

A

FIDA

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Consulta sobre la Séptima Reposición de los Recursos del FIDA – Tercer período de sesiones

Roma, 5 a 7 de julio de 2005

FUNCIÓN Y CENTRO DE INTERÉS DEL FIDA EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA RURAL

Introducción

1. El presente documento ofrece una reseña general de la función y el centro de interés del FIDA y de su evolución en respuesta a los cambios registrados en el entorno internacional, con vistas a que el Fondo pueda contribuir al máximo al esfuerzo internacional de reducción de la pobreza. Este documento debería examinarse junto con otros dos documentos que se prepararon para la Consulta sobre la Séptima Reposición de los Recursos del FIDA: El rumbo a seguir y estructura general y componentes del modelo operativo del FIDA.

Orígenes y objetivos

2. El FIDA se estableció en 1977 en un contexto de crisis alimentarias y hambrunas persistentes, un aumento constante de la necesidad de asistencia de urgencia y de ayuda alimentaria, inestabilidad política y social en las zonas rurales de muchos países en desarrollo y un costo elevado de la energía en los países en desarrollo debido a la subida de los precios del petróleo. El objetivo del Fondo, establecido en sus Políticas y Criterios en Materia de Préstamos, era claro y concreto: “aumentar la producción de alimentos y reducir la pobreza y el hambre en el sector rural”¹.

“El objetivo del Fondo consistirá en movilizar recursos financieros adicionales [...] para proyectos y programas destinados en forma expresa a iniciar, ampliar o mejorar los sistemas de producción de alimentos y a reforzar las políticas e instituciones en el marco de las prioridades y estrategias nacionales...” – *Convenio Constitutivo del FIDA*, artículo 2.

¹ Políticas y Criterios en Materia de Préstamos, enmendado, párrafo 6.

A. Institución con un mandato específico

3. Al FIDA se le encomendó un mandato muy específico y se le confirió también una estructura financiera y de gestión especial. El Fondo es una asociación entre países en desarrollo y desarrollados en la que los países en desarrollo no son meros “prestatarios”, sino miembros que desempeñan una función importante tanto en la financiación como en la gestión de la institución. Como resultado de esa estructura, el FIDA “pertenece” por igual a una amplia gama de Estados Miembros con circunstancias diversas y enfoques variados en cuanto al desarrollo social y económico.

4. Esa *pertenencia de la institución a los miembros* es un reflejo de la *pertenencia a estos mismos miembros de los programas y proyectos* que la institución apoya. En todas sus actividades a escala nacional, el FIDA actúa en el marco de las prioridades y estrategias nacionales, en apoyo de las políticas nacionales y por conducto de las estructuras gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado nacionales. Gracias a la atención que el FIDA ha prestado a las características específicas de los países, su apoyo a la función de liderazgo de los mismos y su atención a la utilización de los sistemas nacionales en su trabajo, se ha convertido en un asociado interesante para sus Estados Miembros cuando tratan de responder a la inseguridad alimentaria y la pobreza rural con su propia visión del crecimiento y el desarrollo.

5. El FIDA nunca se concibió como una institución autónoma, sino que recibió el mandato de movilizar recursos adicionales y multiplicar el impacto de sus propios recursos colaborando con otros organismos². Así pues, al FIDA se le encomendó desde sus comienzos la tarea de aportar una contribución especial y concreta en asociación con otros. Para el FIDA, este *mandato de trabajar en asociación* entraña un compromiso a varios niveles, que abarca las relaciones con sus Estados Miembros, con los gobiernos en el diseño y la ejecución de los programas y proyectos, con los organismos de desarrollo multilaterales y bilaterales, con las organizaciones de la sociedad civil y con la propia población rural pobre, como sujeto más que como objeto de los procesos de desarrollo.

