en favor de los pobres, de las que las zonas rurales recibirían 181 000 millones de USD anualmente” (pág. iv).

¹³ Véase: Kharas, H., J. McArthur, G. Gertz, S. Mowlds y L. Noe (2015): *Ending Rural Hunger: Mapping Needs and Actions for Food and Nutrition Security*, Washington, D.C., Brookings Institution.

permiten lograr un efecto mayor y mejorado en el contexto de la combinación de financiación requerida para la consecución del ODS 1, el ODS 2 y la Agenda 2030 en su conjunto.

II. La transformación rural sostenible e inclusiva como aspecto central de la Agenda 2030

A. La inclusión y los cambios en el entorno rural

21. Para la consecución de los ODS en las zonas rurales, se necesitan políticas e inversiones que tengan en cuenta la evolución del medio rural en el período hasta 2030. En el Informe sobre el desarrollo rural 2016: fomentar la transformación rural inclusiva¹⁴ del FIDA, se emplean datos relativos a 60 países en desarrollo de cinco regiones en desarrollo que abarcan un período de 20 años (1995-2015) para comprender las vías comunes de la transformación estructural y rural, los efectos de la transformación rural en la reducción de la pobreza y la inclusión, así como las medidas que pueden adoptarse para promover la transformación rural como proceso inclusivo.
22. La transformación rural se produce como parte de un proceso más amplio de transformación estructural que está modificando la función de la agricultura e incrementando las oportunidades de inversión en las zonas rurales. Este proceso se ilustra en el gráfico 7a. Mediante el uso de datos de 60 países en desarrollo que se obtuvieron a lo largo de 20 años, en el gráfico se muestra que, con el crecimiento económico, los servicios y la industria se convierten en una parte relativamente mayor de la economía que la agricultura. Habida cuenta de que la demanda de alimentos se amplía considerablemente y cambia a medida que los países se urbanizan, el crecimiento agrícola es primordial. Sin embargo, el crecimiento es relativamente mayor en los servicios y la industria que en la agricultura, por lo que aumenta la participación relativa de estos sectores en la economía.
23. En este proceso, las industrias de elaboración de productos agrícolas, además de las industrias y los servicios vinculados con la agricultura (por ejemplo, los insumos, el transporte y los servicios financieros) cobran mayor importancia y transforman la agricultura en un factor impulsor del crecimiento económico rural. En el gráfico 7b se muestra que, a medida que disminuye la participación relativa de la agricultura en la economía (eje derecho y línea de tendencia del gráfico), se amplía la industria agrícola (eje izquierdo y barras del gráfico). De hecho, en el Informe sobre el desarrollo rural se analizan nueve países africanos y se llega a la conclusión de que la agroindustria representa entre un quinto y más de la mitad del valor agregado manufacturero en esos países. En el gráfico 7c se muestra otro resultado de esta transformación: los ingresos rurales no agrícolas cobran cada vez más importancia. Del gráfico se desprende que los datos más recientes indican que los ingresos rurales no agrícolas representan entre más de un tercio y la mitad de los ingresos de las zonas rurales, en su mayoría relacionados con la agricultura¹⁵. A través de la transformación rural, la agricultura deja de ser un empleador directo y se convierte en un factor impulsor de la manufactura rural y el empleo rural.
24. Si bien la transformación estructural y la transformación rural son resultados previstos del crecimiento económico, la transformación rural inclusiva no ocurre de manera automática: debe hacerse posible. Como se mencionó anteriormente, en el Informe sobre el desarrollo rural se analizan las consecuencias de la transformación estructural y rural en lo referente a la reducción de la pobreza en las zonas rurales. En el gráfico 8 se resumen los resultados. De los 60 países estudiados, en 39 se ha observado una rápida transformación estructural y en 19 también se observó una transformación rural acelerada. Sin embargo, en el 30 % de los países, los procesos de transformación rápida no han garantizado una reducción rápida de la pobreza.

¹⁴ https://www.ifad.org/documents/30600024/30604583/RDR_WEB.pdf/c734d0c4-fbb1-4507-9b4b-6c432c6f38c3

¹⁵ Véase: Haggblade, S., P.B. Hazell y T. Reardon (eds.) (2007): *Transforming the Rural Nonfarm Economy: Opportunities and Threats in the Developing World*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.

En los países en los que se observó una transformación tanto estructural como rural, la reducción de la pobreza varía y es menos probable que se logre sin una transformación rural. Es más probable que se reduzca la pobreza si se produce una transformación, pero esa reducción no está garantizada.

25. Por lo tanto, la promoción de una transformación rural inclusiva implica la adopción de las decisiones estratégicas correctas en países con coyunturas nacionales diferentes. En función de la situación de la economía, deberían adoptarse conjuntos de medidas diferentes. Los países que se transforman con rapidez y de una manera inclusiva deben adaptarse continuamente a los nuevos desafíos para garantizar la continuidad de los avances. Los países que crecen y se transforman, pero no logran integrar a los pobres y a los marginados, deben realizar inversiones destinadas a ampliar los beneficios del crecimiento y la transformación de modo que sean inclusivos. Los pocos países en los que se observó una transformación limitada, pero una rápida reducción de la pobreza en las zonas rurales, deben acelerar el ritmo de crecimiento o corren el riesgo de quedar rezagados. Los países que no logran transformar sus economías ni integrar a los pobres deben ampliar los beneficios y acelerar el ritmo de crecimiento. Si se comprende cabalmente el estado de la economía, pueden emprenderse reformas normativas, innovaciones institucionales e inversiones adecuadas para cada contexto.
26. Sin lugar a dudas, la transformación rural exige inversiones dinámicas del sector privado, incluidos los agricultores, y adelantos tecnológicos. Las inversiones del sector privado se ven obstaculizadas por un entorno empresarial rural aquejado, por ejemplo, de la ausencia de una infraestructura básica, mercados crediticios y de seguros insuficientes, y derechos de propiedad limitados. Además de las tecnologías agrícolas tradicionales, en los adelantos deben incorporarse las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). La gama de TIC, que aumenta a gran velocidad, genera nuevas oportunidades para subsanar la asimetría de la información entre compradores y vendedores de productos básicos agrícolas, aumentar las cosechas, mejorar la calidad, reducir las pérdidas posteriores a las cosechas, eliminar los intermediarios y difundir los conocimientos sobre las mejores prácticas. Las decisiones estratégicas destinadas a promover una transformación rural sostenible e inclusiva deben aprovechar las inversiones del sector privado y generar oportunidades a través del uso de TIC adecuadas.

B. La promoción de los objetivos fundamentales en una economía rural en transformación

27. Se necesitan las decisiones estratégicas correctas para velar por que no solo la transformación sea inclusiva, sino también por que los objetivos principales se cumplan, incluidos aquellos relacionados con la nutrición. En general, a medida que se produce la urbanización, la transformación estructural y rural va acompañada de un aumento de los ingresos y cambios en los sistemas alimentarios. Sin embargo, como se señaló en el análisis sobre la carga triple de la malnutrición, el aumento de los ingresos no se traduce necesariamente en una mejora nutricional, porque las decisiones que toman las personas, en función de la disponibilidad y el precio de los alimentos, no siempre culminan en los resultados nutricionales deseados. Para resolver esta cuestión, en los últimos años se ha observado un cambio de orientación, pasando de una agricultura que tiene en cuenta la nutrición a sistemas alimentarios que tienen en cuenta la nutrición. Con la urbanización y la mundialización de los mercados, la diversificación de la producción para satisfacer las metas nutricionales es fundamental, pero no es suficiente por sí sola. Es

necesario modificar todos los eslabones de la cadena alimentaria. Deben adoptarse medidas destinadas a velar por que la producción y el sistema alimentario suministren alimentos seguros, asequibles y nutritivos¹⁶.

28. Desde la perspectiva de la Agenda 2030, las decisiones relativas a las políticas y las inversiones deben tener en cuenta los cambios en la estructura demográfica de los países, sobre todo en las zonas rurales. Una característica clave de las primeras etapas de la transición demográfica es el crecimiento sin precedentes de la población joven (gráfico 5). Tarde o temprano, las tasas de natalidad y de mortalidad disminuyen y la pirámide demográfica se modifica, de modo que la mayor parte de la población se encuentra en edad de trabajar. Esta transición es fundamental. Si los jóvenes pueden incorporarse a empleos productivos y sostenibles tanto en las zonas rurales como en las urbanas, y los movimientos migratorios se equilibran gracias a la disponibilidad de oportunidades en ambas zonas, el aumento de la población en edad de trabajar puede generar un dividendo demográfico, es decir, un crecimiento económico acelerado que deriva de una disminución de las tasas de natalidad y de mortalidad y de los cambios consiguientes en la estructura por edades. No obstante, si no se ofrecen oportunidades productivas a los jóvenes, es posible que se detenga la transformación general y surjan diversos problemas sociales. Si no se logra la participación de los jóvenes, sobre todo en la agricultura, puede verse frenado el aumento de la productividad necesario para la consecución de los ODS, incluida la duplicación de la productividad agrícola en virtud del ODS 2. Al elaborar los programas de desarrollo rural es primordial que se reconozca esta transición demográfica y el hecho de que la urbanización equilibrada es un subproducto de la transformación.
29. Además de prestar especial atención a los jóvenes, también deben abordarse las cuestiones de género, en especial en las zonas rurales. Para duplicar la productividad agrícola, es necesario que todos los recursos se utilicen con eficiencia, incluidos aquellos gestionados por las mujeres. Las limitaciones que afrontan las mujeres en el acceso a los recursos restringen las posibilidades de la agricultura y obstaculizan la transformación de la economía rural. La inclusión de la mujer en la transformación rural facilita dicha transformación.
30. No cabe duda de que la transformación inclusiva solo puede lograrse si es sostenible, lo cual es imposible si no se tienen en cuenta los cambios que se están produciendo en las condiciones climáticas en todo el mundo y la necesidad de gestionar mejor los recursos. Solo será factible transformar las zonas rurales y convertir la agricultura en un factor impulsor del desarrollo rural si la agricultura es climáticamente inteligente, es decir, si la agricultura aumenta de forma sostenible la productividad agrícola, fortalece la resiliencia frente al cambio climático (adaptación) y reduce o elimina las emisiones de gases de efecto invernadero (mitigación), cuando sea viable. La agricultura climáticamente inteligente requiere medidas que transformen y reorienten los sistemas agrícolas, de modo que estos respalden eficazmente el desarrollo y garanticen la seguridad alimentaria en un clima cambiante¹⁷. La sostenibilidad también está asociada a la capacidad de gestionar los recursos y evitar los riesgos, incluidos los riesgos relacionados con las lluvias. No obstante, en África Subsahariana solo el 4 % de las tierras cultivables es de regadío, en comparación con el 10 % en América Latina, el 29 % en Asia Oriental y Asia Sudoriental, y el 41 % en Asia Meridional¹⁸. Las posibilidades de la agricultura no se harán realidad sin una cuidadosa gestión de los recursos naturales. La transformación debe ser tanto sostenible como inclusiva.

