

Signatura: REPL.VIII/4/R.4
Tema: 5 a) ii)
Fecha: 3 octubre 2008
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

La función del FIDA en los países de ingresos medios

Consulta sobre la Octava Reposición de los Recursos
del FIDA — Cuarto período de sesiones
Roma, 21 y 22 de octubre de 2008

Para **examen**

Nota para los miembros de la Consulta

Este documento se presenta a los miembros de la Consulta sobre la Octava Reposición de los Recursos del FIDA para su examen.

A fin de aprovechar al máximo el tiempo disponible en los períodos de sesiones de la Consulta, se invita a los miembros que deseen formular preguntas técnicas acerca del presente documento a dirigirse al funcionario del FIDA que se indica a continuación antes del período de sesiones:

Brian Baldwin

Asesor Superior de Gestión de Operaciones

Tel.: (+39) 06 5459 2377

Correo electrónico: b.baldwin@ifad.org

Las peticiones de información sobre el envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

Deirdre McGrenra

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: d.mcgrenra@ifad.org

Índice

Abreviaturas y siglas	ii
I. Resumen	1
II. El cambio experimentado por los países de ingresos medios: consecuencias para las instituciones internacionales dedicadas al desarrollo	1
III. El mandato del FIDA relativo a su actuación en los países de ingresos medios	2
IV. La disponibilidad de recursos del FIDA para los países de ingresos medios	5
V. Adaptación del enfoque del FIDA a los países de ingresos medios	6
VI. Mejorar los productos y servicios financieros del FIDA	7
VII. Mejorar los productos y servicios del FIDA relacionados con los conocimientos	8
VIII. Mejorar la función del FIDA por lo que respecta a la innovación	11
IX. El camino por delante: medidas clave	12

Abreviaturas y siglas

ARRI	informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
ENRAP	Red de Conocimientos para el Desarrollo Rural en la Región de Asia y el Pacífico
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDAMERICA	sistema de intercambio de información sobre los programas del FIDA en toda América Latina a través de Internet
FIDAFRIQUE	Red regional de información en África occidental y central
IFI	institución financiera internacional

La función del FIDA en los países de ingresos medios

I. Resumen

1. En el informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) correspondiente a 2007 se indica que el FIDA aporta una importante contribución a los esfuerzos de los países de ingresos medios para abordar las cuestiones relacionadas con la pobreza rural. Al mismo tiempo, el rápido crecimiento de muchos países de ingresos medios en los últimos años y la capacidad cada vez mayor que tienen para acceder a recursos de los mercados internacionales de capital ha llevado a las instituciones financieras internacionales (IFI) a adoptar medidas para garantizar que los paquetes financieros dirigidos a estos países sigan siendo atractivos. Además, las IFI están agregando valor a los programas de reducción de la pobreza de los países de ingresos medios al aumentar el capital de conocimientos de sus iniciativas. Es preciso que el FIDA adopte medidas de adaptación similares dada la pertinencia constante del apoyo del FIDA para la reducción de la pobreza rural y el interés continuado de los países de ingresos medios en que el FIDA les preste apoyo. A fin de mejorar su contribución a estos países, el FIDA tiene que garantizar que las condiciones de sus préstamos se ajustan a las de otras IFI, aumentar la eficiencia de sus operaciones y su capacidad para ofrecer el tipo de programas centrados en los conocimientos y la innovación que interesan a los países de ingresos medios. En este documento se recogen recomendaciones en estas esferas a fin de que el FIDA pueda contribuir a la reducción de la pobreza rural en los países de ingresos medios echando mano de todo su potencial. Entre dichas recomendaciones se examinan los parámetros aplicados a los préstamos, los cambios en los procedimientos operacionales para el diseño y la ejecución de programas, la elaboración de criterios para evaluar las necesidades de empréstitos y la ejecución sistemática de la estrategia del FIDA de gestión de los conocimientos con miras a incluir rasgos que encierran especial importancia para los países de ingresos medios.

II. El cambio experimentado por los países de ingresos medios: consecuencias para las instituciones internacionales dedicadas al desarrollo

2. Un tercio de la población pobre en todo el mundo vive en países de ingresos medios, en la mayoría de los casos en zonas rurales. Según los Indicadores del desarrollo mundial de 2005 publicados por el Banco Mundial,¹ 94 países se sitúan en la banda de países de ingresos medios, 77 de los cuales son miembros del FIDA. Los que se encuentran en la parte superior de dicha banda, es decir, los países de ingresos medios-altos (por ejemplo, México, con USD 7 310 per cápita), disponen de unos ingresos per cápita cinco o seis veces mayores que los que se encuentran en la parte inferior, es decir los países de ingresos medios-bajos (por ejemplo, Sri Lanka con USD 1 160 per cápita).
3. El último decenio ha sido testigo de un rápido aumento de las tasas de crecimiento en muchos países de ingresos medios. Este hecho, sumado a una mayor disponibilidad de los conocimientos, la experiencia y las competencias necesarios para la gestión de sus economías, ha mejorado la capacidad de estos países de recabar recursos financieros de los mercados internacionales de capital a tipos equiparables a los que ofrecen las IFI.

¹ A los efectos del debate técnico en este documento, los países de ingresos medios se definen como los 57 Estados Miembros que pueden optar a préstamos del FIDA en condiciones intermedias u ordinarias. (En el caso de los 20 Estados Miembros restantes, que según los Indicadores del desarrollo mundial se designan como países de ingresos medios, se trata de países de ingresos medios-bajos que pueden optar a préstamos del FIDA en condiciones muy favorables.

