

# Marco Estratégico del FIDA (2007-2010)

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





# Índice

Resumen operativo	4
1 Introducción	10
2 Contexto	12
Pobreza rural y agricultura en el mundo actual	12
Nueva arquitectura del desarrollo	13
Ventajas comparativas y función del FIDA	15
3 Objetivos de desarrollo del FIDA	19
Objetivo general	20
Objetivos estratégicos	20
Resultados operacionales	25
Productos	27
4 Principios de actuación	30
Selectividad y orientación	30
Focalización	31
Empoderamiento de la población rural pobre	32
Innovación, aprendizaje y ampliación de escala	33
Asociaciones eficaces	33
Sostenibilidad	34
5 Aplicación del Marco Estratégico	36
Incorporación de la gestión orientada a los resultados de desarrollo	36
La gestión orientada a los resultados de desarrollo en el plano nacional	36
Procesos institucionales de planificación y gestión	37
Gestión de la calidad	39
Gestión de los recursos	40
Comunicaciones	41

## ABREVIATURAS Y SIGLAS

COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
DELP	documento de estrategia de lucha contra la pobreza
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
ODM	objetivo de desarrollo del Milenio
PBAS	sistema de asignación de recursos basado en los resultados
PMA	Programa Mundial de Alimentos
RIMS	sistema de gestión de los resultados y el impacto
SWAP	enfoque sectorial

# Resumen operativo

## 1. Introducción

El Marco Estratégico (2007-2010) es uno de los elementos clave del Plan de acción del FIDA para mejorar su eficacia en términos de desarrollo. En él se indica de qué manera el FIDA puede cumplir mejor su mandato y aprovechar los instrumentos de que dispone para aumentar al máximo su contribución a la reducción de la pobreza rural. Este Marco Estratégico, cuyo punto de partida es el “Informe de la Consulta sobre la Séptima Reposición de los Recursos del FIDA”, se basa en el Marco Estratégico (2002-2006) y se ha formulado teniendo en cuenta también la evaluación externa independiente del FIDA, realizada en 2005, y el Plan de Acción, del que constituye un elemento fundamental. En él se reconocen los cambios registrados tanto en la situación de la pobreza en el mundo como en la arquitectura internacional del desarrollo y su contenido refleja esa evolución; si bien no se proponen cambios fundamentales en la orientación del FIDA, se introducen modificaciones significativas en cuanto a la importancia asignada a las distintas cuestiones. El Marco Estratégico orientará la labor de la dirección y el personal en toda la organización y, con arreglo a sus pautas, se establecerán todas las asociaciones para el desarrollo que promueva el FIDA.

## 2. Contexto

### Pobreza rural y agricultura en el mundo actual

La pobreza extrema sigue siendo una realidad para más de 1 000 millones de personas en todo el mundo. Tres cuartas partes de esas personas viven en zonas rurales y la mayoría de ellas dependen de alguna manera de la agricultura. Entre los factores determinantes de la pobreza rural cabe mencionar la falta de recursos, el escaso acceso a los servicios, las

tecnologías y los mercados, y la falta de conocimientos prácticos y de capacidad de organización, así como la incidencia de conflictos y de crisis como las determinadas por el VIH/SIDA y el cambio climático. Algunos factores nuevos como el incipiente desarrollo de cadenas de valor mundiales, la función de la biotecnología, fuerza impulsora de la investigación agrícola, y los nuevos mercados para los biocombustibles están transformando la agricultura mundial, aun cuando sus consecuencias para las mujeres y los hombres pobres que viven en las zonas rurales de los países en desarrollo distan mucho de estar claras. El FIDA considera que para reducir la pobreza hay que abordarla en esas zonas y centrarse en la agricultura, ya que de ella dependen los medios económicos de vida de la mayor parte de la población rural pobre.

### Nueva arquitectura del desarrollo

Durante el último decenio ha habido una transformación en las actividades internacionales de desarrollo. La nueva arquitectura se caracteriza por un compromiso mundial encaminado a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), por la asunción cada vez más difundida a nivel nacional de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, por la utilización de las estrategias de asistencia conjunta y los enfoques sectoriales como instrumentos para fomentar un mayor protagonismo de los gobiernos en el contexto de las múltiples modalidades de apoyo que aplican los donantes, por nuevos mecanismos de ayuda como son el apoyo general al presupuesto, y por el programa para aumentar la eficacia de la ayuda reflejado en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y en la iniciativa “Unidos en la acción” en el marco de la reforma del sistema de las Naciones Unidas. La

incorporación de nuevos países donantes y de grandes fundaciones privadas también ha incrementado considerablemente la cuantía de los recursos movilizados. Sin embargo, pese al compromiso mundial de reducir la pobreza, la capacidad de abordar los problemas concretos a los que han de hacer frente los pobres de las zonas rurales sigue siendo insuficiente. No obstante, el FIDA considera que existen enfoques de eficacia comprobada para reducir la pobreza rural y que es posible aplicarlos y ampliar su escala si se han logrado resultados satisfactorios.

### **Ventaja comparativa y función del FIDA**

El FIDA es un organismo especializado de las Naciones Unidas establecido en 1977 y, con arreglo a su mandato, es la única institución financiera internacional encargada de contribuir exclusivamente a reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria en las zonas rurales de los países de desarrollo. Durante los 30 últimos años ha acumulado un caudal importante de experiencia y conocimientos prácticos en estas esferas al trabajar con las mujeres y los hombres pobres de esas zonas para crear oportunidades adaptadas a las condiciones locales que les permitan mejorar sus medios económicos de vida. La ventaja comparativa del FIDA reside en su capacidad de colaborar con asociados nacionales para formular y ejecutar proyectos y programas innovadores a fin de que los pobres de las zonas rurales puedan aumentar su producción agrícola, su seguridad alimentaria y sus ingresos, de empoderar a las mujeres y los hombres pobres de esas zonas fomentando sus conocimientos teóricos y prácticos y su confianza en sus propias fuerzas y reforzando sus organizaciones, y de extraer y utilizar enseñanzas derivadas de la experiencia de los proyectos como base tanto para promover la ampliación de escala de los enfoques que se hayan aplicado con resultados satisfactorios como para influir en las políticas y las inversiones que los gobiernos de sus Estados Miembros y otros asociados destinen a la agricultura y el desarrollo rural. La colaboración con los

asociados —incluidas las restantes organizaciones con sede en Roma— será decisiva para aprovechar estas posibilidades. Durante el período de la Séptima Reposición (2007-2009) el FIDA prevé destinar unos USD 2 000 millones para financiar actividades de desarrollo. El reto consistirá en aumentar tanto su eficacia del desarrollo como el impacto de sus actividades y su contribución a la reducción de la pobreza rural.

## **3. Objetivos de desarrollo del FIDA**

### **Objetivo general**

El objetivo general del FIDA es empoderar a las mujeres y los hombres de las zonas rurales de los países en desarrollo para que mejoren sus ingresos y la seguridad alimentaria en el hogar. De esta manera contribuirá a la consecución del primer ODM: erradicar la pobreza extrema.

### **Objetivos estratégicos**

Para lograr su objetivo general, la finalidad del FIDA será garantizar que, en el plano nacional, los hombres y las mujeres pobres de las zonas rurales tengan un acceso más amplio a los elementos que se indican a continuación y dispongan de los conocimientos prácticos y la capacidad de organización que necesitan para aprovecharlos:

- a) los recursos naturales (tierras y agua), cuya ordenación podrán asumir de una manera eficaz y sostenible;
- b) tecnologías agrícolas mejoradas y servicios de producción eficientes, que les permitirán aumentar su productividad;
- c) una amplia variedad de servicios financieros, que utilizarán para atender sus necesidades productivas y las de sus hogares;
- d) mercados transparentes y competitivos de insumos y productos agrícolas, en los que puedan participar de una manera rentable;
- e) oportunidades de empleo y creación de empresas rurales fuera del sector agrícola, que puedan aprovechar de manera rentable, y

- f) procesos locales y nacionales de formulación de políticas y programación en los que puedan participar efectivamente.

### **Resultados operacionales**

Para lograr sus objetivos estratégicos, el FIDA se esforzará en conseguir dos conjuntos de resultados operacionales. El primero se refiere al impacto directo en el plano local: aumento de los ingresos y mejoramiento de la seguridad alimentaria de los grupos-objetivo directos de los proyectos apoyados por el FIDA en las distintas localidades. El segundo consiste en reforzar los siguientes aspectos de la capacidad nacional de desarrollo agrícola y rural: a) el marco normativo para la reducción de la pobreza rural; b) la existencia de instituciones públicas que se centren en la realización de actividades básicas relacionadas con la reducción de la pobreza rural y puedan responsabilizarse ante la población rural pobre; c) el fortalecimiento de organizaciones e instituciones de los pobres de las zonas rurales (o que defiendan sus intereses); d) el aumento de las inversiones del sector privado en la economía rural, y e) el mejoramiento de la capacidad (de los gobiernos, las ONG y el sector privado) de elaboración y ejecución de programas.

### **Productos**

Los productos son los bienes y servicios que el FIDA utilizará para lograr sus resultados operacionales. El principal producto serán los programas en los países, que se estructurarán mediante los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) basados en los resultados y abarcarán total o parcialmente los siguientes elementos: proyectos innovadores que incluyan mecanismos de aprendizaje y ampliación de escala, programas de múltiples partes interesadas, cuya dirección se organice con la ayuda del FIDA, y diálogo sobre políticas con los gobiernos nacionales basado en hechos comprobados. Los programas en

los países se complementarán mediante el establecimiento de programas regionales, que abarquen proyectos de aprendizaje y de ampliación de los conocimientos, y de un diálogo sobre políticas en los planos regional y mundial o internacional.

## **4. Principios de actuación**

### **Selectividad y orientación**

El FIDA centrará sus actividades en las esferas en las que cuente con una clara ventaja comparativa. No llevará a cabo actividades fuera de las zonas rurales y sus intervenciones no se orientarán a grupos de personas que no sean pobres. Su mandato no abarca la respuesta directa a emergencias ni las actividades de socorro. El FIDA únicamente financiará la prestación de servicios sociales —abastecimiento local de agua, servicios de salud y de educación— para responder a las necesidades concretas de comunidades locales cuando los servicios tengan un alcance limitado y sea imprescindible ampliarlos para lograr los objetivos de los proyectos, y no se disponga de otras fuentes de financiación. Los conocimientos especializados del FIDA se refieren concretamente al sector rural: su intervención en el diálogo sobre políticas se limitará únicamente a las esferas de su competencia y no utilizará el apoyo general al presupuesto como mecanismo de desembolso de sus recursos.

### **Focalización**

La focalización es un rasgo esencial de la identidad del FIDA. Sus grupos-objetivo están integrados por personas de las zonas rurales que viven en condiciones de extrema pobreza y pueden aprovechar las oportunidades económicas que ofrecen las intervenciones del FIDA. Esos grupos variarán según las características locales: en algunos países estarán integrados por las personas excluidas del crecimiento económico rural, mientras que en otros abarcarán a la mayor parte de la población rural, que vive en situación de pobreza. La labor del Fondo se centrará principalmente

en las personas cuyos medios de vida dependan de la agricultura. Se dirigirá en particular a las mujeres y en muchas partes del mundo también hará especial hincapié en los grupos indígenas. La experiencia del FIDA en materia de focalización también determinará su participación en el diálogo sobre políticas con los gobiernos y en iniciativas de múltiples partes interesadas basadas en enfoques sectoriales.

