



FIDA

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

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

Roma, 9 y 10 de octubre de 2002

**DAR A LOS CAMPESINOS POBRES LA OPORTUNIDAD DE SALIR DE LA POBREZA:
INFORME DE LA CONSULTA SOBRE LA SEXTA REPOSICIÓN DE LOS
RECURSOS DEL FIDA (2004-2006)**

BORRADOR

1. En su tercer período de sesiones, la Consulta examinó el primer proyecto de su Informe sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA, que figura en el documento REPL.VI/3/R.5.
2. Se invita a la Consulta a examinar el proyecto de informe revisado, que figura a continuación, y se le ruega tome nota de que el informe, en su forma actual, se halla todavía en fase de ultimación y refleja los debates mantenidos en el seno de la Consulta.
3. Asimismo se invita a la Consulta a que tome nota de que el proyecto de informe revisado difiere del documento REPL.VI/3/R.5 por lo que respecta a la ultimación de las siguientes secciones:
 - a) en la sección V, punto B., se han incorporado concretamente los párrafos 42 a 44 en las páginas 11 a 13;
 - b) en la sección V, punto D., bajo el subtítulo “Presencia sobre el terreno y sentido de pertenencia de los países”, se han incorporado concretamente los párrafos 69 a 76 en las páginas 18 a 20;
 - c) en la sección VI, se han revisado/incorporado concretamente los párrafos 82 a 89 en las páginas 23 y 24;
 - d) en la sección VII, se han incorporado concretamente los párrafos 90 a 96 en las páginas 25 y 26.
4. Por último, debido a la introducción de las nuevas secciones mencionadas anteriormente, es preciso comprobar que las políticas enunciadas a lo largo de todo el documento, y sobre todo en las secciones redactadas previamente, son coherentes. Esta revisión se llevará a la práctica una vez alcanzadas las conclusiones oportunas durante el proceso de la Consulta.

ÍNDICE

	PÁGINA
ABREVIATURAS Y SIGLAS	iii
I. INTRODUCCIÓN	1
II. LA SITUACIÓN DE LA POBREZA RURAL	1
III. FUNCIÓN E IDENTIDAD DEL FIDA	2
IV. EL CONTEXTO ESTRATÉGICO DEL FIDA	3
A. Los objetivos de desarrollo del Milenio, el Consenso de Monterrey y la contribución del FIDA	4
B. Objetivos estratégicos del FIDA: consecuencias prácticas	4
C. Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA: Aprovechar los logros alcanzados	5
D. El Programa de Cambio Estratégico: Modernizar las políticas, los procesos y los sistemas	5
E. Estrategias regionales	5
F. Vínculos entre las estrategias	6
V. PUESTA EN PRÁCTICA DEL MARCO ESTRATÉGICO Y DE LAS ESTRATEGIAS REGIONALES	7
A. Programa de labores del FIDA	7
Nivel del programa de labores	7
Prioridades del programa de labores	8
Estructura del programa de préstamos con arreglo a las condiciones y a las regiones	10
B. Establecimiento de un vínculo entre las asignaciones de recursos y los resultados	11
C. Hacia el logro de la selectividad y la eficacia: trabajar a nivel nacional	13
Documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales	13
Enfoque programático	14
Transformación institucional en favor de la población pobre	14
Aumento de la productividad y la sostenibilidad agrícolas	15
Trabajo en el marco de los DELP (en los PPME y en los países que no forman parte de los PPME)	15
Función del FIDA en la rehabilitación posterior a las crisis	16
D. Función catalizadora	17
Concentración en la innovación	17
Presencia sobre el terreno y sentido de pertenencia de los países	17
Trabajo en asociación con otros interlocutores	20
Desempeño de una función catalizadora que trascienda el nivel nacional	22
VI. SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS Y EL IMPACTO	23



	PÁGINA
VII. GESTIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL FIDA	25
VIII. RECOMENDACIÓN	26
 ANEXOS	
I. Proyecto de Resolución sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA	27
II. Lista de documentos presentados a la Consulta y otros documentos de referencia disponibles	28
III. Apéndices	29

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
FCA	Facultad para contraer compromisos anticipados
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GOP	Gerente de operaciones para el país
IFI	Institución financiera internacional
ODA	Asistencia oficial para el desarrollo
ONG	Organización no gubernamental
PCE	Programa de Cambio Estratégico
PPME	Países pobres muy endeudados
SCLP	Servicio para el crecimiento y para la lucha contra la pobreza
SyE	Seguimiento y evaluación

DAR A LOS CAMPESINOS POBRES LA OPORTUNIDAD DE SALIR DE LA POBREZA: INFORME DE LA CONSULTA SOBRE LA SEXTA REPOSICIÓN DE LOS RECURSOS DEL FIDA (2004-2006)

I. INTRODUCCIÓN

1. El propósito del presente documento¹ es determinar el nivel de recursos necesario para conseguir los objetivos establecidos de reducción de la pobreza rural, en asociación con otros interlocutores, durante el período de la Sexta Reposición (2004-2006), teniendo en cuenta el estado de pobreza aguda que afronta el mundo, la función específica del FIDA en la lucha mundial contra la pobreza y las prioridades estratégicas del Fondo. En él se ofrece una síntesis de las conclusiones de la Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA por lo que concierne a las prioridades y los enfoques estratégicos del Fondo, así como los puntos de atención prioritaria de su programa de labores para el período comprendido entre 2004 y 2006. Por último se recomienda al Consejo de Gobernadores que apruebe un nivel de reposición de USD ... millones para apoyar un programa anual básico de labores de USD ... millones, a precios de ...

II. LA SITUACIÓN DE LA POBREZA RURAL

2. Durante los años noventa el producto interno bruto (PIB) per cápita de los países en desarrollo aumentó en un 1,6% al año. El porcentaje de personas que vivía con menos de un dólar al día pasó del 29% al 23%, pero aumentó el número de personas que vivía con menos de dos dólares al día. En las estimaciones del Banco Mundial y del FIDA, presentadas en su *Informe sobre la Pobreza Rural en el año 2001*, se destaca que de los 1 200 millones de personas que se hallan en la pobreza absoluta en todo el mundo, tres cuartas partes, es decir alrededor de 900 millones de personas, viven en las zonas rurales y su subsistencia depende en gran medida de la agricultura y otras actividades conexas.

3. Si bien las tasas de pobreza disminuyeron en la mayoría de las regiones, tanto en el África subsahariana como en los países en transición de Europa oriental y Asia central la incidencia de la pobreza se intensificó. La mayor parte de los progresos conseguidos en Asia han tenido lugar en China donde, gracias al crecimiento sostenido, cerca de 150 millones de personas consiguieron escapar de la pobreza. En ciertas zonas de Asia meridional la aceleración del crecimiento también provocó una disminución del número total de personas que vivía en condiciones de pobreza extrema. Sin embargo, en otras regiones, pese a haber bajado el número de personas en condiciones de pobreza extrema, el número real de pobres ha aumentado como consecuencia del crecimiento demográfico. El mayor porcentaje de pobres se da en el África subsahariana donde el conflicto civil, el lento crecimiento económico y la pandemia del VIH/SIDA ha empujado a millones de personas a vivir al borde de la subsistencia.

4. Reconociendo la urgencia de hacer frente a los problemas que plantea el fenómeno de la pobreza generalizada, los dirigentes mundiales en la Cumbre del Milenio, celebrada en septiembre de 2000, adoptaron el objetivo de reducir a la mitad, para 2015, el porcentaje de personas que vive en condiciones de pobreza extrema. Desgraciadamente, la reducción de la pobreza se está produciendo a un ritmo muy inferior al necesario para cumplir este objetivo, en el caso concreto del África subsahariana representa sólo un sexto de la proporción necesaria. La Declaración emanada de la Cumbre del Milenio ha venido a reforzar, no obstante todo, la prioridad y atención que se deben

¹ En el documento REPL.VI/2/R.2 se ofrece una base de orientación técnica para el presente documento.



prestar al tema de la pobreza. Esta nueva sensación de urgencia se deducía también de las conclusiones de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México) el pasado mes de marzo, donde los Estados Unidos y la Unión Europea hicieron considerables promesas de contribución adicionales para financiar la asistencia para el desarrollo dirigidas a la reducción de la pobreza. El problema que se plantea ahora es traducir estos nuevos compromisos en medidas prácticas que verdaderamente surtan efecto en las vidas de las personas pobres.

5. La forma en que el mundo entiende la pobreza ha evolucionado enormemente y en este concepto se ha incorporado la percepción que las propias personas pobres tienen de su situación de pobreza. Se entiende por pobreza la falta de ingresos adecuados para satisfacer las necesidades básicas; el acceso inseguro a los bienes productivos (humanos, naturales, físicos y financieros, así como a capital social); la falta de seguridad nutricional; las condiciones precarias de salud; el acceso desigual a la educación y los servicios sociales; y, más recientemente, la carencia de autoestima, dignidad y emancipación. La pobreza es además una condición de vulnerabilidad, exclusión, impotencia e imposibilidad de escapar a la violencia. La vulnerabilidad de la población pobre es una “emergencia muda” que está estrechamente vinculada con una gestión deficiente de los asuntos públicos en el plano local. Los pobres sienten que su pobreza se traduce en la incapacidad de controlar las condiciones de sus medios de subsistencia, influir en las decisiones que afectan a sus vidas, negociar mejores relaciones comerciales y de intercambio, poner término a la corrupción y hacer que las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (ONG) les rindan cuentas. La ausencia de una estructuración social sólida les impide aprovechar las oportunidades que se presentan en sus comunidades y establecer relaciones con asociados externos. La impotencia es claramente una de las causas más importantes de la pobreza y también uno de sus principales efectos. Entre las poblaciones rurales pobres, de carácter sumamente diverso, se destaca un grupo significativo: las mujeres. La mayoría de ellas 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.

6. Aunque se han logrado importantes progresos en la reducción de la pobreza mundial, el número de personas pobres sigue siendo elevado, especialmente en las zonas rurales y entre las mujeres. La adopción de una definición amplia de pobreza incita al diseño y la ejecución de estrategias de reducción de la pobreza rural universales, eficaces y que tengan en cuenta las cuestiones de género, y reafirma la atención prioritaria que el FIDA presta a la reducción de la pobreza rural al permitir a la población rural pobre superar su situación de pobreza.

III. FUNCIÓN E IDENTIDAD DEL FIDA

7. El FIDA es una institución poco habitual entre las instituciones financieras internacionales (IFI) en el sentido de que tiene un mandato concreto centrado en los pobres del medio rural y en ayudarlos a superar su pobreza y conseguir la seguridad alimentaria. Durante los últimos 25 años, el Fondo ha dedicado todos sus recursos a determinar las causas de la pobreza, que atrapa en su seno a un gran número de pequeños agricultores y otros grupos pobres del medio rural, en especial a las mujeres, y a elaborar soluciones innovadoras para hacerle frente. Un cuarto de siglo atrás otras IFI dirigían una parte significativa de sus préstamos a la agricultura y al sector rural; sin embargo, en los últimos dos decenios el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo han reducido drásticamente su proporción de préstamos a la agricultura hasta unos niveles que actualmente se sitúan en una cifra muy inferior al 10% del total. En términos generales, la agricultura recibe en la actualidad una proporción muy inferior de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) mundial. El carácter de este tipo de asistencia también ha tendido a concentrarse más en los préstamos dirigidos a ciertos sectores específicos, por ejemplo los sociales, en detrimento de la agricultura y otras actividades productivas de la población pobre.



8. Esto ha hecho que el FIDA se convierta en uno de los pocos organismos de desarrollo que facilita apoyo directo a *las actividades productivas de la población pobre*. En el último año, y en particular con motivo de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, el Fondo ha recabado la colaboración de otras organizaciones para subrayar, de manera conjunta, la importancia de la agricultura y del desarrollo rural para reducir la pobreza y la necesidad de aumentar las inversiones en el sector rural.

9. En consecuencia, en algunos países en desarrollo el FIDA ha pasado a ser uno de los principales organismos de financiación externa del desarrollo rural y un promotor del sector de los pequeños agricultores. Los programas del FIDA se complementan en gran medida con los programas generales y en materia de política sectorial de otras IFI. Uno de los objetivos de sus programas es intentar asegurar que los pequeños agricultores y otros grupos de población pobres puedan aprovechar de manera equitativa los beneficios derivados de los programas de infraestructura y sectoriales financiados por otras IFI.

10. **Búsqueda de innovación.** A pesar de las dificultades, el Fondo ha logrado promover una serie de enfoques innovadores que en ocasiones se han repetido y ampliado. En particular, cinco planteamientos innovadores intersectoriales fueron objeto de una cuidadosa evaluación. Éstos son: i) la innovación en materia de conservación de suelos y aguas dentro de Programa Especial para los Países del África Subsariana Afectados por la Sequía y la Desertificación (PEA); ii) la innovación en materia de finanzas rurales por conducto de las asociaciones de servicios financieros; iii) la innovación en materia de política de tenencia de tierras con miras a la ordenación de los recursos naturales; iv) la revitalización de las innovaciones autóctonas en la agricultura; y v) la innovación en materia de incorporación de las cuestiones de género a la corriente general de acción. Los resultados de la evaluación mostraron que las innovaciones promovidas por el FIDA que han tenido éxito se basan en un proceso de innovación estructurado y consciente, con etapas consecutivas que aprovechan los conocimientos tradicionales de la población pobre en contextos específicos, su cultura, sus normas sociales y sus limitaciones de recursos, que están al alcance de los pobres y que producen resultados con bastante rapidez.

11. El 22% de las contribuciones totales aportadas a las dos últimas reposiciones del FIDA procedió de los países en desarrollo de las Listas B y C, frente a una media del 2,1% procedente de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), del 4,6% del Fondo Africano de Desarrollo (FAfD) y el Fondo Asiático de Desarrollo (FASD), y del 8,3% del Fondo para Operaciones Especiales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Las limitaciones de los recursos del FIDA lo llevan a emprender una activa campaña de movilización de cofinanciación destinada a los programas que contribuye a financiar. En el contexto de la supervisión de su actual cartera de programas, el Fondo trabaja en colaboración con diversas instituciones cooperantes y con ello influye asimismo en sus enfoques de la reducción de la pobreza rural.