4. El cambio experimentado por los países de ingresos medios ha llevado a las instituciones internacionales dedicadas al desarrollo a aclarar y perfeccionar sus estrategias de apoyo a estos países. En los documentos de políticas preparados recientemente por el Banco Mundial², el Banco Africano de Desarrollo³ y el Banco Asiático de Desarrollo⁴ se han empezado a abordar estas cuestiones. Las respuestas ofrecidas hasta la fecha comparten una serie de rasgos que influirán en el enfoque del FIDA:
- hay un consenso acerca de que las IFI deberían seguir trabajando en este grupo de países, habida cuenta de los altos niveles de pobreza residual existentes;
 - para que la labor en estos países siga siendo pertinente, las IFI deben establecer unos tipos de interés a niveles equiparables a los establecidos por otras fuentes, ofrecer una gama de productos financieros más amplia, y simplificar sus condiciones y procedimientos de préstamo para reducir los costos de transacción;
 - para muchos de estos países, dado su acceso a los recursos financieros, las IFI agregan valor mediante sus conocimientos a nivel mundial y regional, y hay un consenso generalizado sobre la necesidad de invertir en una profundización de estos conocimientos y en una difusión más eficiente de los mismos, y
 - aunque puede que la provisión autónoma de servicios relacionados con los conocimientos pueda tener una función limitada, esos servicios resultan muy eficaces cuando se combinan con la financiación.
5. Desde el punto de vista tanto de los miembros que constituyen su base como del lugar que ocupa en la arquitectura del desarrollo, el FIDA necesita adaptarse al cambio de la situación de los países de ingresos medios. Este aspecto se ha reconocido en el Programa de Acción de Accra, en el que se ratificó la necesidad de adaptar los compromisos acordados en Accra a las distintas circunstancias de cada país, incluidas las de los países de ingresos medios.⁵ **Por lo tanto, la finalidad de este documento es establecer una plataforma, de conformidad con las establecidas por otras IFI, desde la que el FIDA pueda explorar la manera de reducir sus costos financieros y de transacción, y aumentar el capital de conocimientos de sus iniciativas y su capacidad de respaldar la reducción de la pobreza rural teniendo en cuenta la rápida evolución que están experimentando los Estados Miembros calificados como países de ingresos medios.**

III. El mandato del FIDA relativo a su actuación en los países de ingresos medios

6. En el *Convenio Constitutivo del FIDA*, las *Políticas y Criterios en Materia de Préstamos* y el *Marco Estratégico del FIDA (2007-2010)* se confirma que el mandato del FIDA consistente en abordar la pobreza rural es muy pertinente para los países de ingresos medios. Aunque, por lo general, estos países han mantenido un alto ritmo de crecimiento, sigue habiendo un gran número de personas pobres en las zonas rurales.

² *Resultados obtenidos en materia de desarrollo por los países de ingreso mediano: Evaluación del apoyo prestado por el Banco Mundial*, Grupo de Evaluación Independiente (GEI), 2007.

³ El marco estratégico del Banco Africano de Desarrollo en apoyo de los países de ingresos medios está actualmente en curso de preparación.

⁴ "Enhancing Asian Development Bank Support to Middle-income Countries and Borrowers from Ordinary Capital Resources: First Progress Report" (Aumentar el apoyo del Banco Asiático de Desarrollo a los países de ingresos medios y los prestatarios de recursos ordinarios de capital: primer informe parcial), enero de 2008.

⁵ Programa de Acción de Accra, "De cara al futuro", párrafo 28. Accra, 4 de septiembre de 2008.

Recuadro 1. La pobreza rural en el Brasil

Los ingresos per cápita del Brasil, que en 2005 fueron de USD 3 550 (según los Indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial), lo sitúan en la categoría de países de ingresos medios-altos. Sin embargo, como se señala en el programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) (que la Junta Ejecutiva del FIDA examinó el 11 de septiembre de 2008) es preciso "interrumpir el círculo vicioso de la pobreza, perpetuado por la falta de oportunidades de empleo y de fuentes de ingresos sostenibles entre la población rural pobre". La agricultura familiar es importante en el Brasil, puesto que representa el 85% de las explotaciones agrícolas, el 30% de la superficie agrícola, el 38% del producto agrícola y el 50% de la inversión agrícola, y da empleo a 14 millones de personas en más de 4 millones de explotaciones. La pobreza en el país es extendida y, a pesar de los avances logrados en los últimos años, los niveles siguen siendo elevados, especialmente en las zonas rurales y la región del Nordeste, que presenta la mayor incidencia de pobreza. En 2004, el 7,5% de la población total ganaba menos de 1 dólar al día y el 21,2%, menos de 2 dólares al día. Los problemas principales que enfrentan los pequeños agricultores son el limitado acceso a los recursos agrícolas, tales como tierras aptas para el cultivo y otros activos; una infraestructura deficiente; servicios de apoyo inadecuados; deficiencias institucionales y organizativas, y poca o ninguna educación, lo que limita su capacidad para innovar. Es difícil para los agricultores ingresar a los mercados dinámicos debido a las dificultades que tienen para ofrecer un suministro fiable de productos de una calidad aceptable en grandes volúmenes. Por lo tanto, el programa aprobado por el FIDA para el Brasil se ha centrado sistemáticamente en los pequeños agricultores y ha abordado las limitaciones con las que se enfrentan. Sin embargo, la evaluación del programa en el país reveló unos resultados limitados en cuanto a la gestión de conocimientos, el diálogo sobre políticas y la ampliación de la alcance de las innovaciones de proyectos que habían tenido éxito. Se prevé que gracias a la experiencia adquirida a través del Programa Afrolatinos; la FIDAFRIQUE y el FIDAMERICA; la Red de Conocimientos para el Desarrollo Rural en la Región de Asia y el Pacífico (ENRAP) y el Programa para el fortalecimiento de la capacidad regional de seguimiento y evaluación de los proyectos del FIDA para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe (PREVAL) se vaya aumentando la capacidad del personal de los proyectos del FIDA de evaluar y sistematizar métodos innovadores para hacer frente a la pobreza rural. La información sobre la experiencia del FIDA en el Brasil se difundirá a través de boletines, folletos, medios basados en Internet, el sitio web del FIDA y el portal de la pobreza rural a fin de asegurar que el material pertinente se comparta con los proyectos y programas respaldados por el FIDA en distintas partes del mundo. Los proyectos propuestos para 2009, es decir los proyectos para las zonas semiáridas de Piauí y Paraíba, incluirán enfoques de desarrollo productivo y el apoyo para generar y difundir conocimientos de interés para las zonas semiáridas con indicadores de los resultados que permitan hacer un seguimiento. Como parte de este enfoque general "de conjunto" aplicable a este país de ingresos medios, se otorgará una donación para facilitar el diálogo sobre políticas relativo a la agricultura en pequeña escala en los planos nacional e internacional entre los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y en el contexto de la cooperación Sur-Sur.