### **Empoderamiento de la población rural pobre**

Para poder salir de la pobreza, la población rural pobre ha de tener la posibilidad de dotarse de recursos y de conocimientos teóricos y prácticos, así como de adquirir una confianza en sus propias fuerzas que le permita mejorar la aplicación de su programa económico. Ahora bien, individualmente, muchas personas que viven en las zonas rurales siguen estando marginadas: si forman sus propias organizaciones colectivas, estas personas pueden mejorar la gestión de sus recursos, su capacidad de negociación con los intermediarios comerciales y su acceso a las oportunidades económicas, a los proveedores de servicios y a los funcionarios gubernamentales. El FIDA colaborará con una variedad de organizaciones creadas e integradas por la población pobre de las zonas rurales y las ayudará a reforzar su capacidad. Estas organizaciones, que abarcarán comunidades enteras o determinados sectores de la población o grupos de interés, podrán tener carácter oficial u oficioso y actuar tanto en el plano local como en el plano nacional.

### **Innovación, aprendizaje y ampliación de escala**

En la mayoría de los países la función del FIDA consiste en establecer asociaciones para la elaboración de enfoques innovadores encaminados a reducir la pobreza rural en el plano local, ensayar metodologías y mecanismos institucionales, así como asociaciones o tecnologías que sean nuevas en el contexto en que vayan a aplicarse. Se

prevé que todos los elementos de los programas del FIDA en los países sean innovadores. Ahora bien, sin ampliación de escala, el valor de las innovaciones resulta muy limitado: por consiguiente, se prevé incluir en todas las intervenciones mecanismos de aprendizaje y medios que permitan transmitir las enseñanzas extraídas al nivel superior, por lo general a las instancias de ámbito nacional.

### **Asociaciones eficaces**

Las asociaciones son un elemento importante del programa para aumentar la eficacia de la ayuda, y el FIDA pondrá cada vez más interés en trabajar por conducto de estas asociaciones, mejorar su actuación en el marco de dichas asociaciones y definir su propia función teniendo en cuenta lo que puede conseguirse mediante el establecimiento de asociaciones. Si bien asigna más importancia a las asociaciones con partes interesadas nacionales, el Fondo también intensificará su participación en las asociaciones establecidas por la comunidad internacional para el desarrollo; el propio FIDA promoverá la creación de asociaciones para abordar determinados problemas fundamentales y, por conducto de las asociaciones, ejercerá influencia haciendo valer su experiencia en materia de reducción de la pobreza rural.

### **Sostenibilidad**

Es fundamental garantizar la sostenibilidad del apoyo al desarrollo; el FIDA mejorará la calidad del diseño de sus proyectos para garantizar su impacto en el desarrollo y seguirá prestando apoyo hasta lograr un impacto sostenible. Promoverá el liderazgo nacional de los proyectos y programas para que se integren en las políticas y estrategias nacionales y contribuyan a su ejecución. Por encima de todo, velará por que los pobres de las zonas rurales asuman los proyectos y programas como algo propio y, a tal fin, promoverá la participación de los pobres en su definición y ejecución, la adquisición de los conocimientos prácticos y la capacidad de organización que necesiten para

aprovechar las oportunidades económicas y la prestación de asistencia para que puedan interactuar de manera eficaz y rentable con los intermediarios comerciales y los proveedores de servicios una vez concluido el ciclo de los proyectos.

## 5. Aplicación del Marco Estratégico

### La gestión orientada a los resultados de desarrollo

La gestión orientada a los resultados de desarrollo es una estrategia de gestión cuyo objetivo consiste en aumentar el impacto en el desarrollo y mejorar de forma sostenible los resultados en los países. Hoy en día, esta estrategia forma parte integral del programa para aumentar la eficacia de la ayuda y se trata de un instrumento fundamental para mejorar el impacto de las actividades del Fondo en el desarrollo. En el plano de los países, supondrá la utilización por el FIDA de los COSOP basados en los resultados para aplicar un enfoque riguroso basado en los resultados en la formulación, el seguimiento y la gestión del desempeño de los programas en los países. Éstos se guiarán por la jerarquía de objetivos de desarrollo del Fondo y guardarán estrecha relación con el programa para aumentar la eficacia de la ayuda.

En el FIDA se utilizará un sistema institucional de planificación y gestión del desempeño para que las actividades estén orientadas a la consecución de resultados a todos los niveles y en todas las dependencias. Dicho sistema promoverá la alineación de los recursos humanos y financieros del FIDA con las prioridades estratégicas y servirá para reforzar la capacidad de gestión y seguimiento del desempeño de la organización y para instaurar una cultura de responsabilización orientada a los resultados. Sobre todo, se espera que este sistema permita al FIDA cumplir mejor los objetivos de eficacia del desarrollo que se ha marcado en las esferas de pertinencia, eficacia y eficiencia de los proyectos. Un elemento clave de dicho

sistema es el plan de gestión de las divisiones basado en los resultados que permitirá mejorar el desempeño, gracias a una mejor alineación entre los planes de trabajo y los objetivos de eficacia del desarrollo del FIDA y un establecimiento más claro de las actividades prioritarias que son necesarias para conseguirlo. La suma de todos los planes de gestión de las respectivas divisiones compondrá la base del programa de trabajo y presupuesto anual del FIDA basado en los resultados. La medición del desempeño general del FIDA en los planos institucional, nacional, organizativo y de los proyectos se llevará a cabo utilizando un único marco de medición de los resultados, que se elaborará durante 2007 y en el que se definirán objetivos y fuentes de información para todos los indicadores principales y, cuando proceda, el desempeño se comparará con el de otras organizaciones similares.

### Gestión de la calidad

Para garantizar que el diseño de los proyectos siempre es de alta calidad, los equipos de diseño se apoyarán en las orientaciones iniciales que les proporcione un sistema reforzado de mejora de la calidad, lo cual permitirá acelerar la toma de decisiones desde el principio del proceso. Asimismo, el FIDA concebirá un sistema de garantía de la calidad independiente y complementario, que se utilizará tanto para evaluar la preparación de los proyectos, los principales factores de riesgo y el grado de cumplimiento de las políticas como para revisar los procesos de mejora de la calidad y determinar esferas que puedan ser objeto de mejora. El objetivo es establecer sistemas de mejora y garantía de la calidad que contribuyan directamente a mejorar el diseño y la supervisión de los proyectos.

Si bien el FIDA seguirá promoviendo la formulación de enfoques de la reducción de la pobreza rural en el plano local, también velará por que esas actividades se funden en los conocimientos institucionales pertinentes. Asimismo, elaborará y difundirá

políticas y directrices institucionales relativas a todas las esferas abarcadas por el Marco Estratégico y llevará a cabo un seguimiento de su aplicación. El personal deberá garantizar la coherencia con las políticas o justificar las excepciones que se registren en determinados casos. El Fondo utilizará su nueva estrategia de gestión de los conocimientos para convertirse en una institución innovadora y de intercambio de conocimientos y en un centro especializado en la reducción de la pobreza rural. A tal efecto, promoverá una cultura de gestión de conocimientos e innovación y se centrará en ella, reforzará los procesos de aprendizaje e intercambio, establecerá asociaciones en todos los niveles para promover el intercambio y el aprendizaje, elaborará instrumentos de conocimiento eficaces, se dotará de personal que tenga las competencias y actitudes pertinentes, y adoptará medidas para evaluar el impacto.

### **Gestión de los recursos**

El FIDA procurará aumentar al máximo la proporción de los gastos administrativos totales destinada a operaciones de desarrollo y la destinará a los sectores en los que su contribución pueda ser mayor, además de complementar la capacidad nacional en materia de elaboración y supervisión de proyectos. Con objeto de ahorrar costos, el FIDA utilizará como referencia la forma de actuar de otras organizaciones similares, estudiará la posibilidad de subcontratar y compartir servicios con los otros organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma, y también adoptará medidas para liberar recursos poniendo fin a donaciones y préstamos improductivos. La capacidad del Fondo de atraer y retener a personal altamente cualificado, y de aprovechar sus competencias, será fundamental para asegurar la eficacia de las actividades de desarrollo; por consiguiente, el FIDA reforzará su orientación hacia los resultados de desarrollo como base para la gestión de los recursos humanos. Elaborará asimismo un plan para alinear mejor sus recursos humanos con las prioridades estratégicas

de la institución. Se llevarán a cabo exámenes de los niveles de plantilla y de los requisitos en materia de competencias, cuyos resultados servirán de base para muchas de las medidas que han de adoptarse y, con objeto de apoyar esas medidas, se perfeccionará el sistema de evaluación de la actuación profesional del personal. El FIDA ya ha hecho progresos considerables tanto con respecto a la introducción de procedimientos de gestión de los riesgos financieros y operacionales y de los riesgos relativos a su reputación, como a la reducción de los riesgos vinculados con la capacidad de lograr resultados de desarrollo. Sin embargo, una institución como el FIDA que se propone ser innovadora está inevitablemente expuesta a riesgos sustanciales, por lo que hará más hincapié en la determinación, evaluación y gestión de los riesgos que en la adopción de medidas para evitarlos. La integración de la gestión de riesgos en el proceso de planificación estratégica del FIDA ayudará a lograr ese objetivo en el plano institucional, mientras que los riesgos en los países se tendrán debidamente en cuenta en los planes de gestión de las divisiones y en los COSOP basados en los resultados.

### **Comunicaciones**

El aumento de la eficacia de las actividades de desarrollo del Fondo y de su contribución a las actividades mundiales y nacionales de reducción de la pobreza depende en parte de la eficacia de las comunicaciones. Ésta no sólo es fundamental para el establecimiento de asociaciones, el diálogo sobre políticas, el aprendizaje y el intercambio, así como para responder a las necesidades de los pobres de las zonas rurales, sino también para fomentar el trabajo en equipo y la eficacia institucional. Por consiguiente, las comunicaciones serán un elemento importante de la estrategia y la política institucionales. El FIDA reforzará la comunicación recíproca dentro de la institución, y elaborará y difundirá públicamente productos de información accesibles acerca de sus objetivos y enfoques institucionales.

# Introducción

# 1

El Marco Estratégico del FIDA (2007-2010) es un instrumento fundamental dirigido a mejorar la eficacia de la organización para impulsar el desarrollo. En él se indica de qué manera el Fondo puede aprovechar mejor los instrumentos de que dispone para cumplir su mandato y aumentar al máximo su contribución a la reducción de la pobreza rural. También se definen sus metas y objetivos de desarrollo, los resultados previstos para conseguirlos y los principios e instrumentos en que se basará la intervención del FIDA, se señalan las esferas temáticas en las que centrará su labor y se exponen las modalidades de organización y gestión que adoptará con objeto de mejorar el impacto de sus actividades. Como tal, representa en sí el principal documento de políticas del FIDA y proporciona un marco de gestión estratégica. El Marco Estratégico orientará la labor de la dirección y el personal en toda la organización y, con arreglo a sus pautas, se establecerán las asociaciones para el desarrollo que promueva el FIDA en todos los niveles.