¹⁶ Véase: Consejo Independiente de Ciencia y Alianzas (ISPC) del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR) (2015): *Joint A4NH/ISPC Workshop on Nutrition – Insights and Recommendations*, Roma, CGIAR.

¹⁷ Véase: <http://www.fao.org/climate-smart-agriculture/es/>

¹⁸ Véase el apartado 1 del capítulo 2 de Foro Económico Mundial (2015): *Africa Competitiveness Report 2015*, Ginebra, Foro Económico Mundial.

31. Aunque las hambrunas graves que se registran actualmente en África Subsahariana y en el Yemen se deben a una multiplicidad de factores, estas guardan relación con la resiliencia de los hogares rurales. Una mejor base de recursos ayuda a fortalecer la resiliencia, aunque también pueden adoptarse otras medidas para mitigar los riesgos, sobre todo en la agricultura. Es necesario brindar soluciones a corto plazo a los episodios de hambruna para restablecer los sistemas de producción agrícola, pero también se necesitan soluciones a largo plazo que ayuden a fortalecer la resiliencia. Una mayor resiliencia evita que los hogares retrocedan a condiciones peores, permite que las personas permanezcan en las zonas rurales y hace posible que las economías rurales continúen avanzando y transformándose.
32. Si bien se requieren diversas políticas e inversiones para promover una transformación amplia, para respaldar los objetivos de la Agenda 2030 (ODS 1 y ODS 2, además de los ODS 5, 8, 10, 13 y 15) no basta con centrar las políticas y las intervenciones en los grupos adecuados. Es necesario reconocer los cambios en el papel que desempeña la agricultura en la economía rural, los cambios demográficos y los efectos del cambio climático. Se trata, pues, de definir intervenciones que tengan un carácter inclusivo y que permitan que la población rural extremadamente pobre y en situación de inseguridad alimentaria se beneficie de la transformación de la economía rural.

III. La función del FIDA en la Agenda 2030

- A. Las políticas y las inversiones necesarias en materia rural para la Agenda 2030
 33. Para lograr una transformación rural inclusiva, se requiere una combinación de políticas e inversiones generales y sectoriales, así como intervenciones focalizadas que lleguen a las personas afectadas por la pobreza extrema y la inseguridad alimentaria. El crecimiento económico de base amplia ayuda a poner fin a estos dos flagelos al brindar oportunidades para aumentar los ingresos y mejorar el acceso a los alimentos. Las políticas y las inversiones que promueven dicho crecimiento favorecen el avance y la transformación de la economía en general y de la economía rural en particular.
 34. Es necesario adoptar políticas específicas y realizar inversiones en el sector agrícola y la economía rural. Para poner fin al hambre, la Brookings Institution¹⁹ destaca la necesidad de contar con políticas e inversiones agrícolas que posibiliten i) integrar los mercados de los alimentos y de la agricultura a escala nacional y mundial, ii) gestionar la intensificación agrícola sostenible y resiliente y regular los cambios agroecológicos, iii) conseguir nuevos avances en investigaciones, tecnologías y servicios de extensión específicos para cada lugar y cada cultivo, y iv) transformar las explotaciones agrícolas familiares para que dejen de ser empresas dedicadas a actividades de subsistencia y se transformen en pequeñas empresas competitivas. Las tres primeras medidas ayudan en general a aumentar la productividad agrícola y ampliar la producción agrícola, y, de ese modo, se promueve la transformación sostenible de la economía rural y se proporcionan alimentos tanto a las poblaciones rurales como a las urbanas. Con la cuarta medida se facilita la inclusión de la población en situación de pobreza extrema y de inseguridad alimentaria en la transformación de la economía rural.
 35. Además de las intervenciones generales y sectoriales, se necesitan dos tipos de políticas e inversiones focalizadas para lograr la inclusión. El primer tipo promueve la inclusión a través de actividades productivas, como las que se especifican en la cuarta medida de la Brookings Institution, que contribuyen a transformar las explotaciones agrícolas familiares. Por medio de estas políticas e inversiones se pretende establecer una vía productiva para la mejora de los medios de vida de la población pobre y en situación de inseguridad alimentaria de las zonas rurales. El

¹⁹ Véase el capítulo IV en Kharas, H. y otros (2015): *Ending Rural Hunger*, Washington, D.C., Brookings Institution.

segundo tipo, de carácter complementario, incluye políticas e inversiones de protección social con las que se pretende hacer frente a la pobreza de ingresos, las crisis económicas y la vulnerabilidad social por conducto de programas y apoyo a los ingresos o asistencia en especie encaminados a ampliar el acceso a los servicios (como la salud, la educación y la nutrición)²⁰. Los gobiernos y sus asociados deben decidir cuál es la combinación correcta de políticas e inversiones de desarrollo rural a nivel general y sectorial, así como la mejor combinación de medidas productivas y de protección social específicas.

36. En la Agenda de Acción de Addis Abeba se destaca acertadamente que gran parte de las inversiones necesarias para el desarrollo rural deben provenir de la inversión pública nacional y del sector privado, incluidos los agricultores. La AOD debería facilitar y complementar el gasto público nacional y las inversiones del sector privado para reforzar su vínculo con la consecución de los ODS. La AOD y la comunidad internacional para el desarrollo desempeñan funciones diferentes en este proceso, en función de su respectiva ventaja comparativa y sus prioridades estratégicas.

B. La propuesta de valor y la ventaja comparativa del FIDA

37. Como organismo especializado de las Naciones Unidas, con el modelo operacional y la estructura de gobernanza de una institución financiera internacional, el FIDA contribuye a la Agenda 2030 y a la Agenda de Acción de Addis Abeba mediante la movilización, la agrupación y el suministro de financiación pública para el desarrollo, reuniendo fondos de la asistencia oficial para el desarrollo y del sector privado nacional a fin de generar capital productivo, humano y social y facilitar el acceso al capital financiero, incluido el capital privado. El Fondo ayuda a focalizar la financiación para el desarrollo de fuentes públicas nacionales e internacionales, armonizar dichas fuentes en el contexto de programas específicos, aprovechar otras fuentes de financiación y encauzar las inversiones privadas hacia objetivos de desarrollo sostenible. Asimismo, ayuda a fortalecer la movilización de recursos nacionales mediante el incremento de las actividades económicas y los ingresos en las zonas rurales.
38. Lo que es más importante aún, y sin ningún paralelo entre las instituciones de financiación para el desarrollo, el FIDA otorga a las mujeres y hombres pobres de las zonas rurales un lugar central en las actividades e inversiones del Fondo, no solo como sus beneficiarios principales, sino también como asociados de pleno derecho. El Fondo procura beneficiar a las personas que viven en las zonas más remotas y frágiles, así como prestar apoyo a los estratos de la población más marginados y propensos a la migración. La cartera de inversiones del Fondo se centra en el empoderamiento de esas mujeres y hombres para que refuercen su productividad, aumenten sus ingresos, mejoren su situación en materia de seguridad alimentaria y nutrición, participen en los mercados e se relacionen con otros actores de las cadenas de suministro agroalimentarias en condiciones eficaces y competitivas, gestionen los recursos naturales con más eficacia y sostenibilidad, y fortalezcan su resiliencia. El eje de la propuesta de valor del FIDA es la convicción de que las personas pobres de las zonas rurales pueden impulsar la transformación rural sostenible e inclusiva, y la capacidad del Fondo para colaborar con los gobiernos y otros asociados con el fin de que inviertan en el empoderamiento de esas personas para permitirles que desempeñen esa función.
39. El FIDA cuenta con 40 años de experiencia en cinco regiones durante los cuales ha contribuido a configurar políticas nacionales centradas en las personas y en favor de los pobres, ha otorgado préstamos y donaciones, y ha forjado asociaciones para cumplir su mandato. Las contribuciones del FIDA abarcan las cuatro medidas señaladas en el documento de la Brookings Institution. Las tres primeras medidas son fundamentales porque la agricultura es un posible factor impulsor del

²⁰ Véase UNICEF: https://www.unicef.org/spanish/socialpolicy/index_socialprotection.html.

crecimiento económico general y el principal factor que contribuye al desarrollo rural. Por lo tanto, todas las inversiones que se realizan en la agricultura, incluidas aquellas que se destinan a los pobres de las zonas rurales, contribuyen a la economía en su conjunto. No obstante, la ventaja comparativa del FIDA reside en la cuarta medida: orientar de manera proactiva las acciones hacia las personas que se encuentran en condiciones de pobreza extrema y de inseguridad alimentaria de las zonas rurales y empoderarlas para que transformen sus estrategias de obtención de medios de vida en actividades competitivas a pequeña escala en el sector agrícola y fuera de este.

40. Por lo tanto, la ventaja comparativa del Fondo radica en su intensa focalización en los pequeños agricultores, los pastores, los pescadores artesanales y otros habitantes del medio rural, así como en la atención prioritaria que presta al aumento de la capacidad productiva de los pobres de las zonas rurales, el incremento de sus ingresos procedentes de la participación en el mercado y el fortalecimiento de su resiliencia para hacer frente al cambio climático y a las crisis de otra índole. La atención prioritaria prestada a una vía productiva hacia la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 como parte de la transformación social y económica de las zonas rurales es diferente de las políticas e inversiones en materia de protección social que se han descrito anteriormente, y las complementa. Ambos enfoques son primordiales para alcanzar esos objetivos, pero el enfoque sectorial del FIDA se ocupa únicamente de los aspectos productivos de la economía rural y hace hincapié en la agricultura.
41. Si bien otras instituciones contribuyen indudablemente a la transformación rural sostenible e inclusiva, suelen centrarse en cuestiones más amplias o cumplen mandatos diferentes. La Brookings Institution proporciona una estimación (cuadro 1) de la financiación anual media que se destinó a alimentos y seguridad alimentaria en el período comprendido entre 2009 y 2013²¹. El FIDA se sitúa en segundo lugar, después del Banco Mundial, en lo tocante a la financiación destinada a la seguridad alimentaria y la nutrición, aunque utiliza los fondos de una forma diferente de los demás. Por ejemplo, en la Estrategia para 2013-2022 del Banco Africano de Desarrollo (BAfD) se consideran la agricultura y la seguridad alimentaria como una de las tres esferas de "especial interés", aunque sus iniciativas se despliegan principalmente en inversiones destinadas a infraestructura (por ejemplo, caminos rurales, riego, electricidad, instalaciones de almacenamiento, acceso a los mercados, sistemas de conservación y redes de suministro). En la estrategia se señala explícitamente la necesidad de que el BAfD se asocie al FIDA y a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), organizaciones que están "mejor posicionadas para intervenir en otros eslabones de la cadena de valor"²². A modo de otro ejemplo, si bien en la estrategia general del Banco Mundial poco se especifica en materia agrícola, en un informe que ha publicado recientemente sobre las prioridades del sector público se hace hincapié en medidas encaminadas a aumentar la productividad agrícola mediante, por ejemplo, el fomento de la transferencia de tecnologías, las inversiones en la gobernanza de la tierra, el fortalecimiento de los servicios de extensión, el perfeccionamiento de las prácticas aplicadas después de la cosecha y el aumento del acceso al mercado²³. Naturalmente, estas inversiones realizadas por otras instituciones multilaterales a nivel sectorial constituyen elementos fundamentales de una estrategia general que procura la promoción del sector agrícola y la consecución de los ODS, incluido el objetivo de duplicar la productividad agrícola. Sin embargo, difieren del enfoque focalizado y centrado en las personas que aplica el FIDA.