7. En muchos casos, la población rural se concentra regional o étnicamente y se ha beneficiado poco de una mayor riqueza en los centros urbanos de rápido crecimiento (véase el recuadro 1 *supra*). En algunos casos, las diferencias cada vez más profundas existentes entre la población urbana y las personas pobres del medio rural han sido fuente de disturbios civiles que representan una amenaza para la sociedad en su conjunto.
8. **El fundamento a nivel de los países.** En el plano de las operaciones en los países, los propios países de ingresos medios consideran que pueden extraer un considerable valor agregado de la labor del FIDA para ayudarlos a hacer frente a la pobreza rural. En ello influye una serie de factores. En primer lugar, existe la percepción de que el FIDA está abierto a las opiniones y sugerencias de los gobiernos y es capaz de responder de manera flexible. Esto le permite respaldar programas piloto innovadores con miras a desarrollar enfoques que el gobierno u otros donantes puedan aumentar de escala. En segundo lugar, el desarrollo rural es una esfera a la que los gobiernos atribuyen cada vez más peso (especialmente en vista del alza reciente del precio de los alimentos), pero respecto de la cual a menudo tienen dificultades para proponer programas que funcionen. Aprovechando la experiencia operacional adquirida a lo largo y ancho del mundo en desarrollo, el FIDA puede ayudar a diseñar programas que funcionen en las zonas rurales, tales como programas dirigidos a apoyar el desarrollo de la capacidad de las organizaciones comunitarias y locales, incluidas las organizaciones de la sociedad civil; a establecer sistemas eficaces de ordenación de los recursos hídricos; a facilitar el acceso a servicios de financiación rural; a aumentar la productividad en actividades agrícolas y no agrícolas, y a promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. En tercer lugar, el FIDA está preparado para respaldar

programas en zonas difíciles y peligrosas, a las que da la sensación de que “nadie más está dispuesto a ir”. En cuarto lugar, el modelo operativo del FIDA ha demostrado ser eficaz en los países de ingresos medios al haberse registrado un impacto en el desarrollo satisfactorio en más del 80% de los proyectos y programas respaldados por el FIDA.⁶ El apoyo propuesto para Mauricio (véase el recuadro 2 *infra*) ejemplifica muchos de dichos aspectos del valor agregado que el FIDA representa para los países de ingresos medios.

Recuadro 2. Luchar contra el desempleo rural en Mauricio

En el ámbito del Programa de Apoyo a los Recursos Marinos y Agrícolas, en Mauricio, el FIDA ha ayudado al Gobierno de Mauricio a poner en pie un paquete de actividades y financiación para hacer frente a las cuestiones clave relacionadas con el desarrollo rural. El programa se ha elaborado en los dos últimos años para hacer frente al impacto económico que el cambio en las preferencias textiles y de consumo de azúcar y el alza de los precios del petróleo han tenido en el país. Ya sólo el problema del azúcar ha dejado sin empleo a 6 500 trabajadores rurales. Estos problemas no tienen una solución fácil. El FIDA está colaborando con el Gobierno para elaborar planes de empleo selectivo en el contexto de un marco de gastos a medio plazo para diversificar las actividades agrícolas y que pasen de centrarse en el azúcar a la producción de alimentos de calidad para el sector turístico, que depende en gran medida de las importaciones. Además, en el marco de programa se está estudiando el desarrollo pesquero sostenible, entre otras cosas la protección de los arrecifes de coral y actividades de piscicultura selectivas en lagunas. El FIDA está proporcionando financiación en condiciones ordinarias por valor de USD 6 millones en préstamos, pero el Gobierno de Mauricio ha puesto como condición que el FIDA ajuste sus tipos de interés a los que tiene vigente el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. El FIDA también está cofinanciando el programa con la suma de USD 400 000 en forma de donación, y ha llegado al acuerdo de que se otorgue una donación de USD 700 000 con arreglo al servicio de donaciones de pequeña cuantía del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Fondo para el Medio Ambiente Mundial, y una donación del gobierno del estado de Australia Occidental por valor de USD 375 000 para el componente pesquero.

9. **La capacidad de transferir conocimientos en todo el mundo.** Un rasgo característico de la labor del FIDA en los países de ingresos medios es generar conocimientos para transferirlos a otros países en desarrollo, entre ellos enfoques innovadores. Dicha transferencia de conocimientos es un proceso bidireccional que enriquece tanto a los países de ingresos medios como a los países de bajos ingresos. La mayor parte de los préstamos concedidos por el FIDA a la región de América Latina, entre ellos los otorgados más recientemente a la Argentina, el Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, el Perú, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela, se han realizado en condiciones ordinarias. Además de la transferencia de conocimientos dentro de las regiones, el FIDA tiene la capacidad de promover la transferencia de conocimientos de una región a otra, a los nuevos países de ingresos medios y a otros Estados Miembros. La capacidad del FIDA de adquirir y transferir conocimientos en todo el mundo, por ejemplo también en los países de bajos ingresos, guarda pues relación en parte con su compromiso con los países de ingresos medios mediante sus préstamos en condiciones comerciales.
10. **Los argumentos a favor de un cambio de enfoque.** Al igual que ocurre con otras IFI, el FIDA tiene que mejorar sus productos de una serie de maneras:
- Productos financieros más competitivos. Si bien el FIDA ha ajustado sus tipos de interés a los de otras IFI, ofrece a sus prestatarios un producto de préstamo único con períodos de gracia, plazos de vencimiento y monedas fijos que no reflejan necesariamente la creciente complejidad de la gestión del activo y el pasivo de los gobiernos de países de ingresos medios.
 - Los países de ingresos medios, al igual que otros países, tienen la necesidad y el potencial de mejorar su eficacia.