El punto de partida del presente documento es el “Informe de la Consulta sobre la Séptima Reposición de los Recursos del FIDA”, aprobado por el Consejo de Gobernadores en febrero de 2006. Se basa en el *Marco Estratégico del FIDA (2002-2006): Dar a los pobres de las zonas rurales la oportunidad de salir de la pobreza*, y en su formulación también se ha tenido en cuenta la evaluación externa independiente del FIDA, realizada en 2005. Este marco constituye uno de los elementos fundamentales del Plan de acción del FIDA para mejorar su eficacia en términos de desarrollo, aprobado por la Junta Ejecutiva en diciembre de 2005. En él se proporcionan orientaciones estratégicas para definir todas las entregas previstas en el ámbito del Plan

de Acción, y se ofrece un marco en el que todas esas entregas tengan cabida y se puedan agrupar de manera coherente.

En el Marco Estratégico (2007-2010) se reconoce que el contexto mundial en que el FIDA lleva a cabo las operaciones ha cambiado. En Asia se han logrado progresos rápidos y espectaculares en la reducción de la pobreza, pero en el África subsahariana el número de pobres sigue aumentando. Además, en todo el mundo la pobreza afecta fundamentalmente a las zonas rurales. Existe un nuevo consenso en la comunidad internacional acerca de la necesidad imperiosa de reducir la pobreza, que condujo a la adopción de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM). Muchos gobiernos de países en desarrollo y sus asociados en el desarrollo se han comprometido a elaborar y aplicar políticas y a asignar recursos para luchar contra la pobreza rural. En algunos países se han hecho progresos importantes, pero en la mayoría se sigue avanzando con excesiva lentitud.

En el Marco Estratégico se hace un balance de la experiencia del FIDA en los últimos años y se extraen enseñanzas fundamentales para poder responder con eficacia a la evolución mundial de la pobreza rural y a la nueva arquitectura internacional del desarrollo. Si bien no se proponen cambios fundamentales en la orientación de las esferas de actuación del FIDA, se introducen modificaciones significativas en cuanto a la importancia asignada a las distintas cuestiones. Se indica expresamente la ventaja comparativa del Fondo, que radica en su reconocimiento de la importancia que revisten los medios de vida económicos basados en la agricultura para las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales de todo el mundo en desarrollo y en la

experiencia que ha acumulado tras muchos años de focalizar su labor sobre todo en la población pobre de esas zonas para mejorar sus medios de vida. El enfoque del FIDA se centra directamente en el empoderamiento: por una parte, la prestación de asistencia a las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales a fin de que puedan mejorar sus conocimientos prácticos y dotarse del capital social necesario para lograr un aumento sostenible de sus ingresos y una mayor seguridad alimentaria; y, por otra, la prestación de asistencia a las instituciones nacionales para que sean capaces de ofrecer un marco normativo y organizativo que respalde lo anterior. Este concepto se expresa en la misión del FIDA: dar a los pobres de las zonas rurales la oportunidad de salir de la pobreza.

Si bien el apoyo a proyectos de desarrollo agrícola y rural con una orientación precisa sigue siendo el aspecto fundamental de sus actividades, el FIDA reconoce actualmente que, para contribuir de manera efectiva a la reducción de la pobreza en todo el mundo en desarrollo, debe velar por que los proyectos que cuentan con su apoyo se integren en los sistemas nacionales y contribuyan a ellos, y por que los asociados nacionales amplíen la escala de las enseñanzas extraídas de esos proyectos. El establecimiento de mecanismos efectivos de aprendizaje y gestión de conocimientos ha de ser un requisito previo para esa ampliación de escala, así como también el fomento de las asociaciones tanto con partes interesadas nacionales, incluidas las organizaciones de la propia población pobre, como con asociados internacionales en el desarrollo.

Otro aspecto en el que ahora se hace más hincapié se refiere a la intervención del FIDA,

acerca de la cual se han incluido claras orientaciones en el Marco Estratégico. En él se definen de manera inequívoca las esferas de actividad del Fondo, así como la forma en que su labor ha de integrarse —guiándose por una jerarquía de objetivos de desarrollo— en los sistemas nacionales más amplios, a los que a su vez deberá contribuir. En el Marco Estratégico se exponen los principios de actuación aplicables a todas las actividades. En particular, se indica la manera en la que el FIDA se organizará para mejorar su orientación para obtener los resultados, garantizar la alineación de todos los recursos con los objetivos institucionales y reforzar sus sistemas de gestión de los resultados. En síntesis, se trata de un documento más riguroso, que contiene definiciones más precisas destinadas a la dirección y el personal del FIDA.

## Contexto

# 2

### Pobreza rural y agricultura en el mundo actual

La pobreza extrema sigue siendo una realidad para más de 1 000 millones de personas. El hambre y la malnutrición afectan a unos 815 millones de personas y más de una cuarta parte de los niños de los países en desarrollo menores de cinco años padecen malnutrición. Pese a los progresos en la reducción de la pobreza logrados en Asia, donde el número de personas que viven con menos de 1 dólar diario se redujo casi en una cuarta parte entre 1990 y 2001, en ese continente sigue habiendo un gran número de pobres. En el África subsahariana se registró una pequeña disminución en la proporción de personas con insuficiencia alimentaria, pero el número de personas que pasan hambre aumentó y los ingresos medios de las personas en situación de extrema pobreza se redujeron entre 1990 y 2002. El *Informe sobre Desarrollo Humano (2005)* publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006: Equidad y desarrollo*, del Banco Mundial confirman que en muchos de los países en desarrollo más pobres las metas de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) no podrán alcanzarse a menos que se desplieguen importantes esfuerzos adicionales.

Si bien cada vez resulta más difícil distinguir entre los problemas urbanos y los rurales, en los países en desarrollo la pobreza sigue siendo en gran medida un problema del medio rural. La mayor parte de los pobres del mundo vive en zonas rurales: por lo menos el 75% de las personas en situación de pobreza extrema —más de 750 millones— reside en esas zonas. Muchas dependen de alguna manera de la agricultura y la amplia mayoría participa directamente en este sector. Los

más pobres siguen siendo los que no tienen tierra, los aparceros y los que tienen parcelas demasiado pequeñas para cubrir sus necesidades, así como los pastores nómadas y las comunidades que practican la pesca de subsistencia. En muchas zonas los pueblos indígenas o las minorías étnicas tienen un número desproporcionado de pobres y, en todas las zonas, las mujeres siguen siendo las personas más vulnerables y marginadas. Los países con predominio de las zonas rurales suelen ser los más pobres y los que han registrado menor crecimiento. Incluso en muchos de los países de ingresos medios que han logrado un crecimiento rápido con reducción de la pobreza, las zonas rurales siguen siendo aquellas donde la pobreza es mayor y está más arraigada.

Los factores que determinan la pobreza rural son complejos. Principalmente, las mujeres y los hombres pobres carecen de recursos — en especial, tierra, agua y capital— y de acceso a los servicios, a tecnologías mejoradas y a los mercados. La falta de conocimientos teóricos y prácticos socava su capacidad de mejorar la productividad agrícola, la seguridad alimentaria y los ingresos. La falta de organización les impide ejercer influencia —tanto en los mercados como en los proveedores de servicios y los encargados de formular las políticas— y luchar contra las injusticias que en muchos casos le impiden salir de la pobreza. Ésta suele ir acompañada de conflictos, a menudo a nivel comunitario o familiar, en particular, con respecto al acceso a los recursos. Además, en gran parte del mundo en desarrollo el cambio climático determina condiciones meteorológicas cada vez más irregulares. Este fenómeno, junto con la degradación ambiental de origen humano, aumenta cada vez más la vulnerabilidad de los hogares rurales más pobres.

El mundo en que la población rural pobre se gana la vida también está cambiando rápidamente. Si bien ha habido escasos progresos en las negociaciones comerciales mundiales, el surgimiento de sistemas alimentarios mundiales impulsados por los consumidores y las empresas, así como de nuevos mercados regionales y locales, ofrece nuevas oportunidades para algunas personas, aunque crea nuevas dificultades para muchas otras, en particular, las más pobres y marginadas. La investigación agrícola impulsada por la biotecnología está empezando a tener repercusiones importantes en la agricultura mundial, pero la mayor parte de los países en desarrollo, y los intereses de los agricultores pobres en estos países, corren el riesgo de quedar en gran medida excluidos de la inversión mundial en investigación y progreso tecnológico. Es probable que en los próximos años surja un mercado importante para los biocombustibles, lo cual supondrá cambios considerables en la agricultura mundial, pero todavía no se sabe bien cuáles podrán ser sus consecuencias para los productores pobres de los países en desarrollo. La población rural está cambiando rápidamente: si bien sigue todavía creciendo en la mayor parte de los países en desarrollo, en China el número de trabajadores agrícolas ha empezado a reducirse; en muchos países la migración desde las zonas rurales está provocando una feminización de la economía rural y el crecimiento de la agricultura urbana, mientras que en algunas zonas rurales del África subsahariana la epidemia de VIH/SIDA está causando estragos en enteras comunidades. Es probable que todos estos factores provoquen cambios y perturbaciones considerables que afecten al sector agrícola de los países en desarrollo y a la población rural: una parte fundamental de la labor del FIDA durante los próximos años consistirá en prestarles asistencia para que afronten los nuevos desafíos y aprovechen las oportunidades que surjan cuando sea posible.

La solidez de las políticas macroeconómicas, la buena gobernanza y la existencia de sistemas comerciales abiertos son condiciones fundamentales, pero no suficientes, para lograr una reducción sostenible de la pobreza rural. El FIDA considera que para resolver el problema de la pobreza no basta con crear nuevas oportunidades económicas fuera de las zonas rurales: también es preciso abordarlo en las zonas rurales mismas centrándose en la agricultura, que es la base de los medios de vida económicos de la mayor parte de la población pobre, y haciendo frente directamente a las principales limitaciones que afectan a la agricultura. En un mundo en que las poblaciones se desplazan cada vez más, el crecimiento económico en las zonas rurales también puede desempeñar un papel decisivo para contener la marea migratoria hacia las zonas urbanas y, de esta manera, contribuir también a la reducción de la pobreza en esas áreas.

## Nueva arquitectura del desarrollo

Durante el último decenio ha habido una transformación en las actividades internacionales de desarrollo y se ha logrado un amplio consenso sobre los objetivos de desarrollo, así como un compromiso común acerca de la mejor manera de alcanzarlos. Los ODM se han convertido en la fuerza impulsora de las actividades internacionales de desarrollo. Estos objetivos expresan los compromisos acordados internacionalmente para reducir la pobreza mundial a más tardar en 2015 y se han convertido en la base de referencia para la concepción y orientación de la mayor parte de las actividades de desarrollo. En la mayoría de los países más pobres del mundo, los medios de lograr los ODM en el plano nacional se exponen en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), o en instrumentos equivalentes. Los DELP representan cada vez más verdaderas estrategias nacionales de reducción de la pobreza y proporcionan un punto de referencia por el que se guían todas las actividades de asistencia para el desarrollo.

