



FIDA

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA – Segundo período de sesiones

Roma, 18 y 19 de abril de 2002

**PUESTA EN PRÁCTICA DEL MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA
DURANTE EL PERÍODO DE LA SEXTA REPOSICIÓN (2004-2006)**

ÍNDICE

	PÁGINA
ABREVIATURAS Y SIGLAS	iii
RESUMEN OPERATIVO	v
I. OBJETIVOS DEL DOCUMENTO	1
II. MARCO NORMATIVO DE LAS PRIORIDADES DEL PROGRAMA DEL FIDA PARA 2004-2006	2
A. Objetivos de desarrollo del Milenio	2
B. Marco Estratégico del FIDA 2002-2006: consecuencias prácticas	4
C. Plan de Acción y Programa de Cambio Estratégico	8
D. Estrategias regionales	9
III. APLICACIÓN A ESCALA DEL MARCO ESTRATÉGICO: TRABAJAR A NIVEL NACIONAL	11
A. Documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales	12
B. Establecimiento de un vínculo entre las asignaciones de recursos y los resultados	15
C. Trabajo en asociación con otros interlocutores	18
D. Inversión estratégica en el desarrollo agrícola para aumentar la productividad	22
E. Defensa de una transformación institucional favorable a los grupos pobres	24
F. Apoyo a la sostenibilidad de la deuda de los países pobres muy endeudados	26
G. Desempeño de una función catalizadora más allá del nivel nacional	27
IV. ALCANCE DEL PROGRAMA DE LABORES	28
A. Nivel básico del programa de labores	29
B. Programa de labores amplio para poner en práctica el marco estratégico	30
C. diferencia cualitativa de un programa de labores ampliado	31
V. CONCLUSIÓN: NECESIDADES DE RECURSOS	31
ANEXOS	
A. Lista de los documentos pertinentes que pueden obtenerse previa petición	33
B. Lista de apéndices	34



ABREVIATURAS Y SIGLAS

AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
DDI	Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
IFI	Institución financiera internacional
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MID	Marco Integral de Desarrollo
ODM	Objetivos de desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización no gubernamental
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PPME	Países pobres muy endeudados

PUESTA EN PRÁCTICA DEL MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA DURANTE EL PERÍODO DE LA SEXTA REPOSICIÓN (2004-2006)

RESUMEN OPERATIVO

El marco normativo del FIDA para el período de la Sexta Reposición consiste en: los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), que establecen los objetivos generales a nivel mundial y sirven de orientación para las estrategias nacionales de reducción de la pobreza (por ejemplo, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza – DELP); el marco estratégico, que define los objetivos específicos del FIDA y su estrategia para contribuir al logro de los ODM; el Plan de Acción, que orienta al FIDA en la aplicación del marco normativo de la Quinta Reposición; el Programa de Cambio Estratégico (PCE), que desarrolla los procesos y sistemas que el FIDA necesita para cumplir su misión a la luz del marco estratégico; y las estrategias regionales, que proporcionan un marco coherente para las estrategias por países.

Concentración en los objetivos del marco estratégico. El FIDA trabaja para “dar a los campesinos pobres la oportunidad de salir de la pobreza” y, a tal efecto, concentra sus inversiones, sus iniciativas de investigación y gestión de los conocimientos, sus actividades de promoción y el diálogo sobre políticas en la consecución de tres objetivos estratégicos: i) reforzar la capacidad de los campesinos pobres y sus organizaciones; ii) fomentar un acceso más equitativo a los recursos naturales productivos y la tecnología; y iii) aumentar el acceso a los servicios financieros y los mercados.

La **planificación y ejecución de los programas por países** es el proceso básico de la puesta en práctica del marco estratégico y las estrategias regionales. Los documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) son el principal instrumento para lograr desarrollar ese proceso. En ellos se define la función estratégica del FIDA en la esfera del desarrollo rural y la posición de los programas por países del FIDA en los DELP; se elabora el programa para el diálogo sobre políticas del FIDA con los países prestatarios en favor de los pobres; se diseña el apoyo del FIDA para lograr la sostenibilidad de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME); se establecen vínculos entre las asignaciones de recursos y los “resultados; y se define el programa mundial adecuado para que el FIDA pueda desempeñar su función catalizadora, sobre la base de las necesidades de los campesinos pobres en los países abarcados por sus operaciones.

El FIDA necesita un **programa dotado con una masa crítica de recursos**. Por debajo de determinado nivel de recursos el impacto del programa en la población pobre sería limitado, y su impacto en las instituciones y políticas sería tan local y específico que supondría una grave limitación de la función catalizadora del FIDA. Tomando como referencia el actual nivel básico aproximado de 440 millones de dólares nominales de los Estados Unidos (USD) por año, las partes directamente interesadas del FIDA han considerado que el nivel crítico ha de situarse en USD 450 millones a precios de 1996, o USD 520 millones, aproximadamente, a precios actuales.

Un programa anual de préstamos dotado con este nivel de recursos permitiría financiar costos de proyectos por un monto total de USD 1 200 millones, aproximadamente. Se financiarían proyectos y programas que permitirían reducir la pobreza de unos 13 millones de pobres por año. En consecuencia, mediante un programa de préstamos de USD 520 millones el FIDA podría fortalecer su función catalizadora y llegar a un número considerablemente mayor de beneficiarios, mientras que la mayor frecuencia de préstamos a sus diferentes Estados Miembros prestatarios redundaría en una mayor continuidad en el diálogo sobre políticas y en el establecimiento de asociaciones más sólidas.



Con este nivel de recursos el Fondo podría, en general, satisfacer las necesidades básicas de desarrollo comunitario y rehabilitación a largo plazo en regiones vulnerables (como Centroamérica, los países andinos, las tierras altas de Asia y el África subsahariana, en especial el Sahel). En efecto, el Fondo colmaría en gran medida la 'brecha' en materia de inversiones y desarrollo de los conocimientos que ha aumentado a medida que otros donantes han ido reduciendo sus compromisos en relación con los sectores agrícola y rural. Además, aumentaría los niveles de inversión en países en los que la inversión en actividades de desarrollo ha tenido buenos resultados en la reducción de la pobreza (por ejemplo, en Mozambique y Uganda).

Más concretamente, el Fondo consolidaría los progresos realizados en relación con sectores y enfoques que, como es sabido, tienen un impacto duradero en la reducción de la pobreza (la financiación y comercialización rurales, y los diseños de programas que tienen en cuenta las cuestiones de género) y, al mismo tiempo, abordaría seriamente otras importantes cuestiones estructurales, como las relativas a la reforma agraria y la ordenación de los recursos naturales. Los progresos logrados en una esfera son firmes puntos de apoyo para avanzar en otras: por ejemplo, la experiencia acumulada en la esfera de la financiación y comercialización rurales ayuda a definir en forma concreta y coherente los parámetros de la reforma agraria; y la organización comunitaria es una base de lanzamiento para una ordenación sostenible de los recursos naturales.

Ahora bien, si la dotación de recursos para el programa de labores fuese superior en un 15% al nivel de USD 520 millones a precios actuales, es decir, si ascendiese a USD 600 millones, los préstamos del FIDA permitirían financiar costos totales de proyectos por valor de USD 1 300 millones, aproximadamente, y sus operaciones beneficiarían a unos 15 millones de personas por año. Además, la ampliación del programa de préstamos tendría repercusiones importantes en los aspectos cualitativos del programa, con el consiguiente aumento de su impacto.

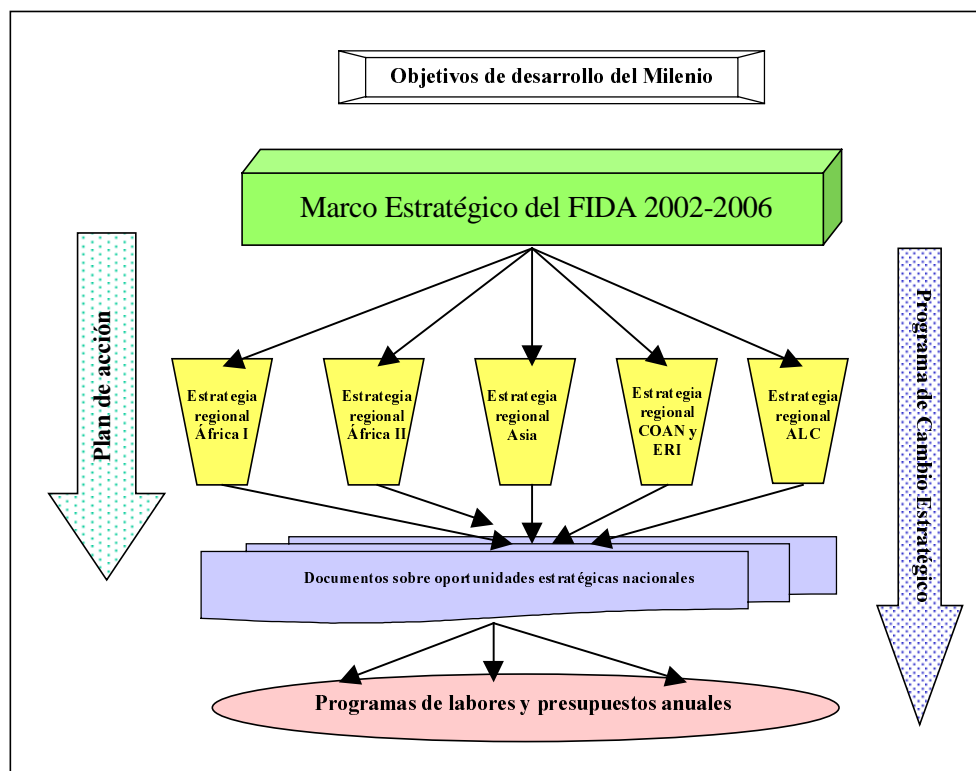
En el documento REPL.VI/2/R.3 se analizan las **consecuencias en los recursos** de las distintas alternativas del programa.

PUESTA EN PRÁCTICA DEL MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA DURANTE EL PERÍODO DE LA SEXTA REPOSICIÓN (2004-2006)

I. OBJETIVOS DEL DOCUMENTO

1. En 2001, el Fondo, inspirado entre otras cosas por los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) y como medida de seguimiento de su *Informe sobre la pobreza rural 2001 - El desafío consistente en acabar con la pobreza rural*, desarrolló un *Marco Estratégico del FIDA 2002-2006: dar a los campesinos pobres la oportunidad de salir de la pobreza* y seis estrategias regionales. Al mismo tiempo, y aprovechando la aplicación del "Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA (2000-2002)", el Fondo está poniendo en práctica también (en 2002-2003) un Programa de Cambio Estratégico (PCE). En el gráfico que figura a continuación se muestran las relaciones entre los distintos elementos que, reforzándose entre sí, constituyen el marco de la planificación estratégica del FIDA. Gracias a la amplia labor preparatoria del Plan de Acción (2000-2002) y al PCE, el período de la Sexta Reposición (2004-2006) constituirá una fase de renovación en la vida del FIDA. El informe del examen externo que se publicará próximamente será una nueva aportación que se sumará a este esfuerzo, si bien sus recomendaciones no se darán a conocer inmediatamente.

Dar a los campesinos pobres la oportunidad de salir de la pobreza



Notas: África I, Región de África occidental y central; África II, Región de África oriental y meridional; Asia, Asia y el Pacífico; COAN y ERI, Región del Cercano Oriente y África del Norte, y Estados de reciente independencia; ALC, Región de América Latina y el Caribe.



2. En el presente documento se pretende desarrollar las consecuencias prácticas de estos compromisos de cara al exterior y de cara a la propia institución (apartados II y III) e integrarlas en un programa de labores (apartado IV). Este programa (apartado V) servirá de base para adoptar decisiones sobre el nivel de los recursos que necesita el FIDA.

II. MARCO NORMATIVO DE LAS PRIORIDADES DEL PROGRAMA DEL FIDA PARA 2004-2006

3. Durante el período de la Sexta Reposición, las prioridades programáticas del FIDA se definirán en función de cuatro estrategias de distinto plano que se apoyan las unas en las otras: los ODM; el Marco Estratégico del FIDA 2002-2006; el Plan de Acción, junto con el PCE; y las estrategias regionales. Los ODM son objetivos mundiales; el marco estratégico establece objetivos específicos para el FIDA y define la estrategia del Fondo para colaborar en el logro de los objetivos mundiales; el Plan de Acción orienta al FIDA en la aplicación del marco normativo de la Quinta Reposición; el PCE desarrolla los procesos y sistemas que necesita el FIDA para cumplir su misión, teniendo en cuenta el marco estratégico; y las estrategias regionales sirven de marco para las estrategias en los distintos países.

A. Objetivos de desarrollo del Milenio

4. En el curso del decenio de 1990, se pidió en varias conferencias mundiales que se adoptaran medidas para resolver distintos problemas y obstáculos para el desarrollo en diversos sectores de la vida humana; en 2000 estos compromisos se sintetizaron en los ODM. Los ODM se basan en una asociación entre los países desarrollados y los países en desarrollo, cuya finalidad, según se dice en la Declaración del Milenio, es "crear en los planos nacional y mundial un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza". La existencia de un acuerdo sobre los objetivos y fines constituye una condición necesaria para mejorar la eficacia de la cooperación para el desarrollo, pues facilita la coordinación de las actividades y la creación de relaciones de colaboración. Además, centra todas las estrategias de reducción de la pobreza de los distintos actores en el conjunto de siete objetivos convenidos (véase el gráfico de la página siguiente y el apéndice I).

5. Según estimaciones recientes, las necesidades adicionales de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) para cumplir los ODM en 2015 se elevan aproximadamente a 54 000 millones de dólares de los Estados Unidos (USD) anuales. Para ello, el nivel anual de la AOD total habrá de llegar a USD 100 000 millones, el doble aproximadamente del nivel actual. Este importante reto se está afrontando, muy especialmente en la reciente Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México); en la Cumbre de la Unión Europea (UE) en Barcelona (España); y a través de las declaraciones de los gobiernos de los Estados Unidos y otros países. En Monterrey, los Estados Unidos y la UE han prometido unas aportaciones adicionales en el período 2002-2006 que se estiman en USD 30 000 millones.

6. Sin embargo, no basta con disponer de financiación para que esté garantizado el logro de los objetivos establecidos. Los programas e instituciones tienen una importancia fundamental para avanzar en la reducción de la pobreza en todas sus dimensiones. Para que los nuevos fondos se traduzcan en una aceleración del progreso hacia el logro de los objetivos, es necesario que los países desarrollen y adopten las medidas políticas e institucionales adecuadas para que la ayuda adicional sea eficaz.



Objetivos de desarrollo del Milenio 1990-2015

Erradicar la pobreza extrema y el hambre

- **Reducir a la mitad el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día.**
- **Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padezcan hambre.**

Lograr una educación primaria universal

- **Velar por que los niños y niñas, sin distinciones, terminen un ciclo completo de enseñanza primaria.**

Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer

- **Eliminar las desigualdades de género en todos los niveles de la enseñanza.**

Reducir la mortalidad infantil

- **Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años en dos terceras partes.**

Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

- **Comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA.**

Garantizar la sostenibilidad ambiental

- **Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas nacionales y dar marcha atrás en la pérdida de recursos ambientales.**
- **Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable.**
- **Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de barrios de tugurios.**

7. Aunque pocos dudan de la importancia que tiene reducir la pobreza, la atención que se presta a la pobreza rural es insuficiente. Para cumplir su misión con respecto a los ODM, es necesario que el FIDA siga: insistiendo en la dimensión rural de la pobreza en los foros internacionales y nacionales; subrayando las consecuencias que los ODM tienen en los recursos, las instituciones y las políticas en las zonas rurales; movilizand o asociaciones para hacer frente a estos retos rurales; e informando sobre los progresos hechos en el cumplimiento de los ODM.

8. Las Naciones Unidas en general informarán sobre estos progresos basándose en: i) el mantenimiento de estrechas consultas y una profunda colaboración con todas las instituciones internacionales pertinentes; y ii) la presentación de informes de situación y actualizaciones de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), de ámbito nacional, que subrayan la existencia de un proceso consultivo entre los distintos interesados en el desarrollo. En este contexto, y dada la misión del FIDA, el Fondo se centrará expresamente en el logro de un grupo de objetivos más limitados (metas e indicadores) relacionados con la reducción de la pobreza rural, y en informar sobre ellos (véase el cuadro 1 *infra* y el cuadro 2 del apéndice I para más detalles).

**Cuadro 1: Los ODM más trascendentes para el FIDA**

Objetivos	Metas	Indicadores
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	<ul style="list-style-type: none"> Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre 	<ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar por día Coefficiente de la brecha de pobreza [incidencia x gravedad] Porcentaje de niños de peso inferior al normal (menores de cinco años)
3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer		<ul style="list-style-type: none"> Coefficiente de alfabetización en el segmento de 15 a 24 años, por sexos
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	<ul style="list-style-type: none"> Haber detenido en 2015, y comenzado a reducir, la propagación del VIH/SIDA 	<ul style="list-style-type: none"> Difusión del VIH entre las mujeres embarazadas de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años
7. Garantizar la sostenibilidad ambiental	<ul style="list-style-type: none"> Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas de los países y dar marcha atrás en la pérdida de recursos ambientales Reducir a la mitad, para 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable 	<ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de superficie forestal Superficie protegida para mantener la diversidad biológica Porcentaje de la población que tiene acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua

B. Marco Estratégico del FIDA 2002-2006: consecuencias prácticas

9. **Pobreza.** La forma en que el mundo entiende la pobreza ha evolucionado mucho y ha interiorizado la manera en que los propios pobres definen su pobreza. La pobreza se define como falta de ingresos; acceso inseguro a activos productivos; falta de seguridad alimentaria; condiciones sanitarias precarias; acceso desigual a la educación y los servicios sociales; y, más recientemente, falta de autoestima, dignidad y autonomía. La pobreza no es una situación que derive sólo de unos ingresos bajos y de la carencia de activos. Se trata también de no ser capaz de ganar lo bastante para satisfacer las necesidades básicas y escapar a la violencia. Así pues, la pobreza es una situación de vulnerabilidad, exclusión y falta de autonomía. La vulnerabilidad de la población rural pobre es una "emergencia muda" que está estrechamente vinculada a una gestión deficiente de los asuntos públicos en el plano local. Los pobres sienten que su pobreza se traduce en la incapacidad de influir en las decisiones que afectan a sus vidas, de negociar mejores relaciones de intercambio, de poner término a la corrupción y de hacer que las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales les rindan cuentas. La población rural pobre pocas veces controla las condiciones de sus formas de vida. La ausencia de organizaciones sociales sólidas hace que les resulte más difícil explotar las oportunidades potenciales que se presenten en sus comunidades y establecer relaciones con socios externos. La impotencia es claramente un efecto de la pobreza y también una de sus causas más importantes.

10. Entre las poblaciones rurales pobres, de carácter sumamente diverso, destaca un grupo importante: las mujeres. La mayoría de las mujeres siguen estando económica y políticamente marginadas, aunque se haya demostrado la importancia de su contribución al mantenimiento de los hogares rurales y su potencial para actuar como agentes del cambio.

11. Aunque casi nadie dude de la importancia de la lucha contra la pobreza, no se está prestando suficiente atención a la reducción de la pobreza rural: el 75% de los 1 200 millones de personas extremadamente pobres del mundo vive en zonas rurales.



12. **Reducción de la pobreza rural.** Existe cada vez un consenso mayor en torno a la opinión de que para aliviar de forma sostenible la pobreza rural las economías han de crecer y desarrollarse. Para ello se necesita una mayor productividad y que el **crecimiento tenga una base amplia**. Para reducir la pobreza gracias a un crecimiento con una base amplia es necesario que la población rural pobre disponga de un acceso seguro a distintos activos (véase el recuadro 1). También es necesario que sea menos vulnerable a amenazas exteriores (como el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA), los disturbios civiles y los desastres naturales) para sus ya escasos activos básicos. La falta de un acceso seguro a activos es una de las raíces de la pobreza rural. A la inversa, es fundamental disponer de un acceso seguro a activos (a través de distintas modalidades: propiedad privada, propiedad colectiva con una tenencia individual segura, etc.) para conseguir que la población pobre aporte su contribución a la economía rural y participe en los beneficios del crecimiento económico. La formación de capital rural es crucial para crear puestos de trabajo e ingresos sostenibles, lo que inducirá nuevas inversiones y la acumulación de capital.

Recuadro 1: Activos que se pueden capitalizar para crear medios de vida sostenibles en zonas rurales

Capital humano: habilidades, conocimientos y tecnología, capacidad de trabajo, buena salud y seguridad alimentaria, elementos todos ellos importantes para poder optar por diferentes estrategias de supervivencia. Puede ser útil individualizar el capital intangible que representa el conocimiento.