IV. EL CONTEXTO ESTRATÉGICO DEL FIDA

12. Durante el período de la Sexta Reposición, el FIDA se apoyará en las siguientes estrategias para cumplir su misión: los objetivos de desarrollo del Milenio; el Marco Estratégico del FIDA 2002-2006; el Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA junto con el Programa de Cambio Estratégico; y las estrategias regionales.

A. Los objetivos de desarrollo del Milenio, el Consenso de Monterrey y la contribución del FIDA

13. En las conferencias que se celebraron en el mundo durante los años noventa se hizo un llamamiento para que se adoptaran medidas acerca de varios problemas en materia de desarrollo en diversos sectores de la vida humana; en la Declaración del Milenio de 2000 tales compromisos se sintetizaron en los objetivos de desarrollo del Milenio. La existencia de un acuerdo sobre los objetivos y las metas previstos para 2015 es un estímulo para una cooperación eficiente en materia de desarrollo mediante la coordinación y la colaboración. Además, centra todas las estrategias de reducción de la pobreza de los distintos agentes en un conjunto de objetivos complementarios convenidos y en las condiciones que favorecen su consecución (para un debate detallado sobre esta materia, véase el Apéndice A). La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Monterrey ha fortalecido este Consenso mediante la colaboración a nivel mundial en favor del desarrollo, centrada en los objetivos de desarrollo del Milenio y las condiciones necesarias para lograrlos, como la reforma normativa e institucional, la asistencia oficial para el desarrollo, el acceso al mercado y la sostenibilidad de la deuda.

14. También el FIDA procura lograr los objetivos de desarrollo del Milenio y rendirá informes sobre los progresos que se hagan. La erradicación de la pobreza extrema y el hambre, el logro de una educación primaria universal, la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer, así como la reducción de la mortalidad infantil, la mejora de la salud materna, la lucha contra el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, y la sostenibilidad ambiental, son temas en los que el FIDA tiene un profundo interés, pues son causas y consecuencias de la pobreza que se refuerzan mutuamente (para más detalles, véase el apéndice A). El FIDA contribuirá a garantizar:

- a) la dimensión rural y la sensibilización en temas de género de los objetivos de desarrollo del Milenio;
- b) la erradicación de la pobreza extrema y el hambre;
- c) la autonomía de la mujer;
- d) la sostenibilidad del medio ambiente; y
- e) una alianza mundial para el desarrollo.

15. De manera indirecta, el FIDA también ayudará a cumplir algunos de los objetivos relacionados con la educación, el saneamiento y la salud, que no se especifican en la lista *supra*. Recurrirá para ello a sus asociaciones con el Fondo Belga de Supervivencia (FBS), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y otros interlocutores para quienes estos objetivos (junto con sus metas e indicadores) tienen una pertinencia directa.

B. Objetivos estratégicos del FIDA: consecuencias prácticas

16. En 2001, el Fondo elaboró el *Marco Estratégico del FIDA 2002-2006: dar a los campesinos pobres la oportunidad de salir de la pobreza*, como orientación para el cumplimiento de su misión y su aportación al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. En diciembre de 2001 y en febrero de 2002, respectivamente, la Junta Ejecutiva y el Consejo de Gobernadores aprobaron dicho marco estratégico.

17. En el marco estratégico se asignan al Fondo una misión y tres objetivos estratégicos, a saber:

- a) Misión: dar a los campesinos pobres la oportunidad de salir de la pobreza;

b) **Objetivos:**

- i) fortalecer la capacidad de la población rural pobre y de sus organizaciones;
- ii) fomentar un acceso más equitativo a los recursos naturales productivos y la tecnología; y
- iii) aumentar el acceso a los servicios y mercados financieros.

18. En relación con estos objetivos, el Fondo desempeñará una función catalizadora mediante el impacto de sus actividades sobre el terreno en la pobreza rural y sus vínculos a nivel normativo, y mediante actividades de promoción en el seno de la comunidad internacional, en colaboración con otros interlocutores, con miras a crear un entorno regional y mundial favorable.

**C. Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA:
Aprovechar los logros alcanzados**

19. El Informe de la Consulta sobre la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA, titulado “Asociaciones para erradicar la pobreza rural: Informe de la Consulta para examinar los recursos a disposición del Fondo a fin de determinar si son adecuados (2000-2002)”, estuvo acompañado del Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA (2000-2002), instrumento de desarrollo esencial para la Organización. En la aplicación de este plan, se están adoptando medidas concretas para desarrollar el marco básico conceptual, metodológico y de procedimiento además de la capacidad orgánica necesaria para producir un mayor impacto y acentuar, así, el papel catalizador del FIDA en la esfera de la reducción de la pobreza rural, y a fin de mejorar la calidad de sus programas de desarrollo agrícola y rural. El apéndice B contiene mayores detalles a este respecto.

**D. El Programa de Cambio Estratégico: Modernizar las políticas,
los procesos y los sistemas**

20. El Programa de Cambio Estratégico (anteriormente denominado Programa de Reorganización de los Procesos) tiene por finalidad convertir al FIDA en una organización más eficiente y eficaz en la consecución de sus objetivos estratégicos. Para ello, se pretende aumentar la capacidad institucional del Fondo mediante el desarrollo estructural y la modernización de sus políticas, procesos y sistemas. Este proceso entraña la modernización de la política de gestión de los recursos humanos, el 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 la capacidad de promoción del Fondo. También supone la modernización de la tecnología de la información, en la que se apoya toda lo anterior, con un sistema más estratégico de gestión de la información. En el apéndice B se describen los objetivos específicos del Programa de Cambio Estratégico.

E. Estrategias regionales

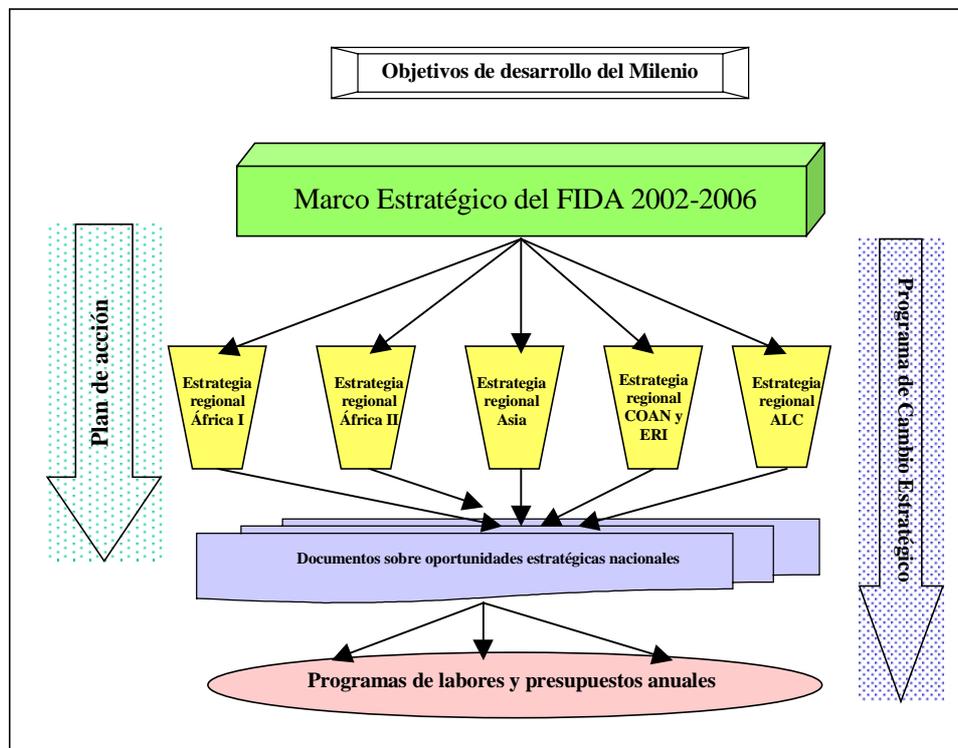
21. En el contexto de la preparación del *Informe sobre la pobreza rural en el año 2001* del FIDA y del *Marco Estratégico del FIDA 2002-2006*, las divisiones regionales llevaron a cabo unas evaluaciones detalladas de la pobreza rural, que constituyeron el punto de partida para la elaboración de las estrategias regionales subsiguientes. Estas estrategias describen la forma en que el FIDA llevará a cabo su misión y cumplirá los objetivos que le atribuye el marco estratégico específicamente a escala regional; y representan el primer nivel de puesta en práctica de ese marco. En ellas se señalan las cuestiones fundamentales de la pobreza rural con que se enfrenta el Fondo en cada región, las oportunidades que existen para abordarlas, los obstáculos con que se tropieza y las opciones estratégicas que el Fondo procurará materializar a medio plazo con ayuda de sus asociados. Las estrategias regionales conforman la base de los marcos de los programas regionales de préstamos y las estrategias por países, y evolucionarán con el paso del tiempo gracias a la experiencia que se adquiera

con la elaboración de estrategias para cada país. Durante el período de sesiones del Consejo de Gobernadores de febrero de 2002 se examinaron en profundidad estas estrategias regionales en el ámbito de las mesas redondas y en la actualidad son tema de análisis en diversos talleres regionales.

F. Vínculos entre las estrategias

22. Los objetivos de desarrollo del Milenio, el marco estratégico, el plan de acción, las estrategias regionales y el Programa de Cambio Estratégico (PCE) son los elementos que se refuerzan mutuamente y constituyen un marco de referencia integrado para el período de la Sexta Reposición del FIDA. En conjunto impregnan de una sólida coherencia normativa a las prioridades establecidas por el FIDA para el aprovechamiento de su capacidad institucional. Los objetivos de desarrollo del Milenio establecen los objetivos mundiales de reducción de la pobreza, así como la necesidad de crear las condiciones propicias para su consecución y de establecer asociaciones de alcance mundial. El marco estratégico define los objetivos específicos del FIDA en materia de reducción de la pobreza rural y define la estrategia seguida por el Fondo para contribuir a 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, políticas y sistemas necesarios para modernizar el FIDA a fin de que cumpla su misión teniendo en cuenta el marco estratégico. Juntos establecen las capacidades institucionales con las que el FIDA puede desempeñar un papel catalizador y activo más amplio en la erradicación de la pobreza rural. Por su parte, las estrategias regionales aportan un marco para la elaboración de estrategias en los países coherentes con el marco estratégico. En el gráfico que figura a continuación se muestran estas relaciones entre los distintos elementos y su orden secuencial lógico.

Gráfico 1. Dar a los campesinos pobres la oportunidad de salir de la pobreza



Nota:

ALC	=	América Latina y el Caribe
Asia	=	Asia y el Pacífico
COAN	=	Cercano Oriente y África del Norte
ERI	=	Estados de reciente independencia

V. PUESTA EN PRÁCTICA DEL MARCO ESTRATÉGICO Y DE LAS ESTRATEGIAS REGIONALES

23. El marco estratégico y las estrategias regionales de apoyo sirven de base para todas las actividades y las asignaciones de recursos del FIDA. El proceso se apoya en cuatro pilares fundamentales, a saber: el programa de labores del FIDA; un marco normativo que permita traducir el desglose regional de los préstamos en asignaciones para programas por países específicos; la planificación de programas en el plano nacional utilizando los documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), con miras a garantizar la selectividad y la eficiencia de los programas; y los esfuerzos que realiza el Fondo como catalizador en apoyo de sus prioridades programáticas.

A. Programa de labores del FIDA

Nivel del programa de labores

24. El marco estratégico y las estrategias regionales de apoyo son documentos de orientación y por ende no tienen una escala definida y pueden aplicarse mediante programas de niveles diferentes. No obstante, el FIDA necesita un programa de labores que movilice una masa crítica de recursos, pues por debajo de un determinado nivel el impacto de los programas en la población pobre sería limitado y las repercusiones en las instituciones y las políticas de carácter tan local y específico que limitarían gravemente la función catalizadora del FIDA. En el período de la Quinta Reposición, las partes directamente interesadas del FIDA consideraron que ese nivel crítico debía situarse en USD 450 millones a precios de 1996, o cerca de USD 520 millones a precios de 2004, frente al actual nivel básico de unos USD 437 millones al año.

25. La dotación media del programa anual de préstamos del FIDA en los tres últimos años ascendió a USD 415 millones, y con este monto se financiaron unos costos medios anuales de proyectos y programas de USD 922 millones, lo que implica un factor de multiplicación del 122%. Con estos recursos, el FIDA sostuvo una media de 27 proyectos y programas al año, con unos 10 millones de beneficiarios anuales. Esto le permitió actuar en unos 60 países diferentes en tres años, con un total de 82 proyectos y programas. 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 de unos USD 15 millones, un programa anual de préstamos de USD 520 millones permitiría financiar costos de proyectos y programas por un monto total de USD 1 200 millones, aproximadamente. Se financiarían entre 30 y 34 proyectos por año, que redundarían en beneficio de unos 13 millones de personas cada año. 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. Además, la mayor frecuencia (4,7 años) de concesión de préstamos a los diferentes Estados Miembros prestatarios daría lugar a una mayor continuidad en el diálogo sobre cambios de política y a una influencia más estructurada en las asociaciones.

26. En este esquema estadístico del nivel total del programa de préstamos del FIDA relativo al número de personas pobres beneficiarias, está implícita la aspiración de que las contribuciones a la reposición del FIDA, cuyo monto asciende cada año al 0,3% de los actuales niveles de AOD, se traduzcan en una contribución del FIDA para reducir el número de personas pobres que exceda considerablemente de su proporción de AOD. He aquí un ejemplo: el Programa de Fomento de los Medios de Subsistencia y Potenciación de las Tribus de Orissa (India), recientemente aprobado, se financia con una contribución del FIDA de USD 20 millones, la cofinanciación del Reino Unido de USD 40 millones y fondos nacionales por un monto de USD 20 millones, y se prevé que beneficiará a 338 000 personas.

27. Con miras a un impacto de importancia crítica en la población, las políticas y las instituciones, el nivel del programa de labores anual, de USD... millones (a precios de...), queda confirmado como nivel básico para el período de la Sexta Reposición.