A fin de mejorar la eficacia de la ayuda, las organizaciones internacionales de desarrollo prestan apoyo para que diversos sectores (el gobierno, la sociedad civil, y el sector privado) asuman un mayor protagonismo en las actividades de desarrollo a nivel nacional, además de promover una orientación más clara hacia los resultados y mejorar la coordinación y armonización en el plano interinstitucional. Los jefes de las organizaciones de asistencia para el desarrollo reafirmaron este programa en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. El FIDA, que ha firmado esta declaración, tiene la firme determinación de contribuir a aplicarla. En algunos países, los gobiernos y sus asociados en el desarrollo están formulando estrategias de asistencia conjuntas basadas en un marco de desarrollo coherente e integrado en el conjunto de las prioridades, la planificación y los sistemas nacionales. Las Naciones Unidas encabezarán el empeño de proporcionar asistencia coherente y constante basándose en las prioridades nacionales, y el FIDA, en estrecha colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), contribuirá de manera fundamental a reforzar los aspectos relacionados con la reducción de la pobreza rural y la seguridad alimentaria recogidos en la iniciativa “Unidos en la acción”.

La cuantía de la asistencia para el desarrollo ha aumentado y su suministro ha adoptado nuevas modalidades. La gestión y el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados y de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral, así como de otros compromisos de suministro de ayuda basados en el principio de adición, han supuesto un incremento de los recursos con que cuentan los países pobres para aplicar sus propias estrategias de lucha contra la pobreza. Se recurre cada vez más al apoyo general al presupuesto para respaldar la aplicación de los DELP y sus correspondientes marcos del gasto a medio

plazo. Cada vez hay más países en los que se aplican enfoques sectoriales (SWAP), o mecanismos similares, para garantizar que todos los fondos significativos asignados a determinado sector se destinen a apoyar una única política sectorial y un único programa de gastos, con el liderazgo y la gestión de los gobiernos. Si bien su aplicación en el sector agrícola es relativamente limitada, los SWAP representan un elemento importante en el panorama del desarrollo, sobre todo en los países más pobres.

Al mismo tiempo, también se están registrando cambios en la propia comunidad internacional de desarrollo. Países en rápido crecimiento, como China y la India, son actualmente donantes, además de receptores de ayuda, mientras que un número cada vez mayor de fundaciones privadas destinan recursos considerables a esferas decisivas para la reducción de la pobreza, por ejemplo, la del desarrollo agrícola. Por otro lado, algunos organismos “tradicionales” de asistencia para el desarrollo han reducido o suprimido su apoyo normativo y técnico al sector agrícola y a las zonas rurales, en parte como consecuencia de los esfuerzos desplegados por la comunidad dedicada al desarrollo para racionalizar el apoyo que prestan mediante una división del trabajo basada en las ventajas comparativas.

Pese a todas estas nuevas modalidades e iniciativas, el problema de la pobreza rural aún no se aborda de manera satisfactoria. En los DELP dista mucho de haberse abordado plenamente la función de la agricultura o del desarrollo rural y todavía no se ha comprobado la eficacia de los SWAP en la agricultura. En muchos países en desarrollo los ministerios de agricultura siguen siendo débiles, tanto en lo que se refiere a su dotación de recursos humanos y financieros como a su capacidad de llevar a cabo reformas normativas fundamentales. En los procesos relacionados con las estrategias de desarrollo agrícola y rural todavía no se presta suficiente atención a las

organizaciones y los grupos de la población rural, cuya voz se afirma cada vez más. El interés renovado en la función que el desarrollo agrícola desempeña en la reducción de la pobreza no ha ido acompañado de una mayor atención a los problemas con los que se enfrenta la población pobre en la agricultura.

De esta manera se está creando una situación en la que, pese a la creciente capacidad nacional de dirección para luchar contra la pobreza en los países pobres y al compromiso internacional de apoyar esas actividades, los medios disponibles para abordar los problemas concretos a los que ha de hacer frente la población rural pobre todavía siguen siendo muy insuficientes. No obstante, el FIDA considera que existen enfoques de eficacia comprobada para reducir la pobreza rural y que es posible aplicar esos enfoques con miras a una ulterior ampliación de escala. Dichos enfoques consisten en combinar la capacidad nacional de dirección y el incremento de los recursos con políticas encaminadas a abordar los obstáculos concretos con los que se enfrenta la población rural pobre. Su principal resultado consistirá en mejorar las oportunidades y la capacidad de las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales para forjarse un futuro mejor. Se trata de un aspecto central de la lucha contra la pobreza.

## Ventajas comparativas y función del FIDA

### Mandato del FIDA

El FIDA es un organismo especializado de las Naciones Unidas y es la única institución financiera internacional que se dedica exclusivamente a reducir la pobreza rural y la inseguridad alimentaria y nutricional en los países en desarrollo. Se estableció en 1977 e inició sus operaciones al año siguiente. El Fondo colabora con los gobiernos de los países en desarrollo para reforzar su capacidad de dar a los pobres de las zonas rurales la oportunidad de salir de la pobreza. Desde su creación, ha invertido

USD 9 000 millones, aproximadamente, en más de 700 proyectos y programas que han beneficiado a unos 300 millones de pobres de las zonas rurales. El FIDA proporciona la mayor parte de sus recursos en forma de préstamos a los gobiernos — muchos de ellos en condiciones muy favorables— y destina sus limitados fondos para donaciones no sólo a los gobiernos sino también a ONG nacionales e internacionales.

El FIDA cumple su mandato basándose en una comprensión de la función fundamental de la agricultura como fuente de medios económicos de vida para la población rural pobre, así como de los principales factores que determinan la capacidad de esa población de aumentar su productividad y sus ingresos. El Fondo reconoce que no existen enfoques generales capaces de resolver todos los problemas del desarrollo rural. Teniendo en cuenta la enorme diversidad de las situaciones con que se enfrentan los pobres de las zonas rurales, el FIDA ha adoptado un enfoque que consiste en determinar primero en qué situación viven las mujeres y los hombres de esas zonas, y en comprender lo que hacen, para luego colaborar con ellos a fin de crear oportunidades que les permitan mejorar sus medios de vida. A tal efecto, es fundamental prestarles asistencia para que puedan desarrollar sus conocimientos prácticos y sus organizaciones. Actualmente, los proyectos apoyados por el FIDA están integrados en los sistemas nacionales, a los que aportan su contribución; el Fondo vela por que la experiencia y las enseñanzas extraídas de esos proyectos se registren y utilicen como base para influir en las políticas y actividades de inversión destinadas al desarrollo agrícola y rural tanto de los gobiernos de sus Estados Miembros en desarrollo como de la comunidad internacional dedicada al desarrollo. Esta influencia en las políticas basada en la experiencia puede aportar considerable valor agregado a los esfuerzos desplegados a nivel mundial para la

consecución de los ODM, además del valor que representa de por sí el impacto de los proyectos apoyados por el FIDA en sus beneficiarios directos.

### **Ventaja comparativa**

La ventaja comparativa del FIDA es el fruto de su experiencia y su historial. Cuando en la década de los noventa otros organismos de desarrollo dejaron de prestar atención a la agricultura y a la reducción de la pobreza rural, el FIDA siguió centrando sus actividades en las zonas rurales, en la agricultura y en el mejoramiento sostenible de los medios de vida rurales; de hecho, a diferencia de casi todos los demás organismos, el Fondo incrementó durante esa década su apoyo a ese sector. Ello le permitió obtener un caudal considerable de experiencia y conocimientos prácticos sobre las cuestiones que deben resolver los gobiernos y las propias personas pobres y marginadas al abordar los problemas actuales de la pobreza rural. Aunque hoy en día se reconoce ampliamente que es primordial reducir la pobreza rural para alcanzar el primer ODM, el FIDA sigue siendo uno de los pocos organismos de desarrollo cuyo apoyo se centra en el desarrollo agrícola y rural con objeto de potenciar el empoderamiento económico de los hombres y las mujeres pobres de las zonas rurales.

En algunas regiones el Fondo se ha forjado una buena reputación por la calidad de la labor que lleva a cabo con determinados grupos —en particular, pueblos indígenas y otras minorías étnicas— excluidos de la corriente principal de los procesos de desarrollo, mientras que en otras, donde la mayor parte de las personas que viven en las zonas rurales son pobres, su contribución a los programas nacionales de reducción de la pobreza rural es considerable. En todas las regiones se ha ganado una sólida reputación como asociado fiable de los gobiernos y de otras partes interesadas nacionales, con la legitimidad que le otorga su condición de organismo especializado de la Naciones

Unidas y su estructura de gobierno de muy amplia base.

Actualmente, la ventaja comparativa del FIDA radica en tres esferas generales.

- a) La colaboración con sus asociados — los gobiernos, la sociedad civil, las ONG, los agentes del sector privado y la comunidad internacional dedicada al desarrollo— para elaborar y ejecutar proyectos y programas sólidos e innovadores que respondan a limitaciones y prioridades concretas señaladas por la población rural pobre, vulnerable y marginada, y le permitan aumentar su producción agrícola, su seguridad alimentaria y sus ingresos. Las actividades del Fondo se centran especialmente en las mujeres y, en algunas regiones, en los grupos indígenas.
- b) El empoderamiento de las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales mediante el fomento de sus conocimientos teóricos y prácticos y la confianza en sus propias fuerzas, y el fortalecimiento de la capacidad de sus organizaciones para proporcionar beneficios tangibles a sus miembros e influir en los procesos normativos que los afectan.
- c) La extracción de enseñanzas de la experiencia adquirida en los proyectos que financia y la utilización de los conocimientos como base para participar en el diálogo con los gobiernos de sus Estados Miembros y otros asociados internacionales en el desarrollo. De esta manera, promueve la reproducción y ampliación de escala de los enfoques exitosos que ha aplicado con carácter experimental e influye en las políticas y actividades de desarrollo agrícola y rural de los gobiernos de sus Estados Miembros y otros asociados.

Durante el período abarcado por el Marco Estratégico (2007-2010), el FIDA trabajará para aumentar su ventaja comparativa en

estas tres esferas y, por ende, mejorar su capacidad para desempeñar su misión: dar a los pobres de las zonas rurales la posibilidad de salir de la pobreza. La colaboración con sus asociados será fundamental para aprovechar plenamente estas posibilidades. La importancia que se asigna a nivel mundial a la eficacia de la ayuda y la Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, proporcionan un marco para establecer una mejor división del trabajo entre los organismos de desarrollo basada en las ventajas comparativas. Esto ha creado nuevas oportunidades para que el FIDA pueda aprovechar los puntos fuertes de otras instituciones. La iniciativa "Unidos en la acción" para asegurar la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas tendrá repercusiones importantes en las actividades del sistema, tanto sobre el terreno como en las sedes de las organizaciones. El FIDA participará plenamente en esta iniciativa y actuará con dinamismo para explorar los medios de reforzar la colaboración con sus organizaciones hermanas establecidas en Roma y con sus asociados en los países.