⁶ Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI), 2007, cuadro 15.

- Mayor presencia del FIDA en los países de ingresos medios. Esto se traduciría en un mejor conocimiento del país, así como en una relación más estrecha y constante con sus clientes como plataforma para el desarrollo empresarial.
- Recuperación y gestión más sistemáticas de la importante experiencia del FIDA con los proyectos para crear una base de recursos de conocimiento que sirva a toda la institución. Los países de ingresos medios desean que tenga lugar una transferencia de conocimientos a nivel mundial y regional desde las IFI y verían con agrado una medida de ese tipo en las difíciles esferas en las que se centra la labor del FIDA. Una reciente evaluación de la respuesta del FIDA a la evaluación externa independiente de 2005 reveló que la gestión de los conocimientos era una de las esferas en las que más se podía avanzar en el marco del Plan de Acción.⁷

IV. La disponibilidad de recursos del FIDA para los países de ingresos medios

11. El FIDA se estableció como una institución de base asociativa para ayudar a todos los Estados Miembros en desarrollo a hacer frente a los problemas relacionados con la pobreza rural. Con el paso del tiempo ha prestado servicios a clientes en todo tipo de países, desde los Estados frágiles más pobres a países de ingresos medios-altos. En el mandato del FIDA se reconoce que hay un grupo de prestatarios con unos niveles de ingresos demasiado altos para justificar la concesión de préstamos en condiciones plenamente favorables, pero con problemas relacionados con la pobreza rural que merecen una intervención constante. Por lo tanto, abarca toda una **progresión** de situaciones que van desde las condiciones muy favorables a las comerciales, pasando por las intermedias, según va evolucionando el nivel de ingresos per cápita. Las prácticas seguidas por otras IFI, como el Banco Mundial, se basan en el mismo principio (véase el recuadro 3). Si bien el enfoque del FIDA no es tan formal como el del Banco Mundial, es práctica corriente que los países de ingresos medios-altos no reciban préstamos. Durante los últimos 10 años, todos los Estados Miembros que han recibido del FIDA préstamos en condiciones intermedias u ordinarias han seguido siendo admisibles para recibir préstamos del Banco Mundial conforme a las condiciones de la Asociación Internacional de Fomento (incluida financiación combinada) o las del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).
12. Debería estudiarse la cuestión de si esta progresión desde condiciones muy favorables a ordinarias, pasando por intermedias, debería tener lugar, como ocurre en el BIRF (véase el recuadro 3). En el modelo del BIRF no se aplica un límite único, sino que más bien se utiliza un umbral para poner en marcha un debate con el país en cuestión. Cabe señalar que ningún país que actualmente reciba préstamos del FIDA se vería afectado por la práctica aplicada en el BIRF.

⁷ "Assessment of IFAD's Action Plan: Draft Report" (Evaluación del Plan de Acción del FIDA: proyecto de informe), páginas 42 y 43. Freeman and Bie, 14 de junio de 2008.

Recuadro 3. Cambio en las condiciones de asistencia según la práctica del BIRF

De acuerdo con la política del BIRF, el paso de la aplicación de una serie de condiciones a otra representa que un país ha logrado alcanzar un cierto nivel de desarrollo, capacidad de gestión y acceso a los mercados de capitales. La política también señala que esa "graduación" de los préstamos del BIRF no implica que el proceso de desarrollo se haya completado. Cuando un país llega a un producto nacional bruto (PNB) per cápita de referencia, el BIRF analiza si está listo para graduarse de la ayuda basándose en el acceso a los mercados de capitales y el progreso en el establecimiento de instituciones económicas y sociales. El nivel actual de los ingresos per cápita para iniciar el proceso de graduación del BIRF es de USD 6 465 (a partir del 1° de julio de 2008). Al llegar a ese nivel de ingresos per cápita suele tener lugar una revisión de la situación de desarrollo del país, entre otras cosas el acceso a los mercados de capitales externos en condiciones razonables, y la medida en que se ha avanzado en el establecimiento de instituciones clave para el desarrollo económico y social. En virtud de tales directrices, México, cuyos ingresos per cápita se sitúan en USD 7 890, sigue estando en situación de tomar empréstitos del BIRF.

El BIRF aplica un enfoque flexible para determinar el ritmo de la graduación. La graduación de los nuevos préstamos del BIRF se produce normalmente al cabo de cinco años a partir de que un país cruza el umbral de graduación. En los últimos 10 años varios países se han graduado del BIRF. Entre algunos de los más recientes cabe señalar la República Checa y Eslovenia, ninguno de los cuales toma préstamos del FIDA. Los países que se gradúan del BIRF siguen pudiendo optar a las operaciones de la Corporación Financiera Internacional durante una serie de años.