Capital natural: las existencias de recursos naturales, de las que derivan flujos de recursos útiles para sus medios de vida. Incluyen la tierra, el agua, la naturaleza, la biodiversidad y los recursos ambientales.

Capital físico: la infraestructura básica y el equipo y los medios de producción que permiten a la población obtener medios de vida. Incluye la infraestructura de transporte y de mercado, la vivienda, el agua, la energía y las comunicaciones.

Capital financiero: los recursos financieros que están al alcance de la población y que permiten a ésta diferentes opciones de medios de vida. Incluye servicios financieros tales como sistemas de ahorro, "intermediación" de créditos, remesas periódicas, seguros y pensiones.

Capital social: los recursos sociales de que dispone la población para mantener sus medios de vida. Incluye las redes de relaciones, la pertenencia a grupos, las relaciones de confianza, el acceso a instituciones sociales más amplias (por ejemplo, sistemas de servicios financieros).

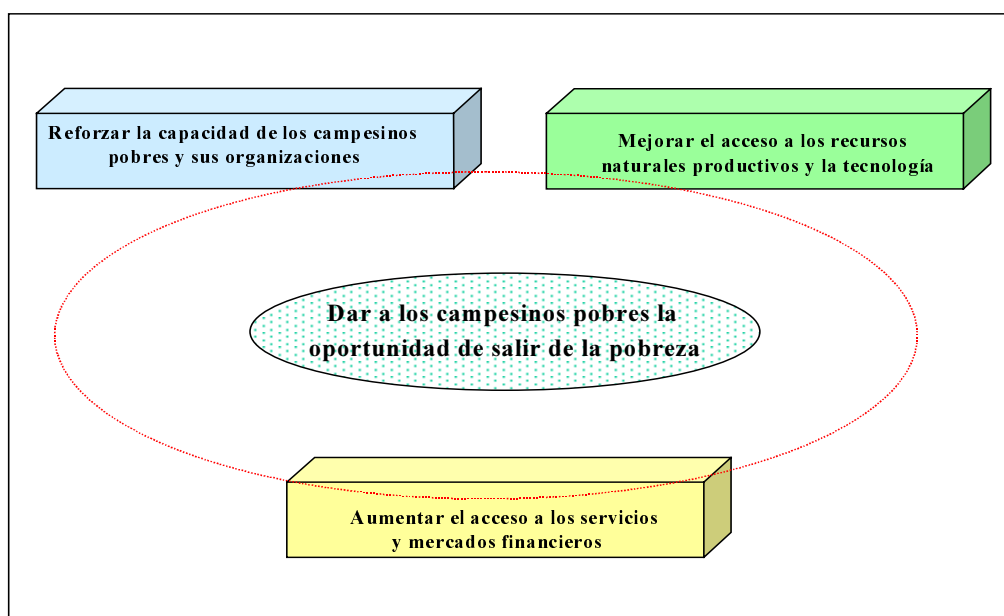
Fuente: adaptación del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DDI), adaptación de Scoones, 1998

13. Cuando la población pobre ha podido acceder a mercados remuneradores se ha encontrado en condiciones de empezar a valerse por sí misma, iniciándose así la formación de capital o el proceso de acumulación. El **acceso a los mercados** es una cuestión tanto de equidad como de eficiencia en la distribución de los recursos. La población pobre necesita un acceso a los distintos activos fiable y basado en los mecanismos del mercado, y poder acceder a los mercados de productos (y de insumos) y a los mercados de servicios. Necesita, asimismo, que las reglas de juego sean equitativas. Ello incluye el acceso a los mercados locales, nacionales, regionales y mundiales. Pero si los mercados se abandonan a sí mismos, por sí solos no establecen las condiciones en que operan de la forma más eficiente. Los mercados no siempre son incluyentes, competitivos y eficientes. Los "mercados" son "instituciones" fundamentales para el desarrollo sostenible de la economía rural, pero para garantizar a la economía rural unas bases de mercado se necesitan instituciones complementarias (políticas, normas y reglamentos, y organizaciones). Es necesario poner en práctica políticas de mejora de los mercados, para conseguir que las reglas de juego sean equitativas y que los mercados sean incluyentes y eficientes.

14. Aparentemente no se valora lo bastante la contribución que la propia población rural pobre puede hacer al logro de los nuevos objetivos de desarrollo. La población rural pobre contribuye sobremanera al crecimiento económico de sus países. Sus empresas y hogares poseen colectivamente gran parte de la tierra, el agua y la mano de obra que se dedican a la producción agrícola, dispone de una gran riqueza de conocimientos técnicos y organizativos tradicionales y desempeña un papel fundamental en la ordenación y conservación de los recursos naturales del mundo, incluida su

biodiversidad. La población pobre ha demostrado que puede sumarse a la corriente principal del desarrollo social y económico siempre que se entiendan las causas de su pobreza y se creen unas **condiciones propicias** para que tengan la posibilidad de salir de ella. El reto es, pues, dar a la población pobre la oportunidad de superar los **obstáculos** no sólo materiales sino también **institucionales y políticos** que les impiden aprovechar las oportunidades. El objetivo último de la asistencia al desarrollo ha de ser **dar a la población rural pobre la oportunidad** de superar por sí misma su pobreza. No debe considerarse que la reducción de la pobreza consiste sólo en lo que hacen por los pobres los gobiernos, las instituciones de desarrollo o las organizaciones no gubernamentales (ONG). Al contrario, es necesario que los distintos asociados en las actividades de desarrollo establezcan alianzas entre sí que se preocupen por mejorar las **condiciones** en que se mueven los pobres para que éstos puedan hacer valer su capacidad de salir por sí mismos, con su trabajo, de la pobreza, de forma eficiente y sostenible: un acceso seguro a los activos; instituciones propicias y eficientes (con inclusión de políticas y mercados); y organizaciones incluyentes.

Objetivos estratégicos del FIDA



15. **Agenda de la transformación institucional.** La población pobre necesita tener influencia sobre las decisiones importantes que influyen en su bienestar, incluidas las adoptadas por los gobiernos locales y nacionales. La reducción de la pobreza pasa por dar a las mujeres y hombres pobres la oportunidad de transformar su vida y sus medios de subsistencia y por prestar apoyo a los gobiernos y a la sociedad civil en la creación y mantenimiento de unas condiciones que les permitan hacerlo. Sólo podrá conseguirse la reducción de la pobreza, e incluso la estabilidad y un crecimiento económico sostenible, si se modifican las relaciones no equitativas que contribuyen a generar pobreza y se hace un esfuerzo consciente por dar a una población históricamente excluida la oportunidad de materializar todo su potencial. Ante todo y sobre todo, la población pobre necesita que se le dé la oportunidad de adquirir capacidad individual y colectiva para tener acceso a las oportunidades económicas y a los servicios sociales y las infraestructuras básicas. Así pues, si se alimenta la base humana y el **capital social** de la población rural pobre se le dará la oportunidad de que interactúe con quienes ostentan el poder sobre bases más equitativas e informadas y, por consiguiente, de que negocie más fructíferamente sobre las cuestiones que influyen en su bienestar. La interdependencia global, la



descentralización y el rápido desarrollo de organizaciones de la sociedad civil abren muchas oportunidades, siempre que la población rural pobre pueda **influir en las instituciones**, las políticas y las decisiones que influyen en su existencia.

16. En concreto, ello supone: desarrollar y reforzar las organizaciones de la población pobre para que puedan hacer frente a las cuestiones que consideren fundamentales; mejorar el acceso de la población pobre al conocimiento, para poder así aprovechar las oportunidades y superar los obstáculos; ampliar su influencia sobre las políticas e instituciones públicas; y aumentar su poder de negociación en el mercado. La organización se traduce en una mayor capacidad de la población pobre para influir en las políticas, poner en práctica políticas favorables y participar en los mercados.

17. Las mujeres, que constituyen la mayoría de los pobres, son promotoras y participantes dinámicas en las organizaciones populares y son eficaces a la hora de poner en marcha y mantener iniciativas locales de autoayuda. Por eso deben ser un elemento central de la agenda de transformación institucional.

18. **Consecuencias prácticas para el FIDA.** El FIDA se esfuerza por "dar a los campesinos pobres la oportunidad de salir de la pobreza", y para ello centra sus inversiones, sus estudios y la gestión de sus conocimientos, el diálogo sobre políticas y la defensa de planteamientos en el logro de los tres objetivos estratégicos del FIDA que se indican en el gráfico anterior.

19. El FIDA, financiando el tipo de iniciativas de desarrollo y de reducción de la pobreza que se necesitan para modificar las estructuras que generan la vulnerabilidad y desigualdad de la población pobre, y en asociación con los gobiernos y las instituciones locales, puede ayudar a que la población rural pobre se convierta en el motor de su propio desarrollo. Los programas de inversión se centrarán en promover las **capacidades individuales y comunitarias**.

20. Para ello, es necesario que los programas **potencien al máximo la participación** de las mujeres y hombres pobres, y de otros interesados, en la planificación, ejecución y supervisión de las actividades. Ello tiene especial importancia en el caso de los DELP. Así se conseguirá que las decisiones sobre el diseño y ejecución de los programas se basen en las necesidades e ideas de los propios pobres. También se dará a éstos la oportunidad de desarrollar los instrumentos que necesitan para conseguir el cambio y mantenerlo una vez que finalice la asistencia externa.

21. El FIDA colabora con muchos tipos diferentes de **organizaciones de personas** pobres (por ejemplo, grupos de trabajo tradicionales, en las aldeas o de menor alcance, pequeños grupos de autoayuda, asociaciones de regantes y cooperativas de agricultores). Reforzar sus capacidades lleva tiempo. Sin embargo, el fortalecimiento de la capacidad tiene una importancia decisiva para lograr reducir la pobreza: en su ausencia, las inversiones en infraestructura social y económica no arrojarán en ningún caso beneficios sostenibles. El FIDA también se esfuerza por fortalecer la capacidad de las **autoridades locales y nacionales**, a fin de que atiendan más eficazmente a las necesidades de los campesinos pobres. Ello supone idear y promover procesos que acrezcan la gestión responsable y la transparencia en la prestación de servicios rurales dentro de marcos de adopción descentralizada de decisiones. Todo ello, prestando al mismo tiempo una atención continua a las diferencias de oportunidades y obstáculos entre hombres y mujeres.

22. Según se vaya avanzando, **la labor de abogacía del FIDA** dejará de ser ante todo un diálogo directo entre el personal del FIDA y funcionarios de los gobiernos para pasar a ser principalmente una labor de apoyo a la potenciación de la capacidad de las organizaciones de la población pobre. Sin embargo, el FIDA tiene que desempeñar al principio un papel de abogado de la población rural pobre en los foros políticos nacionales hasta que la capacidad de ésta haya aumentado lo suficiente para poder defender sus intereses por sí sola. Como sus intervenciones se realizan a escala comunitaria y son gestionadas por los gobiernos prestatarios, el FIDA está en buenas condiciones para facilitar el



diálogo sobre políticas entre las organizaciones populares y los responsables de las decisiones a escala nacional. Facilitar estos procesos exige tiempo y flexibilidad. También supone *ayudar a quienes ayudan*: mejorar la capacidad colectiva de los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones de desarrollo para situar a la población rural pobre en el centro de sus esfuerzos. La preparación y aplicación de DELP constituye un mecanismo especialmente importante para promover políticas e inversiones favorables a los pobres.

C. Plan de Acción y Programa de Cambio Estratégico

23. **Plan de Acción.** Gracias a la aplicación del Plan de Acción durante 2000-2002, se han adoptado medidas concretas para desarrollar el marco conceptual, metodológico, de procedimiento y de capacidad necesario para agudizar el perfil del FIDA como catalizador en la esfera de la reducción de la pobreza rural y para mejorar la calidad de sus programas de desarrollo agrícola y rural. Estas medidas constituyen un fundamento sólido para la labor innovadora que llevará a cabo el FIDA durante el período de la Sexta Reposición. Se centran en cuatro esferas en que debe desarrollarse la capacidad: i) políticas y participación; ii) resultados e impacto; iii) innovación y gestión de los conocimientos; y iv) creación de asociaciones. El documento REPL.VI/1/R.3, del 12 de febrero de 2002, contiene un informe sobre la aplicación del Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA (2000-2002), y en el cuadro 2 figura un resumen (véanse más detalles en el apéndice II).

Cuadro 2: Resumen de las medidas adoptadas en virtud del Plan de Acción

Objetivo	Medidas adoptadas
Políticas y participación: influir en las políticas e instituciones en favor de los pobres y promover organizaciones que sirvan a la población rural pobre y la representen	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha establecido un grupo de trabajo temático encargado de realizar un análisis institucional • Se han hecho esfuerzos por mejorar la orientación de las políticas de los programas financiados por el FIDA en las áreas sectoriales básicas • Se han preparado documentos de oportunidades estratégicas en los países (COSOP), con reuniones de trabajo de los interesados para realizar contrastes con la realidad • Se ha reforzado la cooperación con otras instituciones financieras internacionales para evaluar las políticas y los entornos institucionales (por ejemplo, con el Banco Mundial, en el contexto de los DELP) • Se han llevado a cabo estudios especiales y se han dedicado reuniones de trabajo a promover políticas favorables a los pobres • Están previstas medidas de capacitación para desarrollar la capacidad del personal para realizar análisis de políticas e instituciones • Se están preparando asociaciones con instituciones dedicadas al análisis de políticas
Mejores resultados y ordenación del impacto (véase el documento EB 2002/75/R.12 para más detalles)	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha establecido un grupo de trabajo encargado de examinar la cuestión del "impacto logrado a lo largo del ciclo de los proyectos" • Se ha introducido un documento de diseño y "expediente principal" de los proyectos unificado • Se ha preparado un marco metodológico para la evaluación del impacto • Se ha redactado una guía práctica para el seguimiento y la evaluación de proyectos de desarrollo rural • Las cuestiones del medio ambiente, la seguridad alimentaria familiar y el género, de carácter intersectorial, siguen incorporándose a nivel general en las actividades • En el examen periódico de la cartera de proyectos se ha intensificado la atención que se presta a la evaluación de los resultados y se han introducido nuevas directrices para incorporar la evaluación del impacto en los informes de terminación de los proyectos • Está prevista la capacitación del personal y de los directores de proyectos del FIDA en enfoques destinados a incrementar el impacto
Innovación y gestión de los conocimientos	Se han puesto en práctica y se están sometiendo a prueba varias iniciativas piloto: <ul style="list-style-type: none"> • Se han establecido cuatro grupos temáticos, dedicados a los temas concretos de los instrumentos de diagnóstico, la ordenación de pastizales, la microempresa rural y la financiación rural • Se ha establecido una base de conocimientos experimental (sobre las cuestiones de género y la seguridad alimentaria de la familia) en el sitio Web del FIDA • Se ha establecido una Dependencia de facilitación y apoyo de la gestión de los conocimientos • Se ha completado una evaluación de la capacidad de innovación del FIDA
Establecimiento de asociaciones	<ul style="list-style-type: none"> • El FIDA ha participado en asociaciones formadas por numerosos interesados, como las creadas para los DELP • Se ha reforzado la asociación estratégica del FIDA con el Banco Mundial, centrada en el diálogo sobre políticas y las actividades de promoción conexas y en las operaciones específicas en los países • Se han establecido asociaciones con el sector privado en los proyectos financiados por el FIDA



24. De cara al futuro, un reto importante para 2002 y 2003 consiste en integrar las implicaciones del marco estratégico en todas las actividades del FIDA y también en el Plan de Acción. Los esfuerzos del FIDA en las esferas de la gestión de los conocimientos y la innovación, el análisis institucional y el diálogo para el cambio, la creación de asociaciones y la mejora del impacto tendrán que interiorizar los objetivos estratégicos del FIDA: **dar a los campesinos pobres la oportunidad de salir de la pobreza; reforzar la capacidad de los campesinos pobres y sus organizaciones, mejorar el acceso a los recursos naturales productivos y la tecnología; y aumentar el acceso a los servicios y mercados financieros.** Ello supone que la propia población pobre y sus organizaciones gestionen y adquieran conocimientos, mejoren el impacto y mantengan un diálogo para la transformación de las instituciones en las esferas del acceso a los activos productivos y los mercados, y que el FIDA desempeñe un papel de facilitador.

25. Sin embargo, gracias a los progresos realizados durante los dos años anteriores, se espera que 2002 sea un año de consolidación y que sirva de base para seguir avanzando durante el período de la Sexta Reposición. Aunque se ha logrado mucho, y el **examen externo del FIDA**¹, que pronto finalizará, permitirá conocer mejor la necesidad de nuevas mejoras, la aplicación del Plan de Acción tropieza con algunas limitaciones. Dado que dicho plan prevé una serie de actuaciones fundamentales, la cuestión real no es tanto que se sometan los informes y documentos previstos sino la búsqueda continua y coherente de su aplicación. A este respecto, un obstáculo importante es la limitada disponibilidad de recursos humanos y financieros. Además, la presencia insuficiente del FIDA sobre el terreno representa un cuello de botella importante. La respuesta a estas cuestiones se integra en la necesidad de *ayudar a quienes ayudan*, según se indica en el Marco Estratégico.

26. **El Programa de Cambio Estratégico.**² El FIDA ha iniciado un Programa de Cambio Estratégico (PCE), con el que se pretende promover y lograr cambios organizativos que le permitan ser más eficiente y eficaz en el cumplimiento de su misión y ayudarle a lograr el objetivo general de reducir la pobreza. Su propósito es desarrollar la capacidad institucional del FIDA y modernizar sus políticas, procesos y sistemas para dar cumplimiento al marco estratégico. Ello supone la modernización de su política de gestión de los recursos humanos, su sistema de gestión financiera, los procesos de planificación estratégica y asignación de recursos, los procesos de gestión de los conocimientos e innovación, la estrategia de comunicación y su capacidad de promoción. También supone modernizar la tecnología de la información, en la que se apoya todo lo anterior, con un sistema más estratégico de gestión de la información. El PCE se está financiando con recursos extrapresupuestarios.

D. Estrategias regionales

27. Como aportación al *Informe sobre la pobreza rural 2001*, las divisiones regionales llevaron a cabo unas evaluaciones detalladas de la pobreza rural. Estas evaluaciones de la pobreza constituyeron también el punto de partida crítico para el desarrollo del marco estratégico del FIDA y de sus estrategias regionales. Las estrategias regionales describen cómo se planteará el FIDA el cumplimiento de la misión y los objetivos que le atribuye el marco estratégico a escala regional. En ellas se identifican las cuestiones fundamentales que plantea la pobreza rural con que se enfrenta el Fondo en las distintas regiones concretas, las oportunidades que existen para abordarlas, las limitaciones y las opciones estratégicas que el Fondo procurará materializar a medio plazo con sus asociados estratégicos.

¹ Los objetivos de este examen externo son informar acerca de: i) los resultados y el impacto alcanzados por las actividades que el FIDA haya apoyado; y ii) las metodologías y los procesos recientemente establecidos para evaluar los resultados y el impacto de los proyectos financiados por el FIDA. Se prestará atención a tres cuestiones: diálogo sobre políticas y asociaciones; planteamientos propios del FIDA para aumentar el impacto; y mejora de la evaluación del impacto (véanse los documentos REPL.VI/1/R.4 y REPL.VI/1/R.7 para más detalles).

² El documento EB 2002/75/R.11 contiene un informe sobre los progresos logrados.



28. Las estrategias regionales fueron debatidas en mesas redondas durante el período de sesiones del Consejo de Gobernadores de febrero de 2002. El cuadro 3 (véanse más detalles en el apéndice III) contiene algunos puntos destacados del consenso a que se llegó en esas mesas redondas sobre las estrategias regionales. Las estrategias regionales evolucionarán con el paso del tiempo y servirán de base para los marcos regionales de programas de préstamos y para las estrategias en los distintos países.