Evolución

6. Inicialmente, el FIDA era simplemente un fondo que canalizaba sus recursos por medio de préstamos a los gobiernos, que se destinaban a proyectos diseñados y a menudo cofinanciados por otras instituciones multilaterales. No obstante, la experiencia reveló muy pronto que la reducción sostenible de la pobreza rural y la seguridad alimentaria no podían conseguirse mediante la aplicación de un “plan único” o enfoques no concebidos específicamente para resolver el problema de la pobreza. Lo que se necesitaba, eran más bien respuestas específicas para los problemas específicos de la población rural pobre de cada país, entre otras, la posibilidad de: i) determinar con mayor precisión los obstáculos y las oportunidades con que tropiezan los distintos grupos de la población rural pobre en sus actividades específicas y diversas y en el contexto concreto de su país, y ii) elaborar mecanismos eficaces para atender a los pobres y apoyar sus iniciativas a fin de que puedan superar los obstáculos y aprovechar las oportunidades. En el mandato del FIDA se estableció la aplicación de un enfoque diferente a la asistencia para el desarrollo, concentrado no sólo en la pobreza, sino también en la población pobre, considerándola como protagonista y no como beneficiaria pasiva.

² Como se especifica en las Políticas y Criterios en Materia de Préstamos: “emprendiendo proyectos juntamente con otros organismos multilaterales y bilaterales, al mismo tiempo que asegure la realización de sus objetivos propios y establezca su identidad independiente en el proceso”. Ibid.

El mundo de la población rural pobre

Los pobres de las zonas rurales son productores independientes, cuyos medios de subsistencia dependen principalmente de la agricultura y de las actividades relacionadas con ella. Se trata de pequeños campesinos o campesinos sin tierra, pastores, pequeños empresarios, pescadores y jornaleros sin tierras. Son miembros de grupos indígenas, minorías étnicas y castas registradas. Son los que menos tierra y agua poseen y los que menor control tienen sobre los bienes que poseen. Por lo general, tienen escaso acceso a las instituciones financieras oficiales para que les faciliten capital del tipo que sea. Con frecuencia tienen un acceso muy reducido a la tecnología moderna y una escasísima preparación para la creación y gestión de formas modernas de asociación. Con frecuencia se trata de mujeres que, como tales, encuentran especiales dificultades para acceder a recursos, servicios y oportunidades básicos para el desarrollo.

A menudo, la población rural pobre pertenece a grupos sociales excluidos, aislados y marginados, a los que los responsables del desarrollo de las instituciones y los servicios modernos les han dado la espalda con excesiva frecuencia. Su vida se caracteriza por la vulnerabilidad y la inseguridad, lo que les hace difícil asumir riesgos que podrían sacarlos de la pobreza.

A pesar de todo, los pobres rurales también tienen un valioso acervo de conocimientos técnicos y de organización tradicionales. Desempeñan una función fundamental en la ordenación y la conservación de los recursos naturales del mundo, incluida su biodiversidad. En conjunto, representan la mayor parte de la mano de obra dedicada a la producción agrícola. Son personas laboriosas, que están dispuestas a aprovechar las oportunidades para mejorar su vida y garantizar un futuro mejor a sus hijos.

Estas personas constituyen el sustento del desarrollo agrícola de muchos de los países más pobres y de sus esfuerzos depende la reducción de la pobreza. El FIDA se ha creado para estas personas, y para ellas ha estado trabajando a lo largo de toda su existencia.

7. Durante un largo período en que la mayor parte de la atención dedicada al desarrollo se concentraba en macrorreformas y sectores sociales, el FIDA se ocupó sistemáticamente, a nivel local, de las microcuestiones de importancia vital e inmediata para los sistemas de subsistencia de las personas pobres de las zonas rurales: el acceso a la tierra y el agua; la producción agrícola sostenible, incluidas la silvicultura, la pesca y la ganadería; la ordenación de las tierras y los recursos hídricos y el riego (principalmente en pequeña escala); los servicios financieros rurales; las microempresas rurales; al almacenamiento/elaboración de los productos agrícolas; la comercialización y el acceso a los mercados; la investigación, la extensión y la capacitación; la infraestructura rural en pequeña escala y, lo que es más importante, el aumento de la capacidad de los grupos y las organizaciones de hombres y mujeres pobres y marginados para que pudieran aprovechar todos los elementos mencionados. El FIDA aplicaba un enfoque desde la base centrado en las personas, que tenía como fundamento el establecimiento o fortalecimiento de instituciones comunitarias participativas e integradoras que pudieran decidir sobre la naturaleza de las actividades y llevarlas a cabo.