Prioridades del programa de labores

28. Durante de la Sexta Reposición el programa de labores del FIDA se centrará fundamentalmente en la misión de dar a los campesinos pobres la oportunidad de salir de la pobreza, y asignará sus recursos a las actividades que ayuden a los productores pobres a incrementar su productividad y producción mediante lo siguiente:

- a) el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones de la población pobre para que puedan hacer frente a las cuestiones que consideren fundamentales;
- b) el fomento de un acceso más equitativo a la tierra, el agua y los bosques y a tecnologías específicas que incrementen la productividad agrícola, con enfoques diferenciados por sexo;
- c) el desarrollo de instituciones de financiación rural sostenibles y con capacidad de respuesta en sistemas orientados al mercado;
- d) el desarrollo de relaciones con el mercado mediante la diversificación de la base productiva, la mejora del proceso de elaboración, la prestación de servicios de comercialización eficaces y el desarrollo de infraestructura de mercado y transporte;
- e) un mayor acceso a los conocimientos de manera que la población pobre pueda aprovechar las oportunidades y superar los obstáculos;
- f) la ampliación de la influencia que esa población ejerce en las instituciones y políticas públicas (con inclusión de leyes y reglamentos) de importancia para la reducción de la pobreza rural;
- g) el aumento del poder de negociación de la población pobre en el mercado; y
- h) la asignación a las mujeres de un papel central en el programa de transformación institucional, ya que ellas son las promotoras y participantes dinámicas de las organizaciones populares y saben poner en marcha y mantener con eficiencia iniciativas locales de autoayuda.

29. Hay una serie de aspectos programáticos que constituyen valores constantes del Fondo: la sensibilización en materia de género, la participación y el incremento de la productividad, en el marco de un enfoque basado en medios de vida sostenibles. Al elaborar su programa de labores, el FIDA apunta asimismo a la innovación y a la transformación institucional en pro de la población pobre. En sus programas por países se promoverán los objetivos de políticas sectoriales específicos que se enuncian *infra*. En el ámbito de estas prioridades, el FIDA hará especial hincapié en diversos aspectos programáticos que se ajustan a las distintas regiones, sobre la base de la evolución de las estrategias regionales.

30. En general, el Fondo atenderá las necesidades esenciales de desarrollo comunitario y de rehabilitación a largo plazo en el medio rural de regiones vulnerables tales como América Central, las zonas de secano y las tierras altas de Asia, y el África subsahariana. El Fondo colmará 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, invertirá en forma adecuada en los países en que la asistencia para el desarrollo ha obtenido buenos resultados en la reducción de la pobreza (por ejemplo, en Mozambique y en Uganda).

31. Más concretamente, el Fondo consolidará los progresos alcanzados respecto de sectores y enfoques que tienen un impacto duradero demostrado en la reducción de la pobreza (como la financiación rural, la comercialización y los programas que tienen en cuenta las cuestiones de género). Al mismo tiempo, abordará en profundidad otras importantes cuestiones estructurales, como las relativas a la reforma agraria y la ordenación sostenible de los recursos naturales, en las que la organización comunitaria es una base importante.

32. **África.** El Fondo dará amplia cobertura a los programas de financiación y comercialización rurales, una cobertura que irá más allá de las instituciones localizadas de microfinanciación e incluirá a las organizaciones coordinadoras y los vínculos con el sector bancario comercial al amparo de una legislación habilitante. La Nueva Alianza para el Desarrollo de África brinda a la comunidad de desarrollo una importante oportunidad para el establecimiento de asociaciones en torno a estos desafíos de desarrollo. El Fondo ha participado activamente en el proceso de preparación de la Alianza y en reuniones regionales, y procurará seguir participando en ella de forma concreta. Por ejemplo, apoyará las inversiones en la esfera de la ordenación de recursos naturales en las zonas más vulnerables y emprenderá actividades que aborden uno de los temas fundamentales que afronta África, especialmente el África meridional, en relación con la pobreza y la transformación, es decir, la reforma de la tenencia de la tierra. El marco normativo e institucional de muchos países africanos ha mejorado y 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 esos enfoques, esa oportunidad puede desaparecer. Los gobiernos se dirigen cada vez más al FIDA en busca de ayuda para transformar las políticas en realidades. El FIDA financiará programas destinados a establecer un marco institucional a todos los niveles propicio para el cambio, con la firme expectativa de que habrá suficiente recursos disponibles para hacer frente a las inevitables dificultades de la transición. Asimismo, el FIDA participará en programas de colaboración que traten el problema del VIH/SIDA como un tema inherente a la pobreza rural, que afecta profundamente a la capacidad productiva de la población. Específicamente en el África occidental, el Fondo reanudará los préstamos a los países que no han tomado empréstitos en fecha reciente, especialmente a los países que salen de una situación de conflicto.

33. **América Latina y el Caribe.** Las dificultades para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe se han visto agravadas por tres catástrofes: El Niño, el huracán *Mitch* y los efectos de las crisis financieras. Las necesidades de recursos de la región son mucho mayores que los recursos disponibles, habida cuenta de 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 agrícola y los cultivos. El Fondo tratará de abordar las consecuencias a largo plazo de esas catástrofes; disfrutará de buenas condiciones para influir en las políticas y programas nacionales y regionales contra la pobreza; y podrá ayudar a resolver los problemas desatendidos de las poblaciones indígenas. Un programa eficaz permitirá al FIDA establecer sólidas asociaciones con otros donantes internacionales basadas en una estrategia de intervención a plazo medio en cada país, en reconocimiento del hecho de que otras IFI de la región hacen menor hincapié en el desarrollo rural.

34. **Asia y el Pacífico.** A pesar del impresionante crecimiento económico experimentado en los últimos 20 años, la región de Asia y el Pacífico aún alberga a la abrumadora mayoría de la población mundial que vive en condiciones de pobreza. Además, se mida como se mida la gravedad de la pobreza (con indicadores sociales y de salud), el panorama es sombrío.

35. Una de las principales enseñanzas extraídas de crisis anteriores es la necesidad de concentrarse en actividades agrícolas generadoras de ingresos en las zonas del interior, pues es allí donde la agricultura de secano determina decisivamente la supervivencia (unos 266 millones de hectáreas de tierras agrícolas son de secano en los países en desarrollo de Asia). Hoy en día, se abren nuevas oportunidades de promover sistemas comunitarios de ordenación de los recursos de las zonas



montañosas, donde es sabido que los habitantes llevan a cabo una buena gestión de la diversidad biológica. En esas zonas, la concentración de población pobre es elevada. El FIDA apoyará los esfuerzos de reducción de la pobreza, que son esenciales para la estabilidad social de los países asiáticos y para la protección de los recursos naturales y el medio ambiente mundial.

36. **Cercano Oriente y África del Norte.** En el Cercano Oriente y África del Norte, la disponibilidad de agua (para el consumo humano y animal y para la agricultura) es un factor decisivo. El suelo de los ecosistemas frágiles y de secano, sometido a una presión incesante, se está agotando y degradando. El FIDA ha acumulado una experiencia considerable en esas zonas marginales y, si contara con más recursos, tendría más posibilidades de ayudar a las personas pobres a superar limitaciones ambientales de gravedad. El Fondo seguirá promoviendo sus objetivos actuales de difundir técnicas participativas mejoradas de ordenación de recursos, fomentar la autonomía de las comunidades pobres, reducir la dependencia del estado y disminuir la migración.

37. En algunas zonas rurales de **Europa oriental y los Estados de reciente independencia**, la población se encuentra al borde de la desintegración social y el conflicto armado. Los programas del FIDA pueden contribuir a fomentar soluciones pacíficas y sostenibles para las dificultades económicas con que tropieza la población rural. El Fondo respaldará el paso de los sistemas de producción en pequeña escala de una economía de planificación centralizada a una economía de mercado sobre la base de una transición bien programada; así como la ejecución de reformas institucionales de segunda generación, en particular por lo que atañe a la organización de una financiación rural sostenible.

38. Las prioridades programáticas delineadas para el período de la Sexta Reposición, respaldadas por los objetivos contenidos en el marco estratégico y basadas en las minuciosas estrategias regionales, en constante evolución, conforman un marco de reducción de la pobreza rural coherente y eficaz para el programa de labores del FIDA relativo al período comprendido entre 2004 y 2006.

Estructura del programa de préstamos con arreglo a las condiciones y a las regiones

39. Los países cuyo producto nacional bruto (PNB) per cápita es igual o inferior a USD 805 (a precios de 1992) pueden recibir préstamos del FIDA en condiciones muy favorables. Los países cuyo PNB per cápita oscila entre USD 806 y USD 1 305 tienen derecho a recibirlos en condiciones intermedias, y aquéllos con un PNB per cápita superior a USD 1 306 pueden hacerlo 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 y del Cercano Oriente y África del Norte, además de algunos países de Asia y tan sólo unos pocos de África. El marco normativo del Fondo en materia de asignación de recursos reserva dos tercios de su programa de préstamos a los prestatarios en condiciones muy favorables y deja un tercio, aproximadamente, para los préstamos en condiciones intermedias y ordinarias.

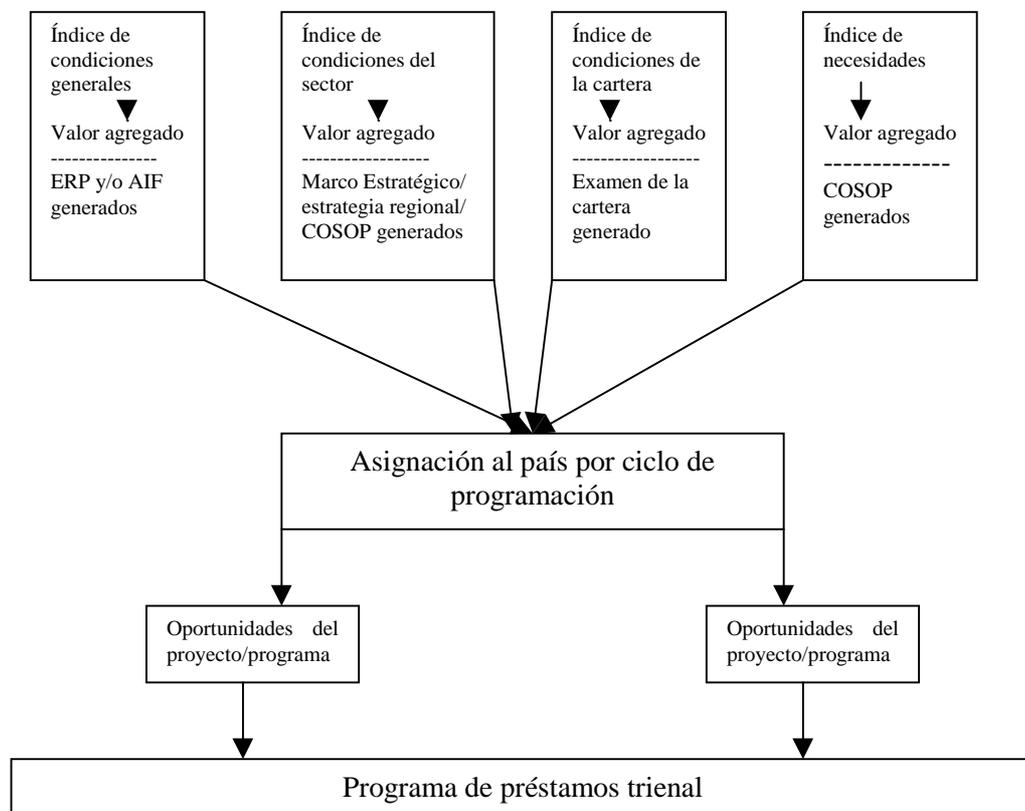
40. En 1999, siguiendo la recomendación del Comité Especial encargado de examinar las asignaciones regionales, la Junta Ejecutiva aprobó la siguiente asignación de recursos del programa de préstamos del FIDA por región geográfica: el 39,4% para África; el 28,5% para Asia y el Pacífico; el 17,0% para América Latina y el Caribe; el 7,1% para el Cercano Oriente y África del Norte; y el 8% para Europa oriental y los Estados de reciente independencia. Esto 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 los índices de seguridad alimentaria, pobreza, necesidades básicas y población agrícola) que reflejan las necesidades de reducción de la pobreza rural en las distintas regiones.

41. Durante el período de la Sexta Reposición, el FIDA seguirá asignando al menos el 67% de sus recursos para préstamos a los países que reciben préstamos en condiciones muy favorables y velará por que se cumplan los porcentajes de préstamos por regiones sobre la base de un período medio eslabonado de tres años.

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

42. A fin de mejorar la efectividad de los préstamos concedidos en condiciones favorables, las principales IFI han elaborado un sistema de asignaciones basadas en los resultados. El FIDA también propone la elaboración y puesta en práctica de un sistema transparente y *ex ante* de asignación de recursos basada en los resultados, que plasme su mandato específico; respete sus modalidades operacionales (por ejemplo, una orientación hacia la consecución de un impacto catalizador por conducto de las actividades de los proyectos y programas más que mediante el apoyo a la balanza de pagos o el apoyo presupuestario directo); y se base en las prácticas, la experiencia y la capacidad existentes. En este contexto, se han definido dos aspectos de los resultados como sigue: los resultados de los países por lo que hace a establecer el(los) marco(s) de política e institucional(es) necesarios para una reducción sostenida de la pobreza rural, y los resultados anteriores de un país en lo tocante a emplear con eficacia los recursos proporcionados por el FIDA mediante préstamos para alcanzar un impacto amplio y sostenido que pueda medirse con arreglo a sus efectos en la reducción de la pobreza rural. En el gráfico 2, a continuación, figuran los criterios utilizados para poner en práctica dicho sistema.

Gráfico 2. Traducción de las asignaciones de recursos a los países en el ciclo de programación trienal



Nota: ERP – Estrategia de reducción de la pobreza.