Cuadro 3: Puntos más destacados de las estrategias regionales

<p>África Occidental y Central</p> <ul style="list-style-type: none">• La estrategia se centrará en el capital humano y la organización social, la productividad de los recursos naturales, la generación de ingresos y la vulnerabilidad; habrá tres temas de carácter general: la igualdad entre los sexos, la participación y los conocimientos autóctonos; y se aprovecharán las sinergias entre la inversión en salud y educación y la agricultura y las actividades generadoras de ingresos.• Otros centros de interés estratégico serán: el regadío en pequeña escala; el control de epidemias; la producción agrícola y la comercialización de insumos; la agricultura periurbana; las comunicaciones y la infraestructura rural; la prevención del paludismo (en lugar de prestar una atención singular al VIH/SIDA); las inversiones que favorezcan a la mujer; el desarrollo de cooperativas; la mejora de la capacidad local mediante el apoyo a las iniciativas de descentralización y el reforzamiento de las organizaciones de los agricultores; el papel del sector privado, pero no como panacea de todos los problemas del desarrollo agrícola ya que su interés en el sector se limita muchas veces a las cosechas que pueden exportarse y a las zonas de producción de fácil acceso; la complementariedad con iniciativas regionales tales como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África; y la participación en los DELP.
<p>África Oriental y Meridional</p> <ul style="list-style-type: none">• Cuatro propósitos estratégicos del FIDA: mejorar el acceso de los campesinos pobres a los mercados y a las relaciones con el sector privado; mejorar su acceso a la tierra y el agua y su control de estos recursos; organizar los servicios financieros necesarios para poder ahorrar, invertir y hacer frente a crisis; y desarrollar la tecnología y la información que la población pobre necesita para producir y vender sus productos, y facilitar el acceso a ellas.• Otras cuestiones estratégicas: la importancia de unos sistemas adecuados de tenencia de la tierra, que garanticen la seguridad, permitan la herencia de una generación a otra y posibiliten que la tierra se utilice como garantía colateral en préstamos; el enorme potencial de crecimiento de la producción mediante la expansión de los regadíos; el papel fundamental que desempeñan los sistemas de financiación rural, cuya existencia es un requisito indispensable para que se invierta en las explotaciones (lo que incluye la prestación de servicios financieros por instituciones no financieras); la importancia de garantizar el acceso de los productores rurales a los mercados, tanto locales como internacionales, mejorando las facilidades de transporte rural, proporcionando mejor información sobre los mercados y promoviendo la elaboración local de los productos agrarios, para añadirles valor; la complementariedad con iniciativas regionales tales como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África; y la participación en los DELP.• Se hará frente al VIH/SIDA a través del desarrollo rural, es decir, mediante la reducción de las diferencias entre los sexos, la educación, la responsabilización de las comunidades y el aumento de los ingresos de las familias campesinas• Necesidad de establecer una auténtica asociación con los donantes que sobrepase los límites de la financiación del desarrollo y que se establezca dentro del marco de políticas, estrategias y programas que instauren los distintos gobiernos.
<p>Asia y el Pacífico</p> <ul style="list-style-type: none">• La pobreza sólo podrá reducirse: dando la oportunidad a la población excluida históricamente para que manifieste todo su potencial; y centrándose en las zonas menos favorecidas: tierras altas remotas y zonas montañosas, zonas costeras marginales y zonas de secano con precipitaciones erráticas.• Cuatro componentes estratégicos importantes: modificar las relaciones de desigualdad entre los sexos, para aumentar la autonomía de la mujer y su control de los activos, y lograr su participación efectiva en la gestión de los asuntos comunitarios; mejorar la productividad de los cultivos de los productos alimentarios básicos en las zonas menos favorecidas, principalmente mediante la introducción de tecnologías agrícolas sostenibles; reformar los derechos de propiedad y tenencia de tierras de las minorías marginadas y las poblaciones indígenas; mejorar la capacidad de actuación de la población pobre facilitándole el acceso a soluciones de autoayuda, la acumulación local de capital y nuevas prácticas y tecnologías.• Otras cuestiones: el papel del estado en la oferta de servicios y de facilidades para promover un crecimiento favorable a la población pobre; la importancia de la cooperación Sur-Sur y la necesidad de aprovechar la experiencia acumulada en otras regiones y por los países desarrollados; la atención primordial que ha de prestarse a las cuestiones que plantea la aplicación de las medidas estratégicas en la práctica y, en particular, la necesidad de definir unos indicadores generales del desarrollo que permitan evaluar y mejorar la capacidad de los gobiernos de vigilar y evaluar los avances logrados.



Cercano Oriente y África del Norte
<ul style="list-style-type: none">• La región tiene dos limitaciones principales: las relacionadas con los recursos naturales, entre las que cabe mencionar la fragilidad del suelo y el declive de su fertilidad, unos recursos de agua limitados y frecuentes catástrofes climáticas (sequías e inundaciones); y las de carácter institucional, como una distribución poco equitativa de la tierra y un régimen de tenencia de la misma inseguro, una gestión insuficiente e insostenible del acervo de recursos comunes, pocas inversiones del sector público en infraestructura física y social en las zonas rurales, desequilibrios entre los sexos y ausencia de organizaciones populares y de la sociedad civil.• La estrategia del FIDA se centra en cuatro temas principales: implicación de la población rural pobre; diversificación de las rentas; acceso equitativo a los recursos, por hombres y mujeres; y ordenación de los recursos naturales.• El impacto negativo de las subvenciones agrícolas de los países industrializados representa un obstáculo importante que impide a los pequeños campesinos producir y comercializar productos agrícolas en condiciones económicamente viables.
Europa Oriental y Central y Estados de reciente independencia
<ul style="list-style-type: none">• La agricultura de la subregión está en un estado de transición y el sector necesita una reforma institucional que permita a los pequeños campesinos un mayor acceso a los mercados, los insumos y la asistencia financiera y técnica.• La pobreza rural más severa es la que experimentan los campesinos de tierras altas y zonas montañosas, los peones, las mujeres, los ancianos y las minorías étnicas.• La estrategia del FIDA para reducir la pobreza rural se centra en seis temas principales: fortalecer la capacidad institucional; establecer relaciones de mercado para el sector agrícola; mejorar la productividad de las explotaciones; invertir en la economía rural no agrícola; mejorar la gestión de los recursos naturales; y desarrollar servicios financieros rurales.• Se prestará especial atención a las zonas montañosas, la concentración parcelaria, los servicios de financiación rural, el acceso a los mercados y las relaciones con el sector privado.
América Latina y el Caribe
<ul style="list-style-type: none">• Las políticas que se aplican en la región dan prioridad a otros sectores de la economía, no a la población rural pobre.• La globalización tiene un impacto negativo en la población pobre rural y no se utilizan las nuevas oportunidades emergentes. El FIDA debe adaptar su estrategia para responder a estos retos, trabajando en asociación con otras instituciones y, dentro de los países, con la sociedad civil, el sector privado y las ONG.• El FIDA debe desarrollar nuevos instrumentos de reducción de la pobreza en la región.• Los países están en proceso de descentralización y el FIDA debe trabajar con nuevas estructuras institucionales a escala local y regional.• Cuando se ofrezcan servicios, debe tenerse en cuenta la diversidad de las poblaciones rurales y responder a sus demandas.• Es fundamental equiparar a los dos sexos.• Es necesario analizar más a fondo los obstáculos al comercio, en particular las subvenciones a la agricultura que conceden los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y el impacto de la crisis financiera sobre la población rural pobre.

III. APLICACIÓN A ESCALA DEL MARCO ESTRATÉGICO: TRABAJAR A NIVEL NACIONAL

29. El marco estratégico y las estrategias regionales de apoyo guían todas las actividades del FIDA. No obstante, se trata de documentos de orientación que no tienen una escala definida: pueden aplicarse a través de programas de diferente nivel, con la única salvedad de que se necesita movilizar una masa crítica de recursos, pues por debajo de ese nivel el impacto del programa en la población pobre sería tan limitado, y su impacto en las instituciones y políticas tan local y específico, que supondría una grave limitación de la función catalizadora del FIDA. Tomando como referencia el actual nivel aproximado de USD 440 millones nominales por año, se ha considerado que el nivel crítico ha de situarse en el futuro en USD 450 millones a precios de 1996.

30. La planificación y ejecución de los programas por países es el proceso básico de aplicación a escala del marco estratégico y las estrategias regionales, y de asignación de los escasos recursos del FIDA de manera estratégica, en consonancia con el marco estratégico y las estrategias regionales. Los principales instrumentos para ello son los COSOP, en los que se define la función estratégica del FIDA en la esfera del desarrollo rural y en relación con los DELP; se elabora el programa de diálogo del FIDA con los países prestatarios sobre políticas en favor de los pobres; se define el apoyo que puede



ofrecer el FIDA para lograr la sostenibilidad de la deuda de los PPME; se establecen vínculos entre las asignaciones de recursos y los “resultados”; y se define el programa adecuado para que el FIDA pueda desempeñar su función catalizadora a escala mundial, partiendo de las necesidades de los campesinos pobres en los países abarcados por sus operaciones. En los apartados siguientes se examinan más de cerca estos procesos.

A. Documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales

31. Un COSOP es un documento de estrategia en el que se establece la opción de programa que se aplicará en un país en el contexto del marco estratégico y de la respectiva estrategia regional. Es estratégico y por tanto selectivo: ordena los componentes de los programas por prioridades. En él se describe la pobreza rural y su contexto; las necesidades, oportunidades y limitaciones en la lucha por la erradicación de la pobreza rural: lo que otros (incluidas las ONG) están haciendo por el desarrollo rural y la experiencia que han acumulado; y las lecciones que el FIDA ha aprendido de sus anteriores programas de inversión. En el COSOP se determinan las prioridades en la lucha por la erradicación de la pobreza y las estrategias de desarrollo rural que comparten el gobierno interesado, el FIDA y otros posibles asociados (como organizaciones de la sociedad civil y cofinanciadores), y se articulan el papel del FIDA y las posibles alianzas estratégicas. En un COSOP se hace referencia a la orientación estratégica del FIDA con respecto a las políticas gubernamentales, en el contexto de los DELP; y en el proceso de elaboración de los mismos, el Fondo establece asociaciones con otros interlocutores; se define la posición del FIDA en el debate sobre micro y macro cuestiones, con especial insistencia en la equidad de **acceso a los recursos productivos** y en un marco normativo propicio. También se define en él la posición del FIDA en el debate sobre el marco institucional, centrándose en el nivel local, en la descentralización y en la participación, en **potenciar a los pobres y sus organizaciones**, y en determinar con qué instituciones el Fondo puede establecer vínculos. Es estratégico y por lo tanto orientado hacia el futuro, y establece un marco para la planificación a mediano plazo de **todas** las operaciones del FIDA en un país (proyectos en curso, nuevos proyectos y programas, diálogo sobre políticas, la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME, liquidación de los atrasos, colaboración con ONG, donaciones de asistencia técnica, talleres, estudios, etc.). Los COSOP también sirven de marco para la planificación y estructuración del equilibrio estratégico del conjunto de operaciones del Fondo en un determinado país: la secuencia y el equilibrio de las innovaciones, las repeticiones, los proyectos ampliados y los programas a más largo plazo.

32. En el apéndice IV figura el modelo convencional de los COSOP; en el recuadro 2 se enumeran las características principales de esos documentos, y en el recuadro 3 se muestra cómo se están incorporando los objetivos del marco estratégico en recientes COSOP.

Recuadro 2: Diez características de los COSOP

1. Profunda implicación de los países y orientación hacia el usuario mediante claros vínculos con los DELP
2. Gran selectividad estratégica
3. Profunda atención a la pobreza rural
4. Clara evaluación de los resultados nacionales y de los aspectos micro y macro, con un programa específico de diálogo sobre políticas
5. Evaluación franca del régimen de gobierno y de las instituciones
6. Autoevaluación crítica y lecciones concretas obtenidas de la experiencia
7. Ventaja comparativa del FIDA bien definida
8. Identificación general de posibles alianzas estratégicas
9. Relación específica con el marco estratégico y las estrategias regionales
10. Elaboración en asociación con instituciones locales, para definir los problemas y fijar las prioridades; y con asociados externos seleccionados

**Recuadro 3: Apoyo de los COSOP al marco estratégico**

	Potenciar a los pobres y sus organizaciones	Acceso a los recursos productivos, los servicios financieros y los mercados
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> El FIDA deberá apoyar la educación y la capacitación para mejorar y fortalecer la capacidad de la población rural pobre de crear organizaciones sociales y populares. El objetivo final es potenciar la autonomía de la población rural pobre y de sus organizaciones de base. Se desplegarán esfuerzos particulares para fortalecer la participación de las organizaciones de base en el programa de descentralización y en los comités de desarrollo local. 	<ul style="list-style-type: none"> Las innovaciones agrícolas estarán apoyadas por inversiones en pequeñas obras de riego y de drenaje, por obras de conservación de suelos y aguas, y por las tecnologías más avanzadas. Deberían facilitar la participación de las agrupaciones de agricultores en los mercados locales, nacionales y regionales. Se ofrecerá capacitación laboral práctica y apoyo al empleo, especialmente a los grupos de mujeres.
Kenya	<ul style="list-style-type: none"> En su enfoque, los programas harán que las comunidades se identifiquen con las intervenciones en favor del desarrollo mediante la celebración de consultas en todas sus fases y el aumento al máximo de las contribuciones de la comunidad a cada actividad. El seguimiento y evaluación participativos serán una característica del diseño de todos los proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> El FIDA seguirá de cerca la formulación de políticas en el sector financiero bancario y no bancario rural, con el fin de establecer a qué esferas se puede prestar apoyo de modo viable para garantizar el acceso de la población rural pobre a los servicios financieros. El FIDA tratará de promover la integración en el mercado de los pequeños productores pobres.
República de Moldova	<ul style="list-style-type: none"> El FIDA pretende institucionalizar la participación de los pobres en la formulación de políticas para el desarrollo rural y agrícola. La estrategia propuesta se centra en sensibilizar a la población rural pobre con respecto a los derechos civiles, la privatización y el desarrollo económico orientado al mercado, y en promover la creación de instituciones de los pobres (grupos de ahorro y crédito, asociaciones de regantes y asociaciones de productores). 	<ul style="list-style-type: none"> Entre las esferas que tienen una importancia fundamental para la participación del FIDA en un diálogo favorable a los grupos pobres se cuentan el acceso de los pobres a la tierra y el agua; el empleo resultante de la racionalización económica y la diversificación de la base de recursos rurales; y los productos necesarios para el desarrollo técnico, financiero y administrativo rural, y los servicios de apoyo. El punto de partida para la participación del Fondo en el diálogo sobre políticas favorables a los grupos pobres sería su intervención en la conclusión de los DELP nacionales.

33. El FIDA ha ordenado los COSOP por prioridades centrándose en: los países donde financia o planifica múltiples operaciones (una masa crítica de recursos); los países con entornos socioeconómicos complejos; o los países que se encuentran en regiones con especiales dificultades. Los COSOP han resultado de gran utilidad en los nuevos Estados Miembros (aun cuando la falta de experiencia del FIDA en estos países haya hecho más complejo el proceso de elaboración de los COSOP) y en los países donde acontecimientos económicos importantes o cambios de política han hecho necesario un examen de la estrategia del FIDA o donde el FIDA ha querido modificar su posición basándose en un examen de su experiencia con la cartera de proyectos del país. Se han preparado COSOP para 76 de los 118 países para los que el FIDA ha aprobado préstamos (véase el cuadro 4).

Cuadro 4: Lista de los COSOP por división

ÁFRICA OCCIDENTAL Y CENTRAL	ÁFRICA ORIENTAL Y MERIDIONAL	ASIA Y EL PACÍFICO	CERCANO ORIENTE Y ÁFRICA DEL NORTE	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
BENIN BURKINA FASO CABO VERDE CAMERÚN CHAD CONGO CÔTE D'IVOIRE GAMBIA GHANA GUINEA MALÍ MAURITANIA NIGER NIGERIA SANTO TOMÉ Y PRÍNCIPE SENEGAL SIERRA LEONA	BURUNDI COMORAS ERITREA ETIOPIA KENYA LESOTHO MADAGASCAR MALAWI MOZAMBIQUE REPÚBLICA UNIDA DE TANZANÍA RWANDA SWAZILANDIA UGANDA ZAMBIA ZIMBABWE	BANGLADESH BHUTÁN CAMBOYA CHINA FILIPINAS INDIA INDONESIA KIRGUISTÁN LAOS MONGOLIA NEPAL PAKISTÁN R.P.D. DE COREA VIET NAM	ARGELIA DJIBOUTI EGIPTO GAZA Y LA RIBERA OCCIDENTAL JORDANIA LÍBANO MARRUECOS SIRIA SUDÁN TÚNEZ TURQUÍA YEMEN <hr/> ALBANIA AZERBAIYÁN/GEORGIA BOSNIA Y HERZEGOVINA GEORGIA/ AZERBAIYÁN LA EX REPÚBLICA YUGOSLAVA DE MACEDONIA REPÚBLICA DE MOLDOVA	BOLIVIA BRASIL EL SALVADOR HAITÍ HONDURAS MÉXICO PANAMÁ PERÚ REGIÓN DEL CARIBE REPÚBLICA DOMINICANA URUGUAY VENEZUELA
17	15	14	18	12

34. Si bien los COSOP están concebidos como un proceso interno de gestión del conocimiento y de planificación estratégica, el diálogo con el gobierno interesado y con otras partes directamente interesadas ha sido una condición clave para su éxito y utilidad. La identificación nacional con la estrategia y el programa de cambios políticos es fundamental para la eficacia del programa financiado por el FIDA en un país, y en este contexto resulta importante el vínculo entre el trabajo del FIDA en los COSOP y el proceso de preparación de los DELP. Las divisiones han aplicado diversos enfoques para alcanzar los objetivos tanto estratégicos como de establecimiento de asociaciones de los COSOP. En el recuadro 4 se expone una iniciativa tomada por la División de Asia y el Pacífico. Además, la Junta Ejecutiva está examinando los COSOP de modo selectivo y a finales de 2002 se evaluará esta fase piloto. Sobre la base de esta evaluación, se tomarán decisiones acerca del diseño de los COSOP (el proceso y el resultado) y el papel de la Junta Ejecutiva respecto de los mismos.

Recuadro 4: Experiencia con los COSOP en Asia

En 1998, para preparar los COSOP de la India e Indonesia, se organizaron talleres de “contraste con la realidad” a fin de obtener retroinformación sobre los borradores de los COSOP de múltiples interesados directos: responsables superiores de las políticas, activistas de ONG, estudiosos, donantes seleccionados y los propios beneficiarios.

El objetivo de este enfoque era esencialmente situar el programa futuro de préstamos en el contexto de una alianza estratégica con todos los interesados directos en la reducción de la pobreza. Su participación activa en estos talleres contribuyó enormemente a mejorar estos COSOP y a hacerlos más realistas y basados en la demanda.

La consulta mutua durante la preparación de los COSOP y en el taller con donantes de aspiraciones similares ha brindado la oportunidad de forjar alianzas estratégicas con estos donantes para trabajar de forma mutuamente beneficiosa en la elaboración del proyecto. La colaboración con el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DDI) durante la preparación de los COSOP y el ulterior desarrollo del Programa de Desarrollo Tribal de Jharkhand-Chattisgarh es un buen ejemplo. Este proyecto es el primero iniciado por el FIDA en la India que será cofinanciado por el DDI. Ya ha comenzado la colaboración con el DDI en el Programa Nacional de Apoyo a la Microfinanciación en la India. El FIDA ha llegado a la conclusión de que preparar los COSOP en estrecha colaboración con los diversos interesados directos facilita el establecimiento de alianzas estratégicas con otros cofinanciadore del desarrollo e insistirá en este proceso para preparar los COSOP en el futuro.



35. Los COSOP se articulan en el marco de las estrategias regionales, sobre una base iterativa: establecen un vínculo entre la estrategia en que se basan las operaciones del FIDA en un país y la estrategia regional; y, a su debido tiempo, influyen en el ulterior desarrollo de estas estrategias regionales. Además, los COSOP están vinculados explícita y directamente con el marco estratégico.

B. Establecimiento de un vínculo entre las asignaciones de recursos y los resultados

36. Los COSOP ayudan al FIDA a tomar decisiones estratégicas sobre la asignación de recursos a países específicos, desde la perspectiva del marco estratégico y las estrategias regionales. El FIDA y sus asociados eligen, entre las opciones disponibles para la erradicación de la pobreza rural, las más “rentables” para sus esfuerzos, desde el punto de vista de los objetivos del marco estratégico. En el recuadro 5 se indican algunas razones específicas por las que el Fondo está interesado en una selectividad estratégica. Por otra parte, las investigaciones sobre la eficacia de la ayuda están demostrando que ésta contribuye a estimular el crecimiento en países con políticas correctas y una gestión pública adecuadas. Los COSOP evalúan la calidad del marco político e institucional de cada país con respecto a los grupos pobres y definen el programa de transformación institucional que debe acompañar la preparación del programa para el país con el fin de garantizar la eficacia del apoyo del FIDA para la reducción de la pobreza rural.