V. Adaptación del enfoque del FIDA a los países de ingresos medios

13. **Hay pruebas⁸ irrefutables de que el FIDA hace una contribución útil a la labor de muchos de los países de ingresos medios para abordar los problemas relacionados con la pobreza rural.** El modelo operativo básico del FIDA se adapta bien a los intereses de los países de ingresos medios, puesto que contempla una asociación genuina al elaborar los programas, el sentido de apropiación de los proyectos por parte de los gobiernos de los países de ingresos medios, y la participación del FIDA en proyectos piloto o innovadores que podrían resultar difíciles de realizar para los gobiernos sin la intervención del FIDA. Sin duda, la situación está cambiando y los países de ingresos medios desean que el FIDA les proporcione una serie de servicios adicionales. Concretamente, quieren que el FIDA les ofrezca unos productos financieros más variados y eficientes, un capital de conocimientos más amplio y una intermediación en la esfera de los conocimientos más eficaz, además de mayor apoyo para la innovación.
14. La fuerza del FIDA radica en la prestación de un paquete de servicios, encabezados por sus préstamos y donaciones, y en la creación de una coalición integrada por gobiernos, asociados internacionales y representantes de la sociedad civil para respaldar programas específicos dirigidos a la reducción de la pobreza rural. Los gobiernos de los países de ingresos medios siguen deseando este tipo de servicios, pero como parte del paquete. Puede que se den situaciones muy especiales en las que sean viables actividades reembolsables, pero la experiencia de otras IFI sugiere que todavía no hay un mercado que esté preparado para desarrollar un producto empresarial de estas características.⁹ Sin embargo, los programas de colaboración del tipo descrito en Tailandia (véase el recuadro 4), donde el FIDA puede movilizar contribuciones en especie de los países miembros de ingresos medios para beneficiarse de sus servicios de conocimientos de manera más amplia, pueden desempeñar un importante papel. Además, el FIDA seguiría observando las experiencias de otras IFI sobre esta cuestión y aprovechando las lecciones extraídas de ello.

⁸ ARRI 2007, cuadro 15.

⁹ Aunque el Banco Mundial tiene un programa de asistencia técnica reembolsable para la Arabia Saudita y proporciona asesoramiento técnico en esferas como son la privatización de las telecomunicaciones, la disposición de los países a pagar por dichos servicios se ha limitado por lo general a sufragar los costos de su propio personal, por ejemplo en el caso de Tailandia, contribuyendo así a una labor analítica conjunta con el Banco Mundial.

VI. Mejorar los productos y servicios financieros del FIDA

15. **Niveles actuales de préstamo.** En la actualidad el FIDA concede en préstamos hasta el 20% de las cantidades totales comprometidas a los países de ingresos medios durante un determinado período de reposición, de conformidad con el compromiso de prestar la mayor parte de sus recursos en condiciones favorables. La frecuencia con que se conceden préstamos a los países de ingresos medios es, aproximadamente, de una vez por período de reposición, en el caso de los siete u ocho países de ingresos medios de mayores dimensiones, y una vez por cada dos períodos de reposición en el de los 10 ó 12 países de ingresos medios de menores dimensiones (véase el cuadro *infra*). Esta situación es muy parecida a los niveles de préstamo a países de ingresos medios concedidos por otras IFI dedicadas al desarrollo agrícola y rural.

Préstamos del FIDA a países de ingresos medios (2004-2006)

	Efectivo en millones de USD	Porcentaje
Todos los préstamos del FIDA	1 416,3	100
Préstamos del FIDA a países de ingresos medios:	254,7	18
en condiciones intermedias	81,1	6
en condiciones ordinarias	173,6	12

16. Hay cuatro esferas en las que el FIDA debe examinar la posibilidad de mejorar sus productos financieros para los países de ingresos medios:
- Mantener los tipos ordinarios de préstamo a un nivel equiparable al de otras IFI.** De los 48 Estados Miembros del FIDA que reúnen las condiciones para recibir préstamos en condiciones ordinarias, 18 de ellos tenían carteras en curso a mediados de 2008. En la mayoría de estas carteras se trataba de empréstitos cuando los países en cuestión reunían las condiciones para recibir préstamos en condiciones intermedias o muy favorables, antes de que pasaran a condiciones ordinarias. Obviamente, el rápido crecimiento de la renta en los países de ingresos medios ha hecho que un número cada vez mayor de estos países pasen a tener condiciones y plazos de vencimiento menos favorables, lo que seguirá sucediendo. Por ejemplo la Argentina, el Brasil, El Salvador, México, Túnez y Turquía tomaron préstamos del FIDA en condiciones ordinarias durante el período de la Sexta Reposición. Un rasgo importante del enfoque del FIDA respecto de los países de ingresos medios sigue siendo su intención de alinear y ajustar las condiciones a las de otras IFI (de conformidad con las prácticas actuales).
 - Ofrecer a los países de ingresos medios una gama más amplia de productos financieros.** Esto supondría revisar los posibles cambios en los períodos de gracia y los plazos de vencimiento, y examinar otros productos financieros (por ejemplo, alternativas a los préstamos del FIDA a largo plazo y las donaciones expresadas en derechos especiales de giro). Conforme a los procedimientos de préstamo establecidos es posible aplicar cambios en los períodos de gracia y los plazos de vencimiento, lo cual podría incorporarse en las proyecciones financieras del FIDA. El actual período de gracia de tres años para las condiciones ordinarias, que se empieza aplicar una vez que el préstamo entra en vigor, es una esfera donde los prestatarios se beneficiarían de una mayor flexibilidad, y el FIDA podría estudiar la posibilidad de introducir la opción de períodos de gracia de cinco años (como ya se aplica actualmente a los préstamos en condiciones intermedias) en el caso de proyectos innovadores (que a menudo exigen un margen de tiempo considerable para ponerse en marcha) financiados con préstamos en condiciones ordinarias. El período de gracia más breve se reservaría para proyectos que consistieran esencialmente en operaciones de seguimiento, por ejemplo, ampliar el radio de acción de un programa de desarrollo a una nueva región. De manera análoga, el FIDA podría

examinar la gama de posibles plazos de vencimiento que el BIRF ofrece actualmente a sus prestatarios. A medio plazo, el FIDA podría estudiar otros productos financieros como el fondo especial para gestionar operaciones con el sector privado (como se señala en el documento sobre la respuesta del FIDA ante la nueva función del sector privado [REPL.VIII/4/R.6]), lo que resultaría especialmente atractivo para los países de ingresos medios, en lugar de ofrecer, en esta fase, la posibilidad de utilizar otras monedas distintas a los derechos especiales de giro.