### **Hacia una nueva función estratégica**

En la Séptima Reposición de los Recursos del FIDA se incrementó la cuantía de los recursos que pueden destinarse a la reducción de la pobreza rural. Durante el período de esta reposición, el Fondo prevé destinar USD 2 000 millones, aproximadamente, para la elaboración de proyectos y programas, lo cual se prevé que permitirá movilizar un monto adicional de USD 34 000 millones, como mínimo, en forma de cofinanciación nacional e internacional. Se aplicará el sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS), acordado con ocasión de la Sexta Reposición. El Fondo tendrá en todo momento unos 230 proyectos en ejecución o cuya ejecución ya se haya aprobado. Su actuación se ajustará al compromiso de que los recursos destinados a financiar el programa de trabajo no representen más del

17,1% de los asignados a su presupuesto administrativo más el Servicio de Financiación de la Elaboración de Programas. El reto consiste en mantener este compromiso e incrementar sustancialmente la eficacia de sus actividades de desarrollo y, por encima de todo, su impacto y contribución a la reducción de la pobreza rural.

Para lograr este objetivo, el FIDA cambiará. En un mundo en rápida evolución, las actividades a las que preste su apoyo también se transformarán mediante la introducción de innovaciones focalizadas y sistemáticas para alcanzar el objetivo propuesto: el fortalecimiento de los medios de vida basados en la agricultura de la población pobre de las zonas rurales de los países en desarrollo. Los programas en los países serán el núcleo de sus actividades. Esos programas se adaptarán a las situaciones y los grados de desarrollo económico, muy diferentes, que cabe encontrar en cuatro continentes, pero en todos los casos estarán dirigidos por los países y armonizados con las iniciativas que financien otros donantes. El FIDA velará por que en sus operaciones se apliquen las prácticas más idóneas y, convertirá su experiencia en conocimientos que pueda compartir con sus asociados. Aprovechará los puntos fuertes de sus asociados en los países y de otros organismos internacionales de desarrollo y colaborará con ellos para ampliar la escala de las enseñanzas que extraiga de su labor relacionada con los proyectos a fin de aplicarlas a los sistemas y las políticas nacionales. Participará de forma selectiva en el diálogo sobre políticas basado en hechos comprobados para abordar cuestiones relativas a la reducción de la pobreza en las zonas rurales y empoderará a las organizaciones de mujeres y hombres pobres de esas zonas para que tengan una mayor influencia en las políticas.

Como organización, el FIDA ejercerá la autocrítica y modificará sus sistemas y procesos internos cuando sea necesario para responder a los cambios externos y

aumentar la eficacia de sus actividades de desarrollo. Promoverá una gestión orientada a los resultados de desarrollo tanto en las operaciones —elemento clave del programa para aumentar la eficacia de la ayuda—, como en su propia dirección. Explorará las posibilidades de utilizar instrumentos de financiación nuevos y diversificados cuando sean necesarios para innovar y lograr un mayor impacto en el desarrollo sobre el terreno. Definirá sus estrategias operacionales, sus sistemas funcionales y su perfil de recursos humanos para centrarse en los resultados de desarrollo, así como en su consecución y medición. Y, sobre todo, será objeto de una transformación y responderá ante sus miembros apoyándose en resultados registrados objetivamente y comunicados de manera transparente.

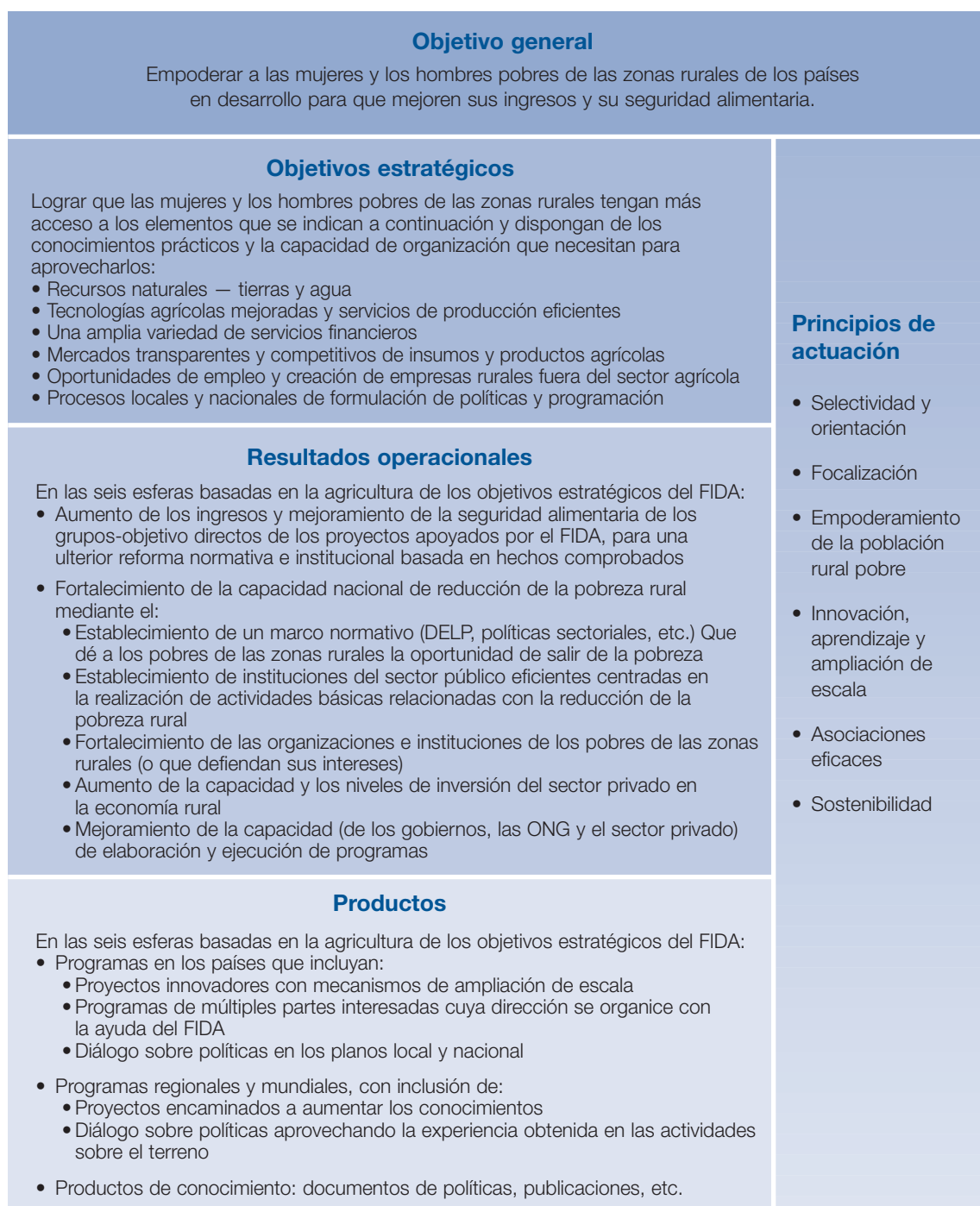
# Objetivos de desarrollo del FIDA

En la jerarquía de objetivos de desarrollo (véase el gráfico 1) se define el objetivo general de la labor del FIDA, se establece

una jerarquía lógica que indica un nexo causal entre sus productos y el logro de ese objetivo y se enumeran una serie de

## GRÁFICO 1

### Jerarquía de objetivos de desarrollo



# 3

principios de actuación que el FIDA aplicará en todas sus actividades. Esta jerarquía será el punto de partida de todas las actividades de desarrollo del FIDA y de la elaboración del marco de medición de los resultados, que empezará aplicándose a nivel institucional y tendrá un efecto cascada hasta la planificación, medición y presentación de informes sobre los resultados de los proyectos y los programas en los países.

El objetivo general del FIDA es empoderar a las mujeres y los hombres de las zonas rurales de los países en desarrollo para que mejoren sus ingresos y la seguridad alimentaria de sus hogares. A tal efecto, el FIDA debe alcanzar sus objetivos estratégicos, que consisten, por un lado, en ampliar el acceso de esos hombres y mujeres a los recursos naturales, tecnologías y servicios de producción agrícolas mejorados, servicios financieros, mercados de insumos y productos agrícolas, oportunidades de empleo rural y creación de empresas en sectores distintos de la agricultura, y procesos locales y nacionales de programación y formulación de políticas rurales, y, por otro, en garantizar su buen aprovechamiento. A tal efecto será necesario lograr dos resultados operacionales relacionados entre sí, descritos en términos del aumento de los ingresos y el mejoramiento de la seguridad alimentaria de los grupos-objetivo directos de los respectivos proyectos apoyados por el FIDA, y el fortalecimiento de la capacidad nacional de reducción de la pobreza rural. Esto, a su vez, se derivará de los productos —los bienes y servicios— que el FIDA proporcione a sus Estados Miembros.

### Objetivo general

El objetivo general del FIDA consiste en el empoderamiento de las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales de los países en desarrollo para que mejoren sus ingresos y su seguridad alimentaria. La atención se centra sobre todo en la seguridad alimentaria de los hogares y en asegurar que la población rural pobre tenga

acceso a suficientes alimentos para llevar una vida productiva y sana. La clave para garantizar que los ingresos y la seguridad alimentaria mejoran de manera sostenible es empoderar a esas personas. La contribución específica del FIDA a la consecución del primer ODM —la erradicación de la pobreza extrema— y sus metas de reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos son inferiores a 1 dólar diario y el porcentaje de personas que padecen hambre consistirá en mejorar los resultados a nivel nacional y mundial con miras al logro de este objetivo general. Para su consecución, el FIDA trabajará en asociación con las partes interesadas nacionales e internacionales.

### Objetivos estratégicos

La situación de la población pobre de las zonas rurales y de la agricultura en pequeña escala varía en gran medida en función del grado de desarrollo económico de los países, las condiciones agroecológicas y los sistemas de producción, las consecuencias de pertenecer a uno u otro sexo y las características socioeconómicas. Sin embargo, hay un número reducido de factores comunes que limitan la capacidad de esas personas de aumentar sus ingresos y mejorar su seguridad alimentaria. Los objetivos estratégicos del FIDA se centran en esos factores y consisten en asegurar que, en el plano nacional, los hombres y las mujeres pobres de las zonas rurales tengan un acceso más amplio a los elementos que se indican a continuación y dispongan de los conocimientos prácticos y la capacidad de organización que necesitan para aprovecharlos:

- a) los recursos naturales (tierras y agua), cuya ordenación podrán asumir de una manera eficaz y sostenible;
- b) tecnologías agrícolas mejoradas y servicios de producción eficientes, que les permitan aumentar su productividad;
- c) una amplia variedad de servicios financieros, que utilizarán para atender sus necesidades productivas y las de sus hogares;

- d) mercados transparentes y competitivos de insumos y productos agrícolas, en los que puedan participar de una manera rentable;
- e) oportunidades de empleo y creación de empresas rurales fuera del sector agrícola, que puedan aprovechar de una manera rentable, y
- f) procesos locales y nacionales de formulación de políticas y programación en los que puedan participar efectivamente.