37. Con objeto de combinar su vocación de institución universal (concesión de préstamos a todos los Estados Miembros en desarrollo que cumplan los requisitos) con la necesidad de una orientación y una selectividad estratégicas para ser eficaz, el FIDA ha establecido un sistema de tres niveles para la asignación de recursos.³ El primer nivel engloba el desglose regional de los préstamos y, dentro de cada región, los porcentajes indicativos de los préstamos concedidos a los distintos países. El segundo nivel engloba las decisiones efectivas de asignación de recursos dentro de este marco, decisiones que se toman en función de la evaluación hecha en los COSOP de la posible eficacia de los recursos para reducir la pobreza rural en el país de que se trate. El último nivel consiste en garantizar que el diseño de los proyectos planificados cumple una serie de criterios de eficacia y, especialmente, de productividad.

Recuadro 5: ¿Por qué es necesaria la selectividad estratégica?

El FIDA tiene que ser estratégicamente selectivo por varias razones:

- Los recursos para inversiones que se conceden en condiciones muy favorables y en condiciones intermedias son escasos, y los recursos para inversiones que se conceden en condiciones ordinarias resultan caros para los prestatarios.
- El mandato del FIDA se centra “exclusivamente” en la erradicación de la pobreza rural, pero las necesidades de erradicación de la pobreza rural son numerosas y graves.
- Existe una preocupación mundial por la eficacia de la cooperación para el desarrollo. Una de las principales preocupaciones del FIDA es el impacto sobre el terreno; y es necesario asignar los recursos a los objetivos e inversiones que alcanzarán un nivel de resultados más alto. También es sabido que el impacto en el desarrollo es mayor si existe un entorno de políticas apropiadas e instituciones competentes.
- Se espera que el FIDA contribuya significativamente al desarrollo de un conjunto general y coherente de conocimientos sobre estrategias y enfoques de erradicación de la pobreza rural basados en la experiencia sobre el terreno. No obstante, al igual que cualquier otra institución, sus recursos humanos y presupuestarios son escasos comparados con las necesidades del desarrollo rural y con sus propias oportunidades de aprendizaje.

³ Véase el documento CRR I/3/R.5.



- Como organización orientada hacia la innovación, el FIDA necesita mantener un entorno que propicie la elaboración continua de nuevos enfoques para la erradicación de la pobreza rural. Por otra parte, en aras de la eficacia en el uso de los recursos, se necesita una dirección estratégica común para garantizar la coherencia interna que requiere una institución financiera internacional (IFI). Además, dado que el Fondo ha adoptado una política de elaboración de los programas basada en el cliente y en la demanda, y posibilitada por un alto grado de flexibilidad, se necesita un marco estratégico que la potencie. La articulación de esa flexibilidad exige la existencia de un marco estratégico.

38. **Desglose regional de los préstamos y porcentajes indicativos de los préstamos concedidos a los distintos países.** En 1999 la Junta Ejecutiva aprobó la siguiente asignación de recursos del programa de préstamos del FIDA por región geográfica: el 39,4% para África, el 28,5% para Asia, el 17,0% para América Latina, el 7,1 % para el Cercano Oriente y África del Norte y el 8% para Europa oriental y las ex Repúblicas Socialistas Soviéticas.⁴ Ello equivale al 36,77% para las dos divisiones de África del FIDA, el 31,01% para la División de Asia y el Pacífico, el 17,03% para la División de América Latina y el Caribe, y el 15,19% para la División del Cercano Oriente y África del Norte. Estas asignaciones se basan en índices compuestos (combinación de un índice de seguridad alimentaria, un índice integrado de pobreza y un índice de las necesidades básicas, así como la dimensión de la población agrícola), que reflejan las necesidades existentes.

39. Dentro de ese desglose regional, los compromisos estratégicos con respecto a los recursos que destinan a cada país las diferentes divisiones regionales se basan en:

- la extensión de la pobreza rural (el número de personas rurales pobres);
- la intensidad de la pobreza rural (desarrollo humano, producción alimentaria y otros índices);
- la posibilidad de colaboración con otros donantes;
- el entorno institucional y político del país;
- el compromiso del gobierno con la reducción de la pobreza (indicado por los resultados de la cartera activa de proyectos del FIDA);
- la disponibilidad de opciones viables de inversión y su potencial para repetirse y para generar conocimientos que conformen políticas y programas nacionales.

40. Los COSOP constituyen a la vez el proceso y la documentación en que se basan tales decisiones de asignación de recursos para fines de planificación, que se basan en los criterios citados.

41. **Decisiones efectivas de asignación de los recursos: préstamos basados en los resultados.** A la hora de decidir sobre la aprobación de un préstamo, el nivel del mismo y la forma de su programa de asistencia, el FIDA tiene en cuenta no sólo la situación económica general y las necesidades de desarrollo de los países receptores, sino también una serie de factores de política y gestión pública que influyen claramente en la posibilidad de que los fondos prestados por el FIDA se traduzcan en una reducción eficaz y sostenida de la pobreza. Entre esos factores cabe citar:

- i) una estrategia y un programa (como por ejemplo un DELP) de reducción de la pobreza rural coherentes, eficaces y con los que se identifiquen los países, que incluyan disposiciones para garantizar el acceso de la población rural pobre a los recursos productivos y aborden los problemas de género que influyen en la situación de las mujeres pobres y de los familiares a su cargo;
- ii) políticas económicas y sectoriales que garanticen a los pobres transacciones eficientes y basadas en el mercado, para la venta de productos y la adquisición de bienes y servicios;

⁴ Véase el documento CRR I/3/R.5.



- iii) la transparencia y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos públicos (incluida la asistencia externa); la gestión responsable y eficiente de las instituciones públicas y la administración; y la asignación de niveles adecuados de recursos públicos nacionales en apoyo de la estrategia nacional de reducción de la pobreza rural y el programa correspondiente;
- iv) la movilización eficaz de las instituciones de la sociedad civil y el reconocimiento de su papel en el proceso de desarrollo (incluido un marco jurídico y regulador favorable);
- v) la participación de todas las categorías de pobres (incluidas las mujeres y las minorías) en los procesos locales de planificación del desarrollo, en la asignación de los recursos públicos y en el funcionamiento de los servicios públicos; y un marco normativo que potencie el papel de los pobres y de sus organizaciones;
- vi) el respeto de los mecanismos tradicionales mediante los cuales los pobres mantienen el acceso a los recursos naturales y su gestión a nivel comunitario; y
- vii) el compromiso de los Estados Miembros de fortalecer la gestión pública.

42. En cada país, la situación de estos diferentes factores de política y gestión pública será desigual: no se satisfarán todos los criterios de rendimiento enseguida ni al nivel previsto. Esto influye en la naturaleza y el alcance de los programas del FIDA.

43. La cuestión no estriba sólo en la situación de la gestión pública y su relación con la reducción sostenible de la pobreza, sino también en cómo, para reducir la pobreza, se puede mejorar efectivamente el entorno mediante un compromiso con el diálogo sobre políticas y el desarrollo institucional, y mediante la elaboración y ejecución de programas. Los objetivos del FIDA –reducir la pobreza rural, aumentar la producción de alimentos y mejorar la nutrición en los países en desarrollo– no pueden lograrse si los países prestatarios no están preparados para elaborar y ejecutar estrategias y políticas de desarrollo adecuadas. El FIDA está dispuesto a contribuir a la elaboración de estrategias en beneficio de la población rural pobre ayudando a los gobiernos a identificar y realizar los cambios políticos e institucionales necesarios para facilitar el logro de los objetivos económicos y sociales más amplios del desarrollo rural; pero la implicación nacional sigue siendo una cuestión decisiva. El FIDA sería partidario de que los Estados Miembros asumiesen el compromiso de mejorar la gestión pública.

44. Es especialmente importante conseguir que las actividades de los programas contribuyan a dar una base local más sólida a la gestión pública desde el punto de vista de la descentralización y la participación de los pobres en las instituciones locales. El FIDA puede influir de modo sumamente directo para que se realicen a nivel local unas mejoras institucionales y políticas que supongan la potenciación del papel de los pobres en las esferas pública, económica y social. Las posibilidades concretas de tal potenciación son esenciales para que el FIDA comprometa recursos a nivel nacional.

45. **Criterios de productividad en el diseño de los proyectos.** Existe un consenso creciente en que, para erradicar la pobreza rural sobre una base sostenible, las economías deben crecer y desarrollarse. Ello requiere estabilidad macroeconómica, y también un cambio estructural que garantice que las nuevas inversiones inducen un crecimiento de base amplia. En la mayoría de los países en desarrollo, donde la economía rural constituye una parte importante de la economía en general, esto significa que el crecimiento debe incluir y sumar al sector rural y, con mucha frecuencia, al sector agrícola. Unos índices altos de crecimiento del sector agrícola requieren considerables esfuerzos estratégicos (como se explicará en el próximo apartado) y una clara comprensión del diferente impacto en el crecimiento agrícola de los distintos tipos de inversión que efectúan los agentes del sector público y privado.

46. En su programa de labores (préstamos y donaciones para la investigación agrícola), el Fondo presta particular atención a la divulgación de tecnologías mejoradas y apropiadas entre los pequeños agricultores y microempresarios rurales; a los programas de inversión en bienes de capital que aumenten la producción por unidad de tierra y mano de obra, especialmente calorías de bajo costo; y a

la promoción de unas actividades rurales que supongan un uso intensivo de mano de obra y que mejoren la calidad o la eficiencia de los insumos utilizados en la producción, almacenamiento o elaboración de productos agrícolas.

47. El Fondo, teniendo debidamente en cuenta sus criterios respecto a los países y el principio de viabilidad económica de los proyectos, concede atención especial a las siguientes actividades:

- i) las que den por resultado aumentos significativos de la producción de cereales y otros alimentos básicos, comprendidos los productos pecuarios y pesqueros destinados al consumo humano directo en el país productor;
- ii) las que aporten mayores beneficios a los pequeños agricultores y trabajadores sin tierra. El FIDA, normalmente, no financiará proyectos y programas cuyo impacto general sobre la distribución de las rentas sea negativo, es decir aquéllos que no aseguren proporcionalmente mayores beneficios a los grupos más pobres de la población con respecto a los demás grupos;
- iii) las que provoquen un flujo mayor de recursos nacionales hacia la agricultura y mejoren la capacidad del país para organizar el sector rural y movilizar a la población campesina; y
- iv) las que promuevan el comercio local y exterior de alimentos u otras formas de cooperación económica entre los países en desarrollo en lo que respecta a la producción alimentaria.

C. Trabajo en asociación con otros interlocutores

48. El trabajo en asociación con otros interlocutores es una estrategia que permite al FIDA una difusión más efectiva de su marco estratégico, garantizar el impacto del programa y cumplir su función catalizadora. El Fondo recurre en su trabajo a las asociaciones de tres maneras: participación en procesos de coordinación de un grupo muy amplio de interesados directos; asociaciones programáticas con otros agentes del desarrollo rural; y cofinanciación de proyectos y programas.

49. **Procesos de coordinación de un grupo muy amplio de interesados directos.** En los últimos años se han introducido tres instrumentos de coordinación: los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), los Marcos Integrales de Desarrollo (MID), y los DELP. Los MANUD son instrumentos internos que utilizan las Naciones Unidas para planificar y coordinar el apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los gobiernos miembros para el seguimiento de las conferencias mundiales donde se han definido los objetivos en materia de desarrollo internacional, todo ello bajo el principio integrador del derecho al desarrollo. Los MID han sido concebidos por el Banco Mundial como un proceso llevado a cabo por el gobierno de un país para articular un marco integral (que abarque todos los sectores de la vida humana) de desarrollo. El tercer proceso, quizás más importante, el de los DELP, ha sido concebido en años recientes como un proceso de identificación nacional, administrado por el gobierno para elaborar y ejecutar una estrategia de reducción de la pobreza.

50. El mecanismo de los DELP está madurando rápidamente (tanto en términos cuantitativos como cualitativos): 32 países cuentan con DELP provisionales aprobados por el Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional (FMI), seis países ya tienen DELP completos; y más de 15 países están preparando DELP provisionales. Como cabría esperar, la materialización del concepto de DELP se ha visto favorecida por el vínculo establecido entre los DELP y el acceso a recursos: la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME, los recursos del Servicio para el crecimiento y para la lucha contra la pobreza del FMI, los créditos de apoyo para la reducción de la pobreza del Banco Mundial y las Donaciones de apoyo para la reducción de la pobreza de la UE.



51. Al FIDA le interesan las asociaciones con un grupo muy amplio de interesados directos que presten apoyo a procesos en los que estén interesados los gobiernos, y desea apoyar iniciativas de este tipo. No obstante, debido a sus escasos recursos (humanos y financieros) y a las dificultades prácticas con que tropieza para participar en procesos a más largo plazo en los países, ha tenido que programar su participación por orden de prioridades. Conceptualmente, el FIDA considera que los procesos de los MANUD, MID y DELP se refuerzan mutuamente: i) los MANUD, sustentados por los MID, fijan los objetivos estratégicos del sistema de las Naciones Unidas; ii) los MID definen un marco holístico a más largo plazo para el desarrollo de un país; y iii) los DELP determinan la estrategia específica a corto y medio plazo para reducir la pobreza, vinculando las prioridades con los recursos disponibles. Los tres procesos son claramente complementarios, y los MID son el proceso central de todos ellos.

52. Si bien el FIDA está comprometido con los tres procesos, por razones de principio y de eficiencia el reto sigue siendo garantizar la movilización y asignación de los recursos necesarios, no sólo para ayudar al desarrollo de estos procesos, sino también para sostenerlos a más largo plazo. Por lo tanto, desde el punto de vista estratégico, la participación del FIDA en los DELP constituye una prioridad.

53. Además de estos marcos mundiales de asociación con un grupo muy amplio de interesados directos, se están preparando otras formas de asociación más específica. Un ejemplo es la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, una iniciativa particularmente importante tomada el año pasado por los Presidentes de Argelia, Egipto, Nigeria, Senegal y Sudáfrica. El FIDA apoyará activamente esta Nueva Alianza y, en particular, los programas resultantes.

54. **Asociaciones basadas en los programas.** El Fondo aprovecha diversas oportunidades para establecer asociaciones estratégicas. El trabajo de preparación de una estrategia nacional, dirigido por el Estado Miembro prestatario, sirve de marco para compartir experiencias y visiones sobre el camino a seguir, y para crear plataformas de cooperación con otros financiadores del desarrollo. La planificación y el seguimiento participativos de los proyectos sitúan a los clientes finales –la población rural pobre– y a sus organizaciones en el centro de la cooperación. La participación de las ONG en los proyectos de inversión amplía el frente estratégico a la sociedad civil y garantiza un intercambio de conocimientos más vasto y una participación más elevada. Los investigadores y los centros de investigación, financiados con donaciones de asistencia técnica, desarrollan y difunden conocimientos técnicos y de gestión entre la población rural pobre. Y cuando se consigue abarcar en la alianza al sector privado, la prestación de servicios se vuelve comercial y sostenible. Los resultados de esa asociación son la coherencia de los enfoques políticos; la acción coordinada y el uso óptimo de los escasos recursos locales; y, en algunos casos, la movilización de recursos adicionales mediante la cofinanciación. En el recuadro 6 figuran algunas experiencias regionales específicas que ilustran estos casos. La cuestión clave es: ¿cómo puede el Fondo ampliar continuamente el alcance de tales iniciativas de establecimiento de asociaciones estratégicas?

Recuadro 6: Experiencias regionales

La División de África occidental y central colabora con el Banco Mundial en trabajos de estrategia sectorial en las siguientes esferas: aumento de la capacidad de las organizaciones rurales de base; gestión descentralizada del desarrollo productivo, de la comercialización y de la infraestructura social; y desarrollo de sistemas financieros rurales. La atención inicial se centra en Guinea y en Ghana, y ulteriormente en Burkina Faso, Chad, Gambia, Malí y Senegal, y el objetivo es realizar operaciones conjuntas.

La División de África meridional está aunando sus esfuerzos con los del Banco Mundial y la UE para establecer un “eje” central en Harare, que consolide los “radios”: la capacidad local de desarrollo rural, y el diseño de políticas y programas.

La División de América Latina y el Caribe está experimentando un modelo basado en el sector privado para la prestación de servicios de apoyo al productor en proyectos de inversión financiados por el FIDA.



55. Las divisiones regionales celebran reuniones periódicas con sus asociados estratégicos “externos”, tanto sobre el terreno como en la sede (por ejemplo, reuniones entre las dos divisiones de África y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)); y en algunos casos este proceso de diálogo ha sido “formalizado” mediante reuniones anuales con un programa mundial (regional) (por ejemplo, la reunión anual entre la División de África occidental y la Cooperación francesa). Esto ha generado un considerable intercambio de experiencias y perspectivas políticas. En algunos casos, también ha generado cofinanciación, aunque éste no es el objetivo directo ni el único de las asociaciones estratégicas.

56. La asociación con donantes bilaterales va más allá de la cofinanciación e incluye la entrega por determinados donantes de fondos fiduciarios programáticos para realizar estudios y exámenes. Irlanda, Italia, el Japón, Noruega y Suiza colaboraron con el FIDA en una serie de programas dedicados a la incorporación de los aspectos de género, las microempresas, la investigación y el aumento de la capacidad local, mediante el suministro de fondos fiduciarios. Se están desplegando esfuerzos para desarrollar fondos fiduciarios programáticos plurianuales que apoyen las actividades de gestión de conocimientos, de promoción de políticas y de intensificación del impacto en esferas seleccionadas del programa que tienen relación con el marco estratégico.

57. El FIDA también presta especial atención a sus asociaciones con otras IFI, que pueden ser no solo cofinanciadores o instituciones cooperantes sino también asociados en la gestión de conocimientos y el diálogo sobre políticas con los gobiernos, y posibles difusores de innovaciones de probada eficacia. En este sentido, la colaboración con el Banco Mundial adquirió en 2001 una nueva orientación. Con la Iniciativa de colaboración rural Banco Mundial/FIDA, ambas instituciones han sentado las bases para una serie de actividades conjuntas, que van desde la cofinanciación específica para un país, pasando por el apoyo a la preparación de DELP y estudios temáticos y la promoción mundial del desarrollo rural.

58. La cooperación con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) también está en pleno vigor. En diversos países, el FIDA ha iniciado actividades conjuntas con estos organismos para aumentar la seguridad alimentaria de las familias en las zonas rurales marginadas, con especial atención a los grupos-objetivo vulnerables. En la Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo de Monterrey, el FIDA, la FAO y el PMA, junto con el Banco Mundial, organizaron una mesa redonda sobre el tema: Reducir la pobreza y el hambre: el papel fundamental del desarrollo rural; alimentación y agricultura.

59. El FIDA hospeda a la Coalición Popular para Erradicar el Hambre y la Pobreza y al Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD), y ello obedece a la misma preocupación de que el Fondo ha de ser el asociado principal en las alianzas estratégicas basadas en el conocimiento, en esferas donde tiene una ventaja comparativa.

60. **Cofinanciación.** El establecimiento de asociaciones estratégicas tiene para el Fondo objetivos mucho más amplios que la cofinanciación, que consisten en intercambiar conocimientos y adoptar estrategias complementarias, como se ha descrito anteriormente. Pero la cofinanciación es estratégicamente importante para que el FIDA multiplique sus recursos; y por consiguiente se considera un resultado tangible de una asociación satisfactoria. El FIDA es plenamente consciente de la escasez de sus recursos, especialmente cuando se comparan con la magnitud y la gravedad de la pobreza rural. Por ello, ha elaborado un conjunto detallado de objetivos para la estrategia de cofinanciación (véase el recuadro 7).

Recuadro 7: Objetivos de la estrategia de cofinanciación del FIDA

- Las preocupaciones comunes de los diferentes enfoques y procedimientos de cofinanciación son el aumento de la cobertura de los proyectos; la utilización como palanca de los recursos de otras instituciones y, por tanto, implícitamente de sus estrategias y políticas; y la sostenibilidad de los proyectos sin el FIDA.
- Los objetivos estratégicos específicos de estos distintos planteamientos y procedimientos son:
 - i) cofinanciación de proyectos iniciados por el FIDA: movilización de recursos adicionales en apoyo de los enfoques innovadores desarrollados por el FIDA;
 - ii) cofinanciación de proyectos iniciados por otras IFI: colaboración con otras IFI en proyectos iniciados por ellas y, en ese proceso, influir en el diseño de sus proyectos y reducir los costos de tramitación de programas del FIDA;
 - iii) cofinanciación conjunta: financiación simultánea y *pro rata* de todas las actividades del proyecto, para elaborar un proyecto plenamente conjunto;
 - iv) cofinanciación paralela por actividad o por zona: selección realizada por cada financiador de las actividades o zonas específicas que financiará con sus recursos, lo que permite que cada financiador busque su propia ventaja comparativa en un proyecto común; y
 - v) cofinanciación secuencial: financiación de la continuación de un proyecto por otro financiador externo una vez que el FIDA se ha retirado del mismo, garantizando así la continuación de las actividades del proyecto.
- La obtención de cofinanciación de diferentes agentes también tiene importancia estratégica:
 - i) la cofinanciación de otros asociados externos garantiza la utilización como palanca de sus recursos e influye en su estrategia de programación y en el marco normativo; y
 - ii) la cofinanciación de los gobiernos, beneficiarios y otros agentes locales contribuye a cimentar la sostenibilidad de un proyecto.