8. Al mismo tiempo, y con arreglo a su mandato, el FIDA amplió el ámbito de sus operaciones más allá de la producción agrícola inmediata y de otras actividades económicas rurales relacionadas con ella para ocuparse cada vez más de las cuestiones institucionales y normativas que inciden en el éxito o el fracaso de sus proyectos y el de las iniciativas nacionales generales para el desarrollo y la reducción de la pobreza. En este sentido, la contribución del FIDA ha tenido un doble objetivo: fortalecer a las instituciones, organizaciones y procesos gracias a los cuales se presta atención y se responde a los intereses de la población pobre de las zonas rurales, e introducir las perspectivas de la pobreza rural en los procesos normativos y de coordinación del desarrollo.

Contexto de desarrollo actual

9. A pesar de la impresionante expansión económica mundial, siguen persistiendo de manera pertinaz el desarrollo desigual, la pobreza y las crisis alimentarias. Se estima que en los países en desarrollo hay 1 100 millones de personas que siguen viviendo en condiciones de pobreza extrema y más de 800 millones están desnutridas. Las tres cuartas partes de esas personas extremadamente pobres y desnutridas viven en las zonas rurales y dependen de la agricultura y de las pequeñas industrias y servicios relacionados con ella para su subsistencia y su seguridad alimentaria. Las actividades del FIDA se orientan principalmente a potenciar la capacidad de acción de los pobres de las zonas rurales para que puedan lograr la seguridad alimentaria y aumentar sus ingresos.

10. Paradójicamente, es precisamente en las esferas del desarrollo rural y la agricultura donde la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) se ha reducido drásticamente en los 20 últimos años, la incoherencia y el descuido en la prestación de ayuda han tenido las mayores repercusiones y la eficacia de las actividades de desarrollo (tanto nacionales como internacionales) han sido a menudo decepcionantes.

11. Actualmente, la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) brinda la posibilidad de una inversión de la tendencia. Se están comenzando a poner de relieve las cuestiones del desarrollo rural y de la transformación económica rural.

Se está gestionando un consenso

En la Cumbre del Grupo de los Ocho, celebrada en Evian en 2003, se reafirmó decididamente la importancia de la agricultura en la reducción de la pobreza y el apoyo a la agricultura como instrumento fundamental para la AOD.

En julio de 2003, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana, reunidos en Maputo, se comprometieron a asignar al menos el 10% de los recursos presupuestarios nacionales a la puesta en marcha de políticas sólidas de desarrollo agrícola y rural. Un año más tarde, los Estados Miembros de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo reafirmaron este compromiso, que ha de alcanzarse en cinco años.

La Comisión para África, en su informe de 2005 titulado *En nuestro interés común*, reconoció que “la agricultura es fundamental para África”. Señaló además que, “en el África subsahariana la agricultura aporta por lo menos [...] un 30% del PIB [...] y entre el 70% y el 80% del empleo”.

En el informe de marzo de 2005 del Secretario General de las Naciones Unidas titulado *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, se estableció que el desarrollo rural era uno “de los siete grupos temáticos amplios de las inversiones y políticas públicas que guardan una relación directa con los objetivos de desarrollo del Milenio y constituyen la base del crecimiento impulsado por el sector privado”.