Todos estos objetivos estratégicos se centran en el mejoramiento del acceso de las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales a los recursos, los servicios y las oportunidades, así como en el fortalecimiento de sus conocimientos prácticos y su capacidad de organización para que puedan aprovechar las mejores posibilidades de acceso y beneficiarse de ellas. Estos objetivos corresponden en general a las prioridades definidas en la evaluación del sector rural con arreglo al PBAS del FIDA. Pero por encima de todo reflejan los conocimientos del FIDA — basados en muchos años de experiencia operacional— acerca de las cuestiones fundamentales que plantea la reducción de la pobreza rural; por consiguiente, corresponden a esferas en las que el Fondo cuenta con suma competencia. Proporcionan un marco para la intervención en los países, ya que todas las actividades apoyadas por el FIDA se centrarán en uno o más de estos objetivos estratégicos, según la importancia que revistan en los distintos contextos nacionales de los cuatro continentes en los que se llevan a cabo las operaciones del Fondo.

#### a) Acceso a los recursos naturales y su ordenación

El FIDA mejorará el acceso de la población pobre de las zonas rurales a los recursos naturales productivos, así como la seguridad en su utilización y la tenencia de dichos recursos y sus prácticas de ordenación y conservación.

La falta de acceso a los recursos —tierras agrícolas para la producción de cultivos, agua para riego y recursos de propiedad común como bosques, pastizales o caladeros— es uno de los rasgos más característicos de la pobreza rural. El acceso depende no sólo de la cantidad limitada de recursos disponibles, sino también de su distribución y de las normas que rigen su utilización. Estas disposiciones sobre la gobernanza o la tenencia de los recursos, y el grado de seguridad que proporcionan, revisten una importancia fundamental. Determinan, por ejemplo, la parte de la cosecha que el arrendatario debe entregar al propietario o el período del año en que los pescadores pueden pescar o los pastores pueden llevar a pastar a sus animales, o bien cuáles son los derechos sobre la tierra de una mujer cuyo marido ha muerto de SIDA. En un contexto de aumento de la densidad demográfica, resquebrajamiento de los sistemas tradicionales de gobernanza de los recursos naturales y surgimiento de nuevos sistemas de gobernanza que responden a intereses comerciales y no reconocen suficientemente los “derechos secundarios” al uso de la tierra, se generan conflictos interminables en relación con el acceso a los recursos. En la mayoría de los casos los que pierden son los más pobres; los pueblos indígenas resultan particularmente vulnerables a este respecto.

Existe una vinculación estrecha entre los medios de acceder a los recursos naturales y retenerlos y sus modalidades de ordenación. Cuanto mejor se definen y aseguran los derechos de tenencia o uso de esos recursos, más sostenible es su ordenación. Sin embargo, la lucha contra la degradación de la tierra o la explotación sostenible de los pastizales o los caladeros también guardan relación con el mejoramiento de las tecnologías y prácticas de ordenación y conservación. El objetivo consiste en dar a los agricultores, pastores y pescadores —muchos de ellos pertenecientes a pueblos indígenas— la oportunidad de crear organizaciones que puedan llevar a cabo una ordenación eficaz de los recursos y generar

flujos de ingresos que aseguren un uso sostenible de los recursos.

**b) Tecnologías agrícolas mejoradas y servicios de producción eficientes**

El FIDA promoverá el desarrollo y la difusión de tecnologías agrícolas mejoradas y el establecimiento de servicios de producción orientados por la demanda y adaptados a las características locales, así como un mejor acceso de los agricultores pobres a las tecnologías y servicios, y fomentará su capacidad de utilizarlos con eficiencia para mejorar la productividad y para lograr que los proveedores de servicios les rindan cuentas al respecto.

Quedan muy pocos lugares en el mundo donde los pobres de las zonas rurales pueden ampliar las superficies que cultivan. El incremento de la producción agrícola, que es fundamental para aumentar los ingresos y mejorar la seguridad alimentaria, debe basarse en la intensificación de los sistemas de producción y el incremento de los rendimientos —cultivos, productos ganaderos o pescado— por unidad de superficie. Para ello, es preciso que los pobres de las zonas rurales tengan acceso a tecnologías y servicios de producción mejorados y apropiados para las características locales. Por ejemplo, en el caso de la producción de cultivos, los agricultores pobres deben tener acceso a fertilizantes y variedades de semillas de alto rendimiento adaptadas a las condiciones locales, así como a servicios de investigación y extensión que les permitan utilizar esas tecnologías con la mayor eficiencia para poder responder a la evolución tanto de la demanda como de las normas de calidad de los productos. En el mundo actual el suministro de esos servicios puede estar a cargo de organismos gubernamentales, pero en muchos casos serán otros proveedores de servicios no gubernamentales quienes se encarguen de organizarlos. En todos los casos, deben ser servicios impulsados por la demanda y adaptados a las características locales, y sus proveedores deben rendir

cuentas a los agricultores. Un requisito previo para lograr este objetivo es el empoderamiento de los agricultores para que puedan formular sus demandas a los proveedores de servicios y asegurarse de su responsabilización. Para conseguir incrementos sostenibles de los rendimientos también es preciso que los agricultores desarrollen sus propias aptitudes en materia de agronomía a fin de complementar sus conocimientos locales; es fundamental que puedan realizar sus propios ensayos en las explotaciones.

**c) Una amplia variedad de servicios financieros**

El FIDA apoyará tanto el surgimiento de sectores dinámicos de financiación rural, integrados por una diversidad de instituciones financieras sostenibles que proporcionen una variedad de servicios a la población pobre de las zonas rurales, así como la mejora de su capacidad y organización para acceder a dichos servicios y utilizarlos para atender diversas necesidades productivas y de sus hogares.

Los pobres de las zonas rurales necesitan disponer de un lugar donde puedan depositar con seguridad sus exiguos ahorros. Pero también necesitan capital de inversión y de explotación para emprender actividades encaminadas a diversificar sus ingresos o aumentar su productividad agrícola. Puesto que muchos hogares rurales dependen de remesas que envían sus miembros, los servicios de transferencia de dinero tienen una importancia enorme en muchas partes del mundo en desarrollo. Los servicios de seguros también están adquiriendo cada vez más importancia. Los servicios financieros rurales siguen estando poco desarrollados porque las cantidades administradas son pequeñas y los pobres carecen de garantía prendaria. Por lo general, los bancos no están interesados en concederles crédito y, si bien el movimiento de las instituciones de microfinanciación ha sido una de las iniciativas exitosas durante el último decenio, sigue habiendo mucho por hacer para

ampliar el alcance de dichas instituciones a las zonas rurales.

Cuando se mejora el acceso de la población rural pobre a los servicios financieros, ésta puede aumentar su producción agrícola y poner en marcha o ampliar sus microempresas. Es preciso aplicar un enfoque sistemático centrado en la sostenibilidad institucional a todos los niveles. En el “micronivel” (servicios minoristas), esto supone la prestación de apoyo a instituciones de propiedad de sus miembros, así como a instituciones de microfinanciación sostenibles, y a la cobertura rural de los bancos formales, como piezas interrelacionadas que constituyen el sector financiero rural. En el “mesonivel”, supone la promoción de la infraestructura financiera para que las instituciones minoristas puedan funcionar correctamente y ampliar la escala de sus actividades (por ejemplo, entidades de crédito, organismos de evaluación crediticia, asociaciones y redes profesionales, etc.). Por último, en el “macronivel”, también es fundamental el establecimiento de un marco de política, reglamentaciones y supervisión apropiado que ofrezca seguridad a sus usuarios y les permita prosperar.

#### **d) Mercados transparentes y competitivos de insumos y productos agrícolas**

El FIDA promoverá el desarrollo de mercados de insumos y productos agrícolas competitivos, transparentes y amplios, impulsados por el sector privado, y reforzará la capacidad y organización de los productores rurales pobres para que puedan acceder a los intermediarios comerciales y negociar con ellos a fin de participar en los mercados en condiciones más equitativas y rentables.

Las condiciones en que la población rural pobre puede adquirir insumos y vender su producción son factores determinantes tanto de la viabilidad de las empresas agrícolas como de la propia composición de los sistemas de producción agrícola. Los

gobiernos de muchos países en desarrollo dejaron de intervenir directamente en esos mercados hace más de un decenio. Si bien han surgido mercados impulsados por el sector privado —en los planos local, nacional, regional y mundial—, que han ido ocupando el lugar dejado por los gobiernos, en lo que se refiere a los agricultores esos mercados suelen carecer de transparencia y no ser competitivos e incluso pueden crear relaciones de explotación. Las necesidades de muchos pobres de las zonas rurales, en particular los que viven en las zonas más remotas y marginales, están mal atendidas por estos mercados.

El fortalecimiento de las organizaciones de agricultores es decisivo para mejorar tanto su acceso a los mercados y su capacidad de negociar condiciones de participación más favorables, como los flujos de información. Las actividades encaminadas a mejorar el acceso de la población rural pobre a los mercados deben basarse en productos específicos y guiarse por un análisis de la cadena de valor desde el productor al consumidor. En muchas ocasiones, la manera más eficaz de conseguir mejores condiciones para los agricultores pobres consistirá en prestar apoyo a los intermediarios comerciales con los que tratan. La infraestructura material también es decisiva para establecer vínculos con el mundo exterior, reducir los costos de transacción y mejorar la competitividad de esos agricultores. Están apareciendo nuevos tipos de sistemas de información sobre el mercado y en muchos países la telefonía móvil está dando resultados notables en cuanto a la reducción de las asimetrías en la información que afectan a los pequeños agricultores.

#### **e) Oportunidades de empleo y creación de empresas rurales fuera del sector agrícola**

El FIDA apoyará la expansión de las microempresas y las pequeñas empresas no agrícolas dedicadas a actividades relacionadas con la agricultura, como base

para impulsar el crecimiento y mejorar las oportunidades de empleo de la población rural pobre, así como el fortalecimiento de sus conocimientos prácticos y su capacidad de aprovechar esas oportunidades.

Los medios de vida de la población rural pobre dependen cada vez más de fuentes de ingresos no agrícolas para complementar su producción agrícola o, en el caso del número cada vez mayor de hogares sin acceso a la tierra, para sustituirla. Ante esta situación, una posibilidad es que algunos miembros de esos hogares emigren de las zonas rurales, y otra, por la que opta una proporción cada vez mayor de la población rural, consiste en establecer microempresas y pequeñas empresas. Éstas son muy variadas, pero normalmente tienen actividades comerciales o de elaboración/fabricación en pequeña escala. La mayor parte de esas empresas se basa en la producción agrícola o el aprovechamiento de los recursos naturales y en todas las regiones sus actividades revisten particular importancia para las mujeres.