61. Los recursos del FIDA han movilizado, de hecho, una cofinanciación sustancial. De los USD 21 400 millones a que asciende la inversión total en los proyectos financiados por el FIDA desde su creación, el 34% fue aportado por esta Organización, el 36% se ha sufragado con financiación nacional y el 30% mediante cofinanciación. Estas cifras globales registran variaciones considerables según la división regional, como se indica en el cuadro 5.

Cuadro 5: Financiación desglosada por regiones – 1978-2001
(en millones de USD)

Región	FIDA	Porcentaje del costo de los proyectos	Cofinanciación	Porcentaje del costo de los proyectos	Aportación de los países	Porcentaje del costo de los proyectos	Costo de los proyectos
África occidental y central	1 284,6	38,4	1 268,8	37,9	794,9	23,7	3 348,3
África oriental y meridional	1 294,6	43,2	1 064,5	35,5	638,8	21,3	2 997,9
Asia y el Pacífico	2 383,2	31,9	1 897,6	25,4	3 183,0	42,6	7 463,8
América Latina y el Caribe	1 169,8	42,6	760,6	27,7	813,6	29,7	2 744,0
Cercano Oriente y África del Norte	1 203,4	25,0	1 418,1	29,5	2 191,5	45,5	4 813,0
Total	7 335,7	34,3	6 409,6	30,0	7 621,8	35,7	21 367,1

62. Durante el período 1978-2001, la cofinanciación total ascendió a USD 6 400 millones, de los cuales los donantes multilaterales aportaron USD 5 100 millones (80%) y los donantes bilaterales USD 1 100 millones (17%) (véase el cuadro 6). Las ONG contribuyeron con un total de USD 30,2 millones (0,5%). Las empresas privadas también aportaron financiación por valor de



USD 7,2 millones. Los recursos aportados por los gobiernos de los países, las instituciones financieras nacionales, los propios beneficiarios y otros ascendieron a un total de USD 7 600 millones. Los acuerdos de cofinanciación externa ascendieron en 2001 a USD 270,3 millones (incluidos USD 42,7 millones de cofinanciadores todavía por determinar).

Cuadro 6: Cofinanciación por cofinanciador y tipo de financiación
(en millones de USD)

Tipo de cofinanciador	Proyectos iniciados por instituciones cooperantes			Proyectos iniciados por el FIDA			Todos los proyectos					
	1978-2001	1998-2000	2001	1978-2001	1998-2000	2001	1978-2001		1998-2000		2001	
							% del total		% del total		% del total	
Bilateral	613,6	20,1	0,0	459,6	78,7	16,9	1 073,3	17	98,8	14	16,9	6
Multilateral	3 517,1	278,4	52,0	1 609,2	211,8	151,1	5 126,3	80	490,2	71	203,1	75
ONG	11,9	2,7	0,0	18,3	2,5	0,4	30,2	0	5,2	1	0,4	0
Sector privado	0,0	0,0	0,0	7,2	0,0	7,2	7,2	0	0,0	0	7,2	3
Por determinar	57,4	37,0	0,0	115,2	54,5	42,7	172,6	3	91,5	13	42,7	16
Total	4 200,1	338,2	52,0	2 209,5	347,6	218,3	6 409,6	100%	685,8	100%	270,3	100%

63. El mayor cofinanciador multilateral sigue siendo el Banco Mundial. Durante 2001, el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) también se convirtió en un importante asociado, particularmente en África oriental y meridional, y aportó casi la mitad de la cofinanciación total. El Banco Mundial también es el mayor cofinanciador en todas las regiones, excepto América Latina y el Caribe, donde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha proporcionado casi el 60% de la cofinanciación multilateral de la región.

64. En todas las regiones geográficas existe colaboración y cofinanciación con organismos bilaterales. Alemania es el mayor cofinanciador bilateral, en particular en la región de Asia y el Pacífico, y en el Cercano Oriente y África del Norte. Francia es responsable de casi la mitad de la cofinanciación bilateral en África occidental y central; Bélgica ha aportado más del 30% de la cofinanciación bilateral en África oriental y meridional, y los Países Bajos y Venezuela han aportado cada uno más del 40% de la cofinanciación bilateral en América Latina y el Caribe. De 1998 a 2000, la colaboración con el Reino Unido experimentó un considerable aumento gracias a su cofinanciación de dos proyectos en la India y un programa en Malawi.

65. Los resultados del FIDA en la esfera de la cofinanciación son mejores unos años que otros, y con unos asociados que con otros. La cofinanciación no es todavía un punto sistemáticamente fuerte en sus esfuerzos de establecimiento de asociaciones estratégicas, y el Fondo debe continuar aprendiendo y trabajando para mejorar su estrategia de cofinanciación.

D. Inversión estratégica en el desarrollo agrícola para aumentar la productividad

66. Los pilares de una estrategia de desarrollo agrícola (descritos con más detalle en el apéndice V) son los siguientes:

Diversidad de la agricultura. En muchos países en desarrollo, la agricultura está en transición desde un planteamiento basado en la producción de subsistencia y el control del gobierno a una agricultura moderna, bien integrada en los mercados y con acceso a tecnología moderna. No obstante, el sector agrícola está compuesto por una diversidad de agricultores que se encuentran en diferentes etapas del proceso de transición y con diferentes necesidades en materia de ayuda pública. Entre ellos cabe citar: las explotaciones comerciales; las pequeñas explotaciones



familiares; las explotaciones orientadas hacia la subsistencia, muchas de ellas administradas por mujeres; y los agricultores a tiempo parcial, en su mayoría mujeres.

Motores del futuro desarrollo agrícola. La experiencia en materia de desarrollo ha revelado que la agricultura es un importante motor del crecimiento en los países pobres. El principal medio para conseguir el crecimiento agrícola ha sido la aportación pública de sistemas de riego y nuevas tecnologías. No obstante, la mundialización, los cambios de los mercados, la tecnología y el papel cambiante del sector privado son nuevos factores que impulsan el crecimiento agrícola.

- i) El transporte y el comercio figuran entre los motores más importantes de la economía rural.
- ii) La inversión pública en investigación agrícola es un factor fundamental del crecimiento de la productividad.
- iii) La biotecnología abre nuevas oportunidades de crecimiento agrícola, pero debe utilizarse teniendo presentes consideraciones de seguridad, aceptabilidad social y armonía con la biodiversidad.
- iv) El rápido crecimiento de la demanda de productos de gran valor es una nueva fuente de crecimiento rural.
- v) Los empresarios privados desempeñan un importante papel en la generación de crecimiento rural y creación de empleo mediante el desarrollo de canales de comercialización y la aportación de insumos modernos. Las industrias rurales desempeñan un importante papel en el desarrollo económico y la reducción de la pobreza. Los agricultores, comerciantes, artesanos y trabajadores sin tierra pueden convertirse en empresarios rurales si existe un desarrollo adecuado de las infraestructuras y las instituciones. Debe conseguirse que las pequeñas empresas rurales puedan competir en igualdad de condiciones.
- vi) La tecnología de la información y las comunicaciones permite obtener información sobre mercados y precios, empleo, tecnologías de producción, epidemias, derechos jurídicos y servicios sociales; reduce la incertidumbre y permite una mejor gestión de los riesgos; y pone en contacto a los productores con los mercados.
- vii) La mayor participación de los trabajadores rurales en actividades generadoras de ingresos contribuye al crecimiento rural y a la reducción de la pobreza. También contribuyen a ello la mayor movilidad gracias al transporte, la información, la reglamentación del mercado laboral y la capacitación.

Aumento de la productividad agrícola. Entre las futuras medidas necesarias para aumentar la productividad agrícola se cuentan:

- i) La definición del papel del sector público: la intervención pública en la economía rural ha sido con frecuencia improductiva y los programas del sector público ineficientes. Las futuras inversiones tendrán que orientarse más cuidadosamente para que aporten bienes y servicios públicos, por oposición a los privados.
- ii) El fortalecimiento de la capacidad institucional: la productividad agrícola no sólo depende de las tecnologías, sino también de las instituciones. Es preciso dar más importancia a los apoyos a más largo plazo a los sistemas de información y conocimientos agrícolas diversificados institucionalmente.
- iii) Asociaciones entre el sector público y el privado: las asociaciones entre el sector público y el privado son necesarias para un desarrollo eficaz. El sector público establece el programa y proporciona un marco normativo, pero la eficiencia y la eficacia de la ejecución aumentan incorporando instituciones del sector privado (ONG, proveedores privados de insumos, industrias agroalimentarias y organizaciones de productores).



- iv) La participación de los usuarios y el fortalecimiento de las capacidades locales: las estrategias de descentralización pueden mejorar la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad de las inversiones. Las organizaciones de productores rurales y comunitarias (especialmente de mujeres) deberían intervenir en la formulación de políticas y en la prestación de servicios.
- v) La mejora de la base técnica: el acceso a las tecnologías más avanzadas requiere que la investigación y la extensión establezcan vínculos entre los sistemas internacionales y nacionales de investigación, y el sector privado.
- vi) Acuerdos flexibles y participación efectiva de los usuarios para responder a las necesidades e iniciativas locales. Unos mecanismos demasiado rígidos serían contraproducentes.
- vii) El reconocimiento de las necesidades y oportunidades no agrícolas: las pequeñas explotaciones no siempre son viables, y la focalización de los programas agrícolas ha sido siempre demasiado específica. Las inversiones tienen que orientarse hacia las necesidades más amplias de subsistencia de la población rural y facilitar que los agricultores abandonen la agricultura cuando sea deseable.
- viii) Mejores sistemas de seguimiento y evaluación.

E. Defensa de una transformación institucional favorable a los grupos pobres

67. **Avances de la reforma política.** En el pasado decenio se han producido en todo el mundo en desarrollo muchos avances en cuestiones políticas e institucionales:

- i) Se han liberalizado más los mercados internos de insumos y productos de muchos países.
- ii) Se ha establecido un marco para la reducción de las intervenciones en el comercio agrícola internacional, pero todavía falta mucho para concluir la labor de liberalización. Los países en desarrollo también deben liberalizar sus propias políticas comerciales, y promover el comercio regional.
- iii) Se han reducido los programas de crédito subvencionados.
- iv) Ha mejorado el funcionamiento de los mercados de tierras.

68. Pese a los progresos logrados, aún no se ha concluido la realización del programa de reforma política. Algunos países son lentos, unas reformas son políticamente difíciles y otras son técnicamente complicadas. Los gobiernos siguen evaluando sus políticas desde el punto de vista del impacto que tienen en la agricultura, y todavía no se han centrado en la pobreza rural como cuestión estratégica. De este modo, incluso gobiernos favorables a la reforma pueden adoptar medidas políticas que fomenten el crecimiento agrícola, pero que no sean tan propicias para la reducción de la pobreza rural. Por consiguiente, una de las prioridades esenciales del marco estratégico es la continuación de reformas políticas e institucionales para crear un entorno político favorable a los grupos pobres, como se pidió en el Consenso de Monterrey.

69. **Programa normativo del marco estratégico.** La experiencia indica que un marco institucional y de política macroeconómica general adecuado es esencial para el crecimiento y para la reducción de la pobreza, así como para el éxito de las actividades de desarrollo en el sector rural. Es necesario completar el programa de reforma política tradicional y abordar, teniendo en cuenta las cuestiones de género, nuevas cuestiones de política (véanse los detalles en el apéndice 6). En particular, se necesita:

- i) Promoción de la liberalización del comercio y del proceso que está llevando a cabo en la Organización Mundial del Comercio (OMC) respecto a cuestiones como la reducción de los aranceles y el acceso a los mercados, principalmente mediante asociaciones de defensa de esas ideas.



- ii) Más reformas políticas internas. El programa de liberalización exige nuevas reformas significativas en las políticas rurales y agrícolas internas de los países en desarrollo. Tres cuestiones políticas decisivas son comunes a muchos países en desarrollo: i) la revisión de las políticas para mantener bajos los precios de los alimentos, a la vez que se facilitan redes de protección social; ii) la promoción de mercados eficaces y la privatización de los organismos paraestatales; y iii) la fijación de precios para el agua, para que su utilización sea más eficiente.
- iii) Establecimiento de un marco institucional eficiente. Unas instituciones públicas adecuadas se caracterizan por su transparencia, responsabilidad, capacidad de respuesta a los clientes, métodos de verificación y control, enfoques participativos y preocupación por los intereses de los menos favorecidos.
- iv) Descentralización. Los gobiernos deben crear sistemas descentralizados, y definir y adoptar medidas para que la descentralización sea una reforma eficaz del sistema de gestión pública, y con este fin: mejorar la capacidad administrativa; transferir responsabilidades y competencias; fomentar la responsabilización; y obtener economías de escala en determinadas funciones gubernamentales. El papel de la población rural pobre, especialmente de las mujeres rurales, y de sus organizaciones en la planificación y ejecución de un régimen de gobierno descentralizado y del desarrollo es una de las preocupaciones básicas del FIDA.
- v) Promoción del desarrollo de los servicios financieros rurales. Unos servicios financieros eficientes y eficaces en función de los costos son un elemento esencial para crear un entorno favorable a la actividad empresarial. Las familias necesitan tener acceso a sistemas de ahorro y a mecanismos de seguros fiables, y los empresarios rurales necesitan tener acceso a una gama de productos crediticios para aprovechar las oportunidades del mercado y de inversión. Muchos programas de microcrédito contienen algún elemento de subvención pública, pero el hecho de que atiendan a clientes pobres que carecen de otros servicios financieros oficiales puede justificar que se les preste apoyo en el contexto de la reducción de la pobreza. Una estrategia de asistencia secuencial a un sistema de financiación rural se divide en tres fases. La primera fase se centra en las políticas macroeconómicas y en el marco jurídico y regulador. La segunda abarca actividades de fortalecimiento institucional (como la capacitación, la asistencia técnica y la elaboración de procedimientos y sistemas), con la utilización de instrumentos distintos de los préstamos, como las donaciones. La tercera comprende enfoques innovadores del ahorro, con líneas de crédito únicamente para las instituciones competentes cuando existen problemas de liquidez.
- vi) Reforma agraria en los países con una distribución injusta de la tierra. Algunos países tienen un modelo sumamente desigual de distribución de la propiedad de la tierra. Una distribución de la tierra más equitativa puede generar mayor armonía social, productividad y reducción de la pobreza. Recientemente, la reforma agraria se ha convertido en una cuestión importante en muchos países, donde los gobiernos están buscando modelos eficaces en función de los costos para resolver esta cuestión sin socavar la seguridad de los derechos de propiedad. Varios países han estado experimentando programas de reforma agraria administrados por las comunidades, que a menudo se califican como “programas con asistencia del mercado”. En el marco de tales programas, grupos de campesinos sin tierra negocian directamente con personas interesadas en vender tierras y después, con ayudas al crédito e inversiones de seguimiento en infraestructura por parte del estado, proceden a crear una estructura de pequeñas explotaciones agrícolas con el respaldo de unas organizaciones comunitarias sólidas.



- vii) Transformación del sector agrícola de las economías en transición. La sustitución de las economías de planificación centralizada por sistemas orientados al mercado ha tenido un resultado desigual en el sector rural. Varios países han hecho grandes avances en la liberalización de los mercados nacionales de insumos y productos, y en la facilitación del desplazamiento de una estructura agraria donde predominaban colectivos, comunidades y fincas estatales ineficientes, para dar paso a una estructura heterogénea compuesta por explotaciones familiares, sociedades y cooperativas más pequeñas y eficientes. Sin embargo, el proceso de transformación de la estructura agraria dista mucho de haber concluido en numerosos países. Algunas de las tierras más fértiles del mundo se encuentran en países donde todavía no se ha reformado la agricultura para que rinda a su máximo potencial productivo. También es necesario abordar la cuestión de la pérdida de los mercados tradicionales y la dificultad para acceder a nuevos mercados.

70. **Enfoque pragmático del diálogo para lograr un cambio institucional.** Los programas de reforma política e institucional son complejos, y puede que los progresos sean lentos. Se tiende a sobreestimar la capacidad del gobierno para completar reformas. Para el éxito es esencial que se identifiquen de forma selectiva los principales objetivos de la transformación política y su correcto orden secuencial y que se creen además asociaciones con organizaciones más orientadas hacia la política. Es fundamental a la hora de definir y planificar la ejecución del programa de cambio institucional que haya un sentimiento de identificación nacional con el mismo.

F. Apoyo a la sostenibilidad de la deuda de los países pobres muy endeudados

71. El FIDA participa plenamente en la Iniciativa para la reducción de la deuda con un costo total previsto, en términos nominales, de USD 440 millones, de los que USD 107 millones puede que venzan durante el período correspondiente a la Sexta Reposición, período de máxima incidencia de la Iniciativa⁵. Se prevé que la Iniciativa dote a 37 países de bajos ingresos de una estrategia sostenible de retirada de una deuda incontrolable. Hasta el momento, 24 países cumplen los requisitos para beneficiarse de las disposiciones de alivio de la deuda, y muchos de los restantes países están afectados por conflictos y/o tienen grandes atrasos en el pago de la deuda, lo que puede demorar su cumplimiento de los requisitos para beneficiarse de la Iniciativa.

72. El apoyo a la sostenibilidad de la deuda de los PPME depende de una serie de factores (véase una lista más completa en el apéndice VII), de los cuales los más relevantes para el FIDA son:

- i) la ejecución de políticas económicas acertadas que establezcan un entorno propicio para el crecimiento y la reducción de la pobreza;
- ii) la estabilidad política, la paz y la prevención de conflictos;
- iii) instituciones normativas que funcionen razonablemente bien y sean fiables, que lleven a la aparición y aplicación de políticas adecuadas y pongan de manifiesto la importancia de un buen gobierno y de la responsabilidad y transparencia del sector público;
- iv) la ejecución de sólidos programas de reducción de la pobreza, incluida la mitigación de las consecuencias de los desastres naturales o de amenazas para la salud como la epidemia del VIH/SIDA;
- v) la mitigación de las políticas proteccionistas que restringen el acceso a los mercados de exportación;
- vi) la ampliación y diversificación de la base limitada de producción y exportación de los PPME, que dependen en gran medida de unos cuantos productos primarios, lo que los hace especialmente vulnerables a las crisis de las relaciones de intercambio y externas (es necesario que crezcan las exportaciones para mejorar la capacidad de realizar pagos externos de los PPME, y la diversificación agrícola forma parte de esta estrategia); y

⁵ El documento EB 2002/75/R.14 contiene información actualizada.



- vii) la aportación de recursos financieros adicionales en condiciones muy favorables. La necesidad de financiación adicional para el desarrollo constituye un principio fundamental de la Iniciativa para la reducción de la deuda, además del alivio que aporta ésta.

73. Muchas de estas cuestiones revisten importancia estratégica para el FIDA, y sólo su participación en el proceso de preparación de los DELP (planificación y ejecución), que resulta en una sinergia entre los DELP y los COSOP y en una integración de las operaciones del FIDA en los programas de reducción de la pobreza, garantizará que el FIDA contribuya a hacer frente a los desafíos planteados.

74. Para afrontar estos desafíos de manera eficiente es necesario mejorar el proceso de preparación de los DELP con el fin de abordar las siguientes cuestiones:

- i) Es necesario encontrar un equilibrio entre la rapidez y la calidad.
- ii) Se debe prestar más atención a la creación de capacidad institucional para que las organizaciones de la sociedad civil mantengan su papel.
- iii) No ha quedado reflejado adecuadamente en muchos DELP el papel fundamental del desarrollo agrícola en la reducción de la pobreza.
- iv) No está reflejado adecuadamente el programa de transformación política, institucional y organizativo.
- v) Los DELP se centran principalmente en la ejecución a medio plazo y no lo suficiente en la ejecución a más largo plazo.
- vi) Los DELP no articulan adecuadamente planes para contingencias, por si se produjera una disminución del crecimiento o de la recaudación.
- vii) Es preciso asegurar que el seguimiento de la Iniciativa para la reducción de la deuda no socave en general las mejoras en el control del gasto público.
- viii) Se requiere un trabajo específico de identificación de unos objetivos tangibles de reducción de la pobreza de cuyo cumplimiento los gobiernos deberían aceptar responsabilizarse.