43. Dicho sistema se pondrá en práctica tan pronto como esté listo para funcionar de manera coherente y precisa. Para ello será necesario lo siguiente:

- **o bien** un subsistema para registrar la situación de la estrategia de reducción de la pobreza, extraer los principios básicos de la misma, evaluar los resultados de los países no acogidos a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) o al Servicio para el crecimiento y para la lucha contra la pobreza (SCLP) a la luz de esos principios, ‘puntuar’ los resultados y formar al personal pertinente para utilizarlo; **o bien** la adaptación de las evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales de la AIF a fin de emplearlas como base para ‘puntuar’ el entorno político e institucional general de los países en lo que atañe a sus consecuencias en la reducción de la pobreza;
- la elaboración de un cuadro de evaluación de países basado en el Marco Estratégico o la estrategia regional, y la elaboración de un método para: i) evaluar los resultados de un país (en el ‘sector’ del desarrollo rural favorable a la población pobre) basándose en dicho cuadro, ii) ‘puntuar’ los resultados, y iii) formar al personal pertinente para utilizarlo;
- la elaboración de criterios para ‘puntuar’ los resultados en cuanto a la ejecución y el impacto de la cartera de proyectos en los países, la elaboración de un método para sintetizar las puntuaciones en una medida única y la formación del personal pertinente para hacerlo;
- la elaboración de un conjunto de ‘coeficientes de ponderación’ comparables en términos generales para cada una de las medidas agregadas de resultados, que reflejen su importancia relativa para lograr el impacto en la esfera de la reducción de la pobreza rural, y la ponderación explícita del índice de ‘necesidades’ y de los elementos que lo integran;
- la elaboración de un procedimiento transparente y sencillo con el que traducir en valores monetarios el sistema de ‘puntos’ de un país con miras a las asignaciones al mismo (conforme a la definición anterior);
- la elaboración de un conjunto de condiciones de la varianza (a fin de tener flexibilidad para hacer frente a circunstancias excepcionales);
- el establecimiento de procesos en el seno del FIDA que garanticen la coherencia y la transparencia de la evaluación y la clasificación;
- la elaboración de una modalidad de presentación de los programas de préstamos eslabonados trienales que reflejen y respeten todo lo anterior; y
- un examen general y la movilización de recursos humanos y financieros para respaldar la implantación y el funcionamiento habitual del sistema.

44. El funcionamiento de este sistema estaría estrechamente vinculado a la presentación de un programa de préstamos eslabonado trienal indicativo dentro del programa de labores del FIDA, que normalmente se presentaría primero a la Junta Ejecutiva para que lo examinara, en septiembre de cada año. Habida cuenta del tiempo necesario para preparar el sistema, se propone que se instaure primero para ayudar a elaborar el documento sobre las prioridades estratégicas y el programa de labores presentado a la Junta Ejecutiva en septiembre de 2003. La plena aplicación del sistema, comprendido el acceso general a la información sobre el proceso de puntuación y su metodología, se alcanzaría en 2004.

C. Hacia el logro de la selectividad y la eficacia: trabajar a nivel nacional

45. La planificación y ejecución de los programas por países es el proceso básico de aplicación a escala del marco estratégico, las estrategias regionales y el marco del programa de préstamos. En particular, representa el proceso por el cual el Fondo armoniza su función de institución universal (en la que en principio todos los Estados Miembros en desarrollo reúnen los requisitos para recibir préstamos) con la necesidad de una orientación y una selectividad estratégicas a fin de aumentar su eficiencia. Es, en última instancia, el proceso crítico por el cual el Fondo aplica su marco para establecer vínculos entre las asignaciones de recursos y los resultados, con objeto de mejorar la eficacia de la asistencia.

Documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales

46. El principal instrumento para la planificación de los programas por países es el documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), el cual se describe en forma más detallada en el apéndice C.

47. El COSOP es un documento específico para cada país, que el FIDA elabora en estrecha colaboración con el país interesado, pues el sentido de pertenencia a nivel nacional es de importancia crucial. Se trata de un documento orientado hacia el futuro, que establece un marco para la planificación a plazo medio, y abarca todas las actividades 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 atrasos, colaboración con ONG, donaciones de asistencia técnica, talleres, estudios, etc.). También sirve de marco para la planificación y estructuración del equilibrio estratégico del conjunto de operaciones del Fondo en un país determinado: la secuencia y el equilibrio de las innovaciones, las repeticiones, los proyectos ampliados y los programas a más largo plazo (véase más abajo). A fin de conseguir estos objetivos los COSOP deben en particular: prescribir el enfoque o instrumento de inversión recomendado para el país de que se trate sobre la base de los resultados y las enseñanzas extraídas; elaborar el programa para que el FIDA entable un diálogo institucional y normativo favorable a la población pobre; diseñar una estrategia para incrementar la productividad y sostenibilidad agrícolas y rurales; definir la participación del FIDA en el proceso de elaboración de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP); especificar la función del FIDA en el proceso de rehabilitación en el período posterior a las crisis (según convenga); y determinar las oportunidades de forjar asociaciones de colaboración, así como el enfoque que es preciso adoptar para poder actuar con eficiencia en el país (en las secciones siguientes se analiza más de cerca este proceso).

48. Asimismo, los COSOP constituyen la base para establecer vínculos entre la asignación regional del porcentaje de recursos para préstamos y las hipótesis específicas de los programas por países, conforme a criterios que indiquen qué probabilidades hay de que los recursos suministrados se utilicen con provecho. En este contexto, en los COSOP también se especifican, cuando es necesario, el proceso y el apoyo que hacen falta para lograr el nivel previsto de resultados. Los COSOP evalúan la calidad del marco político institucional de cada país con respecto a los grupos pobres y definen un programa de transformación institucional que acompañará la preparación del programa para el país con el fin de garantizar la eficacia a largo plazo del apoyo del FIDA en la reducción de la pobreza rural.

49. Los COSOP representan un instrumento adecuado para asignar los escasos recursos del FIDA de manera estratégica, lograr la selectividad de los programas, y aplicar el marco normativo del Fondo para establecer vínculos entre las asignaciones de recursos y los resultados con miras a una mayor eficacia. En relación con el período de la Sexta Reposición, será preciso asimilar las conclusiones del examen que lleve a cabo la Junta Ejecutiva (a finales de 2002) acerca de la fase piloto experimentada con los COSOP.

Enfoque programático

50. Se han podido comprobar la validez de utilizar el concepto de “proyecto” como principio organizador de las inversiones para erradicar la pobreza, especialmente cuando es necesario probar estrategias o planteamientos nuevos o desarrollar ulteriormente el entorno normativo institucional para favorecer la reducción de la pobreza rural. A menudo se ajusta a las condiciones específicas del lugar y su ejecución está a cargo de equipos de administración del proyecto bien organizados; además, los procesos de planificación y los objetivos están claramente definidos y deben conseguirse en un plazo relativamente breve (seis a ocho años) mediante un conjunto de actividades previamente evaluadas. El Fondo ha ampliado el campo de acción de las “inversiones de proyectos” gracias a un mayor nivel de flexibilidad y participación en la elaboración de los proyectos, y al hincapié puesto en las ventajas que presenta un programa bien planificado para desarrollar la cartera de proyectos de un país mediante un conjunto estratégico de operaciones a nivel nacional. Las carteras de proyectos de los países consisten en un conjunto equilibrado de proyectos piloto innovadores, proyectos repetidos y proyectos ampliados.

51. Aún así, es menester fortalecer ulteriormente la orientación estratégica de las operaciones en los países mediante un enfoque más programático, es decir: un marco cronológico más prolongado, con fases diseñadas en forma minuciosa, una mayor flexibilidad y un margen más amplio de participación, con objetivos institucionales y de políticas que vayan más allá de una zona geográfica definida, y que haga más hincapié en la movilización de otros asociados estratégicos. Recientemente, el Fondo introdujo el mecanismo flexible de financiación (MFF)² –un nuevo instrumento de financiación concebido para suplir la exigencia de un enfoque más programático–, cuya fase piloto se está examinando.

52. Últimamente, diversos países han logrado importantes progresos en el establecimiento de un entorno normativo e institucional favorable a los pobres y han desarrollado estrategias eficaces de reducción de la pobreza rural (como la preparación de los DELP y la aplicación de enfoques sectoriales). Si toda la asistencia externa para el desarrollo se centrara en torno a esas estrategias, la ayuda sería mucho más eficaz. De esta manera se lograría racionalizar la demanda de los escasos recursos internos humanos y financieros, armonizar los planteamientos de los donantes, fortalecer el sentido de pertenencia de los países y facilitar las asociaciones, y esto se traduciría en programas más eficaces y un impacto sostenible en la pobreza rural y el marco normativo.

53. En los países dotados de políticas e instituciones adecuadas que favorecen a la población pobre, el FIDA pondrá en práctica enfoques más programáticos. Con esta finalidad, forjará asociaciones a nivel nacional, participará en los procesos de elaboración de la estrategia de reducción de la pobreza rural de cada país, y formulará y ejecutará sus programas por países en ese contexto, gracias a la elaboración del COSOP.

Transformación institucional en favor de la población pobre

54. En el pasado decenio se produjeron en todo el mundo en desarrollo muchos avances en la transformación institucional y de política favorable a los grupos pobres. Se liberalizaron en mayor medida los mercados internos de insumos y productos de muchos países; se estableció un marco para la reducción de las intervenciones en el comercio agrícola internacional; se redujeron los programas de créditos subvencionados, que beneficiaban más bien a los grupos menos pobres; y mejoró el

² Este mecanismo prevé una mayor duración de los programas, que en su mayoría se dividen en tres ciclos, con niveles sustanciales de flexibilidad. Los resultados de cada ciclo activan la fase subsiguiente. Los programas desarrollados con arreglo al MFF cuentan con actividades de seguimiento y evaluación más sólidas, respaldadas por un mayor nivel de recursos. Por su parte, la calidad del entorno normativo, especialmente la descentralización, es un requisito previo.

funcionamiento de los mercados de tierras. Esto dio origen a un marco de incentivos y a un entorno propicio para estimular la producción de la población rural pobre. Pese a los progresos logrados, aún no se ha finalizado el programa de reforma normativa. Por consiguiente, una de las prioridades esenciales del marco estratégico es proseguir con las reformas normativas e institucionales para crear un entorno de políticas favorable a los grupos pobres, como se pidió también en el Consenso de Monterrey. Es necesario llevar a término el programa de reforma normativa establecido y abordar, teniendo en cuenta las cuestiones de género, nuevas cuestiones de política relativas a la reducción de la pobreza rural. Los COSOP ofrecen una importante oportunidad de emprender este proceso junto con cada país. En el apéndice D se proporcionan mayores detalles acerca de las esferas que merecen atención específica.

55. Ahora bien, los programas de reforma normativa e institucional son complejos y puede que los progresos sean lentos. Se tiende a sobreestimar la capacidad de los gobiernos para ultimar las reformas. Para el éxito, es imprescindible determinar de forma selectiva los principales objetivos de la transformación de las políticas, establecer su correcto orden secuencial y crear además asociaciones con organizaciones más orientadas hacia las políticas. Es fundamental, a la hora de definir y planificar la ejecución de un programa de cambio institucional, que haya un sentimiento de identificación nacional con el mismo.

56. Durante el período de la Sexta Reposición, el FIDA recurrirá a los COSOP para promover un programa de transformación institucional y de política favorable a la población pobre, en colaboración con otras organizaciones, velará por que los países se identifiquen con dicho programa y prestará además la debida atención para que se aplique según el debido orden secuencial.

Aumento de la productividad y la sostenibilidad agrícolas

57. La experiencia en materia de desarrollo ha revelado que la agricultura es un importante motor de crecimiento de los países de escasos recursos. La aceleración de la reducción de la pobreza rural depende de la adopción de medidas directas que incrementen la productividad del sector agrícola, con una vinculación progresiva y regresiva con las empresas rurales que aportan bienes y servicios a dicho sector. El desarrollo agrícola centrado en la productividad –en el ámbito de una estrategia de ordenación sostenible de los recursos naturales– se fundamenta en diversos elementos que se fortalecen mutuamente (y que se describen en el apéndice E). Es necesario que en el COSOP se determinen estos elementos y se plasmen en una estrategia apta para el país, el FIDA y sus asociados.

58. Aprovechando su experiencia en materia de reducción de la pobreza rural durante el período de la Sexta Reposición, el FIDA apoyará el incremento de la productividad y la sostenibilidad del sector agrícola en las pequeñas explotaciones (especialmente por lo que concierne a las campesinas). Para ello, aprovechará los motores reconocidos del desarrollo agrícola, realizará inversiones destinadas a incrementar la productividad agrícola e incorporará criterios de productividad y de viabilidad económica en el diseño de sus programas. Los COSOP representan el proceso mediante el cual el FIDA puede alcanzar este objetivo.

Trabajo en el marco de los DELP (en los PPME y en los países que no forman parte de los PPME)

59. El FIDA participa plenamente en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME, con un costo total previsto de USD 440 millones, en términos nominales, de los cuales es posible que USD 107 millones vengán en el período correspondiente a la Sexta Reposición, esto es el período de máxima incidencia de la Iniciativa. Se prevé que la Iniciativa dotará a 37 países de bajos ingresos de una estrategia sostenible que les permita salir de una situación de deuda incontrolable. Hasta el momento, 24 países reúnen los requisitos para beneficiarse del alivio de la deuda. Muchos de los



países restantes se ven afectados por conflictos o tienen grandes atrasos en el pago de la deuda, lo que puede demorar su cumplimiento de los requisitos. Una de las condiciones para acceder a la Iniciativa consiste en que los países desarrollen y pongan en práctica una estrategia eficaz de reducción de la pobreza. Posteriormente, el Fondo Monetario Internacional (FMI) adoptó este enfoque como criterio de selección para acceder al SCLP de dicha institución. Como consecuencia, entre 60 y 70 países de bajos ingresos disponen de un DELP o están en proceso de elaborarlo.

60. Este hecho brinda la oportunidad de lograr que la reducción de la pobreza rural y las condiciones que la favorecen formen parte integrante de la propia estrategia nacional de reducción de la pobreza. La participación del FIDA en el proceso de elaboración de los DELP estará encaminada a velar por que se adopten diversas medidas que respalden la producción rural y la reducción de la pobreza (las cuales se enumeran en el apéndice F). En especial, el Fondo fomentará la diversificación agrícola, como parte de una estrategia de ampliación y diversificación de la limitada base de producción y exportación de los PPME, que dependen en gran medida de unos pocos productos básicos, lo que los hace particularmente vulnerables a las crisis externas y de las relaciones de intercambio.