Se puede apoyar la creación de microempresas y pequeñas empresas mejorando el acceso a los servicios financieros rurales y estableciendo mercados de insumos y productos. Sin embargo, la población rural pobre está limitada por la falta de acceso a información sobre mercados lejanos, nuevos productos y otras oportunidades. Esto guarda estrecha relación con las deficiencias en materia de infraestructura, medios de comunicación y conocimientos prácticos comerciales. Además, en muchos países el marco reglamentario es inadecuado, en especial en el plano local, e impide la creación de microempresas y pequeñas empresas viables. Para que la población pobre de las zonas rurales pueda ampliar su base de medios de vida y aumentar sus ingresos será preciso superar todas estas limitaciones.

#### **f) Procesos locales y nacionales de formulación de políticas y presupuestación**

El FIDA apoyará el establecimiento de procesos normativos y presupuestarios integradores en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural, que faciliten la participación de la población rural pobre, y reforzará su capacidad de participación efectiva en los planos local y nacional.

Con mucha frecuencia los gobiernos locales y nacionales no prestan atención a los intereses de las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales. En los casos más graves, estas personas quedan excluidas como resultado de la aplicación de políticas y programas gubernamentales que responden a una diversidad de intereses de grupos más poderosos. Para garantizar que las políticas y los programas respondan a los intereses y las necesidades de la población rural pobre, es fundamental reforzar sus organizaciones, darles la posibilidad de participar de manera más eficaz en los procesos locales y nacionales de elaboración de políticas y presupuestación en la esfera de del desarrollo agrícola y rural, y conseguir que las autoridades públicas se responsabilicen de sus acciones.

No se trata de problemas abstractos. En la mayor parte de los países en desarrollo, los DELP, o documentos similares, representan un marco para las actividades de reducción de la pobreza. En los procesos de elaboración tanto de los documentos como de las políticas y estrategias sectoriales que se formulan en ellos suele estar prevista la representación de la sociedad civil, pero de lo que se trata es de garantizar la participación efectiva de representantes de la población rural pobre. Asimismo, muchos países en desarrollo han emprendido procesos de descentralización. Sin embargo, la experiencia indica que la descentralización por sí sola no redundará automáticamente en favor de los pobres, sino que, por el contrario, puede suceder que las elites locales asuman el protagonismo.

Es necesario compensar en la medida de lo posible el poder de estas elites ayudando a la población rural pobre para que tenga un mayor peso en los procesos locales de formulación de políticas y presupuestación y conseguir que los gobiernos locales se responsabilicen de sus acciones.

## Resultados operacionales

A fin de respaldar el logro de los objetivos estratégicos, el FIDA colaborará con sus asociados para conseguir dos conjuntos de resultados operacionales. El primero se refiere al aumento de los ingresos y el mejoramiento de la seguridad alimentaria de los grupos-objetivo directos de los proyectos apoyados por el FIDA en relación con los seis objetivos estratégicos, principalmente basados en la agricultura, definidos más arriba. El logro de estos resultados siempre ha sido un elemento central en las actividades del FIDA y se le seguirá asignando la misma importancia.

El segundo conjunto de resultados, basados explícitamente en el programa para aumentar la eficacia de la ayuda, se refiere al fortalecimiento de la capacidad nacional en materia de producción agrícola y reducción de la pobreza rural. El FIDA no puede reducir por sí solo la pobreza rural a nivel nacional. Esto es algo que sólo pueden lograr las partes interesadas locales en el marco de procesos nacionales. El objetivo del Fondo consiste en garantizar que esas partes interesadas cuenten con instrumentos adecuados y con un entorno normativo e institucional propicio que les permita aumentar su seguridad alimentaria y sus ingresos. Por consiguiente, el FIDA utilizará los proyectos y los programas en los países a los que presta apoyo, así como el diálogo sobre políticas en el que intervenga a nivel regional e internacional, además de sus otros productos de conocimiento, como base para reforzar la capacidad nacional de reducción de la pobreza rural (en relación con los temas prioritarios definidos más arriba); son estas partes interesadas nacionales — los gobiernos, las

organizaciones de agricultores, la sociedad civil y el sector privado— las que darán a la población rural pobre y a sus organizaciones la posibilidad de acceder a los recursos, los servicios y las oportunidades que necesitan para salir de la pobreza. Este enfoque es un elemento clave de la visión del Fondo acerca del papel que ha de desempeñar y es un requisito previo fundamental para garantizar la sostenibilidad del desarrollo. Para conseguir este conjunto de resultados que afectan a todo el sistema es preciso contar con la participación de todos los agentes que intervienen en el desarrollo y, a tal fin, el FIDA desempeñará un papel activo en el establecimiento de mecanismos de colaboración y coordinación en los países. A ese respecto, la colaboración con la FAO revestirá especial importancia.

Por supuesto, estos dos resultados operacionales están estrechamente interrelacionados. Para que el FIDA pueda basarse en sus programas en los países y otros productos a fin de lograr una transformación sistémica a nivel nacional, tendrá que demostrar que las metodologías y los enfoques que promueve son pertinentes, eficaces y eficientes; para ello es necesario que esos productos surtan efecto en el desarrollo a nivel local. Y a la inversa el fortalecimiento de la capacidad nacional de reducción de la pobreza rural es en gran medida un requisito previo para que los proyectos financiados en el marco de los programas del FIDA en los países tengan efectos positivos en el desarrollo en sus grupos-objetivo integrados por pobres de las zonas rurales. A continuación se describen los distintos aspectos de esta capacidad nacional.

## Marcos normativos nacionales eficaces

Todas las intervenciones del FIDA se diseñarán para integrarlas en marcos normativos nacionales ya existentes o bien para que contribuyan a prestarles apoyo, reforzarlos o reformarlos. En la mayor parte de los países pobres en desarrollo los DELP, o documentos similares, proporcionan el

marco normativo general para las actividades nacionales de reducción de la pobreza. Sin embargo, no se trata en modo alguno del único instrumento disponible y, normalmente, el FIDA tendrá más oportunidades de agregar valor en el plano de las políticas y estrategias sectoriales de desarrollo agrícola o rural. Contribuirá al diálogo sobre políticas a nivel nacional y a los debates interinstitucionales sobre cuestiones normativas tanto para respaldar los procesos y productos sectoriales en materia de políticas como para reforzar sus vinculaciones con los DELP; en todos los casos trabajará para promover la focalización en las cuestiones de la pobreza rural relacionadas con la agricultura. Al promover cambios normativos, el Fondo también fomentará una mejor representación de los intereses de los pobres de las zonas rurales tanto por sus propias organizaciones como por los grupos de la sociedad civil.

### **Instituciones públicas eficientes**

En el contexto de los proyectos y programas a los que preste apoyo, el FIDA colaborará con los gobiernos y sus asociados en el desarrollo para reforzar la capacidad y las competencias de las instituciones del sector público a fin de que puedan promover eficazmente la reducción de la pobreza rural y responder a las necesidades agrícolas y de otra índole de las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales. En algunos casos, esto podrá abarcar la prestación de asistencia a los gobiernos para redefinir el papel y las funciones básicas de las instituciones del sector público en la esfera del desarrollo agrícola y rural; cuando existan programas sectoriales de múltiples interesados, éstos servirán de referencia para esas actividades.

Un elemento importante de la labor del FIDA con las instituciones públicas consistirá en promover la buena gobernanza para luchar contra la pobreza rural; a tal efecto, fomentará la transparencia, la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas en la planificación, financiación y prestación de

servicios del sector público. La corrupción afecta de una manera desproporcionada a los hombres y las mujeres pobres de las zonas rurales y el Fondo hará particular hincapié en la prevención de esas prácticas (basándose en su política anticorrupción, aprobada en 2005). En asociación con otras partes dedicadas al desarrollo, el FIDA prestará apoyo a los sistemas y procedimientos nacionales de gobernanza y, cuando sean sólidos, los adoptará plenamente en la gestión y supervisión de los recursos para el desarrollo. Si bien la descentralización de las competencias y responsabilidades de las funciones públicas es una condición previa importante para mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos a los ciudadanos, las elites locales podrían acaparar fácilmente los beneficios de esa descentralización. El FIDA prestará apoyo a las medidas de descentralización de los gobiernos y a sus esfuerzos encaminados a formular un marco institucional propicio para que la población rural pobre organice sus propios grupos o asociaciones, así como a las actividades encaminadas a crear mecanismos de diálogo con esa población para abordar aspectos clave de los problemas rurales.

### **Fortalecimiento de las organizaciones e instituciones de los pobres de las zonas rurales**

Un aspecto decisivo de la labor del FIDA para dar a los pobres de las zonas rurales la oportunidad de mejorar sus medios de vida consistirá en prestar apoyo a sus organizaciones, tanto oficiales como oficiosas. Gracias a estas organizaciones, la población rural pobre puede aprender y compartir conocimientos, establecer relaciones con proveedores de servicios y mercados, administrar sus recursos comunes o participar en procesos consultivos de elaboración de políticas. Sobre la base de la experiencia que ha adquirido, el Fondo se centrará particularmente en la prestación de apoyo a organizaciones e instituciones creadas por la propia población rural, en lugar de abordar la formación de nuevas

organizaciones o instituciones. Teniendo presente la importancia de que esas organizaciones participen en la elaboración de respuestas efectivas y sostenibles para abordar la pobreza rural, un aspecto fundamental de las operaciones apoyadas por el FIDA consistirá en fomentar su participación en la preparación y ejecución de las actividades.

En el pasado, el FIDA ha apoyado principalmente a organizaciones locales de la población pobre. En el futuro también prestará apoyo a organizaciones nacionales (y regionales) de agricultores para que puedan establecer mejores vínculos con las organizaciones locales y participar en el diálogo sobre políticas a nivel nacional. El FIDA no sólo apoyará a organizaciones de hombres y mujeres pobres de las zonas rurales, sino también a ONG y a organizaciones de la sociedad civil que colaboren estrechamente con esas personas y las ayuden a crear sus organizaciones.

### **Incremento de las inversiones del sector público en las zonas rurales**

En las zonas rurales de los países en desarrollo tanto los pequeños agricultores como los pequeños comerciantes de sus productos y las agroindustrias multinacionales forman parte del sector privado. Uno de los principales resultados operacionales de la labor del FIDA consistirá en impulsar las inversiones de ese sector en las zonas rurales y velar por que beneficien a la población pobre en esferas clave para el FIDA. Con arreglo a la estrategia para el desarrollo del sector privado y la asociación con él, el FIDA colaborará con una diversidad de intermediarios —cuando sea posible, de ámbito más nacional que internacional— que actúen en todas las fases de la comercialización y los ayudará a reducir sus riesgos y costos de transacción, acceder a fuentes de financiación, reforzar su capacidad y el alcance de sus actividades, y participar en los procesos nacionales de elaboración de políticas.

### **Mejoramiento de la capacidad de elaboración y ejecución de programas rurales**

Actualmente se financian, con cargo a recursos para el desarrollo, programas encaminados a resolver los problemas a los que ha de hacer frente la población rural pobre. Por consiguiente, un resultado operacional importante de las actividades del FIDA consistirá en mejorar la capacidad de todas las partes interesadas nacionales —ya se trate de organismos públicos, ONG, proveedores de servicio del sector privado o, por supuesto, organizaciones de pobres de las zonas rurales— para formular, administrar y ejecutar programas nacionales de reducción de la pobreza centrados en las esferas temáticas clave.