²¹ Véase el cuadro 6.1 en Kharas, H. y otros (2015): *Ending Rural Hunger*, Washington, D.C., Brookings Institution.

²² Véase: Banco Africano de Desarrollo (BAfD) (2013): *At the Center of Africa's Transformation*, Abiyán, BAfD, pág. 20.

²³ Goyal, A. y J. Nash (2017): *Reaping Richer Returns: Public Spending Priorities for African Agriculture Productivity Growth*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2017).

42. Si bien la FAO y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) también comparten los objetivos de hacer frente a la problemática de la pobreza extrema y la inseguridad alimentaria en las zonas rurales, sus mandatos, aunque complementarios de los del FIDA, son diferentes de los del Fondo. El Fondo facilita la financiación y las inversiones, con especial interés por inversiones destinadas a los pequeños agricultores y a las mujeres y los hombres del medio rural y que incluyan la participación de todos ellos. La FAO logra estas metas a través de un conjunto diferente de funciones básicas relacionadas con el apoyo normativo, la reunión de datos y la asistencia técnica²⁴. Por otra parte, el PMA se ocupa principalmente de las crisis humanitarias y las labores conexas que propician el desarrollo²⁵. Estos mandatos diferentes, aunque complementarios, fortalecen la propuesta de valor del FIDA, como demuestran los numerosos ejemplos de colaboración sobre el terreno y a nivel estratégico entre los organismos con sede en Roma durante los últimos años.
43. La función específica del Fondo se oficializa en el “Marco Estratégico del FIDA (2016-2025): favorecer una transformación rural inclusiva y sostenible”. La meta general de desarrollo expuesta en el Marco Estratégico es lograr que la población rural salga de la pobreza y alcance la seguridad alimentaria a través de unos medios de vida remunerativos, sostenibles y resilientes. Esta meta guarda una estrecha relación con la Agenda 2030. Para alcanzar los objetivos de la Agenda, en el Marco Estratégico se reconoce que el FIDA deberá trabajar a mayor escala, mejor y de forma más inteligente: a mayor escala mediante la movilización de un volumen más cuantioso de fondos y recursos destinados a la inversión en las zonas rurales para satisfacer la demanda de sus servicios; mejor mediante el fortalecimiento de la calidad de los programas del FIDA en los países, sirviéndose de la innovación, el intercambio de conocimientos, las asociaciones y la actuación normativa; y de forma más inteligente gracias al logro de resultados en materia de desarrollo con la mayor eficacia en función de los costos y respondiendo de la mejor manera posible a las necesidades cambiantes de los países asociados.
44. La vía que permitirá que las inversiones del FIDA alcancen esa meta general se articula con precisión en el Marco Estratégico por conducto de tres objetivos estratégicos específicos y estrechamente relacionados, a saber: objetivo estratégico 1: incrementar las capacidades productivas de la población rural pobre; objetivo estratégico 2: aumentar los beneficios que obtiene la población rural pobre al participar en los mercados; y objetivo estratégico 3: fortalecer la sostenibilidad ambiental y la capacidad de resistencia al cambio climático de las actividades económicas de la población rural pobre.
45. Para velar por que el Fondo trabaje de modo que se alcancen estos objetivos de la mejor manera posible y que los beneficios lleguen a las personas adecuadas, el FIDA deberá adherirse a los cinco principios de actuación que se establecen en el Marco Estratégico: i) focalizar las inversiones en las personas pobres de las zonas rurales, en particular, las que pertenecen a grupos marginados como las mujeres, los pueblos indígenas y los jóvenes; ii) empoderar a las personas pobres de las zonas rurales mediante el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de base, o impulsar su creación en los lugares donde no existan, como medio para facilitar el acceso del grupo objetivo del FIDA a los servicios y desarrollar las capacidades y conocimientos que les permitan aprovechar las nuevas oportunidades económicas que se les presentan; iii) promover la igualdad de género, en el sentido de que el FIDA no solo procura focalizarse en la mujer, sino también fomentar el empoderamiento económico que permita que las mujeres y los hombres de las zonas rurales tengan las mismas oportunidades de participar en las actividades que financia y se benefician de ellas; iv) promover la innovación, el aprendizaje y la ampliación de escala a través de proyectos innovadores, y aprender de forma sistemática sobre la base de esos proyectos mediante la

²⁴ Véanse las funciones básicas en FAO (2013): *Marco estratégico revisado*, Roma, FAO, pág. 20.

²⁵ Véase PMA (2016): *Plan Estratégico del PMA para 2017-2021*, Roma, PMA.

medición de resultados, incluida la evaluación del impacto, y apoyar a los países para que expandan los modelos de desarrollo rural favorables a los pobres que han dado buenos resultados, ampliando el alcance geográfico de esos modelos y asegurándose de llegar con ellos a un mayor número de personas; y v) promover las asociaciones, dado que son cruciales para que se generen sinergias entre el FIDA y otras fuentes de financiación, los conocimientos y la experiencia especializada, y se creen entornos más propicios para que las personas pobres del medio rural puedan forjar sus propias vías de salida de la pobreza.

46. Para poner fin a la pobreza extrema y a la inseguridad alimentaria en un contexto rural en transformación, o que necesita el impulso de la transformación, se requieren diversas políticas e inversiones, así como una multiplicidad de actores. Entre estos actores, y en colaboración con ellos, el FIDA cumple una función esencial, ya que facilita una transformación rural inclusiva a través de una focalización cuidadosa y un enfoque centrado en las personas. Cuando el Fondo hace uso de su ventaja comparativa, también tiene en cuenta las problemáticas principales, como las complejidades que entraña la promoción de una mejor nutrición, la necesidad de brindar oportunidades productivas a los jóvenes, la importancia de superar las barreras de género y las complicaciones que se derivan del cambio climático. Si bien la función del FIDA está claramente definida, la puesta en práctica de esa función conlleva diferentes dificultades y exige planificar cuidadosamente y mirar al futuro.

IV. De cara a la FIDA11 y al futuro

47. La Agenda 2030 genera una sensación de apremio que exige que los gobiernos y la comunidad para el desarrollo evalúen con detenimiento y sistemáticamente los enfoques actuales. En consecuencia, el FIDA reconoce que debe reevaluar su modelo operacional. La política del Fondo de focalización en la población en situación de pobreza extrema y de inseguridad alimentaria y su enfoque centrado en las personas siguen siendo sumamente importantes para contribuir a los ODS. Sin embargo, es necesario cambiar el modelo utilizado en el pasado para satisfacer las importantes exigencias de la Agenda 2030.
48. En las secciones anteriores del presente documento se señala que no se logrará poner fin a la pobreza extrema ni a la inseguridad alimentaria en las zonas rurales antes de 2030 si no se adoptan medidas concertadas, que la transformación rural sostenible e inclusiva debe plasmarse a través de políticas e inversiones selectivas, y que el FIDA debe desempeñar una función importante en esas iniciativas, habida cuenta de su ventaja comparativa. En esta sección se presenta un resumen de las decisiones fundamentales que debe adoptar el Fondo en relación con la movilización, la asignación y la utilización de recursos y su transformación en resultados.
49. En los siguientes documentos se incluye información detallada de esas decisiones: i) "Mejora del modelo operacional de la FIDA11 para lograr un impacto a escala", en el que se explica la forma en que el Fondo se propone mejorar su modelo operacional; ii) "Mejora de la pertinencia de las operaciones del FIDA para los contextos nacionales", en el que se describe la manera en que el Fondo diferenciará sus productos en países con distintos niveles de desarrollo (PBI, PIMB y PIMA), con situaciones de fragilidad y en los pequeños Estados insulares en desarrollo, y que complementa el documento "Enfoque holístico para adecuar las operaciones al contexto de los países" examinado por la Junta Ejecutiva en 2017; iii) "Estrategia financiera para la FIDA11 y los años posteriores", en el que se analiza la evolución de la estrategia financiera del Fondo; iv) "Incorporación de la nutrición, las cuestiones de género y el clima", en el que se informa sobre los compromisos de la institución de incorporar sistemáticamente estas tres prioridades fundamentales, y v) "Asociaciones de apalancamiento: el sector privado, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular y los asociados para el desarrollo", en el que se abordan las asociaciones a nivel institucional y las asociaciones impulsadas por los países. Los

primeros tres documentos han de presentarse en el segundo período de sesiones de la Consulta sobre la FIDA11, junto con el presente documento. Los últimos dos documentos se examinarán en el tercer período de sesiones, en octubre, junto con el documento titulado "Marco financiero e hipótesis financieras de la FIDA11". Estos documentos en su conjunto conformarán la teoría del cambio del Fondo para la FIDA11, que se incorporará al Marco de Medición de los Resultados de la FIDA11.