75. Teniendo en cuenta la necesidad de mejorar aún más el proceso de preparación de los DELP, el FIDA está organizando su apoyo a unos 15 procesos de preparación de DELP: apoyando procesos participativos de planificación y actualización de los DELP; proporcionando asistencia a la ejecución efectiva de los DELP y a su seguimiento participativo; definiendo y prosiguiendo el programa de desarrollo agrícola; ayudando a los grupos pobres a articular y cumplir sus requisitos normativos y orgánicos; e institucionalizando el proceso de preparación de los DELP. La asociación con las administraciones (centrales y locales), y con otros agentes en la esfera del desarrollo rural (especialmente las IFI) es una preocupación fundamental.

G. Desempeño de una función catalizadora más allá del nivel nacional

76. Se conseguirá más rápidamente dar a los pobres la oportunidad de salir de la pobreza si éstos gozan de un **entorno regional y mundial favorable**. Las respuestas de alcance local y comunitario a la pobreza serán más eficaces si el contexto mundial es más propicio. En la actualidad, los campesinos pobres no pueden ejercer una influencia directa o decisiva en este ámbito. Por lo tanto, el FIDA debe promover sus intereses en tal sentido. Estas actividades de promoción, encaminadas a influir en las políticas, se centrarán en cuestiones de importancia básica que se determinarán gracias a la colaboración con los campesinos pobres sobre el terreno y tendrán dos vertientes:



- i) elaborar y transmitir los conocimientos acumulados gracias a la experiencia adquirida en la aplicación de los programas en los países; y
- ii) tratar de influir en las políticas regionales e internacionales que determinan las opciones de desarrollo rural.

IV. ALCANCE DEL PROGRAMA DE LABORES

77. Se ha apuntado que el FIDA necesita un programa de labores con una masa crítica de recursos. Por debajo de determinado nivel de recursos el impacto del programa en la población pobre sería limitado, y su impacto en las instituciones y políticas sería tan local y específico que supondría una grave limitación de la función catalizadora del FIDA. Tomando como referencia el actual nivel básico aproximado de USD 440 millones nominales por año, las partes directamente interesadas del FIDA han considerado que el nivel crítico ha de situarse en USD 450 millones a precios de 1996, o USD 520 millones, aproximadamente, a precios actuales.

78. La dotación media de un programa anual de préstamos del FIDA en los tres últimos años (la duración de un período de reposición) asciende a USD 415 millones, y con este importe se han financiado unos costos medios anuales de proyectos de USD 922 millones, lo que implica un factor de multiplicación del 122%. Con estos recursos, el FIDA financió una media de 27 proyectos por año, con unos 10 millones de beneficiarios anuales. Esto permitió al FIDA actuar en 60 países distintos en un período de tres años, con un total de 82 proyectos. También significa que el FIDA, como media, beneficia cada seis años a gran parte de los 118 países abarcados por sus operaciones. Aplicando los mismos coeficientes estructurales de los programas y partiendo de la actual cuantía media de los préstamos, aproximadamente USD 15 millones, un programa anual de préstamos de USD 520 millones permitiría financiar costos de proyectos por un monto total de USD 1 200 millones, aproximadamente. Se financiarían entre 30 y 34 proyectos por año, que beneficiarían a unos 13 millones de personas anualmente. En consecuencia, con un programa de préstamos de USD 520 millones, el FIDA podría reforzar su función catalizadora y llegar a un número considerablemente mayor de beneficiarios. Por otra parte, la mayor frecuencia de préstamos a sus diferentes Estados Miembros prestatarios redundaría en una mayor continuidad en el diálogo sobre políticas y en una influencia más estructurada en las asociaciones.

79. Los países cuyo producto nacional bruto (PNB) per cápita es de USD 805 o menos (a precios de 1992) reciben préstamos en condiciones muy favorables. Los países cuyo PNB per cápita va de USD 806 a USD 1 305 reciben préstamos del FIDA en condiciones intermedias y los países cuyo PNB per cápita es de USD 1 306 o más reciben préstamos en condiciones ordinarias. De los países prestatarios del FIDA, unos 14 reciben préstamos en condiciones intermedias y 30 en condiciones ordinarias. Se trata principalmente de países de América Latina, el Cercano Oriente y África del Norte; de unos cuantos países de Asia y unos pocos de África. El marco normativo flexible del Fondo en materia de asignación de recursos reserva dos tercios de su programa a los préstamos en condiciones muy favorables, y deja aproximadamente un tercio para los préstamos en condiciones intermedias y ordinarias. El FIDA seguirá centrándose principalmente en los prestatarios que reciben préstamos en condiciones muy favorables (con un objetivo del 67%); pero, debido al papel de la agricultura, los niveles de pobreza y el potencial de generación de conocimientos de estas economías, el FIDA también debe mantener su actividad en los Estados Miembros que reciben préstamos en condiciones intermedias u ordinarias.

A. Nivel básico del programa de labores

80. Si el programa de labores del FIDA, durante el período de la Sexta Reposición, estuviera dotado con USD 520 millones, se trataría de alcanzar los objetivos del marco estratégico dentro del marco normativo, estratégico y sectorial descrito anteriormente; y se haría primándose una serie de importantes puntos programáticos específicos para las regiones.

81. El Fondo podría satisfacer las necesidades básicas de desarrollo comunitario y rehabilitación a largo plazo en regiones vulnerables, como Centroamérica, las tierras altas de Asia y el África subsahariana, en especial el Sahel. En efecto, el Fondo colmaría en gran medida la ‘brecha’ en materia de inversiones y desarrollo de los conocimientos que ha aumentado a medida que otros donantes han ido reduciendo sus compromisos en relación con los sectores agrícola y rural. Además, aumentaría los niveles de inversión en países en los que la inversión en actividades de desarrollo ha tenido buenos resultados en la reducción de la pobreza (por ejemplo, en Mozambique y Uganda).

82. Más concretamente, el Fondo consolidaría los progresos realizados en relación con sectores y enfoques que, como es sabido, tienen un impacto duradero en la reducción de la pobreza (la financiación y comercialización rurales, y los diseños de programas que tienen en cuenta las cuestiones de género) y, al mismo tiempo, abordaría seriamente otras importantes cuestiones estructurales, como las relativas a la reforma agraria y la ordenación de los recursos naturales. Los progresos logrados en una esfera son firmes puntos de apoyo para avanzar en otras: por ejemplo, la experiencia acumulada en la esfera de la financiación y comercialización rurales ayuda a definir en forma concreta y coherente los parámetros de la reforma agraria; y la organización comunitaria es una base de lanzamiento para una ordenación sostenible de los recursos naturales.

83. **África.** El Fondo ofrecería unas actividades significativas de continuación de los proyectos de financiación y comercialización rurales, es decir, iría más allá de las instituciones localizadas de microfinanciación para crear organizaciones coordinadoras y vínculos con el sector bancario comercial al amparo de una legislación habilitante. Además, sostendría unas inversiones sólidas en la gestión de los recursos naturales de las zonas más vulnerables y comenzaría a ocuparse de las cuestiones incipientes decisivas a que se enfrenta el África rural –la reforma agraria– especialmente en el África meridional. El marco normativo e institucional de muchos países africanos ha mejorado. Se abre ahora una oportunidad para aplicar enfoques nuevos y más duraderos al desarrollo de las pequeñas explotaciones. Si no se presta asistencia a los gobiernos para aplicar nuevos enfoques, esa oportunidad puede desaparecer. Los gobiernos se dirigen cada vez más al FIDA para que los ayude a transformar las políticas en realidades. El FIDA financiaría programas destinados a establecer un marco institucional a todos los niveles para poder cambiar con confianza, con la firme expectativa de que habrá suficientes recursos disponibles para hacer frente a las inevitables dificultades de la transición. Como se solicitó, el FIDA también puede participar en programas que hagan frente a los problemas del VIH/SIDA y la pobreza rural. Específicamente en el África occidental, el Fondo también reanudaría los préstamos a los países que no han tomado empréstitos durante mucho tiempo, especialmente a los países que salen de un conflicto. La Nueva Alianza para el Desarrollo de África está brindando a la comunidad de desarrollo una importante oportunidad para el establecimiento de asociaciones en torno a estos retos del desarrollo.

84. **América Latina y el Caribe.** Las dificultades para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe se han visto exacerbadas por tres catástrofes: *El Niño*, el huracán Mitch y los efectos de las crisis financieras. Es evidente que las necesidades de recursos de la región son mucho mayores que los recursos disponibles, dados los efectos a largo plazo de las catástrofes naturales: la inversión del progreso económico en muchos países de América Central y de la región andina, y los estragos sufridos por la infraestructura agraria y los cultivos. El Fondo se ocuparía de la resolución a largo plazo de estas catástrofes; estaría en una posición adecuada para influir en las políticas y programas nacionales y regionales contra la pobreza; y también estaría en una buena posición para ayudar a

resolver los problemas desatendidos de las poblaciones indígenas. Un programa eficiente permitiría al FIDA establecer asociaciones bien asentadas con otros donantes internacionales basándose en una sólida estrategia de intervención a medio plazo en cada país.

85. **Asia y el Pacífico.** A pesar del impresionante crecimiento económico experimentado en los últimos 20 años, la región de Asia y el Pacífico todavía alberga a 950 millones de los 1 300 millones de personas que viven en situación de pobreza en el mundo. Por otra parte, se mida como se mida la gravedad de la pobreza (indicadores sociales y de salud), el panorama es sombrío.

86. Una importante lección extraída de crisis anteriores es que, para generar ingresos, es necesario concentrarse en la actividad agrícola de las zonas del interior, donde la agricultura de secano es decisiva para la supervivencia (aproximadamente 266 millones de hectáreas de tierras agrícolas son de secano en los países en desarrollo de Asia). Hoy en día también existen nuevas oportunidades para promover los sistemas de gestión comunitaria de los recursos en las zonas montañosas, donde es sabido que los habitantes de las tierras altas son eficientes auxiliares de la biodiversidad. En estas zonas, la concentración de la población pobre rural tiende a ser alta. El FIDA apoyaría los esfuerzos de reducción de la pobreza, tan importantes para la estabilidad social de los países asiáticos y la protección de sus recursos naturales y del medio ambiente mundial.

87. **Cercano Oriente, África del Norte y Europa oriental.** En el Cercano Oriente y África del Norte, el agua –para el consumo humano y animal, y para la agricultura– es cada día más escasa. El suelo de ecosistemas frágiles y de secano, sometido a una presión incesante, se está agotando y degradando. El FIDA ha proporcionado formación técnica especializada en esas zonas marginales y, si contara con más recursos, tendría más posibilidades de ayudar a los pobres de estas zonas a bregar con las duras limitaciones ambientales a que se enfrentan. El Fondo seguiría persiguiendo sus actuales objetivos de difundir técnicas participativas mejoradas de gestión de recursos, promover la autonomía de las comunidades pobres, reducir la dependencia del estado y disminuir la emigración.

88. En algunas zonas rurales de **Europa oriental y el Cáucaso**, la población se encuentra casi al borde de la desintegración social y el conflicto armado. Los proyectos del FIDA podrían contribuir a fomentar soluciones pacíficas y sostenibles para las dificultades económicas con que tropieza la población rural. En estas zonas, el FIDA contribuiría a frenar el crecimiento de la pobreza e impedir que se ensanche la brecha entre ricos y pobres. Los conocimientos técnicos y la asistencia del Fondo a los pequeños productores se utilizarían para demostrar que la transición de una economía de planificación centralizada a una economía de mercado puede traer como resultado la reducción de la pobreza rural y una distribución de los ingresos más equitativa, en lugar de simplemente una rápida acumulación de bienes entre la elite urbana.

B. Programa de labores amplio para poner en práctica el marco estratégico

89. El Plan de Acción y el PCE son instrumentos para hacer frente con mayor eficacia a desafíos que van más allá de la elaboración de programas para los países, pero que son parte integrante de la función catalizadora del FIDA: gestión del conocimiento, promoción de políticas y establecimiento de asociaciones mundiales. Será importante asignar recursos adecuados del programa a estas actividades para garantizar que el FIDA desempeñe también su papel innovador en estas esferas. Estas actividades completan adecuadamente el trabajo de elaboración de los programas de los países, dando lugar así a un programa de labores ampliado.



C. Diferencia cualitativa de un programa de labores ampliado

90. Ahora bien, si la dotación de recursos para el programa de labores fuese superior en un 15% al nivel de USD 450 millones a precios de 1996 (USD 520 millones a precios actuales), es decir, si ascendiese a USD 600 millones, los préstamos del FIDA permitirían financiar costos totales de proyectos por valor de USD 1 300 millones, aproximadamente. Podría financiar de cuatro a seis programas/proyectos más por año y sus operaciones beneficiarían a unos 15 millones de personas anualmente. Además, la ampliación del programa de préstamos tendría repercusiones importantes en los aspectos cualitativos del programa, con el consiguiente aumento de su impacto.

91. El FIDA también podría lograr algunas importantes diferencias cualitativas con respecto a la hipótesis básica de trabajo. El Fondo podría abordar de modo más adecuado las necesidades adicionales en materia de financiación en condiciones favorables de una serie de PPME que se han beneficiado de las disposiciones de alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para la reducción de la deuda; y podría prestar apoyo programático a un mayor número de los DELP basados en las actividades económicas de la población rural pobre. Cabe señalar que la propia Iniciativa para la reducción de la deuda aumenta indirectamente la demanda de recursos del FIDA mediante la reducción de los reflujos de fondos, salvo si se movilizan recursos externos adicionales.

92. Además, el FIDA podría abordar de modo más programático y amplio:

- i) las necesidades de los nuevos Estados Miembros que han ingresado en el Fondo desde 1994, sin que ello afecte a los préstamos concedidos a los Estados Miembros tradicionales;
- ii) las amplias necesidades en materia de desarrollo del vasto número de pueblos indígenas de Asia y América Latina, que sólo pueden satisfacerse esporádicamente con los actuales niveles básicos de programación;
- iii) las consecuencias en la pobreza rural de las crisis financieras contagiosas de Asia y América Latina; y
- iv) las necesidades en materia de desarrollo a más largo plazo de países que han salido de una crisis sociopolítica (por ejemplo en África) o de una catástrofe natural (como en América Central).

93. El FIDA también podría asumir un liderazgo sectorial más intenso en regiones clave (particularmente en África) y ampliar sus proyectos piloto orientados hacia la innovación para hacerlos extensivos a programas sectoriales y a más largo plazo con objetivos políticos de reducción de la pobreza. También podría movilizar cofinanciación adicional para estos programas en mayor escala, lo que también ayudaría al FIDA a invertir la tendencia a la baja de las inversiones de AOD destinadas al desarrollo agrario, y a actuar como catalizador del desarrollo agrícola de los pequeños productores.

V. CONCLUSIÓN: NECESIDADES DE RECURSOS

94. En el documento REPL.VI/2/R.3 se analizan las consecuencias de las distintas alternativas del programa sobre los recursos.



LISTA DE LOS DOCUMENTOS PERTINENTES QUE PUEDEN OBTENERSE PREVIA PETICIÓN

- **“Partnerships for Eradicating Rural Poverty” and the associated “IFAD V: Plan of Action (2000-2002)”**
(“Asociaciones para erradicar la pobreza rural” y el “Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA (2000-2002)”)
- **Progress Report on the IFAD V: Plan of Action (2000-2002)**
Document REPL.VI/1/R.3, dated 12 February 2002
(Informe sobre la aplicación del Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA (2000-2002)
Documento REPL.VI/1/R.3, de fecha 12 de febrero de 2002)
- **Regional Strategies**
(Estrategias regionales)
- **Rural Poverty Report 2001 – The Challenge of Ending Rural Poverty**
(Informe sobre la pobreza rural en el año 2001 – El desafío consistente en acabar con la pobreza rural)
- **Strategic Change Programme**
Programa de Cambio Estratégico
- **Strategic Framework for IFAD 2002-2006: Enabling the Rural Poor to Overcome their Poverty**
(Marco Estratégico del FIDA 2002-2006: dar a los campesinos pobres la oportunidad de salir de la pobreza)



LISTA DE APÉNDICES

- Appendix I The Millennium Development Goals
(Los objetivos de desarrollo del Milenio)
- Appendix II Summary of Plan of Action Measures Taken
(Resumen de las medidas adoptadas en virtud del Plan de Acción)
- Appendix III Regional Strategies: Challenges, Opportunities and Constraints
(Estrategias regionales: retos, oportunidades y limitaciones)
- Appendix IV Country Strategic Opportunities Paper (COSOP) Outline
(Descripción de los documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales)
- Appendix V Strategic Investment in Agricultural Development for Increased Productivity
(Inversión estratégica en el desarrollo agrícola para aumentar la productividad)
- Appendix VI Advocating Pro-Poor Institutional Transformation
(Promoción de la transformación institucional en favor de los pobres)
- Appendix VII Supporting the Debt Sustainability of Heavily Indebted Poor Countries
(Apoyo a la sostenibilidad de la deuda de los países pobres muy endeudados)

THE MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS

1. **The Millennium Development Goals.** In the course of the 1990s, a series of global conferences and summits defined programmes of action on a number of development challenges (including sustainable development, food security, gender, poverty and housing). To plan for and monitor progress in meeting these development commitments, the OECD, developed an integrated set of International Development Goals, enacted in 2000 as the Millennium Development Goals (MDGs).

2. MDGs entail: (i) a global consensus that development equals poverty reduction; and (ii) a broad agreement on a set of goals and targets for poverty reduction, which actually largely meets the goals of the poor themselves, as identified by a vast number of participatory poverty assessments. Agreement on goals and targets constitutes a necessary (but insufficient) condition for enhanced effectiveness of development cooperation through coordination and partnership. The goals represent a partnership between the developed and the developing countries determined, as the United Nations Millennium Declaration states, “to create an environment – at the national and global levels alike – which is conducive to development and the elimination of poverty”.

3. The enunciation of the MDGs is now focusing all actors’ poverty reduction strategies on the agreed set of ‘7 plus 1’ development goals (see Table 1), in addition to the fundamental need for high-quality growth. The main reference document for developing the MDGs has been Section III of the Millennium Declaration on ‘Development and Poverty Eradication’. For the purpose of monitoring progress, the normal baseline year for the targets will be 1990, which is the baseline used by the global conferences of the 1990s.

Table 1: Millennium Development Goals, Targets and Indicators¹

Goals	Targets	Indicators
Goal 1: Eradicate extreme poverty and hunger	Target 1: Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people whose income is less than one dollar a day. Target 2: Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people who suffer from hunger	1.1. Proportion of population below USD 1 per day 1.2. Poverty gap ratio [incidence x depth of poverty] 1.3. Share of poorest quintile in national consumption 2.4. Prevalence of underweight children (under-five years of age) 2.5. Proportion of population below minimum level of dietary energy consumption
Goal 2: Achieve universal primary education	Target 3: Ensure that, by 2015, children everywhere, boys and girls alike, will be able to complete a full course of primary schooling	3.6. Net enrolment ratio in primary education 3.7. Proportion of pupils starting grade 1 who reach grade 5 3.8. Literacy rate of 15-24-year-olds
Goal 3: Promote gender equality and empower women	Target 4: Eliminate gender disparity in primary and secondary education preferably by 2005 and to all levels of education no later than 2015	4.9. Ratio of girls to boys in primary, secondary and tertiary education 4.10. Ratio of literate 15-24-year-olds by gender 4.11. Share of women in wage employment in the non-agricultural sector 4.12. Proportion of seats held by women in national parliament
Goal 4: Reduce child mortality	Target 5: Reduce by two-thirds, between 1990 and 2015, the under-five mortality rate	5.13. Under-five mortality rate 5.14. Infant mortality rate 5.15. Proportion of one-year-old children immunized against measles
Goal 5: Improve maternal health	Target 6: Reduce by three quarters, between 1990 and 2015, the maternal mortality ratio	6.16. Maternal mortality ratio 6.17. Proportion of births attended by skilled health personnel
Goal 6: Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases	Target 7: Have halted by 2015, and begun to reverse, the spread of HIV/AIDS Target 8: Have halted by 2015, and begun to reverse, the incidence of malaria and other major diseases	7.18. HIV prevalence among 15-24-year-old pregnant women 7.19. Contraceptive prevalence rate 7.20. Number of children orphaned by HIV/AIDS 8.21. Prevalence and death rates associated with malaria 8.22. Proportion of population in malaria risk areas using effective malaria prevention and treatment measures 8.23. Prevalence and death rates associated with tuberculosis (TB)

¹ Where relevant, the indicators should be calculated for sub-national levels — urban and rural areas, regions, socio-economic groups, and by age and gender. Some of the indicators listed below will be monitored separately for (LDCs), Africa, land-locked countries and small-island developing states.