- c) **Rebajar los costos de transacción de los empréstitos del FIDA.** Sería preciso revisar nuevamente los costos de transacción de la preparación y ejecución de los préstamos, pero éstos podrían rebajarse, por lo que se refiere a la gestión financiera y las adquisiciones durante la ejecución, si las IFI utilizaran en mayor medida los sistemas nacionales de los países de ingresos medios (con lo que además estarían respaldando lo establecido en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y el Programa de Acción de Accra). Puede que el FIDA desee estudiar específicamente estas opciones al diseñar sus COSOP y sus proyectos en los países de ingresos medios.¹⁰ Sería posible racionalizar los procesos relativos a aquellos proyectos que conlleven un componente que se pueda reproducir. Concretamente, el requisito de evaluar los proyectos antes de que se financie una segunda fase es una esfera donde se podrían conseguir importantes ahorros en dinero y tiempo gracias a la aplicación selectiva, en lugar de generalizada (por ejemplo, a menos que la supervisión indique que el desempeño ha sido totalmente satisfactorio durante la primera fase). Con todo, es importante señalar que el FIDA actúa en un ámbito especialmente difícil y que la mayoría de las IFI dedican una gran cantidad de tiempo a preparar proyectos diseñados para luchar contra la pobreza rural. El FIDA se centra particularmente en procesos participativos y en la intervención de los interesados locales en el diseño y la ejecución.
- d) **Reducir los costos de preparación de las estrategias del FIDA en los países de ingresos medios con programas pequeños.** Los COSOP basados en los resultados están diseñados para países con una amplia cartera en curso y planificada de proyectos y programas del FIDA, y son apropiados para este tipo de países. En el caso de la mayoría de los países de ingresos medios, tal vez con un solo proyecto durante un determinado período de asignación, podría resultar más adecuado formular un documento más sucinto, por ejemplo, una nota breve de cinco páginas sobre la asociación con el país en cuestión, que se centrara en la situación concreta de la pobreza rural en el país y en el que se definieran una estrategia, un programa (que incluyera productos relacionados con los conocimientos) y posibles modalidades del FIDA centrados en aspectos concretos relacionados con la demanda.

VII. Mejorar los productos y servicios del FIDA relacionados con los conocimientos

17. El FIDA cuenta con una amplia gama de productos relacionados con los conocimientos, en gran medida basados en los proyectos a los que presta apoyo y los cuales representan una fuente de conocimientos para el país en cuestión, el personal del FIDA y, posiblemente, otros países. Este aspecto se respalda y mejora gracias a la utilización de la financiación del FIDA mediante donaciones para promover de manera selectiva el aumento de capacidad y la generación y la transferencia de conocimientos dentro de los países, así como la transferencia de conocimientos de un país a otro. La base de conocimientos a nivel de los países también incluye los COSOP, que principalmente están concebidos para lograr un

¹⁰ Puesto que el FIDA opera en zonas rurales a menudo realizando las adquisiciones mediante múltiples contratos de pequeña envergadura, el paso a la utilización de los sistemas de los países podría ser menos controvertido que en el caso de las IFI.

consenso (y el sentido de apropiación de los países) en torno al enfoque estratégico que se ha de seguir y la manera en que los préstamos del FIDA respaldarán dicho enfoque. El punto de partida de los COSOP es una sinopsis descriptiva de la pobreza rural en el país de que se trate, y contienen además un análisis pormenorizado de la capacidad institucional dentro del país en cuestión, que pueda servir como base para el diálogo sobre políticas.

18. Esta base de conocimientos programática a nivel de los países está apoyada además por un número limitado de estudios analíticos independientes (como los dos exámenes regionales de la pobreza rural realizados recientemente junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO]), las conferencias y los actos de intercambio de conocimientos a nivel regional utilizados específicamente para difundir productos concretos relacionados con los conocimientos. Respecto de las redes regionales, que cada vez van adquiriendo más importancia, el FIDA ha patrocinado varias de ellas (por ejemplo, la ENRAP y el FIDAMERICA) para vincular sus proyectos a nivel regional y hacer posible el aprendizaje de una región a otra entre el personal participante y otros interesados. Por último, la Oficina de Evaluación del FIDA produce evaluaciones selectivas a nivel de los países y los proyectos, tanto desde el punto de vista de la responsabilización como del aprendizaje, y éstas forman parte de una evaluación anual más amplia de la eficacia del FIDA que constituye la base del ARRI. Estos productos se suman para formar un posible capital de conocimientos que todavía no se ha estructurado formalmente en torno a los aspectos en que están interesados los países de ingresos medios prestatarios del FIDA y, en consecuencia, en cuanto a la manera más eficaz de transferir esos conocimientos desde el FIDA a los países de ingresos medios y de un país a otro, contando con el apoyo tanto del FIDA como de los países de ingresos medios.
19. **Estrategia del FIDA de gestión de los conocimientos.** La estrategia propone un programa detallado para mejorar el aprendizaje del FIDA a raíz de la experiencia práctica adquirida con sus actividades de desarrollo, con objeto de que se vaya convirtiendo cada vez más en una organización basada en los conocimientos. Comprende un conjunto claro de objetivos y un enfoque de gran calibre para lograrlos, por medio de la identificación de temas básicos de conocimiento, los instrumentos necesarios para mejorar el aprendizaje y el intercambio de conocimientos a nivel de los países, los cambios de cultura y comportamiento necesarios para su aplicación, y la integración del enfoque en un marco de resultados eficaz en función de los costos. Sobre la base de sus conclusiones y recomendaciones, al aplicar la estrategia se prestará especial atención a una serie de esferas para reforzar la gestión de los conocimientos en el FIDA en beneficio de los países de ingresos medios:
 - a) **Profundizar los conocimientos que el FIDA extraiga de sus proyectos.** El FIDA dedica una gran cantidad de tiempo y esfuerzo a evaluar si sus proyectos y programas han arrojado los resultados previstos. Los informes finales de proyectos son productos internos que resultan de utilidad para las autoridades encargadas de los proyectos y los gerentes interesados del FIDA.¹¹ Como sucede en otras IFI, dichos informes rara vez tienen resonancia más allá de este público limitado. El FIDA también lleva a cabo evaluaciones de los programas en los países y evaluaciones minuciosas de proyectos seleccionados. Se trata de actividades costosas, en las que participan equipos de consultores que le dedican un tiempo considerable en el país y que exigen una gran cantidad de