A. Movilización de recursos

50. Desde su creación, el FIDA se ha financiado gracias a las contribuciones a los recursos básicos realizadas por los Estados Miembros a través de donaciones y mediante los recursos generados por sus propios recursos internos, que por lo general consisten en reflujo de los préstamos e ingresos en concepto de inversiones. Con estos recursos financieros se ha financiado el programa de préstamos y donaciones del Fondo, así como sus gastos administrativos. Los préstamos se otorgan a los países con arreglo a condiciones favorables, combinadas y ordinarias, según cuál sea la capacidad de reembolso de los gobiernos, que se determina en función del nivel de desarrollo económico de cada país. Estos recursos se complementan con diversos instrumentos de cofinanciación con la finalidad de crear un programa de trabajo de mayor envergadura. El FIDA procura ampliar sistemáticamente, con cargo a sus propios recursos o a los recursos de otras fuentes, la escala de los proyectos que se considera que generan los resultados previstos de forma satisfactoria.
51. Históricamente, esta estrategia financiera ha demostrado ser suficiente; sin embargo, como se observa en los gráficos 1 y 2, no se alcanzarán ni el ODS 1 ni el ODS 2 si no se adoptan medidas más enérgicas. El papel del FIDA debe ampliarse a medida que sigue fortaleciéndose su función como "recolector" de financiación para el desarrollo, así como prestamista directo. Teniendo en cuenta la función catalizadora del FIDA, el equipo directivo propone duplicar progresivamente las dimensiones de su programa de trabajo de USD 6 000 millones a USD 12 000 millones, sobre la base de un aumento del programa de préstamos y donaciones de entre el 25 % y el 40 %. Esta aceleración considerable permitirá que el Fondo satisfaga la demanda de sus servicios. Además, es necesaria para lograr avances en la consecución de los ODS. Para ello, el elemento fundamental del programa de trabajo es la movilización de recursos, que incluye la posibilidad de obtener empréstitos, ampliar la cofinanciación y forjar asociaciones con el sector privado. Si bien se trata de una meta ambiciosa en el sentido de que exige que se lleven a cabo ajustes en el modelo operacional del FIDA, es realista en función de un análisis realizado internamente, del cual se desprende que está aumentando la demanda de financiación y de los servicios no crediticios del Fondo.
52. Como se muestra en los gráficos 3 y 4, la población en condiciones de pobreza extrema y de inseguridad alimentaria vive en las zonas rurales de diversos países clasificados como PBI, PIMB o PIMA. Los recientes avances logrados por una serie de países han transformado su capacidad para financiar sus propias contribuciones a la consecución de los ODS. Esta situación crea, a la vez, la posibilidad de cambiar las condiciones de los préstamos, las fuentes de financiación y la capacidad de cofinanciación del FIDA.
53. Consciente de la demanda de apoyo del Fondo, que es cambiante y considerable, la nueva capacidad de los Estados Miembros receptores de tomar empréstitos en condiciones ordinarias a medida que alcanzan niveles más altos de ingresos y la compleja situación financiera mundial, el FIDA ha adoptado la obtención de empréstitos como fuente de financiación adicional para aprovechar mejor las contribuciones de los Estados Miembros y financiar una parte del programa de préstamos y donaciones del Fondo. Estos préstamos complementan los recursos básicos y pueden otorgarse en condiciones ordinarias, en lugar de en condiciones muy favorables o combinadas o en calidad de donaciones.

54. Entre estos empréstitos se incluye el Fondo Fiduciario de España para el Mecanismo de Cofinanciación de la Seguridad Alimentaria, que se ha blindado y mantenido de forma independiente de las cuentas básicas del FIDA y que se ha empleado para los fines del Fondo Fiduciario de España. También se incluyen los empréstitos otorgados por el Banco de Desarrollo KfW por un monto de EUR 400 millones, de los que tres cuartas partes se utilizaron en la FIDA9 y la parte restante se está empleando en la FIDA10. Recientemente se ha firmado un acuerdo de empréstito con la Agence Française de Développement, conforme al cual el organismo francés puede otorgar préstamos al FIDA de hasta EUR 200 millones durante un período de dos años. El método de obtención de empréstitos que adopta el FIDA se oficializó a través del Marco para la Obtención de Empréstitos Soberanos aprobado por la Junta Ejecutiva en abril de 2015. En ese marco se establecen los parámetros principales, incluidas las condiciones financieras, conforme a los cuales el FIDA puede solicitar empréstitos y se definen los límites de los empréstitos en función del estado contable y el coeficiente de liquidez, con el fin de preservar la sostenibilidad del Fondo a largo plazo.
55. Para lograr la diversificación de su base de recursos, el FIDA podría aplicar diversas opciones, a saber: continuar ampliando el Marco para la Obtención de Empréstitos Soberanos; obtener préstamos concedidos por los asociados en condiciones favorables de asociados para el desarrollo que muestren interés por otorgar créditos en dichas condiciones, y conseguir recursos en los mercados de capitales de manera análoga a la utilizada por el Banco Mundial. Si bien ya se ha creado el Marco para la Obtención de Empréstitos Soberanos, las últimas dos opciones deben estudiarse con detenimiento y aplicarse de forma gradual. Tal como se especifica en el documento "Estrategia financiera para la FIDA11 y los años posteriores", el método propuesto por el Fondo para obtener recursos es muy prudente y está previsto que se aplique de forma moderada a mediano y a largo plazo.
56. El siguiente paso es integrar los préstamos en el marco financiero del FIDA y realizar una planificación anticipadamente para evitar acuerdos en condiciones especiales con el mero fin de subsanar los déficits de financiación. Para ello, podría adoptarse un enfoque mediante el cual se aprovechen los recursos disponibles y se conserven las contribuciones de los Miembros como base del capital y la gestión financiera del FIDA, pero en el que se utilicen con prudencia los fondos básicos a fin de ampliar la capacidad del FIDA para contraer compromisos. El uso del apalancamiento financiero para movilizar recursos significa que una mayor proporción de los recursos básicos de las reposiciones del FIDA (es decir, las contribuciones de los Estados Miembros) pueden utilizarse para financiar los préstamos otorgados en condiciones muy favorables. La obtención de empréstitos amplía los recursos disponibles y facilita la aplicación de un mecanismo adecuado de fijación de precios para prestar apoyo a países con diferentes niveles de desarrollo.
57. Naturalmente, la demanda de los servicios del FIDA y su capacidad para lograr resultados determinan la conveniencia de que el Fondo obtenga empréstitos de fuentes soberanas, por medio de préstamos concedidos por los asociados en condiciones favorables o mediante los mercados de capitales; en otras palabras, el uso de los recursos debería guiarse por el programa de préstamos y donaciones y en el programa de trabajo del Fondo. Las contribuciones a las reposiciones seguirán siendo la base principal del capital del FIDA y de su capacidad para contraer compromisos financieros. Si la demanda de sus servicios puede satisfacerse con estos recursos básicos, no es necesario recurrir a otros recursos. Sin embargo, si la demanda supera esos recursos, el FIDA deberá conseguir los medios para prestar el apoyo necesario a fin de facilitar los avances en la consecución de la Agenda 2030. Esto representa una respuesta directa a la Agenda de Acción de Addis Abeba, que insta a utilizar los recursos imprescindibles para atender a las necesidades de los países en desarrollo.

58. La cofinanciación es fundamental para la ampliación del programa de trabajo, y el FIDA se basará en su trayectoria de movilización de cofinanciación internacional mediante el establecimiento de objetivos de cofinanciación regionales, a la vez que procurará mejorar la manera en que la cofinanciación se consigna en los sistemas del Fondo. Ya se ha comenzado a desplegar esfuerzos con objeto de reactivar la colaboración con los asociados tradicionales, entre ellos el Banco Islámico de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo y el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID). Asimismo, el FIDA aspira a fortalecer la cofinanciación en el ámbito de la sostenibilidad ambiental y la resiliencia frente al cambio climático, en particular a través del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo Fiduciario del Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala (ASAP), así como por conducto de su reciente acreditación como organismo de ejecución del Fondo Verde para el Clima.
59. Una prioridad de la FIDA11 es la ampliación de las asociaciones con el sector privado. Actualmente, el sector privado representa el 5 % del total de la cofinanciación y el objetivo es aumentar ese porcentaje. Una dimensión primordial de este esfuerzo es la creación del Fondo de Inversiones para las Pymes y los Pequeños Agricultores (SIF) con la finalidad de proporcionar financiación directamente a las pequeñas y medianas empresas agroalimentarias y a las organizaciones de productores mediante inversiones en títulos de deuda y capital social. Actualmente, los bancos y los fondos de inversión existentes no prestan suficientes servicios a estos grupos. El SIF, junto con un servicio de asistencia técnica, puede servir de nexo entre los pequeños agricultores y las pymes agroalimentarias y, así, generar empleo en las zonas rurales.
60. Para movilizar, agrupar y suministrar productos y servicios financieros y complementarios, el FIDA no solo deberá contar con un programa de trabajo de mayor envergadura, sino que también deberá actuar como entidad coordinadora, catalizadora e impulsora de las iniciativas y las inversiones de múltiples actores. Un elemento fundamental de la estrategia en evolución del FIDA es la creación de la Red sobre Inversión y Financiación de la Agricultura en Pequeña Escala (SAFIN), que se anunció en la conferencia internacional "Invertir en la transformación rural inclusiva: enfoques innovadores de la financiación", organizada por el FIDA y el Gobierno de Italia en Roma, en enero de 2017. De conformidad con la propuesta de valor y la ventaja comparativa exclusivas del FIDA, la Red SAFIN tiene como finalidad aprovechar el inmenso potencial de inversión de los pequeños agricultores y las pymes que se ocupan de actividades agroalimentarias, reuniéndolos con las instituciones financieras, los gobiernos, las empresas y otros asociados internacionales y nacionales de los sectores público y privado. La Red SAFIN funcionará i) como una red que promueve un programa de intercambio de conocimientos y una mayor armonización de las actividades de los diferentes grupos interesados y ii) como una plataforma con la capacidad para concebir y establecer vías de ampliación de escala para innovar en esta esfera; tratar los problemas, los éxitos y las insuficiencias en los debates y procesos normativos pertinentes, y alentar compromisos concretos de cambio y realizar un seguimiento de estos. El FIDA está promoviendo el establecimiento de una secretaría inicial con sede en Roma y consiguiendo un considerable apoyo de un grupo básico de asociados interesados, que se han comprometido a ayudar a elaborar líneas de trabajo pormenorizadas para instituir oficialmente la Red SAFIN antes de 2018.
- B. Asignación de recursos**
61. Se requiere un enfoque sistemático para garantizar que los recursos se asignen a las zonas en las que vive la mayor parte de la población afectada por la pobreza extrema y la inseguridad alimentaria. Para ello, se necesitan una decisión a nivel macro, para velar por que los recursos básicos de las reposiciones se destinen a los países que