61. La participación del FIDA en los procesos de preparación de los DELP (planificación y ejecución) se traducirá también en una sinergia entre los DELP y los COSOP, así como en una integración de las operaciones del FIDA en programas más amplios de reducción de la pobreza. Esa participación puede adoptar diferentes formas, a saber: apoyo a procesos participativos para la planificación y actualización de los DELP; prestación de asistencia en la fase de aplicación efectiva de los DELP y en su seguimiento participativo; definición y puesta en marcha del programa de desarrollo agrícola; asistencia a la población pobre para que pueda expresar y satisfacer sus exigencias en materia de política y de organización; e institucionalización del proceso relativo a los DELP. La asociación con las administraciones (centrales y locales) y con otros agentes en la esfera del desarrollo rural (especialmente las IFI) es un tema de interés prioritario. El proceso de elaboración de los COSOP permite al FIDA influir en los DELP en favor de la población rural pobre, y también definir la función específica que debe desempeñar concretamente en el marco de mayor amplitud de la reducción de la pobreza proporcionado por los DELP. Por esta razón, es preciso que el FIDA elabore COSOP incluso en los países que disponen de DELP u otros enfoques sectoriales o estrategias de otra índole para la reducción de la pobreza.

62. Durante el período de la Sexta Reposición, el FIDA tomará parte en los procesos de elaboración de DELP. En este sentido, otorgará prioridad a los países con un elevado potencial para reducir eficazmente la pobreza rural y con posibilidades prometedoras de forjar relaciones de colaboración con otras organizaciones en lo que atañe a la elaboración de DELP. Es preciso garantizar un vínculo entre los COSOP y los DELP.

Función del FIDA en la rehabilitación posterior a las crisis

63. En los países en desarrollo, las crisis (catástrofes naturales, contiendas civiles, crisis financieras, entre otras) y las emergencias que estos hechos originan han proliferado considerablemente, con incidencia y gravedad crecientes. Cualquiera que sea el origen de la crisis, a menudo es la población pobre quien más sufre las consecuencias debido a su mayor vulnerabilidad. Además, las crisis trastornan la producción agrícola y alimentaria. Uno de los mayores desafíos de la asistencia que se brinda después de las crisis consiste en armonizar las necesidades de prestar socorro de emergencia con las de un resultado positivo para el desarrollo sostenible.

64. Los COSOP son el instrumento utilizado por el FIDA al planificar la aplicación de su marco normativo para vincular la recuperación posterior a las crisis con el desarrollo a largo plazo (elaborado en septiembre de 1998) en los países donde sea recomendable. En el apéndice G se describen los elementos de dicho marco.

65. En el período correspondiente a la Sexta Reposición, el FIDA podrá participar de forma selectiva en la rehabilitación posterior a las crisis, principalmente sobre la base de los recursos disponibles para préstamos, pero también recurriendo a un nivel restringido de recursos para donaciones y fondos suplementarios movilizados específicamente para tal fin.

D. Función catalizadora

66. El impacto conseguido con sus actividades es una de las preocupaciones fundamentales del FIDA. En la esfera de sus programas de inversión, este interés se traduce en una atención prioritaria a la consecución de un impacto sostenible en la población rural pobre, que le permita salir de su situación de pobreza. Sin embargo, y a pesar de su importancia fundamental, no es suficiente producir un impacto en la población que se beneficia directamente de los programas de préstamo del FIDA. El Fondo debe ampliar su función catalizadora más allá de la financiación de sus propios programas para llegar a influir en la de otros interlocutores y producir efectos en el entorno normativo e institucional de los países, así como en el programa mundial en materia de política encaminado a la reducción de la pobreza rural. Para ello, el FIDA necesita: desplegar capacidades para aportar innovaciones; cerciorarse de que los países se identifiquen con las iniciativas; abordar el tema de la presencia sobre el terreno; trabajar en colaboración con los demás y recabar cofinanciación y fondos suplementarios; emprender iniciativas de promoción de políticas mundiales favorables a la población pobre; y, en todos estos contextos, tener en cuenta y plasmar su especificidad.

Concentración en la innovación

67. A pesar de las dificultades, el Fondo ha promovido con éxito una serie de enfoques innovadores (señalados anteriormente) que en ocasiones se han repetido y ampliado. Las evaluaciones conexas han señalado que los enfoques innovadores promovidos por el FIDA que han dado buenos resultados se basan en un proceso de innovación estructurado y consciente, con etapas consecutivas que aprovechan los conocimientos tradicionales de las personas pobres en ámbitos específicos, su cultura y sus normas sociales, y sus limitaciones de recursos, que están a su alcance y que producen resultados en un lapso de tiempo relativamente breve.

68. El Fondo puede desempeñar un papel todavía más importante como promotor de innovaciones reproducibles en el ámbito de la reducción de la pobreza rural. En las evaluaciones se ha llegado a la conclusión de que el FIDA debe actuar principalmente como “facilitador” para buscar, determinar y promover enfoques favorables a los pobres, en colaboración con sus asociados. El Fondo y sus asociados deben seguir facilitando, de forma más proactiva, la promoción y la difusión de innovaciones destinadas a reducir la pobreza que procedan de fuentes diversas, incluida la propia población pobre, además de seguir prestando asistencia para que otros proyectos del FIDA o asociados de mayores proporciones puedan repetirlos o ampliarlos. Es necesario que el FIDA apoye, mediante su programa de donaciones, la experimentación parcial de enfoques innovadores encaminados a mejorar y validar los logros.

Presencia sobre el terreno y sentido de pertenencia de los países

69. Tal como se indicaba en el Examen Externo, el FIDA tiene ciertas limitaciones para alcanzar sus objetivos estratégicos por tratarse de una organización que administra sus actividades desde la sede. A fin de fortalecer la presencia del FIDA sobre el terreno, la administración propone que, partiendo de las enseñanzas extraídas de la experiencia anterior y de la observación de los arreglos relativos a la presencia sobre el terreno de otros organismos, se elijan las soluciones más adecuadas para mejorar la presencia del Fondo de forma sistemática. Además de intensificar la utilización de los instrumentos tradicionales en todas las regiones, también se estudiará la posibilidad de introducir nuevos instrumentos de manera selectiva para responder a requisitos específicos de los países o las

regiones. Este paso no sólo ayudaría a promover el objetivo básico de aumentar el impacto mediante una mejor ejecución de los proyectos, sino que también resultaría útil para los fines conexos del diálogo sobre políticas, el establecimiento de asociaciones, y la generación y el intercambio de conocimientos en un clima general de descentralización progresiva de las actividades de los donantes.

70. El enfoque propuesto se basa en los siguientes principios:

- El objetivo principal de aumentar la presencia del FIDA sobre el terreno es aumentar el impacto que tienen sus actividades en la situación socioeconómica del grupo-objetivo mejorando la ejecución de los proyectos.
- Otros objetivos son el fortalecimiento del diálogo sobre políticas, el establecimiento de asociaciones y los procesos de intercambio de conocimientos.
- El FIDA hará un mayor uso de los instrumentos físicos y virtuales tradicionales para aumentar su presencia en las regiones y los países y aplicará esos instrumentos estratégicamente y de forma específica a cada país y región.
- En algunos países se considerará un nuevo enfoque de la presencia sobre el terreno, esto es, el establecimiento de oficinas de enlace dotadas de personal local para complementar los instrumentos tradicionales ya probados.
- El objetivo último es fortalecer las capacidades en el plano local y nacional para promover la participación en la ejecución del programa y el diálogo sobre políticas.

71. Al evaluar las opciones para mejorar su presencia sobre el terreno, el FIDA está tomando en consideración diversos criterios fundamentales, sin olvidarse de que no es posible aplicar un enfoque modelo en vista de las diferencias existentes entre los países y las regiones. Por encima de todo, hay que evaluar las opciones sin perder de vista el propósito fundamental al que están destinadas. En el pasado, la necesidad de mejorar el apoyo a la ejecución de los proyectos y, en consecuencia, el fortalecimiento del impacto de las actividades del FIDA sobre el terreno constituía la razón principal para establecer una presencia (mediante representantes) en determinados países. Con este fin, los instrumentos tradicionales, como son las misiones de corto plazo del personal del FIDA, los consultores internacionales y las instituciones cooperantes, se complementaron con recursos locales, incluidos consultores locales, oficinas conjuntas para los proyectos y grupos de especialistas locales. Esas iniciativas han producido buenos resultados en cuanto a la ejecución y administración de los proyectos, pero no tanto por lo que se refiere a la intervención sistemática para ampliar el diálogo sobre políticas entre el FIDA y los gobiernos. Aunque en algunos casos haya consultores locales de alto nivel o directores de proyectos experimentados que participen en debates relacionados con cuestiones normativas y representen el punto de vista del FIDA, como norma solamente puede desempeñar una función eficaz de promoción a nivel político un miembro del personal del FIDA al que se le reconozca la calidad de representante oficial de la institución. Esto también es válido en el establecimiento de asociaciones dentro de un país, que en la mayor parte de los países prestatarios es una actividad corriente que mejora la complementariedad entre donantes, la cofinanciación y la armonización de los enfoques, y para la cual se ha determinado que la ausencia de personal del FIDA durante la mayor parte del año es una limitación grave. En particular, la tendencia cada vez más generalizada entre los donantes a descentralizar el proceso de adopción de decisiones pone de relieve la necesidad de que el FIDA cuente con una presencia más permanente sobre el terreno. Tanto en lo relativo al diálogo sobre políticas como al establecimiento de asociaciones, el FIDA utiliza cada vez más los instrumentos tradicionales de que dispone (en particular las misiones del personal, pero también ha utilizado consultores internacionales que cuentan con mucha experiencia con el FIDA) y ha intentado cubrir los períodos entre misiones utilizando para ello a consultores locales a corto plazo. No obstante, con la creciente participación de los donantes en el plano nacional y en la esfera de las políticas, el FIDA debe considerar la posibilidad de establecer una presencia más activa y continua en determinados países.



72. El uso de instrumentos físicos debe mejorarse cada vez más mediante vínculos virtuales (incluidas las redes regionales y nacionales) y la utilización de tecnología moderna de información y telecomunicaciones. En este ámbito, el FIDA ha emprendido diversas actividades piloto que han producido buenos resultados, como las redes electrónicas de conocimientos de ámbito regional (por ejemplo, la Red Electrónica de Proyectos en las Zonas Rurales de Asia y el Pacífico (ENRAP) y el Sistema de intercambio de información sobre los programas y proyectos del FIDA en toda América Latina a través de Internet (FIDAMERICA)), las videoconferencias, etc.

73. Además de los instrumentos tradicionales mencionados anteriormente –que se han utilizado regularmente o cómo experiencias piloto en el pasado y que seguirán utilizándose del mismo modo– el establecimiento de oficinas de enlace sobre el terreno en un cierto número de países es una posibilidad que permitiría responder a las opiniones de los socios y a las necesidades derivadas de la mayor atención que se dedica al diálogo sobre políticas y al establecimiento de asociaciones. La representación sobre el terreno mediante una oficina de enlace permanente dotada de personal local que facilitara apoyo para la ejecución y una supervisión más regular podría ser esencial para mejorar el impacto de las actividades. Esas oficinas también podrían desempeñar una función facilitadora en el diálogo sobre políticas y el establecimiento de asociaciones, aunque en esos ámbitos siempre se requerirá un volumen considerable de aportaciones directas del personal de la sede. La presencia permanente en un país siempre debería ir acompañada de ‘instrumentos complementarios’, ya sean los habituales u otros innovadores, aunque en cierta medida el hecho de contar con una representación reduciría la importancia relativa de esos instrumentos, es decir, las misiones del personal podrían ser menos frecuentes o la función de las instituciones cooperantes menos importante. Asimismo, se necesitarían medidas de apoyo, en particular en la esfera de las comunicaciones modernas, para facilitar la labor de las oficinas en la sede y a nivel local, y para contribuir a otras tareas, como por ejemplo el intercambio de conocimientos.

74. El establecimiento de oficinas dotadas de personal local en determinados países podría ser una manera eficaz de apoyar la ejecución de los proyectos en curso, tanto de forma directa como facilitando la labor del gerente de operaciones para el país (GOP), y garantizar el contacto con los departamentos pertinentes del gobierno y los asociados en el desarrollo, incluidos los donantes bilaterales, los bancos regionales de desarrollo y los organismos de las Naciones Unidas (el coordinador residente de las Naciones Unidas y las oficinas locales de otros organismos de las Naciones Unidas), con lo que también se prestaría apoyo a las actividades de asociación entre visitas del GOP. Una oficina de ese tipo integrada por personal del país (en lugar de profesionales de contratación internacional o GOP destacados sobre el terreno), se ajustaría a la política del FIDA de fomentar la identificación de los países con las intervenciones y apoyarse más en la capacidad local; y le permitiría beneficiarse de los conocimientos locales y llegar a conocer mejor la complejidad cultural y social del país. Así pues, las atribuciones de una oficina de enlace sobre el terreno podrían abarcar lo siguiente:

- el seguimiento periódico de la ejecución de todos los proyectos en curso;
- la contribución a las actividades de supervisión;
- los contactos con el gobierno en el ámbito de las políticas;
- el establecimiento de asociaciones y la participación en reuniones de coordinación con los asociados bilaterales en el desarrollo, los organismos de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y otros organismos multilaterales de desarrollo;
- la participación en foros nacionales, talleres, y otros encuentros de esta índole;
- el suministro de información pertinente sobre el país a la sede y las misiones del FIDA; y
- la facilitación de la logística de las misiones del FIDA.

75. Hay marcadas diferencias entre los diversos países y regiones en cuanto a las condiciones económicas reinantes, la disponibilidad de mano de obra, la logística, la infraestructura y los niveles de precios. Estas diferencias influirán en las atribuciones asignadas a las oficinas de enlace de cada uno de los países y, por ello, no es posible definir un modelo uniforme aplicable a todos ellos.