APPENDIX I

		8.24. Proportion of TB cases detected and cured under DOTS (directly observed treatment short course)
Goal 7: Ensure environmental sustainability	<p>Target 9: Integrate the principles of sustainable development into country policies and programmes, and reverse the loss of environmental resources</p> <p>Target 10: Halve, by 2015, the proportion of people without sustainable access to safe drinking water</p> <p>Target 11: By 2020, to have achieved a significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers</p>	<p>9.25. Proportion of land area covered by forest</p> <p>9.26. Land area protected to maintain biological diversity</p> <p>9.27. GDP per unit of energy use (as proxy for energy efficiency)</p> <p>9.28. Carbon dioxide emissions (per capita) [Plus two figures of global atmospheric pollution: ozone depletion and the accumulation of global warming gases]</p> <p>10.29. Proportion of population with sustainable access to an improved water source</p> <p>11.30. Proportion of people with access to improved sanitation</p> <p>11.31. Proportion of people with access to secure tenure [Urban/rural disaggregation of several of the above indicators may be relevant for monitoring improvement in the lives of slum dwellers]</p>
Goal 8: Develop a global partnership for development (Some of the indicators will be monitored separately for LDCs, Africa, land-locked countries and small-island developing states.)	<p>Target 12: Develop further an open, rule-based, predictable, non-discriminatory trading and financial system. Includes a commitment to good governance, development, and poverty reduction – both nationally and internationally</p> <p>Target 13: Address the special needs of LDCs. Includes: tariff and quota-free access for LDC exports; enhanced Debt Initiative and cancellation of official bilateral debt; and more generous ODA for countries committed to poverty reduction .</p> <p>Target 14: Address the special needs of land-locked countries and small-island developing States</p> <p>Target 15: Deal comprehensively with the debt problems of developing countries through national and international measures in order to make debt sustainable in the long term</p> <p>Target 16: In cooperation with developing countries, develop and implement strategies for decent and productive work for youth</p> <p>Target 17: In cooperation with pharmaceutical companies, provide access to affordable, essential drugs in developing countries</p> <p>Target 18: In cooperation with the private sector, make available the benefits of new technologies, especially information and communications</p>	<p>Target 12-14</p> <p style="text-align: center;">Official Development Assistance</p> <p>32. Net ODA as percentage of DAC donors' gross national income (GNI) [targets of 0.7% in total and 0.15% for LDCs]</p> <p>33. Proportion of ODA to basic social services (basic education, primary health care, nutrition, safe water and sanitation)</p> <p>34. Proportion of ODA that is untied</p> <p>35. Proportion of ODA for environment in small-island developing states</p> <p>36. Proportion of ODA for transport sector in land-locked countries</p> <p style="text-align: center;">Market Access</p> <p>37. Proportion of exports (by value and excluding arms) admitted free of duties and quotas</p> <p>38. Average tariffs and quotas on agricultural products and textiles and clothing</p> <p>39. Domestic and export agricultural subsidies in OECD countries</p> <p>40. Proportion of ODA provided to help build trade capacity</p> <p style="text-align: center;">15. Debt Sustainability</p> <p>41. Proportion of official bilateral HIPC debt cancelled</p> <p>42. Debt service as a percentage of exports of goods and services</p> <p>43. Proportion of ODA provided as debt relief</p> <p>44. Number of countries reaching Debt Initiative decision and completion points</p> <p>16. 45. Unemployment rate of 15-24-year-olds</p> <p>17. 46. Proportion of population with access to affordable essential drugs on a sustainable basis</p> <p>18.47. Telephone lines per 1 000 people</p> <p>18.48. Personal computers per 1 000 people</p>

4. **Governance of the MDGs and reporting on the MDGs.** The United Nations will report on progress towards the MDGs at the global and country levels, coordinated by UNDESA and UNDP, respectively. Reporting will be based on two processes: (i) close consultation and collaboration with all relevant institutions, including the United Nations Development Group (including WHO and UNCTAD), other United Nations departments, funds, programmes and specialized agencies, the World Bank, IMF and OECD and regional groupings and experts; and (ii) the use of progress reports on and updates of the nationally owned poverty reduction strategies such as the poverty reduction strategy papers, United Nations common country assessments (CCAs) and national human development reports (NHDRs), that emphasize a consultative process among the development partners. The main purpose of such collaboration and consultation will be to ensure a common assessment and understanding of the status of the MDGs at both the global and national levels. The United Nations Secretariat will invite all relevant institutions to participate in and contribute to global and country-level reporting with a view to issuing an annual United Nations report that has the wide support of the international community and that can be used by other institutions in their regular reporting on the goals.



APPENDIX I

5. IFAD will have to do its part in achieving the goals and reporting on them. To this effect, and given IFAD’s mission, the Fund would specifically focus on a more limited and specific set of goals (targets and indicators) related to the specifics of its rural poverty-reduction programme priorities and its instruments for poverty reduction, as tentatively listed in Table 2. However, the methodological problem of attribution of achieved impact to specific investment programme activities remains to be solved; as does the fact that IFAD relates to some of the goals with different, but always appropriate, indicators (e.g. country-specific poverty lines and anthropometric measures – stunting – for child malnutrition).

Table 2: MDGs Most Relevant to IFAD

Goals	Targets	Indicators
Eradicate extreme poverty and hunger	<ul style="list-style-type: none"> • Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people whose income is less than USD 1 a day. • Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people who suffer from hunger 	<ul style="list-style-type: none"> • Proportion of population below USD 1 per day • Poverty gap ratio [incidence x depth of poverty] • Prevalence of underweight children (under-five years of age)
Promote gender equality and empower women		<ul style="list-style-type: none"> • Ratio of literate among 15-24-year-olds, by sex.
Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases	<ul style="list-style-type: none"> • Have halted by 2015, and begun to reverse, the spread of HIV/AIDS 	<ul style="list-style-type: none"> • HIV prevalence among 15-24-year-old pregnant women
Ensure environmental sustainability	<ul style="list-style-type: none"> • Integrate the principles of sustainable development into country policies and programmes and reverse the loss of environmental resources • Halve, by 2015, the proportion of people without sustainable access to safe drinking water 	<ul style="list-style-type: none"> • Proportion of land area covered by forest • Land area protected to maintain biological diversity • Proportion of population with sustainable access to an improved water source
Develop a Global Partnership for Development	<ul style="list-style-type: none"> • Develop further an open, rule-based, predictable, non-discriminatory trading and financial system. Includes a commitment to good governance, development and poverty reduction – both nationally and internationally • Address the special needs of the least-developed countries. Includes: tariff and quota free access for LDC exports; the enhanced Debt Initiative and cancellation of official bilateral debt; and more generous ODA for countries committed to poverty reduction • Address the special needs of land-locked countries and small-island developing states • Deal comprehensively with the debt problems of developing countries through national and international measures in order to make debt sustainable in the long term • In cooperation with developing countries, develop and implement strategies for decent and productive work for youth 	<p>Official Development Assistance</p> <ul style="list-style-type: none"> • Net ODA as percentage of DAC donors’ GNI [targets of 0.7% in total and 0.15% for LDCs] • Proportion of ODA to basic social services (basic education, primary health care, nutrition, safe water and sanitation) • Proportion of ODA for environment in small-island developing states • Proportion of ODA for transport sector in land-locked countries <p>Market Access</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proportion of exports (by value and excluding arms) admitted free of duties and quotas • Average tariffs and quotas on agricultural products and textiles and clothing • Domestic and export agricultural subsidies in OECD countries • Proportion of ODA provided to help build trade capacity <p>Debt Sustainability</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unemployment rate of 15-24-year-olds



6. **The cost of reaching the MDGs.** Using two parallel methods², a recent World Bank study provides two broadly consistent estimates for the additional annual foreign aid required to reach the MDGs by 2015:

- (a) between USD 39 billion and 54 billion for reducing income poverty by half between 1990 and 2015³; or
- (b) between USD 40 and 60 billion a year for the health, education and environmental goals, noting that the achievement of these goals contribute substantially to reducing income poverty.

7. The question asked was: If the necessary changes in policies and institutions are forthcoming, what additional financial resources will be needed to achieve the 2015 goals? The results of the two methods are broadly consistent and call for a doubling of annual ODA.

8. The basic World Bank assessment distinguishes between 33 ‘on-track’ countries⁴ that do not need additional aid to reach the income poverty-reduction goal; and 65 ‘uphill countries’ that are the potential recipients of this additional aid. Using a composite performance indicator these uphill countries are further subdivided: (i) 43 countries with adequate policies and institutions, and that can make effective use of additional funds immediately; and (ii) 22 countries that would need to improve their policies and institutions before they could effectively benefit from additional aid. The 43 uphill countries with adequate policies require USD 39 million in additional aid to reach the income poverty-reduction goal. For the other 22 uphill countries, it is assumed that additional aid would be forthcoming only if they improved their policies and institutions up to the average of the better-performing countries, and if they improved service delivery to make the additional spending effective. In that case, an additional USD 15 billion per year would be needed to assist these countries in reaching the poverty goal.

9. Greater improvements in the policy framework than those assumed, together with improvements in policies by rich countries, such as those for trade, would work to reduce the required resources.

10. The assessment does not distinguish between private and public investment. If these countries are successful in improving their investment climate, the amount of additional foreign aid needed will decrease. First, such an improvement would work to increase private investment, which, in terms of growth, can substitute for aid. Second, the overall productivity of capital in the economy will increase, reducing the amount of additional investment (and hence foreign aid) needed to generate the same growth rate.

11. The assessment also assumes that the world trading system will remain essentially unchanged – becoming neither more protectionist nor more open. If the Fourth World Trade Organization Ministerial Meeting in Doha, Qatar, held in November 2001, produces tangible results, they should include providing greater market access for developing countries. For developing countries as a

² The first approach considers economic growth as the main driver, and estimates the additional costs by calculating the additional savings required to finance the investment that will lead to the desired income growth. The second approach looks at the specific interventions required to achieve the goals of education, health and the environment. To the extent that improvements in education, health and the environment lead to faster economic growth – and there is substantial evidence that they will—the second approach can also be associated with a growth-driven strategy to achieve the goals. Similarly, the additional growth in the first approach increases public resources that could, and will, be spent on education, health and environmental interventions such as those in the second approach. Thus, the ultimate differences between the two approaches may not be so great, but the fact that they start from different premises should not be overlooked.

³ It should be noted that, with income poverty linked to the other targets, such as infant mortality and primary enrolment, achieving this goal will go some way towards achieving the others. The link is stronger the more the actions to promote growth are associated with those to promote human development.

⁴ Countries that are either on track to reach the goal of poverty reduction using currently available resources, or countries where additional aid will not make a big difference, since foreign aid is so small compared to the size of their economy



APPENDIX I

group, the benefits of this increased market access will be much larger than financial transfers through ODA over the period to 2015. Unfortunately, these gains would not substitute for development assistance in helping all countries reach the MDGs for two reasons: first, Africa plays such a small part in world trade (and already has preferential access in certain areas) that the geographic distribution of trade-related benefits favours the high-trading, lower and middle-income countries. Second, these low-income countries are too poor to benefit fully from multilateral trade liberalization without aid. To take advantage of market access, they require hefty investments in trade-creating infrastructure, transportation and telecommunications, as well as investments in trade-related government institutions (such as better customs and tax administration), and overall management of public investment. These in turn require development assistance – ‘aid for trade’. In short, even though reducing trade barriers it will undoubtedly benefit developing countries by stimulating growth and reducing global poverty, is not sufficient to eliminate the need for aid in those countries with the largest income-poverty gap.

12. For most uphill countries with adequate policies, absorptive capacity is unlikely to be a problem, in the absence of diminishing returns to aid. Possible diminishing returns to aid would be the result of congestion effects – too many projects absorbing the limited technical and managerial talent in developing countries. A shift by donors towards simplified and harmonized aid modalities could therefore be an important element in reaching the goals.

13. Additional financing is, however, one of many inputs required to reach the MDGs. Money alone will not guarantee that the goals will be reached. Policies and institutions are fundamental to progress on poverty reduction in all its dimensions. When countries have the appropriate policies and institutional arrangements that will make additional aid effective, then money can play an important if not critical role in accelerating progress towards the goals. To realize this international commitment is for all members of the global community to accelerate their efforts: for the 22 or so uphill countries to improve their policies and institutions; for the developed countries to relax trade barriers and better coordinate aid; and for donors to increase financial aid by about USD 40-60 billion annually.

14. **In conclusion.** The MDGs constitute a rallying point for all development actors. However, while the importance of poverty is overwhelmingly acknowledged, inadequate attention is given to rural poverty, in general but also in the MDGs. To deliver on its mission in the context of the MDGs, IFAD needs to continue advocating the rural dimension of poverty in international and national fora; highlighting the resource, institutional and policy implications of the MDGs in rural areas; mobilizing partnerships around these rural challenges; and contributing to the reporting on progress made in reaching the MDGs.



SUMMARY OF PLAN OF ACTION MEASURES TAKEN

Objective	Measures taken
<p>Policy and Participation: increased emphasis on influencing policies and institutions in favour of the poor and on promoting organizations that serve and represent the rural poor</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Interdepartmental thematic working group established to develop an approach (source book) to policy/institutional analysis and dialogue for change and to manage related knowledge, with the aim of putting policy-related work on a more systematic and monitored basis • The policy orientation of IFAD-financed projects/programmes continuously enhanced in the main areas of rural finance, decentralization and community-based development, rural service delivery, land tenure, and natural resource management (especially water and rangelands) • Country strategic opportunities papers (COSOPs) increasingly prepared with reality-check workshops and fora involving all stakeholders and beneficiaries in the process • Collaboration with other IFIs strengthened in the assessment of policy and institutional environments (e.g. with the World Bank in the context of PRSPs) • Special studies and workshops held to promote pro-poor policies (e.g., an NGO study on options for service delivery in hill areas in Nepal, used by the Government as basis for a new policy for improving the livelihood of the poor) • Training planned for 2002 to develop staff capacity for policy and institutional analysis • Partnerships and networking with relevant institutions in policy analysis under preparation
<p>Enhanced Performance and Impact Management</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Joint working group of the Programme Management Department and the Office of Evaluation and Studies established to review the issue of 'impact achievement through the project cycle' • Unified project design document and introduced together with 'key file', a tool-kit that comprises: a logical framework macro, poverty and target-group diagnosis tools, an institutional capabilities matrix to assess project partner organizations, linked to a matrix of stakeholder roles, and a summary of other donor operations and partnerships in the programme area • Methodological framework for impact assessment prepared on the basis of a survey by all divisions of the Programme Management Department, and expected to establish linkages to the MDGs and to reflect the harmonization of evaluation criteria called for by the OECD/DAC and the Evaluation Cooperation Group of the multilateral development banks • Practical guide for the monitoring and evaluation of rural development projects drafted; and development of operational guidelines for impact assessment and customization for the different regions of the practical guide for the monitoring and evaluation of rural development projects planned • Cross-cutting issues of environment, household food security and gender mainstreamed in operations; and anthropometric measures of malnutrition and gender-disaggregated indicators introduced • Focus of the project portfolio review process sharpened on the assessment of performance based on revised project status reports and country-portfolio issues sheets • Guidelines for integrating impact assessment in the project completion reports introduced • Training planned of staff and IFAD project managers in approaches to impact enhancement



APPENDIX II

<p>Innovation and Knowledge Management:</p> <p>a number of initiatives have been taken and are being tested</p>	<ul style="list-style-type: none">• Four thematic groups established in the areas of diagnostic tools, rangeland management, rural microenterprises and rural finance• Established pilot knowledge base – Gender and Household Food Security – on IFAD’s website• Knowledge-Management Facilitation Unit established and a knowledge-management strategy in preparation (focus themes of knowledge-generation and dissemination, internal organizational responsibilities, and work programme and budget)• Assessment of IFAD’s capacity for innovation completed with definition of IFAD’s role to be one of recognizing good innovations, adapting them further through field application and expansion, and catalyzing replication and scaling up by other partners
<p>Partnership-Building :</p> <p>Strategic partnership-building has been pursued in a variety of forms, ranging from the project level to country and international levels</p>	<ul style="list-style-type: none">• In several countries, IFAD has taken part, in line with resource availability, in multi-stakeholder partnerships, including UNDAF the CDF and PRSPs. However, the CDF appears to be somewhat uncertain given that in many countries (including countries not covered by the Debt Initiative) coordination efforts are related to the PRSP process;• The most recent efforts to strengthen IFAD’s strategic partnership with the World Bank have focused on policy dialogue/advocacy and country-specific operations. A new IFAD/World Bank partnership initiative has been discussed at the senior management level.• The potential for partnerships has been constantly explored with other actors, including governments, NGOs, and bilateral and multilateral agencies.• With regard to the private sector, pilot projects have been designed with commercial banks to support microfinance institutions, and with international companies to provide integrated pest-management services under IFAD-funded projects.



REGIONAL STRATEGIES: CHALLENGES, OPPORTUNITIES AND CONSTRAINTS

Western and Central Africa

- Poverty predominantly rural, with 75% of the poor living in rural areas
- Poverty to be viewed in the context of a rapid political, social, economic, demographic and environmental change
- Strategy focus on human capital and social organization, natural resource productivity, income-generation and vulnerability; with three cross-cutting themes of gender equity, participation and indigenous knowledge; and building on synergy between investing in health and education, and agriculture and revenue-generating activities
- Other strategic emphases include: small-scale irrigation; pest control; agricultural product and input marketing; peri-urban agriculture; communications and rural infrastructure; malaria prevention (versus a unique emphasis on HIV/AIDS); investment in women; cooperative development; developing local capacity through support to decentralization initiatives and strengthening farmers' organizations; role of the private sector, but not as a panacea for agricultural development as its interest in this sector is often limited to export crops and readily accessible production zones; complementarity with regional initiatives such as the New Partnership for Africa's Development (NEPAD)
- IFAD as an advocate for the agricultural and rural sector to other donor partners

Eastern and Southern Africa

- Rural and agricultural questions at the heart of the poverty problem
- IFAD's four strategy thrusts: improve access of poor farmers to markets and relations with the private sector; raise their access to, and control over, land and water; organize the financial services necessary to save, invest and meet crises; and develop and access the technology and information poor people need to produce and sell their products
- Other strategy issues: the importance of appropriate land tenure systems, which ensure security, provide for inheritance from one generation to another, and enable land to be used as collateral by borrowers; the enormous potential for increasing production through expansion in irrigation; the crucial role played by rural finance as a prerequisite for on-farm investment (including financial service delivery by non-financial institutions); the importance of ensuring the access of rural producers to markets, (both local and international), improving rural transport facilities, providing better market information and promoting locally based agro-processing to add value
- The HIV/AIDS epidemic: not a health problem per se and responses within the context of the health sector have only limited impact; the spread of HIV/AIDS is accelerated by poverty; best tackled through rural development – by reduction of gender disparities, and promotion of education, community empowerment and increased incomes within rural families. A specific challenge set to IFAD: consider building a limited number of projects around the issue of HIV/AIDS, retool its existing projects to explicitly focus on the issue, and consider reduction of HIV/AIDS infection rates as a measure of success of its interventions
- Policy and institutional environment: consensus on the crucial importance of local ownership and policy commitment, as a prerequisite to agriculture-based economic growth. Commitment at the government level must be matched by strengthening the capacity of rural communities and of women as change agents and the importance of decentralization of government and service institutions
- Strong plea for true partnership with donors beyond financing development, but partnership to be built within a government-led policy, and strategic and programmatic framework.

Asia and the Pacific

- Poverty reduction – and indeed peace, stability and sustainable economic growth – can only be achieved by conscious effort to enable historically excluded people to exercise their full potential
- Catalytic role by focusing on the less-favoured areas – remote uplands and mountains, marginal coastal areas and erratically watered drylands
- Four major elements of strategy: changing unequal gender relations to increase women's ownership and control of assets, and their effective participation in management of community affairs; enhancing the productivity of staple food in less favoured areas, primarily through sustainable agricultural technologies; reforming property and tenurial rights of marginalized minorities and indigenous peoples; expanding the capabilities of the poor through greater access to self-help, local accumulation, new skills and technologies
- Other issues: the role of the state in service delivery and playing a facilitating role to promote pro-poor growth; the importance of South-South cooperation and the need to learn from outside the region and from developed countries; the focus on operational/implementation issues and particularly the need for mainstreaming, developing indicators for monitoring and building capacity of government to monitor and evaluate progress; IFAD focus on small areas, stay longer and play a catalytic role in scaling up projects based on its successful experience



APPENDIX III

Near East and North Africa

- Region has two main constraints: natural resource constraints including a fragile land base and declining soil fertility, limited water resources and frequent climatic shocks (droughts and floods); and institutional constraints such as unequal land distribution and insecurity of land tenure, poor and unsustainable management of common pool resources, low public-sector investment in physical and social infrastructure in rural areas, gender imbalances and lack of grass-roots and civil-society organizations
- IFAD strategy focuses on four main themes: empowerment of the rural poor; income diversification; equitable access to resources for men and women; and natural resource management
- Other priorities for the region: partnership-building among countries of the region to lead the coordination process; participatory approach; the important role of rural women; access to markets (both regional and international) as an important factor for poverty alleviation; the importance of agricultural technology, extension and literacy of rural people (especially rural women); improved natural resource management to ensure sustainability of development activities for future generations; need for increase in the Near East and North Africa Division's share within IFAD's lending and grant resources
- Negative impact of industrialized countries' agricultural subsidies as a significant constraint to economically viable production and marketing of agricultural products by small farmers.