- más los necesitan y a los países que se comprometen a emplear eficazmente los fondos, y una decisión a nivel micro, para tener la seguridad de que los recursos se dirijan a las personas más pobres y vulnerables de las zonas rurales.
62. A nivel macro, la decisión institucional relativa a la asignación de recursos a los países se adopta en dos fases: i) la selección de países que se examinarán para determinar si reciben financiación y si se incluirán en el Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS), y ii) la determinación del monto disponible para cada país mediante la fórmula del PBAS. Es fundamental elegir el número óptimo de países que se incluirán en el PBAS, de modo que en el modelo operacional se utilicen los recursos con eficiencia. Si se reduce el número de países, se amplía la asignación de recursos para cada país, y hay pruebas que indican que las operaciones de mayor envergadura redundan en un aumento del número de beneficiarios a los que se llega y en una mejora de los resultados en materia de desarrollo. Es necesario establecer criterios transparentes para la selección de los países. El equipo directivo propone que se utilicen criterios como los que se detallan a continuación: i) una orientación estratégica, como pone de manifiesto la existencia de una estrategia nacional válida al inicio del PBAS; ii) la capacidad de absorción, que se determina por medio de los últimos desembolsos, y iii) el sentido de apropiación, que se manifiesta en la firma sin demoras de los préstamos aprobados.
63. El PBAS incluye un componente de necesidades que se vincula con la pobreza extrema y la inseguridad alimentaria en las zonas rurales y un componente de resultados relacionado con la capacidad de gestionar adecuadamente proyectos de inversión. Por medio del PBAS también se garantiza que aproximadamente el 45 % de los fondos se destine a África Subsahariana y alrededor del 50 % al conjunto de África. Después de un análisis exhaustivo, actualmente se está modificando el PBAS para volver a equilibrar la fórmula, de manera que tanto las necesidades como los resultados influyan de forma parecida en la asignación de recursos.
64. El PBAS garantiza que las asignaciones de recursos entre grupos con diferentes ingresos se mantengan estables a lo largo del tiempo; es decir, la distribución general entre dichos grupos (los PBI, los PIMB y los PIMA) es coherente. Si bien se verificó mediante un análisis de sensibilidad y se mantuvo en todas las situaciones hipotéticas empleadas, incluidas las propuestas conforme a las reformas actuales, se trata de un producto derivado de la variación matemática de la fórmula. En la práctica, esto significa que los PBI compiten por los fondos con otros PBI, los PIMB con otros PIMB y los PIMA con otros PIMA. Así pues, la fórmula responde a las prioridades de los Miembros y a un sentido de equidad. En la fórmula modificada, la dirección se comprometerá a asignar por lo menos el 90 % de los recursos básicos a los PBI y los PIMB. A medida que el FIDA concrete el objetivo de duplicar el volumen de su programa de trabajo mediante una mayor capacidad de movilización de fondos (incluida la obtención de empréstitos), ese porcentaje aumentará, habida cuenta de que la proporción de los recursos básicos que se destina a los PIMA disminuirá inevitablemente y, a la postre, llegará a cero.
65. Por lo tanto, la decisión sobre la asignación de recursos se ve afectada por las actividades de movilización de recursos. Como se mencionó anteriormente, la obtención de empréstitos podría permitir que se destinen más recursos básicos a los PBI y los PIMB. Sin embargo, los préstamos, sobre todo si se solicitan a precios de mercado, deberían concederse en condiciones ordinarias, y no en condiciones muy favorables o condiciones combinadas, para garantizar que puedan reembolsarse. La excepción es si se acuerda explícitamente que los préstamos se subvencionarán con cargo a los recursos básicos. Se requiere un mecanismo de fijación de precios adecuado, que preste apoyo a los países con diferentes niveles de desarrollo, por lo que en la FIDA11 se establecerá un "marco de transición" para aclarar el proceso de adopción de decisiones relativas a las condiciones de los préstamos que utilizan recursos del Fondo.

66. Para alcanzar el ODS 1 y el ODS 2 en las zonas rurales, la decisión macro a nivel institucional sobre la asignación de recursos a un país determinado deberá ir acompañada de una decisión a nivel micro en el país con objeto de centrarse en las poblaciones afectadas por la pobreza extrema y la inseguridad alimentaria de las zonas rurales. Para velar por que el FIDA fomente la transformación inclusiva, esa focalización deberá centrarse especialmente en los pequeños agricultores y los campesinos sin tierra, los jóvenes y las mujeres, los pueblos indígenas y las minorías étnicas, así como en otras comunidades desfavorecidas. Estos grupos de población deberán ser los beneficiarios directos e indirectos de las inversiones del FIDA en el seno de los países.
67. Habida cuenta de la atención prioritaria del FIDA (enfoques centrados en las personas que promueven vías productivas para la consecución de la Agenda 2030), es importante que los proyectos del Fondo reflejen esa atención prioritaria y guarden una estrecha relación con los objetivos estratégicos. Asimismo, los proyectos del Fondo deberán abordar los temas transversales claves de la nutrición, el género y el clima, los cuales seguirán incorporándose sistemáticamente durante el período de la FIDA11, tal como se señala en el documento "Incorporación de la nutrición, las cuestiones de género y el clima".

C. Utilización de recursos

68. No basta con que las inversiones del FIDA lleguen a los grupos objetivo correspondiente; el Fondo debe emplear sus recursos para lograr los resultados deseados para esos grupos, tal como se expone en el Marco Estratégico del FIDA. Para garantizar la obtención de esos resultados, el Fondo aprobó recientemente el Marco relativo a la Eficacia de la Labor de Desarrollo, que debería aplicarse plenamente a fines de 2017. A través de este marco y sus actividades conexas, se procura que el FIDA se ciña más al pensamiento actual sobre la eficacia en términos de desarrollo.
69. Aunque para la consecución de los ODS los proyectos deben transformar la vida de los beneficiarios, según se desprende del análisis del Marco relativo a la Eficacia de la Labor de Desarrollo, los objetivos de los proyectos a menudo son demasiado generales y la teoría del cambio no queda clara. Para reforzar la calidad de los proyectos, sobre todo en las etapas iniciales, el proceso de examen y autorización de las operaciones se modificará para mejorar su calidad, estimular la innovación y lograr un diseño con base empírica. Además, el proceso será rápido y flexible, teniendo en cuenta que no puede lograrse todo lo que uno desea en la etapa de diseño. Durante la ejecución, se necesita cierta agilidad para acelerar el ritmo, que actualmente es demasiado lento. Los proyectos deben diseñarse y ejecutarse con prontitud para adaptarse a la urgencia y a la orientación hacia la obtención de resultados conforme a lo previsto en la Agenda 2030. Durante la FIDA11, la dirección reforzará varias medidas que se están aplicando para mejorar el diseño y acelerar la ejecución.
70. En la FIDA11 también se procurará ampliar las sinergias entre las actividades crediticias y no crediticias. Los proyectos por sí solos no pueden generar una transformación rural sostenible e inclusiva: las asociaciones y la actuación normativa a nivel nacional también revisten suma importancia. En esta actuación deben tenerse en cuenta los conocimientos del FIDA, que habrán de incorporarse en las estrategias de los países y en el diseño de los proyectos. Se necesita un enfoque cada vez más integrado en relación con la gestión de los conocimientos, que combine las evaluaciones del impacto, la actuación normativa a nivel nacional y mundial, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, y las investigaciones, además de inversiones en productos de conocimientos emblemáticos como, por ejemplo, el Informe sobre el desarrollo rural y la nueva Serie de Investigaciones. Para realizar el seguimiento de estas actividades, deberá establecerse un marco de indicadores más sólido.

71. Dado este énfasis, el FIDA deberá continuar redistribuyendo sus funciones y trasladándolas de la sede al terreno. Como se establece en el Plan de descentralización institucional, para finales de la FIDA11, la planificación, la preparación y la entrega de la mayor parte de los productos y servicios principales deberán llevarse a cabo a nivel subregional y nacional. Para ello, la dirección propone crear una masa crítica de personal sobre el terreno, avanzar a partir de los proyectos piloto actuales para actualizar el Marco de Delegación de Facultades, y establecer procedimientos modificados de supervisión y apoyo a la ejecución. En este proceso, deberá modificarse la función de los gerentes de los programas en los países: la atención se alejará del apoyo diario a la ejecución y la debida diligencia de los proyectos y se centrará en dar prioridad a un diseño sólido y una mayor colaboración con los clientes. Un grupo de coordinadores de tareas podrá ayudar a los gerentes de los programas en los países en la gestión de proyectos específicos. Si bien aún deben definirse los detalles, se observa una evidente necesidad de compartir las tareas, delegar eficazmente facultades y disponer de un mecanismo de rendición de cuentas claro para todos los interesados.

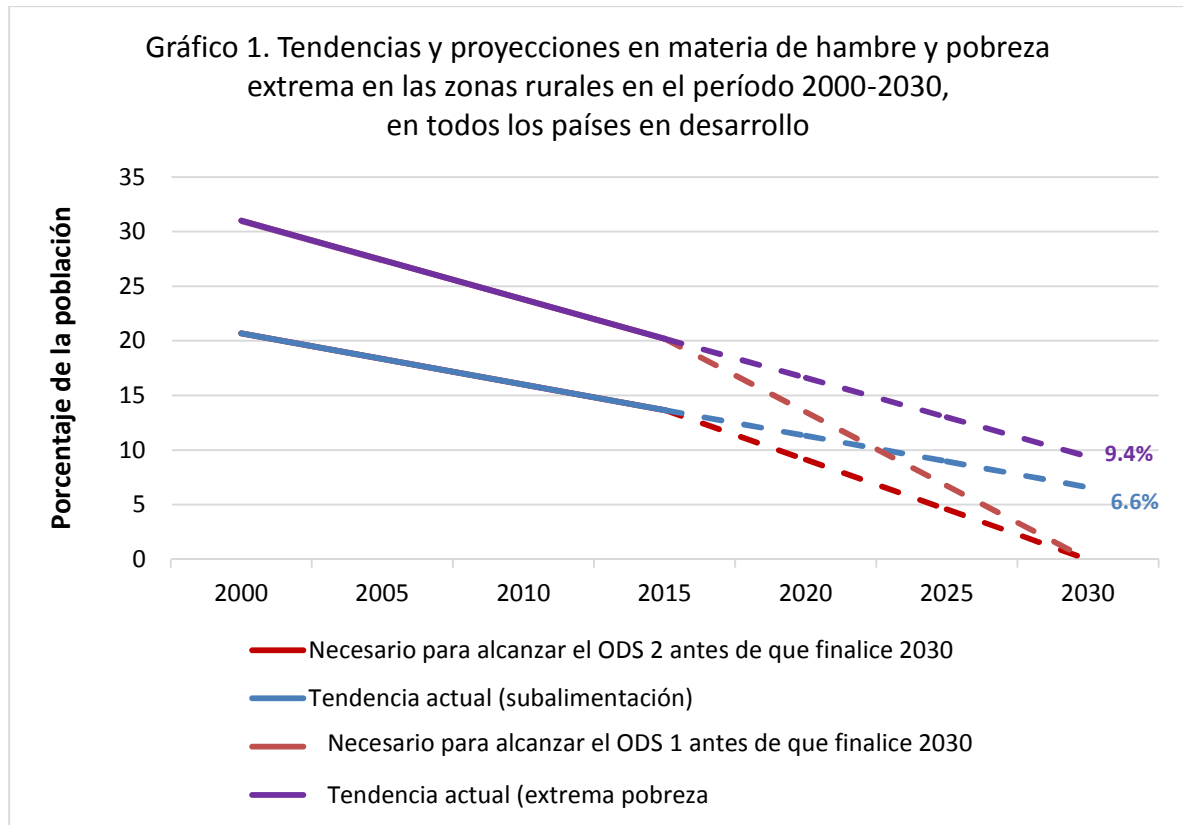
D. Transformación de los recursos en resultados