76. Será necesario establecer criterios claros para determinar qué países podrían optar al establecimiento de una oficina de enlace sobre el terreno. Evidentemente, se tendrían en cuenta el volumen de la cartera de proyectos en curso y en tramitación, así como la necesidad de una participación más activa del FIDA a nivel de políticas, el potencial para el establecimiento de asociaciones y sinergias, las necesidades relativas a un apoyo más firme a la ejecución y otros factores. El número de países en los que podría considerarse la posibilidad de establecer una oficina de enlace sobre el terreno dependería, además, de la disponibilidad de recursos financieros para cubrir los costos. La adopción de este modelo contribuiría al objetivo de fortalecer las capacidades locales y nacionales a fin de fomentar su participación en la ejecución del programa y en el diálogo sobre políticas.

Trabajo en asociación con otros interlocutores

77. El trabajo en asociación con otros interlocutores es una estrategia que permite al FIDA una aplicación más eficaz de su marco estratégico, lograr el impacto adecuado de su programa y cumplir su función catalizadora. En su trabajo, el Fondo recurre a las asociaciones de tres maneras:

- a) **Procesos de coordinación de un grupo muy amplio de interesados directos.** En los últimos años se han introducido tres instrumentos de coordinación: el Marco de Asistencia de la Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), el Marco Integral de Desarrollo (MID) y los DELP. El MANUD es un instrumento interno que utilizan las Naciones Unidas para planificar y coordinar el apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los Estados Miembros para dar seguimiento a las conferencias mundiales en las que se han definido los objetivos internacionales de desarrollo. El MID fue concebido por el Banco Mundial como un proceso a nivel gubernamental para definir un marco integral de desarrollo de un país. El tercer proceso, los DELP, examinado anteriormente, se concibió en años recientes como un proceso de elaboración y ejecución de una estrategia de reducción de la pobreza preparado por los países y administrado por los gobiernos.

Además de estos marcos mundiales de asociación con un grupo muy amplio de interesados directos, están en marcha otras formas de asociación de carácter más específico. Un ejemplo es la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, una iniciativa particularmente importante emprendida el año pasado por algunos países africanos, cuyo comité directivo está integrado por los Presidentes de Argelia, Egipto, Nigeria, Senegal y Sudáfrica. El FIDA apoyará enérgicamente esta Nueva Alianza y sus programas.

- b) **Asociaciones.** El Fondo aprovecha muchas 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 opiniones 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 destinatarios finales –la población rural pobre– y a sus organizaciones en el centro mismo de la colaboración. La participación de organizaciones comunitarias y de ONG en proyectos de inversión amplía el alcance de la asociación hasta la sociedad civil y garantiza un intercambio de conocimientos más vasto y una participación más vigorosa. Así pues, 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. Además, cuando se consigue englobar en la alianza al sector



privado, la prestación de servicios se vuelve comercial y sostenible. Este tipo de asociación trae como resultado la coherencia de los enfoques de política; la acción coordinada y el uso óptimo de los escasos recursos locales; y, toda vez que sea posible, la movilización de recursos adicionales mediante la cofinanciación. El principal desafío para el Fondo consiste en ampliar constantemente el ámbito de tales iniciativas de establecimiento de asociaciones estratégicas. A este respecto, entre los métodos eficaces cabe señalar: la celebración de reuniones periódicas con los asociados estratégicos “externos”, tanto sobre el terreno como en la sede; y la provisión por los donantes de fondos fiduciarios o programáticos para realizar estudios y exámenes. Se están desplegando esfuerzos para desarrollar fondos fiduciarios programáticos plurianuales a fin de apoyar las actividades de gestión de conocimientos, promoción de políticas e intensificación del impacto en determinadas esferas de los programas relacionados con el marco estratégico. Asimismo, cabe citar la colaboración con otras IFI, que pueden ser no sólo asociados en la gestión de conocimientos y el diálogo sobre políticas con los gobiernos, y posibles difusores de innovaciones de probada eficacia, sino también cofinanciadores o instituciones cooperantes. La cooperación con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) está en pleno vigor. Asimismo, 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, hecho que ha ampliado las posibilidades de colaborar con otros interesados directos en el desarrollo rural.

- c) **Cofinanciación.** El establecimiento de asociaciones estratégicas tiene para el Fondo objetivos mucho más amplios que la cofinanciación, los cuales consisten en intercambiar conocimientos y adoptar estrategias complementarias, como ya se ha expuesto. Sin embargo, la cofinanciación *es* estratégicamente importante para que el FIDA pueda multiplicar 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 si se comparan con la magnitud y la gravedad de la pobreza rural. Por ello, ha elaborado un enfoque detallado y diversificado para movilizar la cofinanciación, como se indica en el recuadro a continuación. En la esfera de la cofinanciación, el FIDA logra mejores resultados unos años que otros, y con determinados asociados. Todavía no se ha logrado que la cofinanciación sea, de manera sistemática, un punto fuerte de sus iniciativas de establecimiento de asociaciones estratégicas, y el Fondo debe continuar aprendiendo y trabajando a fin de mejorar su estrategia en este sentido.

Objetivos de la estrategia de cofinanciación del FIDA

Las preocupaciones comunes en relación con los diferentes enfoques y procedimientos de cofinanciación son el aumento del alcance de los proyectos, la movilización de recursos adicionales de otras instituciones y, por ende, implícitamente, la reorientación de sus estrategias y políticas; y la sostenibilidad de los proyectos sin la intervención del FIDA.

Los objetivos estratégicos específicos de esos distintos planteamientos y procedimientos son:

- a) la cofinanciación de proyectos iniciados por el FIDA: movilización de recursos adicionales en apoyo de enfoques innovadores desarrollados por el FIDA;
- b) la 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;
- c) la cofinanciación conjunta: financiación simultánea y *pro rata* de todas las actividades del proyecto, a fin de elaborar un proyecto conjunto en todos sus aspectos;
- d) la 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 permitirá que cada financiador aproveche su propia ventaja comparativa en un proyecto común; y
- f) la cofinanciación consecutiva: financiación de la continuación de un proyecto por otro financiador externo una vez que el FIDA se haya retirado del mismo, con lo que se garantiza la prosecución de las actividades del proyecto.

La obtención de cofinanciación de diferentes agentes también reviste importancia estratégica:

- a) la cofinanciación de otros asociados externos asegura el apalancamiento de sus recursos e influye en su estrategia de programación y en su marco normativo; y
- b) la cofinanciación por los gobiernos, beneficiarios, bancos comerciales y otros agentes locales contribuye a cimentar la sostenibilidad de un proyecto.

78. Durante el período de la Sexta Reposición, el FIDA seguirá participando enérgicamente en los procesos de coordinación de grupos de múltiples interesados directos, estableciendo asociaciones sobre la base de los programas y procurando cofinanciación que produzca un efecto de apalancamiento en su propio programa de labores.

Desempeño de una función catalizadora que trascienda el nivel nacional

79. Se conseguirá más rápidamente dar a las personas pobres la oportunidad de salir de la pobreza si éstas gozan de un entorno regional y mundial favorable. Las respuestas de alcance local y comunitario a la pobreza serán más eficaces en un contexto mundial más propicio. En la actualidad, sin embargo, los campesinos pobres no ejercen 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 clave que se determinarán mediante la colaboración con los campesinos pobres sobre el terreno y tendrán dos vertientes: a) elaboración e intercambio de los conocimientos acumulados gracias a la experiencia adquirida con los programas en los países; y b) esfuerzos por influir en las políticas regionales e internacionales que conforman las opciones de desarrollo rural.

80. El plan de acción y el PCE son instrumentos que permiten 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, a saber: la gestión de los conocimientos, la promoción de políticas y el establecimiento de asociaciones a nivel mundial. A fin de que el FIDA también desempeñe un papel innovador en esas esferas, será fundamental asignar recursos adecuados del programa a tales actividades, las cuales complementan la elaboración de los programas para los países dando lugar así a un programa de labores ampliado.

81. En el período correspondiente a la Sexta Reposición, la promoción activa de políticas favorables a los grupos pobres deberá ser parte integrante del programa de labores del FIDA.

VI. SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS Y EL IMPACTO

82. Hace tiempo que la necesidad de evaluar y medir el impacto y los resultados de las operaciones que reciben el apoyo del FIDA es una de las principales preocupaciones del Fondo. Dicha preocupación se ha hecho todavía más acuciante con la adopción del Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA, en el que se hace hincapié en una serie de esferas interconectadas que necesitan mejorarse. Desde entonces se han conseguido ciertos adelantos.

83. El FIDA ha emprendido una iniciativa dirigida a mejorar la capacidad de los proyectos en curso que reciben el apoyo del Fondo para realizar un seguimiento y evaluación (SyE) sistemáticos. Esta iniciativa consiste en utilizar habitualmente marcos lógicos que, entre otras cosas, permitan establecer indicadores mensurables y desglosados por sexo para medir los efectos conseguidos en todos y cada uno de los proyectos en curso. Además, el FIDA ha elaborado una nueva guía general para el SyE de proyectos, en consulta con sus asociados en la ejecución. Se espera que esta guía, que está dirigida principalmente a los gestores, los oficiales de SyE y los asociados en la ejecución de los proyectos que reciben apoyo del FIDA, se convierta en un punto de referencia fundamental para mejorar la eficacia de los sistemas de SyE a nivel de proyecto, entre otras cosas, la capacidad para medir el impacto y los resultados. Actualmente la Guía está utilizándose, a título experimental, en las distintas regiones donde el FIDA tiene proyectos sobre el terreno y adaptándose para reflejar la diversidad regional. Para ello será necesario celebrar talleres, impartir capacitación y establecer redes de consultores y asesores técnicos con experiencia en la esfera del SyE y la gestión orientada al impacto. La medición de los logros conseguidos en cuanto a la equidad de género y el desglose sistemático por sexo de los datos de SyE serán aspectos cruciales en todas las esferas de actividad. Como parte de la adaptación a las distintas regiones, la guía se está traduciendo a varios idiomas.

84. En 2001, el FIDA también elaboró una nueva metodología de evaluación del impacto, cuyos objetivos son: i) mejorar la evaluación y medición del impacto al terminarse el proyecto; ii) ofrecer una visión de conjunto de los resultados, los logros y el rendimiento de una serie de proyectos ya terminados; y iii) ofrecer una indicación sobre la manera en que el FIDA contribuye al cumplimiento de los objetivos internacionales de desarrollo. La metodología consiste en aplicar una serie de criterios comunes de evaluación, que incluyen categorías acordadas de indicadores del impacto para reducir la pobreza rural. Los criterios comunes de evaluación son los siguientes: el impacto de la pobreza rural y el rendimiento del proyecto y de los asociados. Dicha metodología evidencia una definición unificada del impacto de la pobreza rural basada en seis esferas de subsistencia de la población rural pobre, que se han extraído del *Informe sobre la pobreza rural en el año 2001 y el Marco Estratégico del FIDA para 2002-2006*. Dado que la igualdad entre los géneros es una de las esferas de impacto, es preciso que en las evaluaciones se incluya información relativa al impacto desglosada y analizada teniendo en cuenta las diferencias entre los géneros y los grupos-objetivo. En la actualidad, el FIDA aplica esta metodología a todas las evaluaciones de proyectos que realiza. La utilización de criterios de evaluación comunes, que incluyen las esferas convenidas en relación con el impacto, asegurará que el impacto de los proyectos se evalúe sistemáticamente y que los resultados sean comparables en todos



los proyectos. Gracias a ello, será posible agrupar y unificar los resultados alcanzados y ofrecer un panorama general del impacto y el rendimiento de un conjunto de proyectos terminados evaluados en el curso de un año concreto. Este panorama unificado se presentará en los informes anuales del FIDA sobre el impacto y la eficacia en términos de desarrollo, que empezarán a publicarse en 2003, para facilitar a la administración del FIDA y a la Junta Ejecutiva una visión de conjunto de los resultados, el impacto conseguido y la eficacia, así como un resumen de las lecciones aprendidas durante el año objeto de informe.

85. El FIDA también ha logrado que el proceso que desemboca en el Informe anual sobre el estado de la cartera de proyectos esté cada vez más orientado al impacto y a los resultados.

86. Estas iniciativas se centran en conseguir efectos y resultados que puedan medirse. A partir de ahí, el Fondo necesita elaborar un sistema que defina objetivos claros y mensurables aplicables a la cartera de proyectos. La medición del logro de estos objetivos deberá basarse en indicadores de los resultados de la ejecución de los proyectos, el alcance y el impacto/efecto del proyecto (este último incluirá indicadores relacionados con la incorporación de las cuestiones de género a las actividades generales), que sean susceptibles de seguimiento y puedan traducirse en informes anuales para la administración del FIDA y la Junta Ejecutiva.

87. **Incorporación de las cuestiones de género.** El FIDA está elaborando un plan de acción para la incorporación de las cuestiones de género (2003-2005) mediante el cual se determinarán las medidas que hay que adoptar para poner en práctica los principios del Marco Estratégico relacionados con la incorporación de la perspectiva de género y la potenciación del papel de las mujeres pobres del medio rural. En el plan se especificará a quién corresponde adoptar cada una de las medidas dentro de la institución y se determinarán indicadores para medir los progresos alcanzados.

88. El FIDA informará sobre la aplicación del plan de acción en el informe anual sobre la situación de la cartera de proyectos, así como sobre los principales resultados conseguidos en cuanto a la igualdad entre los géneros y la potenciación del papel de las mujeres pobres del medio rural. Los modelos de presentación de informes del FIDA a lo largo de las diferentes fases del ciclo del proyecto y, en concreto, la sección relativa a las cuestiones de género del informe sobre la cartera de proyectos, se revisarán con miras a incorporar información específica en materia de género de forma sistemática.

89. **Independencia de la función de evaluación.** La Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA ha examinado una propuesta en la que se sugería que la Oficina de Evaluación y Estudios rindiera informe directamente a la Junta Ejecutiva, independientemente de la administración, a fin de fortalecer su eficacia. La justificación en la que se apoyaba la propuesta era que dicha independencia contribuiría a lograr un proceso capaz de mantener la confianza de los Estados Miembros a largo plazo y a plasmar la función de evaluación del FIDA en todo su valor. La Consulta tiene ante sí un documento presentado por el Fondo sobre el fortalecimiento de la eficacia de la función de evaluación en el FIDA a la luz de la experiencia internacional. En el documento se abarcan los principios sobre los que se sustenta la evaluación de la asistencia al desarrollo, una encuesta sobre las prácticas de rendición de informes de evaluación en las organizaciones multilaterales, el actual enfoque del FIDA respecto de la independencia de la evaluación, los pros y los contras de independizar dicha función de la administración y las diversas opciones para aumentar la independencia y la eficacia. Basándose en los debates y las orientaciones facilitadas por la Consulta, la administración elaborará un documento más detallado sobre el fortalecimiento de la eficacia de la función de evaluación en el FIDA.