También en 2005, en el informe titulado *Investing in Development* del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas se llegó a la conclusión de que los ODM no se alcanzarían si no se mejoraban considerablemente la cantidad y la calidad de la asistencia para la agricultura y el desarrollo rural. En el informe se reconocía que el “epicentro mundial de la pobreza extrema es la pequeña explotación agrícola y que los pequeños agricultores también constituyen el grueso de la actividad económica del sector privado en muchos países en desarrollo, de modo que, al mejorar sus unidades económicas, mejorarán notablemente las perspectivas de crecimiento económico a largo plazo de sus países”.

12. Cada vez se reconoce más que la pobreza rural es una de las principales cuestiones relacionadas con la pobreza mundial en nuestros tiempos y cada vez más está vinculada a los procesos mundiales, como las negociaciones comerciales y el Programa de Doha para el Desarrollo de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Se reconoce igualmente la necesidad de encontrar soluciones nuevas y más eficaces adaptadas a las condiciones de los países. La *apropiación del país* se considera un requisito previo imprescindible para lograr un cambio sostenido. Aun así, esa *apropiación* no tendrá ningún valor a menos que el país posea la *capacidad* de ejercer y de tomar la iniciativa (por *capacidad del país* se entiende la capacidad de los gobiernos, de la sociedad civil, del sector privado y, de manera decisiva, de las propias personas pobres y sus organizaciones).

13. La consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio también está transformando gradualmente los esquemas internacionales del desarrollo. El consenso acerca de estos objetivos ha ido acompañado de un acuerdo creciente sobre la forma más eficaz de conseguirlos, mediante el aumento de la armonización y la coordinación, una mayor alineación de estrategias a escala nacional y, como se ha mencionado anteriormente, una mayor apropiación de los países. La formulación más sólida de esas intenciones ha quedado plasmada en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo del 2 de marzo de 2005.

Función del FIDA

14. Teniendo presente lo anterior y, como se reconoció en la evaluación externa independiente, el mandato y el modo de funcionar del FIDA siguen siendo válidos y contemporáneos. La necesidad de realizar progresos decisivos con respecto a la pobreza rural es fundamental para la reducción global de la pobreza; ahora se considera axiomático el modelo de desarrollo dirigido por los países por medio de sus instituciones nacionales, incluidas las organizaciones de la población pobre, lo cual ha sido el gran éxito del enfoque del FIDA, y la estructura financiera y de gestión del Fondo representa el tipo de foro necesario para la adopción conjunta de decisiones y compromisos con una participación amplia que se ha solicitado con urgencia en el marco del sistema financiero multilateral.

15. En el contexto de una mayor armonización y coordinación, y frente a la desatención prolongada de las cuestiones relacionadas con la pobreza rural, el FIDA aporta sus recursos financieros y su enfoque, experiencia y conocimientos especializados sobre la reducción de la pobreza rural para encontrar soluciones colectivas al desafío de la pobreza mundial. La tarea del FIDA consiste en contribuir a fortalecer la capacidad de los países, (es decir, de las personas pobres de las zonas rurales, los gobiernos, otros agentes del desarrollo, la sociedad civil y el sector privado) para buscar y aplicar soluciones nuevas y eficaces a la pobreza rural en gran escala, especialmente mediante sus propias estrategias y políticas de reducción de la pobreza (p. ej., los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza). El FIDA trabaja mediante proyectos y programas para mejorar la capacidad nacional a fin de: i) aclarar quiénes son los pobres rurales y con qué obstáculos tropiezan; ii) estudiar nuevas soluciones pertinentes a las condiciones locales mediante proyectos prácticos de inversión; iii) elaborar los sistemas mediante los que se introducen la experiencia y los intereses locales en los procesos normativos y programáticos nacionales, y iv) promover y apoyar los cambios programáticos y normativos amplios que ponen las innovaciones de éxito a disposición de todos. Además, el FIDA colabora con los asociados nacionales e internacionales para dar a conocer mejor las relaciones entre las cuestiones locales relacionadas con la pobreza rural y las decisiones adoptadas a nivel nacional, regional y mundial sobre las políticas, las instituciones y las corrientes de recursos. El objetivo ya no son sólo los proyectos y programas, sino aumentar la capacidad de los países para llevar a cabo un amplio proceso de transformación rural con el que se pueda hacer frente eficazmente al problema de la pobreza, en un contexto de desarrollo y asistencia internacionales que potencien la capacidad de acción de las personas de los países pobres para formular y aplicar sus propias soluciones.