72. Se requieren muchos elementos para promover una cultura de resultados. Por ello, en el Marco relativo a la Eficacia de la Labor de Desarrollo del FIDA y sus actividades conexas se propone una serie de medidas para que el Fondo pase de la medición de los resultados a la gestión basada en los resultados, con miras a lograr una orientación a los resultados desde el diseño hasta la supervisión y la finalización de los proyectos. Un sistema de autoevaluación a nivel institucional, junto con un sistema de evaluación independiente, sienta las bases para la rendición de cuentas y el aprendizaje y permite que las enseñanzas extraídas se incorporen en el diseño y la ejecución. Se están desplegando esfuerzos para fortalecer ambos sistemas. Se están mejorando los sistemas de recopilación de datos para proporcionar información rápida y oportunamente, a fin de mejorar el proceso de adopción de decisiones con base empírica. Para fortalecer las actividades del FIDA destinadas a mejorar el seguimiento y la evaluación, se está prestando apoyo actualmente a medidas tendentes a aumentar la capacidad de gestión de los resultados en el sector rural de los Estados Miembros prestatarios. Se está adoptando el principio de transparencia y apertura proactivas de los datos y documentos operacionales, y se ampliará esa adopción durante la FIDA11 mediante diversas medidas en curso. Ello permitirá que los gobiernos y la sociedad civil envíen sus comentarios, y propiciará una mejor calidad de los datos, un uso más eficiente de los recursos y un mayor cumplimiento de las políticas.
73. El uso óptimo de los recursos del FIDA se fundamenta en esta atención prioritaria a la transformación de los recursos en resultados. Se pretende potenciar al máximo cada dólar que se invierte para mejorar la vida de los pobres de las zonas rurales. Para ello, es necesario hallar un equilibrio entre la economía, la eficiencia, la eficacia y la equidad. El Fondo continúa trabajando para optimizar el uso de los recursos a través de diversas medidas, entre ellas la iniciativa de la evaluación del impacto, la reforma del Sistema de Gestión de los Resultados y el Impacto (RIMS), una mayor importancia de los análisis económicos y financieros, y la aplicación del Marco relativo a la Eficacia de la Labor de Desarrollo del FIDA.

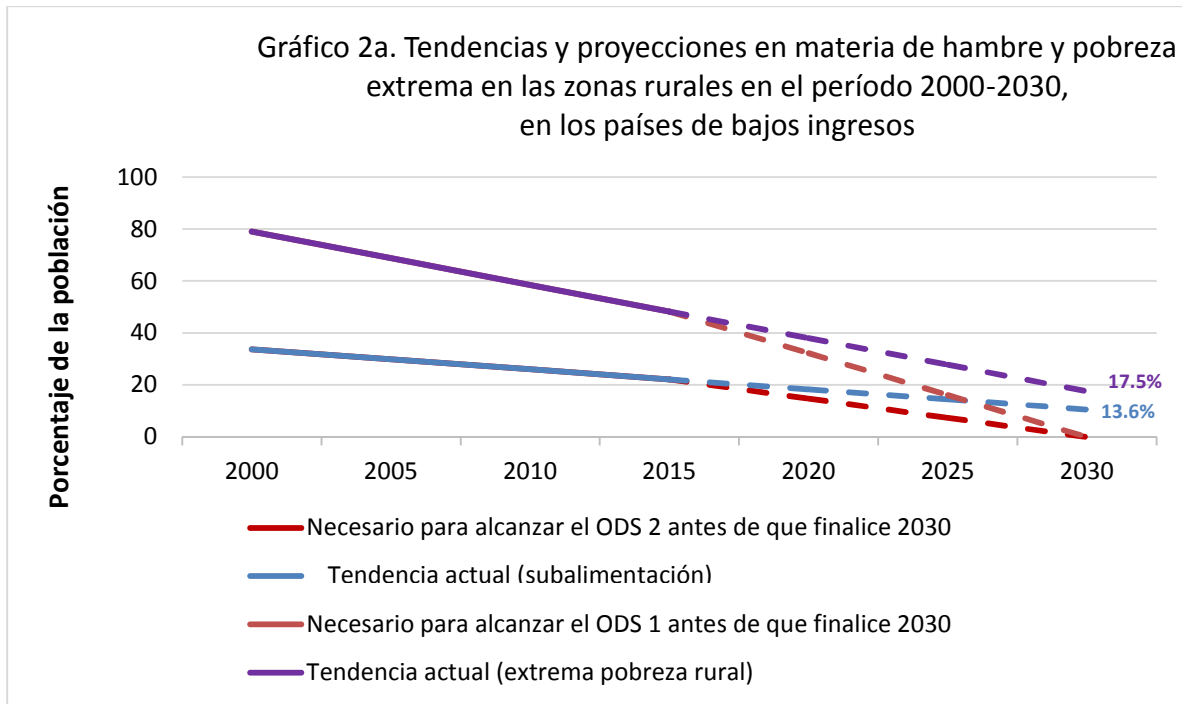
V. Conclusión

74. La ventaja comparativa del FIDA se basa en orientar sus acciones hacia la población que se encuentra en condiciones de pobreza extrema y de inseguridad alimentaria de las zonas rurales y en aplicar un enfoque centrado en las personas que promueva vías productivas para la consecución de los objetivos de la Agenda 2030. Para poner fin a la pobreza extrema y a la inseguridad alimentaria en las zonas rurales por medio de una transformación rural sostenible e inclusiva, es necesario que diversos actores adopten un conjunto de medidas. Para ello, la función del FIDA es decisiva. Si bien el enfoque general del FIDA sigue siendo sumamente

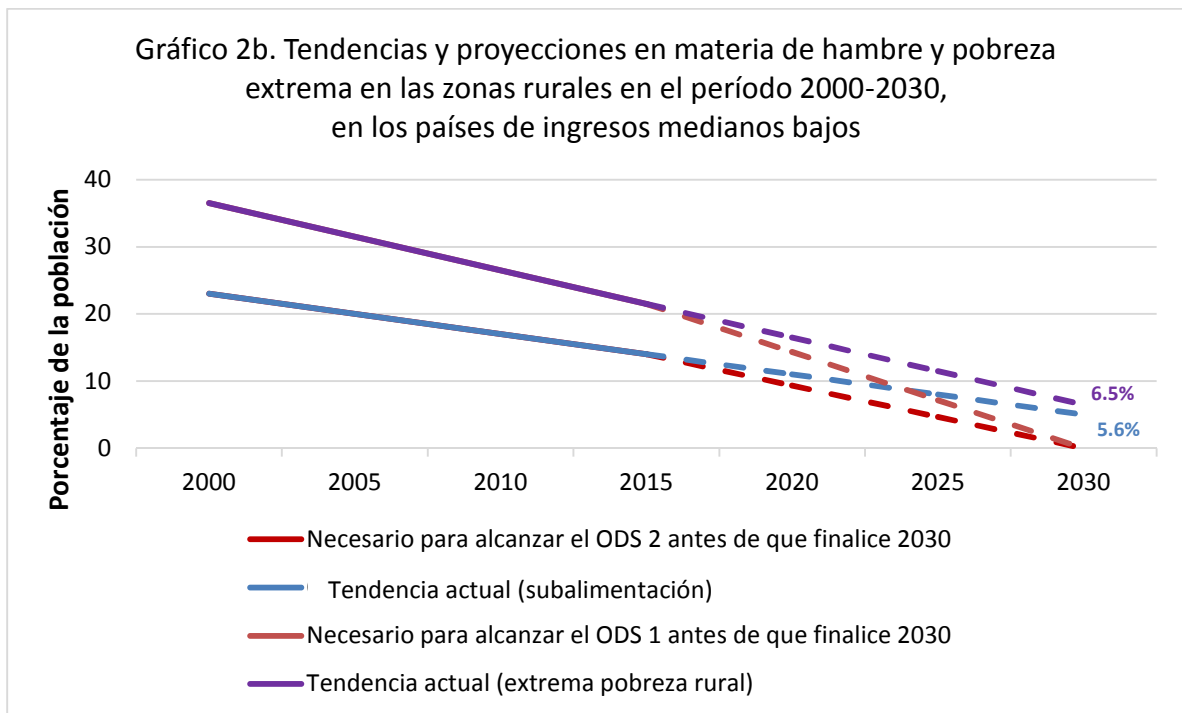
pertinente, debe cambiar el modelo que ha empleado en el pasado para satisfacer las exigencias de la Agenda 2030. Para ello es preciso, entre otras cosas, realizar cambios fundamentales en la forma en que moviliza, asigna y utiliza los recursos y el modo en que los transforma en resultados. Solo a través de un cambio de esas características, el Fondo podrá lograr que cada dólar que invierte tenga el máximo efecto en la mejora de la vida de los pobres de las zonas rurales.



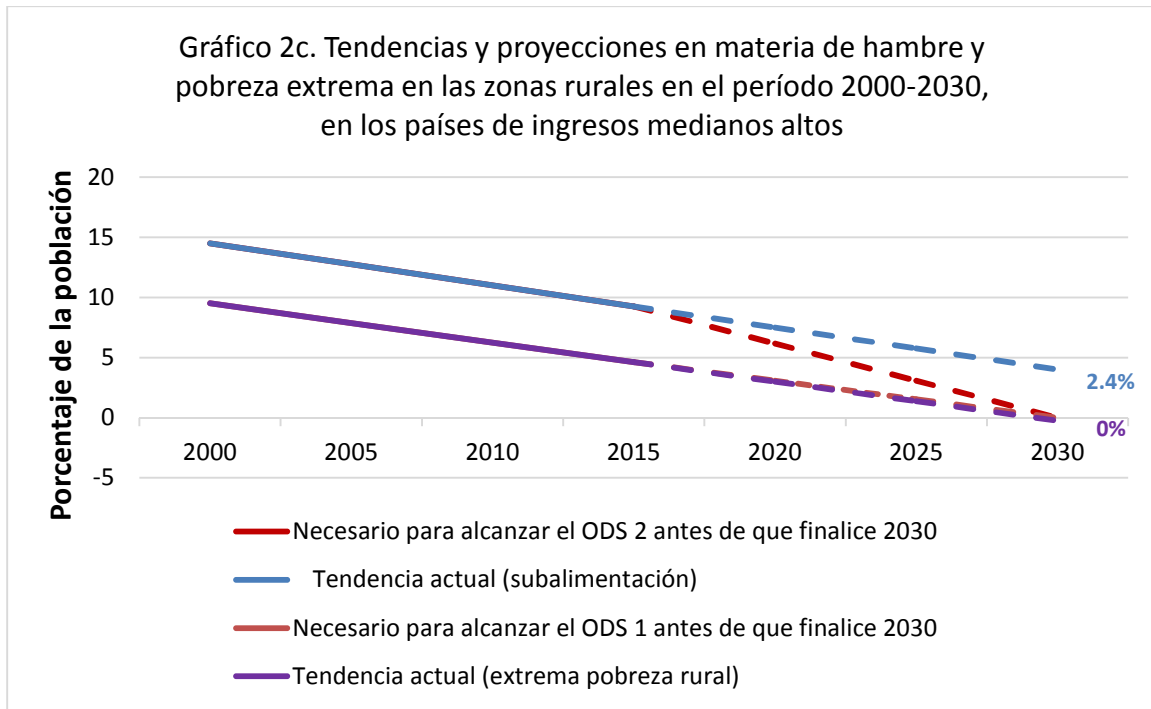
Fuente: Base de datos del *Informe sobre el desarrollo rural del FIDA (2016)*; *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo (2016)*