VII. GESTIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL FIDA

90. El ejercicio de las facultades para contraer compromisos anticipados (FCA) durante el período de la Sexta Reposición se ajustará a los procedimientos especificados en la Resolución sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA. Conforme a eso, la política general relativa al ejercicio de las FCA seguirá basándose en un límite máximo de tres años de reflujos.

91. Suponiendo que la Sexta Reposición se sitúe en USD 560 millones, aproximadamente, sobre la base de la hipótesis G³, y que las FCA se ejerzan prudentemente, el FIDA prevé que los compromisos anuales pasarán de una media de USD 428 millones, correspondientes al período de la Quinta Reposición, a USD 500 millones a precios de 2004⁴.

92. Esto presupone una serie de factores. Los supuestos clave están relacionados con la puntualidad y la suficiencia de las entradas de recursos; la recepción oportuna del pago de las contribuciones y de los reflujos de los préstamos, considerando que, como en años anteriores, los atrasos no superen el 5% de las sumas adeudadas; y unos ingresos por concepto de inversiones del 3,5% al año. Por lo que se refiere al período de la Sexta Reposición, esto supone que el desembolso anual de las contribuciones debería situarse en promedio en USD 187 millones, el de los reflujos en USD 198 millones y el de los ingresos por concepto de inversiones en USD 73 millones.

93. Se prevé que la necesidad de recurrir a las FCA apenas superará los USD 100 millones al año durante el período de la Sexta Reposición (frente a los USD 132 millones utilizados durante la Quinta Reposición). Esta cifra disminuiría progresivamente en años sucesivos si los niveles propuestos de la reposición y los compromisos se mantuvieran iguales, en cifras reales, durante la Séptima Reposición y las reposiciones futuras, aunque de nuevo esto depende de los supuestos clave.

94. En conjunto, se proyecta que al finalizar el período de la Sexta Reposición la cantidad utilizada en virtud de las FCA representará, aproximadamente, el 100% de tres años de reflujos.

95. Se prevé que alrededor de un tercio de los recursos adicionales que se utilicen en virtud de las FCA durante el período de la Sexta Reposición se destinarán a cubrir los costos de participación en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME. Si se lograra allegar fondos externos con ese fin, el ejercicio de las FCA sería menor de lo previsto actualmente. En cambio, en caso de que los pagos de las contribuciones no se recibieran oportunamente, ni se cumplieran los demás supuestos, el programa de préstamos podría necesitar ciertos ajustes.

96. **Financiación de los compromisos relativos a la Iniciativa para la reducción de la deuda.** En el documento REPL.VI/3/INF.3 se presentó la Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA información detallada sobre los intentos realizados por el Fondo para movilizar recursos externos adicionales a fin de ayudar a financiar su participación en la Iniciativa, así como de los resultados obtenidos. Además se señalaba la necesidad de que los Estados Miembros del Fondo definieran una estrategia más amplia para esta financiación. A tal efecto, en el documento se subrayaron los aspectos siguientes:

- i) el Consejo de Gobernadores, en su 23° período de sesiones celebrado en febrero de 2000, decidió que el FIDA participase plenamente en la Iniciativa para la reducción de la deuda, y que para ello utilizara tanto recursos internos como externos. Sin embargo, sería preciso reducir al máximo el impacto que el alivio de la deuda pudiera tener en la capacidad del FIDA para conceder nuevos préstamos y donaciones.

³ Tal como se indica en el documento REPL.VI/3/R.3.

⁴ Estas cifras incluyen algunos tipos de donaciones que ahora se financian por medio del SFEP.



- ii) Teniendo en cuenta las limitaciones del FIDA en cuanto a la situación de sus recursos, cada dólar que el Fondo proporciona para el alivio de la deuda significa *de facto* una reducción equivalente de los recursos disponibles para compromisos dirigidos a la concesión de nuevos préstamos y donaciones.
- iii) Así pues, a fin de satisfacer la petición del Consejo de Gobernadores, el Fondo necesita movilizar recursos externos adicionales. Dichos recursos han provenído hasta la fecha de contribuciones directas (los Países Bajos) y de contribuciones procedentes de los recursos asignados al FIDA por conducto del Fondo Fiduciario administrado por el Banco Mundial (Bélgica, Alemania). Asimismo se han recibido promesas de compromisos adicionales de Italia, Suiza y la Unión Europea.
- iv) Conforme al nivel de apoyo externo recibido por otras IFI que participan en la Iniciativa (el FIDA comparte una serie de características institucionales con el Banco Africano de Desarrollo) y teniendo en cuenta el nivel de contribuciones aportadas a la Reposición del FIDA por los propios países en desarrollo, se recomienda que el FIDA movilice fondos externos adicionales por una cuantía correspondiente al 66% de las necesidades para la Iniciativa.
- v) Esto podrá conseguirse por conducto de contribuciones directas adicionales y asegurándose un acceso a los fondos del Fondo Fiduciario administrado por el Banco Mundial comparable al de otras instituciones.

VIII. RECOMENDACIÓN

97. La Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA (2004-2006) recomienda al Consejo de Gobernadores que adopte el proyecto de resolución que figura en el anexo I del presente informe.



**PROYECTO DE RESOLUCIÓN SOBRE LA SEXTA REPOSICIÓN DE LOS
RECURSOS DEL FIDA**

Se completará en una fase posterior, una vez ultimados los debates sobre el documento REPL.VI/4/R.5/Add.1.

LISTA DE DOCUMENTOS PRESENTADOS A LA CONSULTA Y OTROS DOCUMENTOS DE REFERENCIA DISPONIBLES

(La lista final se compilará una vez ultimado el informe; por lo tanto la siguiente lista,
es solamente indicativa)

Informe sobre la Pobreza Rural en el año 2001

Marco estratégico del FIDA (2002-2006)

Estrategias regionales

Plan de acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA

Informe sobre el estado del Plan de acción

Programa de Cambio Estratégico

Informe sobre el estado del Programa de Cambio Estratégico

Documento REPL.VI/2/R.2: documentación de antecedentes técnicos del presente documento

Presencia sobre el terreno

Préstamos basados en los resultados

Hipótesis financieras

Examen externo del FIDA

Innovaciones reproducibles

LISTA DE APÉNDICES

- Apéndice A** **Millennium Development Goals**
(Los objetivos de desarrollo del Milenio)
- Apéndice B** **IFAD V: Plan of Action and the Strategic Change Programme**
(Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA y Programa de Cambio Estratégico)
- Apéndice C** **Country Strategic Opportunities Papers**
(Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales)
- Apéndice D** **Pro-Poor Institutional Transformation**
(Transformación institucional en favor de la población pobre)
- Apéndice E** **Increasing Agricultural Productivity and Sustainability**
(Aumento de la productividad y la sostenibilidad agrícolas)
- Apéndice F** **Working in the Framework of PRSPs (in HIPC and non-HIPC)**
(Trabajo en el marco de los DELP (en los PPME y los países que no forman parte de los PPME))
- Apéndice G** **IFAD's Role in Post-Crisis Rehabilitation**
(Función del FIDA en la rehabilitación posterior a las crisis)

MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS

1. 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

¹ Where relevant, the indicators should be calculated for subnational 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 least developed countries (LDCs), Africa, land-locked countries and small-island developing states.

ANNEX III

<p>Goal 6: Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases</p>	<p>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</p>	<p>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) 8.24. Proportion of TB cases detected and cured under DOTS (directly observed treatment short course)</p>
<p>Goal 7: Ensure environmental sustainability</p>	<p>Target 9: Integrate the principles of sustainable development into country policies and programmes, and reverse the loss of environmental resources Target 10: Halve, by 2015, the proportion of people without sustainable access to safe drinking water 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 9.26. Land area protected to maintain biological diversity 9.27. GDP per unit of energy use (as proxy for energy efficiency) 9.28. Carbon dioxide emissions (per capita) [Plus two figures of global atmospheric pollution: ozone depletion and the accumulation of global warming gases] 10.29. Proportion of population with sustainable access to an improved water source 11.30. Proportion of people with access to improved sanitation 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>
<p>Goal 8: Develop a global partnership for development <i>(Some of the indicators will be monitored separately for LDCs, Africa, land-locked countries and small-island developing states.)</i></p>	<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 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. Target 14: Address the special needs of land-locked countries and small-island developing states 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 Target 16: In cooperation with developing countries, develop and implement strategies for decent and productive work for youth Target 17: In cooperation with pharmaceutical companies, provide access to affordable, essential drugs in developing countries Target 18: In cooperation with the private sector, make available the benefits of new technologies, especially information and communications</p>	<p>12-14. Official Development Assistance 32. Net ODA as percentage of DAC donors' gross national income (GNI) [targets of 0.7% in total and 0.15% for LDCs] 33. Proportion of ODA to basic social services (basic education, primary health care, nutrition, safe water and sanitation) 34. Proportion of ODA that is untied 35. Proportion of ODA for environment in small-island developing states 36. Proportion of ODA for transport sector in land-locked countries</p> <p>12-14. Market Access 37. Proportion of exports (by value and excluding arms) admitted free of duties and quotas 38. Average tariffs and quotas on agricultural products and textiles and clothing 39. Domestic and export agricultural subsidies in OECD countries 40. Proportion of ODA provided to help build trade capacity</p> <p>15. Debt Sustainability 15. 41. Proportion of official bilateral HIPC debt cancelled 15. 42. Debt service as a percentage of exports of goods and services 15. 43. Proportion of ODA provided as debt relief 15. 44. Number of countries reaching Debt Initiative decision and completion points</p> <p>16. 45. Unemployment rate of 15-24-year-olds 17. 46. Proportion of population with access to affordable essential drugs on a sustainable basis 18.47. Telephone lines per 1 000 people 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 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, comprising 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 PRSPs, 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 global and national levels. The United Nations Secretariat will invite all relevant



ANNEX III

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.

5. IFAD, as well, is contributing to achieving the MDGs and will report on the progress made. The eradication of extreme poverty and hunger, universal primary education, gender equality and empowerment of women, the reduction of child mortality, the improvement of maternal health, the combat against HIV/AIDS, malaria and other diseases, and environmental sustainability are of concern to IFAD, as mutually reinforcing causes and consequences of poverty. However the selected goals (targets and indicators) are not all directly relevant for IFAD's programme priorities and instruments. While the methodological problem of attribution of achieved impact to specific investment programme activities remains to be resolved, IFAD will help in securing:

- (a) the rural dimension and the gender responsiveness of directly relevant goals;
- (b) the eradication of extreme poverty and hunger, using as indicators country-specific poverty lines and anthropometric measures for child malnutrition – stunting;
- (c) the empowerment of women, by enabling rural women and their organizations to participate on a sustainable basis in the development and implementation of pro-poor policies and poverty-reduction programmes;
- (d) environmental sustainability, by supporting the integration of the principles of sustainable development into country policies and programmes and by contributing to biodiversity; and
- (e) a global partnership for development, by contributing to ODA for agricultural development, through advocacy for market access and by contributing to debt sustainability.

6. IFAD will also indirectly contribute to some of the education, sanitation and health related goals, targets and indicators not specifically retained in the above list, through its partnerships with the BSF, UNAIDS and others, for whom these goals, targets and indicators are directly relevant.

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



ANNEX III

<p>Develop a Global Partnership for Development</p>	<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
--	--	---

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

8. 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.

9. 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 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

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 more the actions to promote growth are associated with those to promote human development, the stronger is the link.

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.



ANNEX III

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.

10. 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.

11. 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.

12. 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 group, the benefits of this increased market access will be much larger than financial transfers through ODA over the period up 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 will undoubtedly benefit developing countries by stimulating growth and reducing global poverty, it is not sufficient to eliminate the need for aid in those countries with the largest income-poverty gap.

13. 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.

14. However, additional financing is 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 requires that all members of the global community accelerate their efforts: that the 22 or so uphill countries improve their policies and institutions; that the developed countries relax trade barriers and better coordinate aid; and that donors increase financial aid by about USD 40-60 billion annually.

15. **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;



ANNEX III

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.

16. Recent estimates set the additional, annual official development assistance (ODA) required to reach the MDGs by 2015 at approximately USD 54 billion. This would raise total annual ODA to the level of USD 100 billion, broadly a doubling of its current levels. This important challenge is being pursued, most prominently in the recent FfD Conference in Monterrey; the European Union (EU) Summit in Barcelona, Spain; and declarations by the governments of the United States and others. In Monterrey an estimated additional USD 30 billion was pledged by the United States and the EU for the period 2002-2006.