¹¹ En una iniciativa realizada recientemente en El Salvador se experimentó con un taller participativo de cierre del proyecto como parte de la preparación del informe final del proyecto. En dicha actividad, se reunió a los beneficiarios, las organizaciones campesinas, las ONG, el gobierno, los donantes y representantes del sector privado con representantes de las comunidades para que intercambiaran los conocimientos adquiridos con esta experiencia y determinarían la manera de seguir apoyando a las comunidades una vez que el proyecto hubiera terminado. Todos los participantes en la iniciativa consideraron que era una experiencia muy positiva y que podía considerarse parte integrante del proceso del proyecto para mejorar la información recibida de los clientes y la sostenibilidad.

datos y metodologías muy avanzadas. Sistemáticamente se realizan talleres — en los países y en el FIDA— para examinar las conclusiones y recomendaciones, que luego constituyen la base del ARRI que produce la Oficina de Evaluación. Estas evaluaciones son una fuente de aprendizaje para los gerentes interesados y su alcance se extiende a un público institucional más amplio. Se podría hacer más hincapié en la realización de evaluaciones temáticas (como la evaluación temática sobre la experiencia del FIDA con la financiación rural) que aprovecharan los informes finales de proyectos del FIDA y los estudios de países, y proporcionaran orientaciones a los países prestatarios y el personal del FIDA sobre los enfoques que se han de adoptar en esferas como la ordenación de los recursos hídricos y los pueblos indígenas.

- b) **Aumentar la presencia del FIDA en los países a fin de que amplíe su conocimiento de los países para lograr un diseño de los programas y una supervisión mejores.** Como parte de la introducción gradual de la presencia en los países, el FIDA ha nombrado sendos oficiales de enlace en dos países de ingresos medios, China y Egipto. En ambos casos, se considera que estos oficiales han hecho importantes contribuciones para mejorar el diálogo, ampliar el conocimiento de los respectivos países y lograr un aumento de la capacidad más eficaz, y que han sentado las bases para un intercambio y una utilización más intensa de los conocimientos.
- c) **El FIDA debería intensificar el intercambio de conocimientos dentro de la institución.** El FIDA necesita centrar mucho más la atención en la manera en que se difunden las mejores prácticas en toda la institución, por ejemplo, podría instituir una semana dedicada al aprendizaje que siguiera las pautas de las semanas sectoriales que tienen lugar en el Banco Mundial. De ese modo se facilitaría la asociación con otras IFI y se haría mejor uso de tales asociaciones para integrar o reproducir dichos enfoques en los países de ingresos medios. Se podría encargar específicamente a los directores regionales del intercambio de conocimientos dentro de las regiones y de una región a otra como parte de sus responsabilidades.
- d) **Utilización selectiva de las donaciones para promover el aumento de la capacidad en los países de ingresos medios y la intermediación de conocimientos entre los países en desarrollo, en particular entre los países de ingresos medios y los países de bajos ingresos.** Durante los tres años de duración del período de la Séptima Reposición, el FIDA suministró cerca de USD 4,5 millones de donaciones a 13 países de ingresos medios. En la mayoría de los casos, la finalidad de las donaciones era el desarrollo de la capacidad, de conformidad con la práctica establecida en otras IFI y entre los donantes bilaterales. Si bien algunas de estas donaciones se destinaron a los gobiernos, otras terminaron en manos de diversas organizaciones asociadas (dos se destinaron a la FAO y una al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) para realizar actividades en los países. En determinadas ocasiones (véase el recuadro 4), estas donaciones desempeñan una función importante en la gestión de conocimientos llevada a cabo por el FIDA.
- e) **Ampliar la función del FIDA como intermediario de conocimientos, ayudando a los países de ingresos medios a llevar sus propios conocimientos a otros países de ingresos medios o a países de bajos ingresos.** Entre muchos de los países de ingresos medios de mayor tamaño, como son el Brasil, China, Sudáfrica y Tailandia, hay un gran interés por difundir más ampliamente los conocimientos de que disponen. Los gerentes de los programas en los países apoyan firmemente que el FIDA desempeñe un papel mucho más importante en la intermediación de este proceso de transferencia de conocimientos Sur-Sur sobre cuestiones relacionadas con la pobreza rural.

- f) **El FIDA debería utilizar mejor las asociaciones con otras IFI para integrar o reproducir determinados enfoques en los países de ingresos medios.** El FIDA debería emprender asociaciones con otras IFI para ampliar el alcance de los enfoques que han dado buenos resultados y que se han ensayado en el ámbito de proyectos del FIDA. De esa manera se mejoraría la eficacia operacional, tal como se destaca en el documento sobre la manera de incrementar el impacto y la eficacia mediante las relaciones de colaboración y asociación (REPL.VIII/4/R.9). En los informes finales de proyectos sobre programas o componentes que han tenido éxito debería examinarse explícitamente en qué medida sería fácil aumentar su escala u otras opciones conexas.