Fuente: Base de datos del *Informe sobre el desarrollo rural del FIDA (2016)*; *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo (2016)*

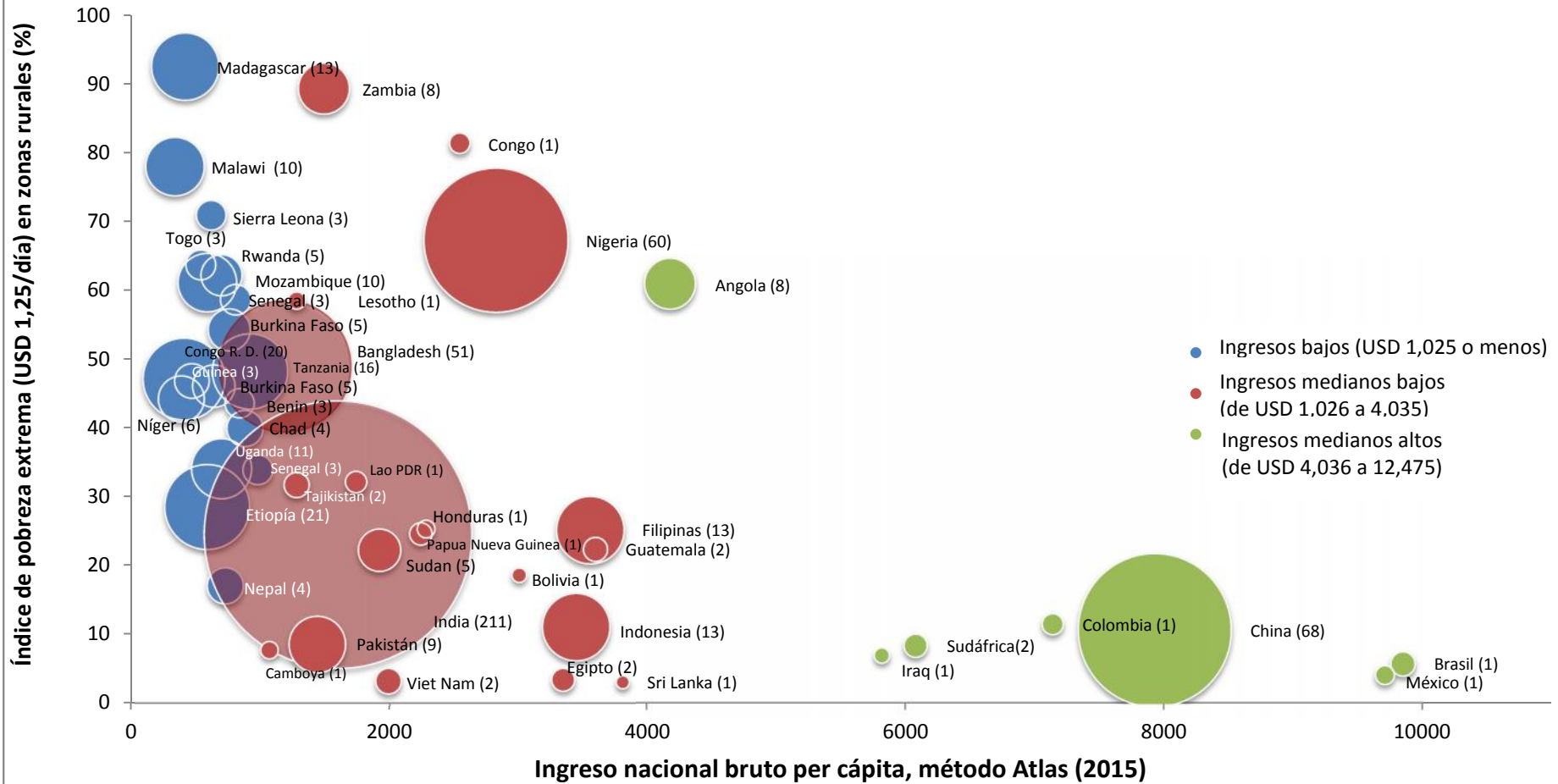


Fuente: Base de datos del *Informe sobre el desarrollo rural del FIDA (2016)*; *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo (2016)*



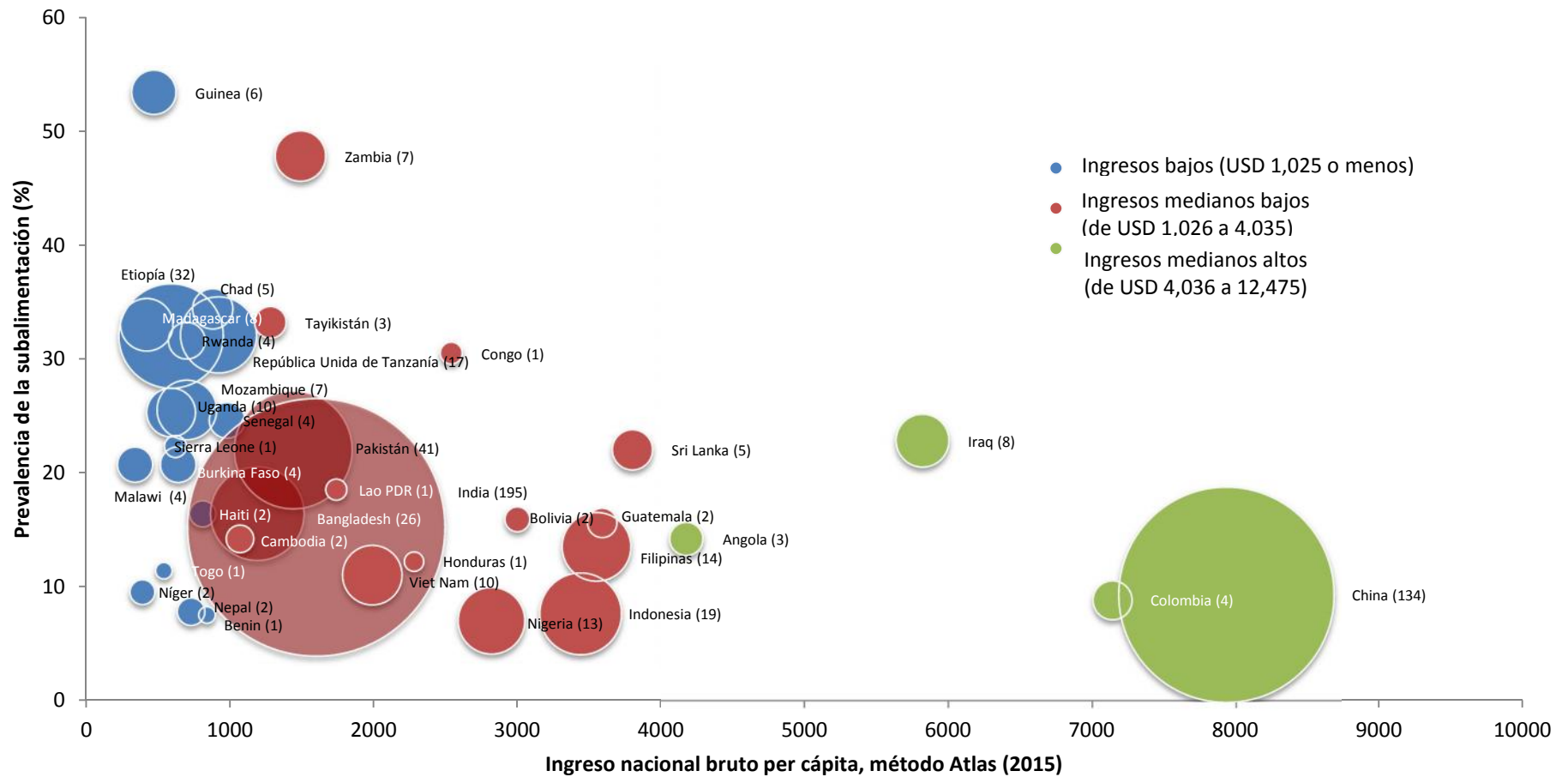
Fuente: Base de datos del *Informe sobre el desarrollo rural del FIDA (2016)*; *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo (2016)*

Gráfico 3. Número de personas en condiciones de pobreza extrema en zonas rurales (en millones)



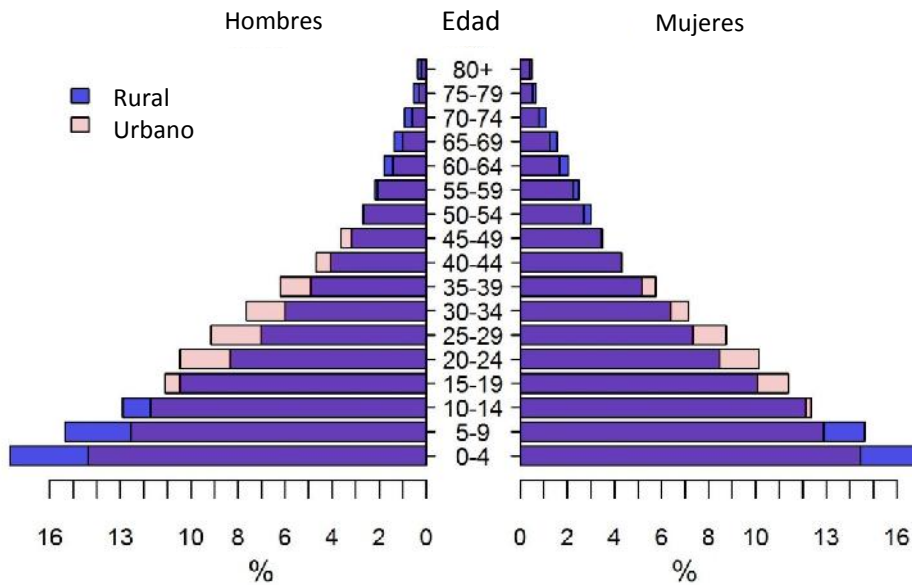
Fuente: Cálculos del autor elaborados a partir de la base de datos del Informe sobre el desarrollo rural del FIDA (2016) y los indicadores del desarrollo mundial (2017)