Contribución específica del FIDA al aumento de la eficacia de las actividades de desarrollo en la reducción de la pobreza

16. Para aumentar la eficacia de las actividades de desarrollo en la reducción de la pobreza rural hay que introducir innovaciones. Como institución centrada exclusivamente en la pobreza rural, el FIDA tiene la responsabilidad de abrir nuevos caminos, trabajar con sus asociados para estudiar soluciones nuevas y eficaces y promover soluciones comprobadas en el marco de los procesos nacionales de elaboración y ejecución de estrategias y programas. Es preciso compartir ampliamente esta experiencia y estos conocimientos, puesto que, debido a la globalización, cada vez es mayor el número de países que se enfrentan a problemas similares.

17. El objetivo concreto del FIDA es aumentar los ingresos y la seguridad alimentaria de las personas pobres de las zonas rurales, y no el desarrollo económico general (aunque el aumento de la generación de ingresos de la población rural pobre contribuye enormemente a mejorar el desarrollo social). El Fondo aborda los obstáculos específicos que se encuentran las personas rurales pobres cuando afrontan el desafío de mejorar su propia condición de agricultores en pequeña escala, pastores, jornaleros agrícolas, comerciantes y artesanos. Efectivamente, la tarea del FIDA consiste en resolver el problema de la pobreza *abordando los problemas de las personas pobres, mujeres y hombres*.

18. El principal problema al que se enfrentan todas las personas pobres —dondequiera que vivan y a cualesquiera actividades se dediquen— es mejorar sus medios de subsistencia en un marco de tendencias mundiales en constante evolución y de las relaciones de mercado y las nuevas formas de competencia para obtener influencia y recursos, incluidos sus propios bienes. Esos desafíos se ven complicados por la mayor presión demográfica, el deterioro de las instituciones tradicionales, la supresión del apoyo estatal y el abandono por parte de los gobiernos del suministro de servicios productivos básicos en muchos países, la propagación del VIH/SIDA y el incremento de la degradación del medio ambiente. Hasta que la población pobre de las zonas rurales pueda hacer frente a esos desafíos y a la competencia de manera más eficaz, existe el riesgo de que lo que aporta prosperidad a los demás a ellos les acarree una pobreza constante y más profunda. Las inversiones materiales en proyectos y programas de desarrollo son esenciales, pero las principales cuestiones de subsistencia que aquejan a los pobres rurales dependen de las relaciones con los demás. Por consiguiente, los elementos decisivos de una reducción sostenible de la pobreza rural son el conocimiento y la capacidad institucional y de organización de las propias personas pobres de las zonas rurales. Hay que potenciar su capacidad de acción para responder a los desafíos a que se enfrentan, con el fin de ampliar sus activos y de participar en las instituciones que influyen en su vida, tomar parte en sus negociaciones, influir en ellas, controlarlas y pedirles cuentas.

19. En un contexto mundial en el que la función de los gobiernos se percibe cada vez más como una función de facilitación y en el que los mercados liberalizados constituyen la norma, los conocimientos, la organización y los bienes de las personas pobres son factores determinantes decisivos de las soluciones sostenibles de la pobreza. La potenciación de la capacidad de acción de las personas pobres con respecto a los bienes productivos y las relaciones es el punto en el que convergen todos los esfuerzos del FIDA, y ésta es su mayor contribución al aumento de la eficacia de las actividades de desarrollo, además de un complemento esencial de las inversiones y otros agentes del desarrollo en los sectores sociales y la infraestructura.