Recuadro 4. La función del FIDA en la intermediación de conocimientos en Tailandia

El FIDA ha utilizado su capacidad para proporcionar asistencia financiera por medio de donaciones de pequeña cuantía con miras a mantener vínculos con Tailandia y ayudar al Ministerio de Agricultura y Ganadería de ese país a desarrollar su propia capacidad y prestar apoyo a administraciones más débiles de otros países asiáticos. Gracias a una donación otorgada al Ministerio, éste está reforzando su capacidad de seguimiento y evaluación mediante actividades de capacitación, y luego está utilizando a sus funcionarios para respaldar actividades de supervisión y de otra índole en algunos países vecinos. Gracias a otras dos donaciones regionales, Tailandia está recibiendo un apoyo importante para transferir sus propios conocimientos a otros países. Una guarda relación con la labor sobre biocombustibles y está cofinanciada con el Banco Asiático de Desarrollo (en Camboya, China, la República Popular Lao, Myanmar, Tailandia y Viet Nam). Recientemente se presentaron y debatieron una serie de estudios monográficos en Manila a este respecto. La otra consiste en una donación dirigida al Programa para incrementar la competitividad agrícola de los hogares rurales en la subregión del Gran Mekong. Si bien ni el FIDA ni el Gobierno consideran que se trate de un programa propiamente dicho, hay posibilidades de hacer que se convierta en una relación de asociación más formal como las asociaciones en la esfera de los conocimientos que Tailandia ha emprendido con el Banco Mundial.

VIII. Mejorar la función del FIDA por lo que respecta a la innovación

20. La innovación es otra esfera en la que el FIDA puede agregar valor a su colaboración con los países de ingresos medios. Hay dos aspectos clave que proporcionan los parámetros para determinar la función del FIDA. En primer lugar, una serie de gobiernos de países de ingresos medios han indicado que reconocen la capacidad y la voluntad del FIDA de colaborar en pequeñas iniciativas piloto y en programas de préstamos/donaciones innovadores, que a menudo todavía no han sido asumidos a nivel gubernamental. En segundo lugar, es preciso que la innovación se entienda como el componente fundamental de la colaboración del FIDA con los países de ingresos medios, ya que dichos países han visto nacer toda una serie de enfoques innovadores que pueden y deben aplicarse en los países de bajos ingresos y en los Estados frágiles.
21. Los gobiernos solicitan la intervención del FIDA para demostrar la viabilidad de estos programas y, si resulta apropiado, para que los asesore y los ayude a ampliar la escala de éstos. La innovación suele empezar con las actividades llevadas a cabo por particulares, ONG u órganos gubernamentales a nivel local. El FIDA puede ayudar en las pruebas sobre el terreno mediante su programa de donaciones o mediante un componente pequeño de un préstamo en el que, posteriormente, la actividad suele ampliarse hasta convertirse en un programa basado en una zona que el FIDA puede apoyar a través de su programa ordinario de préstamos. Con todo, el FIDA debe tener cuidado y limitar ese tipo de actividades de financiación a aquellos países de ingresos medios que sólo respalden la ampliación de programas nacionales bien arraigados, y debe aplicar la prueba del valor agregado a sus préstamos a países de ingresos medios para asegurarse de que agrega verdaderamente valor a una estrategia, política o dimensión de conocimiento de los programas que respalda. Por ejemplo, entrar a formar parte de un programa

sectorial, como se defiende en el Programa de Acción de Accra, puede ser importante para que el FIDA disponga de un sitio en la mesa y pueda hablar en nombre de la población rural pobre y actuar como instrumento para orientar los programas en la dirección justa para ayudarla.

22. El FIDA debe encontrar la manera de asociarse con los gobiernos y otros organismos de cara a reproducir las innovaciones que hayan tenido éxito. El FIDA necesita verse como defensor de las innovaciones satisfactorias y puede que necesite canalizar sus propios recursos hacia la integración generalizada de las innovaciones importantes, reconociendo que las instituciones asociadas deben tomar el liderazgo según se vaya ampliando y reproduciendo la actividad.
23. La transferencia de conocimientos sobre las innovaciones que han tenido éxito en los diferentes países es otro desafío importante. El FIDA tiene que hacerlo lo mejor que pueda para lograr que las iniciativas que hayan tenido éxito se den a conocer ampliamente dentro de la institución, y los países prestatarios y otras organizaciones puedan acceder a esa información. Esa labor de acopio de experiencias debe ser parte de las descripciones de los puestos de trabajo de los gerentes de los programas en los países y sus directores.

IX. El camino por delante: medidas clave

24. El FIDA hará lo siguiente:
 - Examinar la posibilidad de aplicar una mayor selección de condiciones de financiación a los países de ingresos medios, por ejemplo, por lo que se refiere a los periodos de préstamo y a los periodos de gracia.
 - Revisar sus procedimientos internos de procesamiento de préstamos con miras a racionalizar los procedimientos del FIDA para elaborar nuevas estrategias en los países y proyectos para los países de ingresos medios que tengan un extenso historial de éxitos en la ejecución de proyectos y programas respaldados por el FIDA.
 - Estudiar una variedad más amplia de instrumentos del FIDA que no se limite a los préstamos soberanos y las donaciones.
 - Revisar las modalidades a fin de permitir a aquellos países que puedan decidir dejar de tomar empréstitos del FIDA a seguir teniendo acceso al asesoramiento técnico proporcionado por el Fondo.
 - Examinar la **posibilidad de elaborar criterios transparentes** (sobre la base de los utilizados por el Banco Mundial) **a fin de poner en marcha** un diálogo entre el FIDA y los Estados Miembros sobre si seguirán necesitando tomar empréstitos del FIDA.
 - Seguir aplicando la estrategia de gestión de los conocimientos en los países de ingresos medios y promover una cooperación Sur-Sur más activa, que incluirá la prestación de apoyo a los países de ingresos medios en su empeño por promover el intercambio de conocimientos y la innovación en los países de bajos ingresos.
 - Elaborar un documento que se presentará a la Junta Ejecutiva antes de diciembre de 2009 sobre los aspectos planteados en los párrafos 24 a 29.