Gráfico 4. Número de personas subalimentadas (en millones)



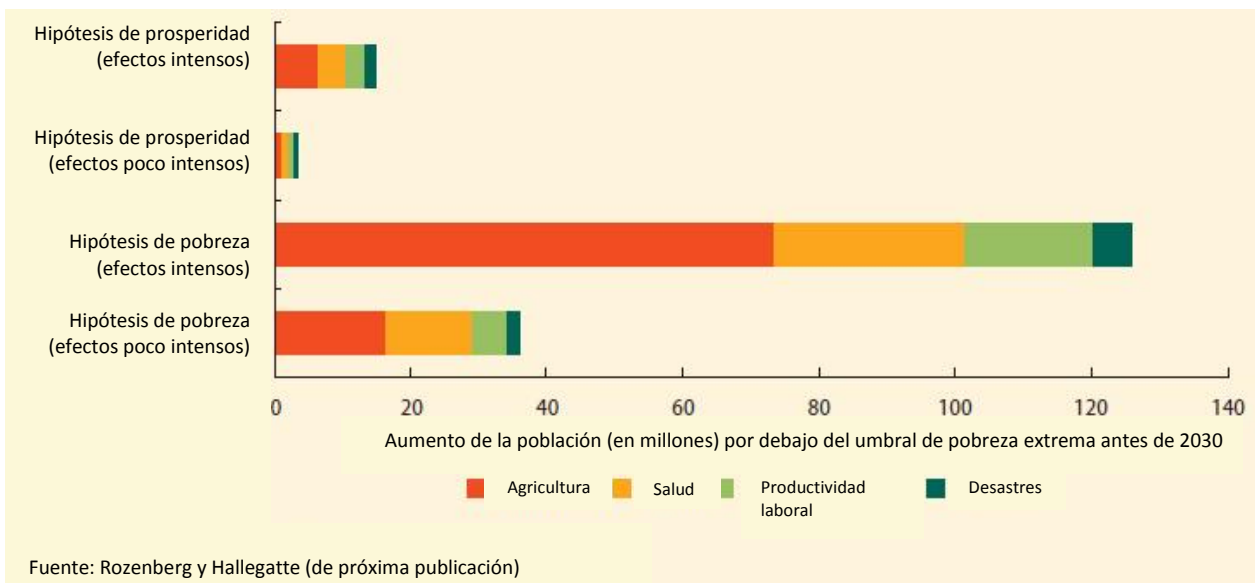
Fuente: Cálculos del autor elaborados a partir de la base de datos del Informe sobre el desarrollo rural del FIDA (2016), los indicadores del desarrollo mundial (2017) y El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo (2016)

Gráfico 5. Pirámide demográfica por edades de 48 países de África Subsahariana



Fuente: Menashe-Oren y Stecklov (2017) sobre la base del promedio de la población de zonas rurales y urbanas en 2015, datos de la población urbana y rural, desglosados por edad y sexo (URPAS) del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas

Gráfico 6. Factores determinantes del impacto del cambio climático en la pobreza extrema



Fuente: Rozenberg y Hallegatte (de próxima publicación)

Gráfico 7a. Transformación estructural, de 1995 a 2015, en 60 países en desarrollo

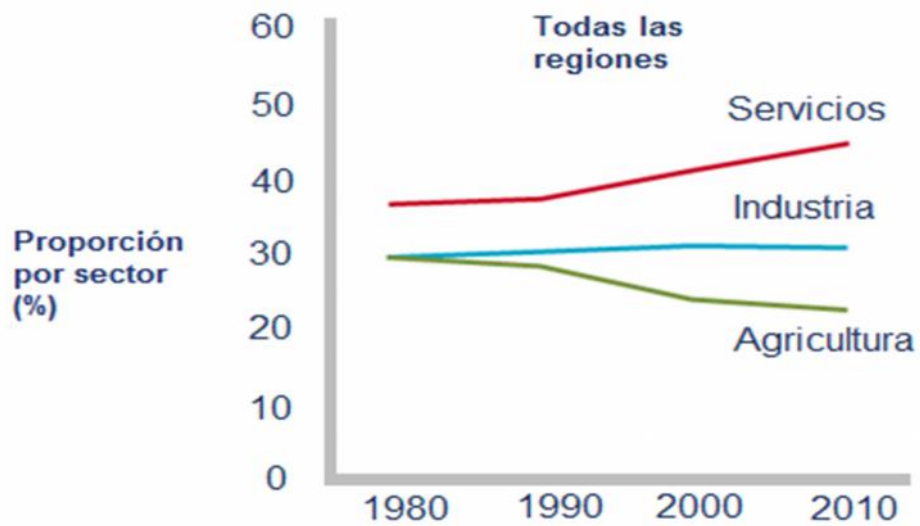


Gráfico 7b. Transformación estructural y desarrollo de la industria agroalimentaria

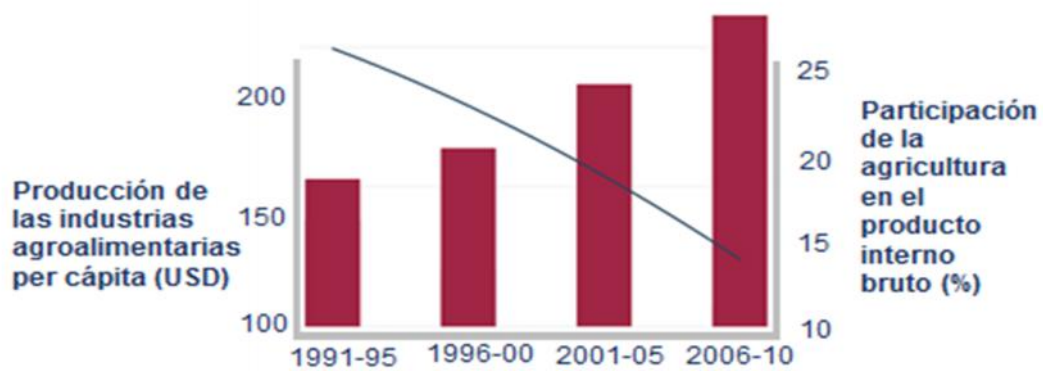


Gráfico 7c. Transformación rural y proporción de ingresos no agrícolas

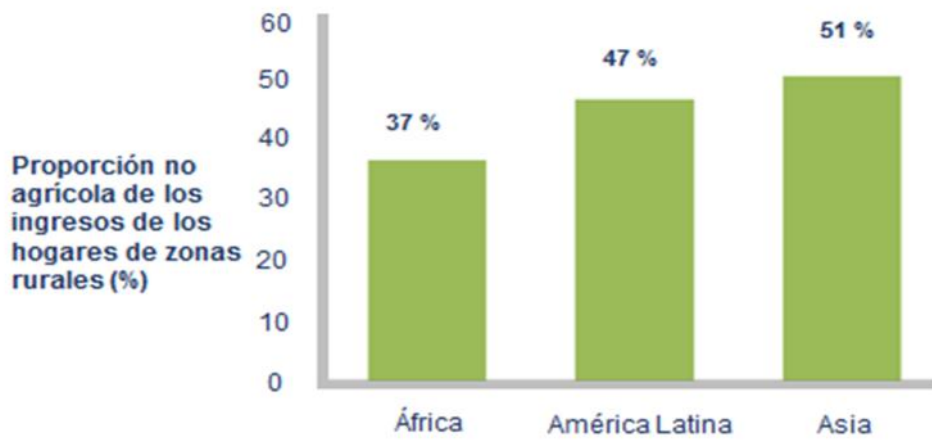
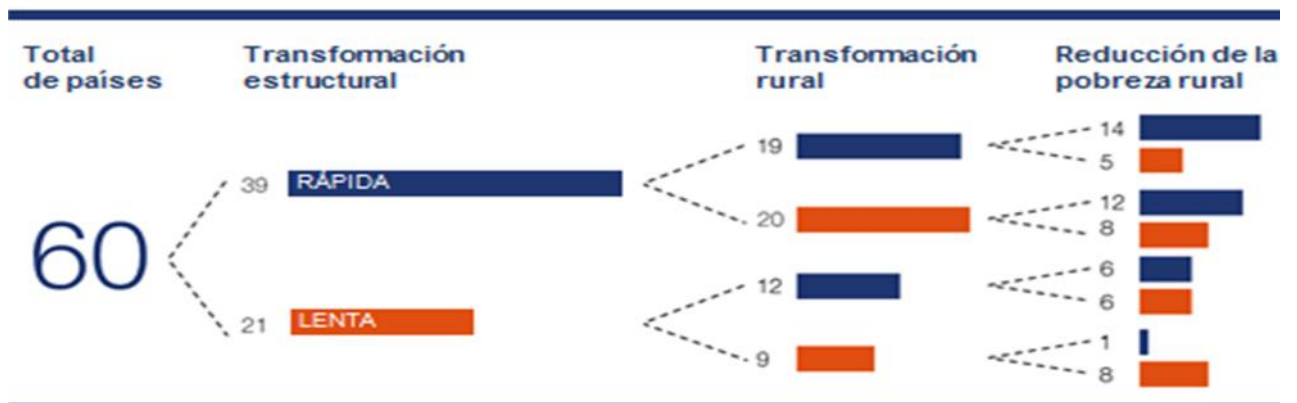


Gráfico 8. Transformación y reducción de la pobreza



Cuadro 1. Desembolsos de instituciones multilaterales relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición, promedio del período 2009-2013 (en millones de dólares de 2013 constantes)

Institución	Financiación en condiciones favorables (AOD)	Condiciones no favorables (otras corrientes oficiales)	Total
Banco Mundial	1 698,5	2 657,3	4 355,9
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)	722,0	340,3	1 062,3
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	575,1	n.d.	575,1
Fondo del CGIAR	614,0	n.d.	614,0
Banco Africano de Desarrollo (BAfD)	336,6	256,8	593,4
Organismos de las Naciones Unidas	83,7	n.d.	83,7
Fondo Árabe de Desarrollo Económico y Social (FADES)	104,8	181,0	285,8
Banco Asiático de Desarrollo (BAsD)	172,8	0,02	172,8
Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID)	64,2	60,8	125
Corporación Andina de Fomento (CAF)	n.d.	114,5	114,5
Otras instituciones multilaterales	204,4	39,3	243,7
Total	4 576,1	3 650,02	8 226,07

Fuentes: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) / Sistema de notificación de los países acreedores (CRS). Documentos presupuestarios del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR). Cuentas comprobadas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).