IFAD V: PLAN OF ACTION AND THE STRATEGIC CHANGE PROGRAMME

IFAD V: Plan of Action: Building on Achievements

1. The document Partnerships for Eradicating Rural Poverty: Report of the Consultation to Review the Adequacy of the Resources Available to IFAD was accompanied by the IFAD V: Plan of Action (2000-2002). By implementing this plan, concrete measures will have been taken to develop the basic conceptual, methodological, procedural and organizational capacity framework for sharpening the catalytic profile of IFAD in the sphere of rural poverty reduction, and for enhancing the quality of its agricultural and rural development programmes.
2. The specific achievements relate to four capacity-development areas:
 - (a) Policy and participation. The objective was to develop organizational capacity to influence policies and institutions in favour of the poor and to promote organizations that serve and represent the rural poor. To this end: IFAD has developed an approach to institutional analysis and dialogue for pro-poor policy change; training is being provided to develop staff capacity for policy and institutional analysis; partnerships have been established with other international financial institutions for the assessment of policy and institutional environments (e.g. with the World Bank, and in the context of PRSPs); and efforts are being made to enhance the policy orientation of IFAD-financed programmes in core sectoral areas and in relation to the strategic framework objectives, which is being reflected in IFAD's country strategy work.
 - (b) Performance and impact. IFAD has developed an approach for 'impact achievement through the project cycle', and the unified project design document with its 'key file' is a core instrument. A methodological framework has been established for impact assessment, and a practical guide for the monitoring and evaluation of rural development projects has been disseminated. The cross-cutting issues of environment, household food security and gender have been mainstreamed in operations. The project portfolio review process has sharpened its focus on the assessment of performance, and guidelines have been introduced for integrating impact assessment in the project completion reports. Staff and IFAD project managers are being trained in approaches to impact-enhancement.
 - (c) Innovation and knowledge management. An assessment of IFAD's innovation capacity has been completed and the implications of this review are discussed further below. On the basis of pilot experience with four thematic groups (in the areas of: diagnostic tools, rangeland management, rural microenterprises and rural finance) IFAD is developing its strategy for knowledge management. This effort is being coordinated by the Knowledge-Management Facilitation Unit.
 - (d) Partnership-building. IFAD takes part in multi-stakeholder partnerships, such as PRSPs, and the strategic partnership with the World Bank has been strengthened, with a focus on policy dialogue, advocacy and country-specific operations. Project-related partnerships have also been developed with the private sector.



The Strategic Change Programme: Modernizing Policies, Processes and Systems

3. The Strategic Change Programme has the 2005 objective of making IFAD a more efficient and effective organization in delivering the strategic framework by developing its institutional capabilities through organizational changes and through the modernization of its policies, processes and systems. This entails the modernization of its human resources management policy, financial management system, strategic planning and resource-allocation process, knowledge management and innovation processes, communication strategy and advocacy capabilities. It also entails modernizing information technology to support all of the above with a more strategic management information system. The Strategic Change Programme is being funded from extra-budgetary resources.

4. Specific objectives of the SCP comprise:

- (a) strategic planning and budgeting: to link resource allocations closely to strategic priorities;
- (b) financial management: to ensure an efficient and accountable use of resources through decentralized resource management, based on a structure of cost centres and supported by a robust control and assessment framework;
- (c) human resources management: to establish this as a value-adding activity by improving the organization's human resources management capabilities;
- (d) management information systems: to establish a more integrated and standardized IT architecture to empower users and to lead to efficient IT support for institutional and strategic framework priorities;
- (e) administrative services: to use technology to reduce costs and make service provision quicker and more effective;
- (f) knowledge management: to align the knowledge management strategy with the strategic framework and to ensure that the activities undertaken add value to the strategic priorities of increasing the Fund's field impact, developing partnerships and new product development efforts.

COUNTRY STRATEGIC OPPORTUNITIES PAPERS

1. The main instruments for country programme planning are the country strategic opportunities papers (COSOPs). The COSOP for a country:

- (a) describes **rural poverty** and its context; rural poverty-reduction needs, opportunities and constraints; what others (including NGOs) are doing and have learned in rural development; and the lessons IFAD has learned from its previous investment programmes;
- (b) identifies poverty-reduction **strategies** and priorities (including PRSPs) shared by the government concerned, IFAD and other partners (such as civil-society organizations and cofinanciers); and articulates IFAD's role and the potential for strategic alliances;
- (c) positions IFAD in relation to government **policy** and in the micro-macro debate, with a strategic framework emphasis on equity in access to productive assets and on the enabling policy framework. It also positions IFAD in the debate on the **institutional framework**, focusing on the local level, decentralization, good governance, participation, enabling the poor and their organizations, and empowerment of the poor in public, economic and social spheres; and it identifies institutions with whom the Fund can link. The COSOP provides the basis for dialogue with the concerned government and other stakeholders. Country ownership of the strategy and the policy change agenda is central to the effectiveness of the IFAD-supported programme in a country, and the link between IFAD's COSOP work and the PRSP process is important in this context;
- (d) develops country **programme options** in the context of the respective regional strategy. IFAD and its partners are selective; they prioritize and choose those options for rural poverty reduction that will ensure the highest strategic 'returns' to their efforts. The COSOP is forward-looking, providing a medium-term planning framework with scenarios, encompassing all IFAD's operations in a country (ongoing projects, new projects and programmes, policy dialogue, the Debt Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)s, arrears settlement, collaboration with NGOs, technical assistance grants, workshops, studies, etc.). The COSOP also constitutes the framework for planning and structuring the Fund's strategic mix of operations in a given country – the sequence and the balance of innovations, replications, scaled-up projects and longer-term programme approaches;
- (e) constitutes the basis for linking the allocation of the regional lending shares to specific country programme scenarios, on the basis of **performance criteria** that indicate the likelihood of effective use of the resources provided (see section 2 above). In this context the COSOP would also describe the process and the support required by a poorly performing government to reach the required performance standard. COSOPs assess the pro-poor quality of a country's policy and institutional framework, and define the agenda for institutional transformation that needs to accompany country programme development to ensure the effectiveness of IFAD's support in terms of rural poverty reduction.

2. In order to realize these objectives, COSOPs need to: prescribe the recommended investment approach/instrument for the country concerned on the basis of the above described performance criteria; develop the agenda for IFAD's pro-poor policy dialogue; design a strategy for increasing agricultural productivity and sustainability; define IFAD's participation in PRSP process; and specify IFAD's role in post-crisis rehabilitation where appropriate. The following sections describe more precisely what this entails.



PRO-POOR INSTITUTIONAL TRANSFORMATION

1. The past decade has seen much progress on pro-poor policy and institutional transformation throughout the developing world. Domestic input and output markets have become more liberal in many countries, a framework for reducing interventions in international agricultural trade has been introduced, subsidized credit programmes have diminished, and the operation of land markets has improved. This has started to create an incentive framework and an enabling environment for production by the rural poor. Despite the progress achieved, the policy reform agenda is still incomplete. The continuation of policy and institutional reforms to create a pro-poor enabling policy environment, as also called for in the Monterrey Consensus, is therefore one of the major thrusts of the strategic framework. There is a need both to complete the traditional policy reform agenda and to address, in a gender-responsive manner, new rural poverty-reduction policy issues. Areas for specific attention, in addition to the criteria for good performance identified above, are:

- (a) the agenda for agricultural trade reform, including the World Trade Organization (WTO) process, liberalization of the developing countries' own internal trade policies, as well as promotion of regional trade;
- (b) domestic rural and agricultural policy reform. Three critical policy issues are common to many developing countries: (i) the revision of policies to maintain low food prices, while catering to social safety nets; (ii) the promotion of efficient markets and the privatization of parastatal agencies; and (iii) the pricing of water for more efficient use;
- (c) the 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;
- (d) resource allocations to rural areas;
- (e) decentralization. Governments need to develop decentralized systems, and define and implement actions to make decentralization an effective reform of the governance system. The role of the rural poor, especially rural women, and their organizations in planning and implementing decentralized government and development is a core concern for IFAD;
- (f) rural finance development, in three sequenced 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 a constraint;
- (g) land reform for countries with inequitable land distribution. Governments are looking for cost-effective models and have been experimenting with community-managed agrarian reform programmes that often are referred to as 'market-assisted';
- (h) transformation of the farm sector in transition economies. 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,



ANNEX III

and smaller and more efficient cooperatives. In many countries, though, the process of transformation of the farm structure is far from being complete. The loss for these countries of their traditional markets and the need to access new markets also needs to be addressed.

2. The policy and institutional reform agenda is complex and progress may be slow. There is a tendency to overestimate government's ability to complete reforms. Selectivity in identifying the key policy transformation objectives, and their correct sequencing, together with partnerships with more policy-oriented organizations, are essential to success. National ownership in identifying and planning the implementation of the agenda for institutional changed is crucial.



INCREASING AGRICULTURAL PRODUCTIVITY AND SUSTAINABILITY

Development experience has shown that agriculture is a major engine of growth in poor countries and that rural poverty reduction itself depends on direct measures for increasing productivity in the agricultural sector, with its backward and forward linkages to rural enterprises that provide services to the farm sector. The building blocks for an agricultural development strategy focused on productivity consist of the following elements:

- (a) recognizing diversity in agriculture and tailoring strategies accordingly. In many developing countries, agriculture is in transition from a subsistence orientation and government domination to modern agriculture, well integrated into markets and with access to modern technology. The agricultural sector, however, consists of a variety of farmers at different stages in the transition process and with different needs for public support. These include: commercial farms; small family farms; subsistence-oriented farms, many managed by women; and part-time farmers, largely women;
- (b) harnessing engines for agricultural development. Globalization, changes in markets and technology and the changing role of the private sector provide new drivers for agricultural growth. They consist of: transport and trade; public investment in agricultural research for productivity growth; biotechnology managed with consideration for safety, social acceptability and harmony with biodiversity; rapid growth of demand for high-value products; private entrepreneurship and rural industries to develop market outlets and deliver modern inputs based on infrastructural and institutional development; information and communication technology providing information on markets and prices, employment, production technology, epidemics, legal entitlements and social services; and increased participation of rural workers in income-generating activities due to increased mobility through transport, information, labour-market regulations and training;
- (c) investing to increase agricultural productivity. Future directions include: defining the role and supporting the efficiency of the public sector to supply public, as opposed to private, goods and services; building institutional capacity through longer-term support for institutionally diversified agricultural knowledge and information systems; developing public-private partnerships based on respective roles and comparative advantage; user participation and strengthening of local capacities, decentralization strategies and participation of rural producer and community organizations (especially of women) in policy formulation and service delivery; improving the technical base by linking international, national and private research and extension systems; flexible investment arrangements; recognizing off-farm needs and opportunities; and better monitoring and evaluation systems;
- (d) build productivity and economic viability criteria in programme designs.



WORKING IN THE FRAMEWORK OF PRSPS (IN HIPCS AND NON-HIPCS)

1. IFAD is fully participating in the Debt Initiative at a total projected nominal cost of USD 440 million, of which USD 107 million may fall due in the Sixth Replenishment period, the peak period for the Initiative. The Debt Initiative is expected to provide 37 low-income countries with a sustainable exit strategy out of unmanageable debt. So far, 24 countries have become eligible for debt relief, and many of the remaining country cases are conflict-affected and/or have heavy debt arrears, which may delay their eligibility. One of the criteria for the Initiative is the development and implementation of an effective country-owned poverty-reduction strategy (PRSP). This approach was subsequently also adopted by IMF as an eligibility criterion for access to its PRGF. As a consequence from 60 to 70 low-income countries either have a PRSP or are in the process of developing one.

2. This constitutes an opportunity for ensuring that rural poverty reduction and its enabling conditions are an integral part of the country's own poverty-reduction strategy. IFAD's participation in the PRSP processes would aim at ensuring:

- (a) the implementation of sound economic policies that establish an environment conducive to growth and poverty reduction;
- (b) the development of the policy, institutional and organizational transformation agenda required to translate public expenditure into rural poverty reduction;
- (c) political stability, peace and conflict prevention;
- (d) policy-making institutions that are reasonably well-functioning and accountable, leading to the emergence and enforcement of good policies, and highlighting the importance of governance, public-sector accountability and transparency; and institutional capacity-building for civil-society organizations to sustain their role;
- (e) implementation of strong poverty-reduction programmes, including the mitigation of natural disasters or health threats such as the HIV/AIDS epidemic;
- (f) mitigating protectionist policies that restrict access to export markets;
- (g) broadening and diversifying 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 HIPC's external payment capacity); and agricultural diversification is part of this strategy); and
- (h) the provision of additional financial resources on highly concessional terms and conditions.

3. IFAD's participation in PRSP processes (planning and implementation) will also result in synergy between the PRSPs and its COSOPs, and in integration of IFAD operations in poverty-reduction programmes, thereby effectively addressing the above challenges. IFAD's participation in PRSP processes can take different forms: supporting participatory processes for the planning and updating of PRSPs; providing assistance in the actual implementation of PRSPs and their participatory monitoring; defining and pursuing the agricultural development agenda; helping the poor articulate and meet their policy and organizational requirements; and institutionalizing PRSP processes. Partnership with governments (central and local) and other actors in the sphere of rural development (especially IFIs) is of foremost concern.



IFAD'S ROLE IN POST-CRISIS REHABILITATION

1. Crises (natural disasters, civil strife, financial crises) and the resulting emergency situations have proliferated considerably in the developing countries, with increased incidence and severity. Whatever the causes, it is always the rural poor who are hardest hit in times of crisis, due to their greater vulnerability. Crises also significantly disrupt agriculture and food production. A major challenge in post-crisis assistance is ensuring a smooth transition from emergency relief to sustainable development.

2. IFAD has a Framework for Bridging Post-Crisis Recovery and Long-Term Development (September 1998). The framework consists of the following limiting norms:

- (a) the *objective* is to help the target group jump-start resumption of the development process and enhance their resilience and coping strategy in future crises. Such support is, by its very nature, the first phase of a long-term development process;
- (b) possible *areas of support* are: the recovery of the target group's agricultural productivity and the resumption of the rural development process; income-generating activities, particularly through microcredit and microenterprises; resource conservation; and capacity-building for project implementation;
- (c) the *selection criteria* are: complementarity with activities of other partners; impact on productivity and on the implementation of ongoing projects; the prospect of bridging the gap between relief and development; potential for enhancing the coping capacity of the target group; and expected economic benefits;
- (d) a number of *design considerations* should be accommodated. These include: participatory needs assessment; identification of the causes of crises and mitigation measures; future coping strategy; emphasis on dialogue and cooperation with other donors; quick, high-impact, flexible design; use of existing technology; and focus on existing capacity. Particular attention needs to be given to ensuring equity, an adequate focus on gender, beneficiary participation, local capacity-building and a proper role for civil society;
- (e) in the *implementation arrangements*, solid monitoring mechanisms need to be established with a view to capturing process issues;
- (f) the possible *forms of involvement* are portfolio adjustment and support to early reconstruction;
- (g) IFAD's involvement in post-crisis assistance will be decided on a *case-by-case basis*. Adequate consideration will be given to the level of security and stability as the enabling factor and to close inter-agency cooperation and coordination;
- (h) the *project cycle* for post-crisis interventions may be adjusted to ensure that IFAD support is provided on a timely basis.