Compromiso con los países

20. La función del FIDA en los países consiste en:

- fortalecer las estrategias y operaciones nacionales de lucha contra la pobreza rural, trabajando con asociados locales e internacionales para determinar los obstáculos básicos que encuentran las personas rurales pobres, mediante la consulta y la colaboración con organizaciones e instituciones de la población pobre;

- estudiar formas nuevas y más eficaces de superar esos obstáculos por medio de programas y proyectos de inversión con una orientación específica, elaborados y ejecutados con las instituciones y organizaciones locales;
- promover el aprendizaje a partir de la experiencia mediante una mayor capacidad de las instituciones nacionales para estudiar los problemas y sus soluciones;
- promover la inclusión de los problemas relacionados con la pobreza rural en las políticas de desarrollo nacional y rural;
- fomentar los procesos normativos gracias a los cuales los intereses de las personas rurales pobres (y las soluciones experimentadas de sus problemas) se integran en el proceso normativo más amplio del desarrollo rural;
- aumentar la capacidad de la población rural y de sus organizaciones para participar en los procesos normativos, e
- invertir directamente y contribuir a movilizar recursos internacionales y nacionales en apoyo de los procesos amplios de mejoramiento rural, en el marco de los procesos de coordinación del desarrollo.

21. Los principales *resultados* que interesan al FIDA son fundamentalmente “económicos”: aumento de la producción y los ingresos de las personas rurales pobres. Sin embargo, las *cuestiones* de que se ocupa no son solamente económicas, sino que abarcan también la exclusión social y económica debida a cuestiones de género, origen étnico, ubicación u otras condiciones. Por consiguiente, para que una actividad del FIDA tenga éxito habrá de potenciar la capacidad de acción de las personas para superar la exclusión y preparar el camino para aplicar en mayor escala enfoques eficaces en procesos nacionales amplios de cambio.

22. La forma precisa de las actividades apoyadas por el FIDA varía necesariamente de un país a otro con arreglo a las condiciones locales y las prioridades nacionales. No obstante, por lo general las actividades poseen dos características distintivas:

- Se concentran en cuestiones fundamentales de *acceso* que repercuten directamente en la capacidad de los pobres y de los pequeños productores rurales para conseguir la seguridad alimentaria y unos ingresos mayores (por ejemplo, acceso a la tierra y el agua, acceso a servicios financieros, acceso a mecanismos de mercado eficaces y equitativos y acceso a la tecnología y la información).
- Se concentran en el mejoramiento de las organizaciones e instituciones *de la población rural pobre* para garantizar, mantener, gestionar y aprovechar el acceso mejorado.

23. El FIDA trabaja siempre con los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado para fortalecer su capacidad de crear un marco que permita a la población rural pobre reducir su pobreza. Concede especial atención al trabajo con las organizaciones de la población rural pobre para que puedan prestar servicios, ocuparse de la representación, participar en las negociaciones y ejercer influencia, todas ellas funciones esenciales para la reducción sostenible de la pobreza.

24. La clave de un cambio sostenible es la capacidad y el compromiso de los países: no sólo de los gobiernos, sino también de todas las principales partes interesadas del medio rural. En conjunto, esas partes interesadas, en su calidad de protagonistas efectivos de la reducción duradera de la pobreza rural, deben contar con la capacidad para *innovar, conocer mejor y aplicar en mayor escala enfoques satisfactorios, y elaborar políticas* en respuesta a los obstáculos percibidos por la población rural pobre. El propio FIDA necesita también una capacidad sólida de innovación, aprendizaje y diálogo

sobre políticas; con el fin de promover una mayor reducción de la pobreza rural a escala nacional. Ahora bien, para un cambio amplio y duradero hace falta también capacidad nacional y local. Así pues, las asociaciones locales del FIDA para la elaboración y ejecución de programas y proyectos no sólo son a fines programáticos, sino que además constituyen un medio esencial de inversión en la capacidad nacional a largo plazo (técnicas, conocimientos, organizaciones y procesos), con objeto de asumir y sostener la reducción eficaz de la pobreza rural.