Eastern and Central Europe and Newly Independent States

- Agriculture in the sub-region is in a state of transition: abrupt termination of central planning and state services, including reduction in public-sector spending and the dissolution of production, marketing and distribution channels at the regional, national and local levels
- The sector needs institutional reform to encourage investment and allow small farmers better access to markets, input supplies, finance and technical assistance
- Rural poverty most severe for farmers in uplands and mountainous areas, rural wage earners, rural women, the elderly and ethnic minorities
- IFAD strategy for reducing rural poverty focuses on six main themes: strengthening institutional capacity; establishing market linkages for agriculture; enhancing on-farm productivity; investing in the non-farm rural economy; improving the management of natural resources; and developing rural financial services
- Particular focus on mountain areas, land consolidation, rural financial services, market access and linkages with the private sector
- Policy dialogue: need for collaboration with other multilateral and bilateral donors (e.g. for marketing, the development of small enterprises and linkages with the private sector, cooperation with the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) and the World Bank)

Latin America and the Caribbean

- Rural poverty is major challenges for the region, but policies give priority to the other sections of the economy, not the rural poor
- Globalization often has a negative impact on the rural poor and emerging opportunities are not fully utilized, and IFAD should adapt its strategy to these challenges, working in partnership with other institutions (including FAO and WFP) and, in-country, with civil society, the private sector and NGOs
- IFAD to develop new instruments for poverty reduction in the region: direct lending to a broader set of institutions – not only to the central government
- Many countries have started a process of decentralization, and IFAD should work with the new institutional structures created at local and regional level
- Services provision to take into account the diversity of the rural population and to respond to demands
- Gender mainstreaming crucial
- Strategy to be translated into an Plan of Action with clear targets for subsequent years, and the implementation of this plan to be assessed periodically
- Need for further analysis on trade barriers, in particular agricultural subsidies by OECD countries, and impact of the financial crisis on the rural poor

**COUNTRY STRATEGIC OPPORTUNITIES PAPER (COSOP)
Outline**

Currency Equivalents	
Weights and Measures	
Fiscal Year	
Abbreviations and Acronyms	
Country Map showing IFAD funded operations	
Table: IFAD Portfolio Overview	
	<u>Approximate Number of Pages</u>
EXECUTIVE SUMMARY	(2 - 3)
I. BACKGROUND	(0.5)
II. ECONOMIC, SECTORAL AND RURAL POVERTY CONTEXT	(4 - 5)
A. Country Economic Background	
B. The Agricultural Sector and Rural Development: Opportunities and Constraints	
C. The Rural Poverty Context: Opportunities and Constraints	
D. National strategy for Rural Poverty Eradication and PRSP	
III. LESSONS FROM IFAD'S EXPERIENCE	(1 - 2)
IV. COUNTRY STRATEGIC FRAMEWORK FOR IFAD	(5 - 6)
A. IFAD's Strategic Niche and Proposed Thrusts in the Country	
B. Main Opportunities for Programme Interventions and Innovation	
C. Opportunities for Strategic Linkages with Other Bilateral and Multilateral Donors	
D. Outreach and Partnership Possibilities with NGO, National and Local Initiatives	
E. Areas for Policy Dialogue	
F. Action Areas for Improving Portfolio Performance and Management of Debt-Servicing	
G. Linkages with the Strategic Framework and the Regional Strategy	
H. Tentative Three Year Lending Framework and Rolling Programme of Work	
I. Other Activities and Operations -- Workshops, TAGs, ECP	
V. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS FOR FOLLOW-UP	(1)
ATTACHMENTS	
I. Profiles of Project Ideas	
II. Summary of collaboration partnerships/initiatives	
TABLES	
1. Country Basic Data and indicators	
2. Detailed Country Loan and Grant Portfolio	
<i>Note: Executive Summary, 2-3 pages; Main Paper, maximum 15 pages; optimum 12.</i>	

STRATEGIC INVESTMENT IN AGRICULTURAL DEVELOPMENT FOR INCREASED PRODUCTIVITY

1. The building blocks for an agricultural development strategy consist of the following elements:
2. **Diversity in agriculture.** In many developing countries, agriculture is in transition from a subsistence orientation and government domination to a modern agriculture that is well integrated in markets and has access to modern technology. The agricultural sector, however, consists of a variety of farmers and farm types that have achieved different degrees of transition and need different kinds of public support. These include:
 - (i) Commercial farms, which are well integrated in markets and provide decent incomes. The challenge for these farms is to maintain and improve their competitiveness in an ever-changing technical and commercial environment.
 - (ii) Small family farms that are partly integrated in markets, using some modern technology and providing family income around the poverty line. Their challenge is to become competitive farms, well-integrated in markets, so as to generate adequate farm income for the family.
 - (iii) Subsistence-oriented farms that mainly use traditional technology, have limited access to profitable markets and provide low levels of living, often below the poverty line. The challenge for most is to improve their technology, market access, and escape from grinding poverty. Many are run by women.
 - (iv) Part-time farmers who practise small-scale farming in addition to earning major off-farm incomes. Many of them have incomes around the poverty line. Their challenge is to obtain a stable income from different sources. Some aim at moving out of agriculture, others want to become full-time farmers. Many are women.
3. **Engines for future agricultural development.** In recent decades, development experience has shown that agriculture has been a main engine of growth in poor countries. Public provision of irrigation and new technology has been the main means for achieving agricultural growth. However, globalization, major changes in markets and technology and the changing role of the private sector provide new drivers for agricultural growth – and, particularly in areas with high population density, and in middle-income countries, engines of rural growth and poverty reduction surely go beyond agriculture.
 - (i) Transport and trade are initially the most important drivers for the rural economy.
 - (ii) Public investment in agricultural research and development are main sources for productivity growth in agriculture.
 - (iii) Rapid growth of demand for high-value products provides a new source of rural growth.
 - (iv) Private entrepreneurs have important roles in creating rural growth and employment by developing market outlets and in delivery of modern inputs.
 - (v) Biotechnology offers new opportunities for agricultural growth, and needs to be managed in harmony with biodiversity.
 - (vi) Information and communication technology is likely to provide information on markets and prices, reduce uncertainty and thus better manage risk, and help to link producers to markets. It also provides new opportunities for obtaining access to information on employment, production technology, epidemics, legal entitlements and social services.
 - (vii) Rural industries play an important role in economic development and poverty reduction. With adequate infrastructural and institutional development, rural entrepreneurs emerge from among farmers, traders, artisans and landless labour. The playing field for small rural enterprises must be levelled.



APPENDIX V

- (viii) Increased participation of rural workers in income-generating activities adds to rural growth and poverty reduction. Increased mobility through transport, information, labour-market regulations and training contribute to this.

4. **Increasing agricultural productivity.** Future directions for increasing agricultural productivity include:

- (i) Defining the role of the public sector: Public intervention in the rural economy has often been unproductive and public-sector programmes inefficient. Future investments need to target investments more closely to provision of public, as opposed to private, goods and services.
- (ii) Building institutional capacity: Agricultural productivity depends not only on technologies, but also on institutions. Emphasis needs to shift to longer-term support for institutionally diversified agricultural knowledge and information systems.
- (iii) Public-private partnerships: Effective development frequently needs public-private cooperation. The public sector must set the agenda and provide a policy framework, but implementation efficiency and effectiveness are enhanced by incorporating private-sector institutions (NGOs, private input suppliers, agribusiness and producer organizations).
- (iv) User participation and strengthening local capacities: Decentralization strategies can improve efficiency, effectiveness and sustainability of investments. Rural producer and community organizations should play a role in policy formulation and service delivery.
- (v) Improving the technical base: Access to state-of-the-art technologies requires that research, extension, and other programmes link the international and national research systems and the private sector.
- (vi) Flexible arrangements: Effective involvement of users requires the flexibility to respond to local needs and initiatives. Overly rigid mechanisms will only ensure that public agencies will maintain control.
- (vii) Recognizing off-farm needs and opportunities: Small farms are not always viable. Agricultural programmes have been too narrowly focused. Future investments will have to address a broad agenda of rural livelihood needs and facilitate farmer exit from agriculture when this is desirable.
- (viii) Better monitoring and evaluation systems (M&E): M&E, including impact evaluation, continues to be weak. Better M&E requires improved management information systems, and greater participation.



ADVOCATING PRO-POOR INSTITUTIONAL TRANSFORMATION

1. **Progress in policy reform.** The past decade has seen much progress on policy and institutional issues throughout the developing world:

- (i) Domestic input and output markets have become more liberal in many countries.
- (ii) A framework for reducing interventions in international agricultural trade has been introduced, yet the task of liberalization is still far from complete. Developing countries need to liberalize their own trade policies too.
- (iii) Subsidized and targeted credit programs have diminished.
- (iv) The operation of land markets has improved.

2. In spite of the progress achieved, the policy reform agenda is still not complete. Some countries are slow, some reforms are politically difficult or contradict ideological values, while other policy reforms are technically complicated. Governments still assess their policies in terms of agricultural impact, and are not yet focused on rural poverty as the strategic issue. Thus, even reform-oriented governments may adopt policy measures that enhance agricultural growth, but which are not as conducive to rural poverty alleviation. The neglect of rural infrastructure and human development services is an example of this. The continuation of policy and institutional reforms to create a policy environment that is pro-poor is therefore one of the major thrusts of the Strategic Framework.

3. **The Strategic Framework's policy agenda.** Experience indicates that an appropriate overall macroeconomic policy and institutional framework is essential for growth and poverty reduction, and for the success of development activities in the rural sector. There is a need to complete the traditional policy reform agenda, and address new policy issues, and in particular:

- (i) Advancing trade liberalization and the WTO process. For developing countries the liberalization of trade and full participation in the WTO process are the most important policy challenges in the near future. Completion of trade liberalization has the potential to increase the welfare gains of the developing world by an estimated USD 43 billion annually. It must be emphasized, however, that most of these gains would come from trade policy reforms within the developing countries themselves, and not as a result of tariff reduction among OECD countries. Therefore, it is in the interest of developing countries to move ahead on trade liberalization reforms (with adequate safety nets for the poor) without waiting for OECD action. The need for better agriculture and trade policies that enhance development requires: continued advocacy of trade liberalization in both OECD countries and developing countries, at high-level global forums; analytical work highlighting the key areas for further liberalization, and mainstream trade liberalization and trade capacity development; capacity building, technical assistance and training to assist developing countries in equipping themselves with policy and institutional tools to manage their integration into the global economy; and the provision of resources to promote trade policy reforms and to strengthen trade support services infrastructure, institution-building, trade promotion and trade capacity-building.
- (ii) Further domestic policy reform. The liberalization agenda requires further significant reforms in the domestic rural and agricultural policies of the developing countries. In addition to issues that are directly WTO-driven (such as tariff reduction, and market access), there are three critical policy issues that are common to many developing countries: (i) the revision of policies to maintain low food prices, while catering for social safety nets; (ii) the promotion of efficient markets and privatization of parastatals; and (iii) the pricing of water for more efficient use.



APPENDIX VI

- (iii) Development of an effective institutional framework. Good public institutions are characterized by transparency, accountability, responsiveness to clients, checks and balances, participatory approaches and concern for the interests of the disadvantaged. They also practice independent audit procedures for both financial and substantive affairs and adopt M&E systems as part of the management system. Governments should concentrate on the provision of public goods and on the establishment of supporting legal, administrative and regulatory systems, which correct for market failures, facilitate efficient operation of the private sector, and protect the interests of the disadvantaged. Many functions under government responsibility can be carried out more effectively by contracting to specialized private-sector firms and NGOs under competitive bidding. Certain functions that need to be performed by public agencies can be better accomplished if the agencies are organized as financially autonomous entities, capable of securing much of their funding through the recovery of costs from users. Some services may prove too expensive for the poor, and require graduated tariffs, direct income subsidies, or vouchers for the needy. The financial viability of these public service entities requires that commercial and social objectives be kept separate and distinct.
- (iv) Decentralization. Governments need to develop or strengthen decentralized systems to define and implement actions to be undertaken in order to make decentralization an effective reform of the governance system, and to this effect: upgrade administrative capacity; transfer responsibility **and** power; enhance accountability; and retain economies of scale in certain government functions. The role of the rural poor and their organizations in planning and implementing decentralized government and development is an important concern for IFAD.
- (v) Enhance rural finance development. Efficient and cost-effective financial services are essential elements of an entrepreneurial environment. Households need access to safe savings facilities and insurance mechanisms and rural entrepreneurs need access to a range of credit products to take advantage of market and investment opportunities. Rural financial intermediation is difficult because of low population density, small average loans, lack of collateral, seasonality of agriculture and high transaction costs of financial intermediation. Commercial banks have largely avoided servicing rural areas. Experience with the relatively few successful rural financial institutions indicates that factors for success are an absence of political interference in banking decisions; authority to charge interest rates that reflect the risk and the cost of lending; use of incentives to clients for good repayment performance; incentives to staff for good field branch performance; and use of peer-group responsibility methods. Such microfinance institutions can serve relatively poor rural residents. While many microcredit programmes entail some public subsidy, their outreach to poor clients who do not have other formal sources of finance may justify support in the context of poverty alleviation. A sequenced strategy for assistance in rural financial management has three stages. The first stage focuses on macroeconomic policies and the legal and regulatory framework. The second stage includes institution-building activities (such as training, technical assistance and the development of procedures and systems) using non-lending instruments such as grants. The third stage involves innovative approaches to saving, with credit lines only for qualified institutions where liquidity is binding.
- (vi) Land reform for countries with inequitable land distribution. Some countries have a highly unequal pattern of land ownership, where a relatively small number of households own most of the land while a large proportion of the rural population is landless or owns very small farms. A more equal distribution of land can produce greater social harmony, higher productivity and poverty alleviation. But the record of land reforms has been poor. Recently land reform has emerged as an important issue in many countries where land



APPENDIX VI

remains high unequally distributed, and governments are looking for cost-effective models of dealing with it in a way that does not undermine the security of property rights. Several countries have been experimenting with community-managed agrarian reform programs that are often referred to as “market-assisted.” Under such programs, groups of landless negotiate directly with willing would-be sellers of land, and then, with credit support and follow-up infrastructure investment by the state, proceed to establish a smallholder farming structure backed by strong community organizations. The experiment with this approach for land reform is ongoing and shows much promise.

- (vii) Transformation of the farm sector in transition economies. The shift from centrally planned economies to market-oriented systems has had a mixed record of success in the rural sector. Several countries have made much progress in liberalizing domestic output and input markets, and in facilitating a transfer of the farming structure from the predominant inefficient collectives, communes and state farms, to a heterogeneous structure composed of family farms, corporate entities, and smaller and more efficient cooperatives. In many countries, though, the process of transformation of the farm structure is far from being complete. Former large-scale collectives have reorganized in various formats of joint stock companies, where land and other assets have theoretically been distributed to members, but are held in common management; but the mode of operation of these entities and, hence, the level of efficiency and profitability, are still much the same as under the earlier system. In other countries, the process of privatization has led to the concentration of farm assets and decision-making power in the hands of former managers, leaving the labour force in a form of client-patron relationship that is neither conducive to social justice, nor necessarily efficient. The lack of wide-scale transformation in some of those countries gave rise to a dual structure where households maintain small home plots on which intensive (and fairly efficient, given the constraints) production of vegetables and livestock takes place with inputs acquired (legally or not) from the collective enterprise. The latter engages in the main production of the grains or other bulk products, using capital intensive technology. The transformation of the farm structure of slow-reforming transition economies is a high priority on the policy agenda. Some of the world’s most fertile lands are located in countries where agriculture has not yet been reformed to function at its full productive potential, resulting not only in poverty at the local level, but also in the non-provision of grains that could be significant for global food security. The loss of the previous markets and the lack of new market windows also needs to be addressed.

4. **A pragmatic approach to dialogue for institutional change.** The policy and institutional reform agenda is significant, and progress will be slow, because of domestic political constraints and limited skills and expertise both within the public and private sectors. Experience shows that there is a tendency to overestimate government’s ability to complete reforms that are painful to interest groups. Selectivity in identifying the key policy transformation objectives, and their correct sequencing, together with partnerships with more policy-oriented organizations are essential for success.



SUPPORTING THE DEBT SUSTAINABILITY OF HEAVILY INDEBTED POOR COUNTRIES

1. The challenge after debt relief consists in ensuring long-term debt sustainability, This requires growth and poverty reduction; and this depends on:
 - (i) implementation of sound economic policies that establish an environment conducive to growth and poverty reduction: (a) macroeconomic policies, (including monetary, fiscal and exchange rate policies) that, with timely adjustment in the face of economic shocks, provide a stable environment for economic activity; (b) structural policies, (including trade, tax and sector policies and regulatory environments) that affect incentives for private investment and production; (c) public sector management, whereby public-sector institutions provide services complementary to private initiatives such as infrastructure and social services; (d) governance and market institutions, including the rule of law (the judiciary and the police), and (e) social inclusion, which embraces the full participation of society through social services that reach the poor and disadvantaged, including women and minorities;
 - (ii) political stability, peace and conflict prevention;
 - (iii) policy-making institutions that are reasonably well-functioning and accountable, leading to the emergence and enforcement of good policies; highlighting the importance of governance, public sector accountability and transparency;
 - (iv) enhancing of the sustainable growth performance of the HIPCs through sustained investment in people and physical infrastructure; and through prudent budgeting and reorienting of expenditures from nonproductive to growth enhancing activities within a medium-term framework, which would also help achieve a sustainable fiscal position;
 - (v) implementation of strong poverty-reduction programmes, including the mitigation of natural disasters or health threats such as the HIV/AIDS epidemic;
 - (vi) mitigation of protectionist policies that restrict access to export markets;
 - (vii) broadening and diversifying of the narrow production and export base of HIPCs, heavily dependent upon a few primary commodities, which make them particularly vulnerable to external and terms-of-trade shocks (export growth is needed to strengthen HIPCs' external payment capacity); and agricultural diversification is part of this strategy;
 - (viii) prudent debt management, and the provision of additional financial resources on a grant basis or on highly concessional terms and conditions. It is a fundamental principle of the Debt Initiative that new development financing be additional, over and above HIPC debt relief;
 - (ix) development of the country's fiscal and external repayment capacity, i.e. the growth of income, exports and fiscal revenues; and
 - (x) policy reforms to develop the financial sector, with the support of donors and creditors, so as to help create a level playing field and facilitate private-sector involvement. However, even with strong private-sector growth, a very substantial part of HIPCs' development expenditures will still remain to be financed externally by the public sector.



APPENDIX VII

2. However, if these challenges are to be met, various aspects of the PRSP process need to be addressed:

- (i) Speed needs to be balanced with quality. Generally, the strategic and operational quality of PRSPs could be improved if more time were taken to produce them and of the participatory process for their formulation were deepened.
- (ii) More attention needs to be paid to the critical role of civil society and to ensuring that institutional capacity is in place for these actors to sustain their role.
- (iii) The key role of agricultural development in reducing poverty is inadequately reflected in many PRSPs;
- (iv) The policy, institutional and organizational transformation agenda – to ensure that the strategic priority investments actually translate into poverty reduction – is inadequately reflected in the PRSPs and in the completion-point conditions identified by IMF and the World Bank.
- (v) PRSPs largely focus on the short to medium term and not sufficiently on longer-term implementation;
- (vi) PRSPs do not adequately articulate contingency plans for possible shortfalls in growth or revenue performance, which would lead to unforeseen problems and poorly planned adjustments in PRSP implementation;
- (vii) there is a need to ensure that Debt Initiative tracking mechanisms do not undermine the ability to track all poverty-reducing spending and improvements in public-expenditure management generally; and
- (viii) more specific work is required to address the rather general lack of realistic, measurable poverty-reduction targets for which governments would choose to be accountable.