25. Sobre la base de los conocimientos y las asociaciones locales y de los conocimientos mundiales relativos a las dificultades y las opciones para la transformación de los medios de subsistencia rurales, el FIDA ampliará y sistematizará su apoyo a la elaboración de políticas nacionales favorables a la población pobre, incluidas las estrategias de lucha contra la pobreza y las políticas sectoriales, tanto en los países como por conducto de organizaciones regionales, como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, que están desempeñando una función cada vez más importante en el establecimiento de enfoques y normas comunes. Para ello, el Fondo no recurrirá a recomendaciones y condiciones prescriptivas, sino que apoyará y catalizará activamente los diversos procesos que tienen realmente en cuenta las prioridades de la población rural pobre y mediante los cuales se reduce realmente esa pobreza.

Compromiso a nivel regional y mundial

26. La realidad de la población pobre de las zonas rurales está cada vez más condicionada por factores que van más allá de la escala local o nacional. Los procesos normativos regionales y mundiales tienen una influencia considerable en las perspectivas de la población rural pobre. El compromiso con esos procesos se está convirtiendo en un elemento decisivo.

27. En este ámbito, la función del FIDA consiste en:

- apoyar el desarrollo y el intercambio de conocimientos sobre las dificultades y oportunidades que afronta la población rural pobre en el marco de la globalización;
- promover el apoyo material y normativo al desarrollo rural y agrícola en los países en desarrollo;
- tratar de aumentar en los debates normativos regionales y globales la sensibilización acerca de las consecuencias de los procesos y las políticas mundiales y regionales para el desarrollo local y la reducción de la pobreza, y
- aumentar la capacidad de las organizaciones de la población pobre de las zonas rurales para influir en los procesos y debates normativos regionales y mundiales y para representar sus intereses y preocupaciones.

28. Al igual que a nivel nacional, la función del FIDA no consiste en buscar conocimientos y dedicarse a la promoción y el diálogo sobre políticas *por sí solo*, sino en constituir asociaciones y trabajar por medio de ellas para influir en los recursos y las actividades existentes. En muchos casos, la estrategia del impacto del FIDA tiene que ser doble, directa e indirecta, influyendo en la utilización de los recursos mucho mayores que poseen otros.

29. Cuando el FIDA elabore su estrategia de impacto indirecto, deberá cambiar sus disposiciones operacionales orientándolas a la asociación y la influencia a nivel nacional, regional y mundial. Muchos de esos cambios están recogidos en el nuevo modelo operativo del FIDA. Esto no significa que el Fondo vaya a abandonar su mandato histórico y su compromiso fundamental en relación con la

elaboración y financiación de proyectos y programas, sino que más bien los utilizará de forma más consciente y coordinada para aumentar la capacidad nacional, regional e internacional, y para fortalecer los compromisos encaminados a la consecución de los ODM en una esfera en la que tiene una competencia especial.

Focalización de las operaciones del FIDA

30. El mandato específico del FIDA, circunscrito a un grupo específico de personas (la población rural pobre), sus recursos limitados y la magnitud y complejidad de la pobreza rural exigen una focalización clara y estratégica. El Fondo nunca ha encontrado enfoques basados en la teoría de la “propagación” hacia abajo que resulten eficaces desde el punto de vista de la utilización de los recursos y de la reducción de la pobreza. En cambio, emplea estrategias de focalización para aumentar al máximo el impacto, brindando oportunidades a personas que de otra manera no las tendrían y que están en consonancia con sus intereses y necesidades. El FIDA se concentra siempre en la población rural pobre y, especialmente, en las personas que son las más pobres por quedar excluidas de la exclusión de las oportunidades de desarrollo.

31. Ello no significa, sin embargo, que exista “un grupo-objetivo del FIDA” único y homogéneo, ya que la población pobre de las zonas rurales no constituye un grupo único y homogéneo en ninguna parte del mundo. El FIDA es una institución mundial y, a petición de sus Estados Miembros, apoya la reducción de la pobreza rural en los países donde ésta se presenta en muchas formas distintas. En algunos países las personas pobres viven principalmente en zonas marginales. En otros, viven fundamentalmente en zonas de potencial medio o alto. En algunos casos se trata de agricultores en pequeña escala mientras que en otros son asalariados agrícolas. Así pues, las personas con las que trabaja el FIDA no pueden definirse a priori desde el punto de vista de su ubicación ni de su profesión, ni tampoco partiendo de unos umbrales de ingresos específicos. El umbral de la pobreza extrema establecido en los ODM, por ejemplo, es un indicador pertinente en gran parte de África y en algunas partes de Asia, mientras que resulta muchos menos útil en la mayor parte de América Latina, Oriente Medio, África del Norte y Europa central y oriental.

32. El “grupo-objetivo” de las actividades apoyadas por el FIDA depende de la situación nacional de pobreza y de la organización de la economía y la sociedad rural, pero también de la organización de las políticas y los programas nacionales. El Fondo es una institución que ha aportado valor añadido. Si ya existen programas importantes eficaces destinados a grupos específicos de la población rural pobre, el FIDA no se orienta hacia esos grupos. También en este caso, la armonización y la coordinación configuran al enfoque del FIDA. Previa consulta con los gobiernos, la sociedad civil y las organizaciones rurales, el Fondo se concentra en situaciones rurales y grupos para los que no hay en curso ninguna solución sostenible para el problema de la pobreza y para los que tiene algo interesante que ofrecer. En ese contexto, la orientación constituye un instrumento para acortar las distancias entre los procesos generales de desarrollo y las esferas de exclusión social o económica, asegurándose de que las personas que han quedado “postergadas” se incluyan en el movimiento hacia la consecución de una mayor prosperidad para todos. En todos los casos, el grupo-objetivo está compuesto exclusivamente por personas que viven en la pobreza y tienen posibilidades de aumentar su seguridad alimentaria y sus ingresos si se les garantizan un acceso estable a los recursos productivos fundamentales y unas relaciones equitativas con otros agentes. Además, en la distribución de la tarea entre las instituciones que se ocupan de la pobreza mundial, el FIDA cuenta con instrumentos de apoyo al desarrollo rural y las personas y las comunidades con las que trabaja deben ser capaces de usarlos de manera eficaz.

33. La determinación de los problemas concretos que aquejan a la población rural pobre y la búsqueda de soluciones específicas para ellos es un proceso analítico complejo que sólo puede ser eficaz si se basa en un conocimiento profundo de una serie de sectores y de sus interacciones: las *personas* pobres y sus sistemas de subsistencia; sus *problemas* específicos por lo que se refiere a la falta de acceso a los recursos y las relaciones básicos que les permitirían aumentar la producción, los

ingresos y la seguridad alimentaria; los *procesos* que generan su pobreza (incluidos los mecanismos de exclusión social), y el marco *normativo* que consolida su situación. La contribución específica del FIDA reside no sólo en seleccionar la población rural pobre, sino también en seleccionar los demás factores que son pertinentes para su situación y dar respuestas que le permiten o pueden permitir sus facultades. Este sistema de selección no sólo se aplica a la canalización directa de los recursos hacia grupos específicos de población rural pobre para su utilización en actividades concretas por medio de proyectos de inversión, sino que se aplica también al diálogo sobre políticas, la creación de asociaciones, el apoyo institucional y las oportunidades de aprendizaje, todo ello orientado hacia las necesidades, los intereses y las iniciativas de la población rural pobre. Es esta orientación la que es única del FIDA entre los demás agentes del desarrollo y las instituciones financieras multilaterales.