### **Productos**

Los productos son los instrumentos —bienes y servicios— que el FIDA utiliza para lograr los resultados operacionales definidos más arriba. Esto abarca a sus programas en los países, sus programas regionales y mundiales, y sus productos de conocimiento.

### **Programas en los países**

El principal producto del FIDA será el programa en el país: un conjunto coherente de intervenciones que se apoyan mutuamente destinadas a realizar la jerarquía de objetivos de desarrollo establecida por la organización, teniendo en cuenta el contexto y las condiciones nacionales concretas. El programa en el país, que se estructurará mediante el programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) basado en los resultados, estará en consonancia con las prioridades y políticas, las instituciones y los programas de reducción de pobreza rural de los gobiernos, y les prestará apoyo; tendrá en cuenta el programa reflejado en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y respaldará las iniciativas de reforma del sistema de las Naciones Unidas a nivel nacional, y se centrará de forma selectiva en el logro de un número limitado de resultados derivados de los seis objetivos estratégicos

establecidos en el Marco Estratégico (2007-2010) y en el DELP, o en un documento nacional similar. Los programas en los países abarcarán total o parcialmente los elementos que se indican a continuación.

*Proyectos innovadores que incluyen mecanismos de aprendizaje y ampliación de escala.* Un aspecto fundamental de las operaciones del FIDA siempre ha consistido en prestar apoyo para la elaboración y ejecución de proyectos focalizados con miras a dar a los pobres de las zonas rurales la oportunidad de salir de la pobreza. Este objetivo se mantendrá. Mediante proyectos financiados con préstamos o con donaciones, el FIDA procurará adoptar el papel de innovador explorando tecnologías, mecanismos institucionales o enfoques que sean nuevos y aún no se hayan puesto a prueba en el contexto concreto en el que vayan a aplicarse, y que otros asociados en el desarrollo cuya labor no esté tan centrada en la elaboración de nuevas opciones de desarrollo, puedan adoptar y ampliar. Este enfoque puede resultar particularmente apropiado en los países de ingresos medios, donde la aportación de valor agregado por el Fondo consistirá cada vez más en el fomento de la innovación que en la financiación. Sin embargo, para que el FIDA pueda desempeñar una función sustancial, y principalmente catalizadora, en la reducción de la pobreza rural y nacional, es evidente que ya no basta con el impacto de los proyectos en los beneficiarios directos; por consiguiente, todos los proyectos incluirán mecanismos de aprendizaje y de incorporación de las enseñanzas extraídas en los marcos normativos o programáticos nacionales.

*Programas de múltiples partes interesadas cuya dirección se organice con la ayuda del FIDA.* Es probable que, en un número creciente —aunque todavía limitado— de países, el FIDA participe en programas más amplios de múltiples partes interesadas, por ejemplo, programas basados en un SWAP en la agricultura (esta participación del Fondo se

guiará por su política sobre los SWAP en la agricultura y el desarrollo rural, aprobada en 2005). El FIDA participará en los aspectos de esos programas en los que puede agregar valor y ejercer influencia en las políticas y estrategias nacionales. En esos casos, determinará previamente el valor específico que haya de agregar, así como los mecanismos que utilizará para lograrlo. Sin embargo, la participación en esos programas no excluirá la ejecución de actividades basadas en proyectos; es probable que el FIDA también emprenda otras actividades financiadas con donaciones o préstamos en todos los países en los que el Fondo participa en esos programas.

*Diálogo sobre políticas con los gobiernos nacionales.* El diálogo sobre políticas, que se basará en el caudal de experiencia y de enseñanzas adquirido por el FIDA, será un elemento cada vez más importante en el enfoque de programas en los países. La intervención del Fondo se centrará exclusivamente en cuestiones fundamentales que afecten a la población rural pobre en las esferas de orientación temática definidas más arriba; siempre que sea posible el FIDA intervendrá por conducto de los mecanismos sectoriales establecidos para llevar a cabo el diálogo sobre políticas entre los gobiernos nacionales y sus asociados en el desarrollo. Al mismo tiempo, reforzará la capacidad de las organizaciones de pobres de las zonas rurales para que puedan influir de manera más directa en la elaboración de las políticas.

### **Programas regionales y mundiales**

Los proyectos financiados con donaciones han sido el principal elemento de los programas regionales y mundiales del FIDA. El Fondo ha apoyado durante muchos años la labor de los centros de investigación agrícola internacionales. Con arreglo a su política relativa a la financiación mediante donaciones, aprobada en 2003, se amplió el programa de donaciones para que, además de centrarse en la promoción de investigaciones sobre tecnologías y enfoques innovadores en favor de los pobres, también

abarcará la creación de capacidad de realizar actividades en favor de los pobres en las instituciones asociadas, incluidas las ONG y las organizaciones de base comunitaria. Los proyectos regionales y mundiales del FIDA son un mecanismo importante para promover la innovación y el intercambio de conocimientos, así como para crear capacidad y establecer asociaciones de alcance más general. El Fondo seguirá apoyándolas y velando por que refuercen los programas en los países y contribuyan al logro de los resultados operacionales definidos más arriba.

Mediante su intervención en foros dedicados a cuestiones relativas a la reducción de la pobreza rural, el FIDA también participará en el diálogo sobre políticas a nivel regional y mundial. Las contribuciones que aporte a esos foros se basarán en su experiencia sobre el terreno, así como en sus documentos sobre políticas y otros productos de conocimiento. El objetivo fundamental consistirá en promover la comprensión a nivel mundial de los métodos más idóneos para abordar los principales problemas que se plantean en esos países. El FIDA también apoyará la participación de sus asociados —en particular, gobiernos y organizaciones de hombres y mujeres pobres de las zonas rurales— para que puedan contribuir a ese diálogo. Ejemplos de ello son la labor que el Fondo lleva a cabo en América Latina, donde ha desempeñado una función catalizadora en el establecimiento de un foro especial del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) destinado a promover el diálogo entre los gobiernos nacionales y las organizaciones de agricultores, o el apoyo que presta a las plataformas regionales de organizaciones de agricultores a fin de que puedan participar en el proceso de negociación de los acuerdos de asociación económica entre la Unión Europea y el Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico.

## **Productos de conocimiento**

El FIDA también elaborará productos de conocimiento. Éstos abarcarán documentos sobre políticas, libros, publicaciones, cortometrajes, programas radiofónicos e información en Internet; en todos los casos, el objetivo consistirá en difundir los conocimientos acumulados por el Fondo tanto dentro de la organización como entre una amplia variedad de partes interesadas externas, así como contribuir a la creación de un entorno más propicio para alcanzar su meta de reducir la pobreza rural.

# Principios de actuación

## 4

Para conseguir los objetivos de desarrollo cuya jerarquía se ha definido en la sección 3, el FIDA aplicará una serie de principios de actuación: selectividad y orientación, focalización, empoderamiento de la población rural pobre, innovación y ampliación de escala, asociaciones eficaces y sostenibilidad. Todos estos principios son fundamentales para la identidad del Fondo y para comprender sus posibilidades de contribuir a las actividades encaminadas a reducir la pobreza a nivel mundial; el FIDA se basará en ellos para definir qué es lo que hará y cómo lo hará. Como tales, estos principios se aplicarán a todos los programas del FIDA en los países.

### Selectividad y orientación

El mandato, la experiencia y la ventaja comparativa del FIDA residen en un conjunto definido de esferas temáticas relacionadas con sus objetivos estratégicos. Éstas se refieren principalmente a lograr que la población rural pobre se forje mejores oportunidades económicas en el ámbito de la producción agrícola, la comercialización y la elaboración de productos agrícolas. El Fondo centrará sus actividades y la asignación de sus recursos únicamente en estas esferas, no actuará fuera de las zonas rurales y trabajará con agentes de la economía rural que no sean pobres únicamente en la medida en que ello comporte beneficios reales para los grupos pobres, vulnerables y de difícil acceso.

La prestación de socorro no figura en el mandato del FIDA relacionado con la reducción de la pobreza, que no prevé el suministro de alimentos y vivienda. En el contexto de situaciones de emergencia, las actividades del Fondo estarán encaminadas a dar a la población rural afectada la posibilidad de recuperar sus activos

económicos y sociales, para lo cual se guiarán por la política del FIDA para la prevención de las crisis y la recuperación posterior. El Fondo coordinará sus actividades y colaborará con las Naciones Unidas y otros organismos para prestar socorro de emergencia y ayuda humanitaria, pero evitará la duplicación de actividades.

Asimismo, el FIDA no tiene el mandato ni cuenta con conocimientos especializados para prestar servicios sociales. Carece de ventajas comparativas en las esferas de la salud, la educación académica y el abastecimiento de agua potable, que son fundamentales para el desarrollo rural. Normalmente, la financiación en estas esferas estará a cargo de cofinanciadores de los proyectos u otras instituciones que tienen ventajas comparativas en esos ámbitos, o bien se efectuarán en el marco de los programas sectoriales pertinentes. El FIDA sólo utilizará sus recursos para financiar la infraestructura de servicios sociales cuando se trate de atender determinadas necesidades prioritarias de las comunidades locales, cuando estos servicios tengan un alcance limitado y sean fundamentales para la consecución de los objetivos más amplios de los proyectos, y cuando resulte imposible movilizar a asociados más especializados en ese tipo de actividades.

En el contexto del programa para aumentar la eficacia de la ayuda, el Banco Mundial y un número cada vez mayor de organismos bilaterales utilizan el apoyo general al presupuesto como mecanismo de desembolso de sus recursos. El mandato, la experiencia y las esferas de competencia básicas del FIDA corresponden al ámbito del desarrollo agrícola y rural. El Fondo trabajará siempre en estrecha relación con los asociados nacionales e institucionales y

destinará sus recursos exclusivamente al logro de metas específicas y definidas en ese sector. Su participación en el diálogo sobre políticas se limitará a las esferas de su competencia en materia de desarrollo agrícola y rural, y no empleará el apoyo general al presupuesto como mecanismo para el desembolso de sus recursos.

## Focalización

La comprensión de la problemática de la pobreza rural y la importancia asignada a la focalización son elementos fundamentales de la identidad del FIDA y la justificación de su existencia. Con arreglo a su política de focalización en los pobres de las zonas rurales, aprobada en 2006, el Fondo velará por la inclusión sistemática de estas cuestiones en todas sus actividades.

Con arreglo al mandato del FIDA, su grupo-objetivo es la población rural de los países en desarrollo que vive en condiciones de pobreza y de inseguridad alimentaria. Dentro de este amplio grupo, el Fondo procura llegar a las personas en situación de pobreza extrema, según se define en el primer ODM (aquéllas que viven con menos de 1 dólar diario), que tienen posibilidades de beneficiarse de un mayor acceso a los recursos y oportunidades para incrementar su producción agrícola y emprender actividades rurales que generen ingresos. En la práctica, los grupos-objetivo del FIDA variarán según las condiciones locales. El umbral de la pobreza extrema que se indica en los ODM es un indicador pertinente en casi toda África y en partes de Asia, pero su utilidad es mucho menor en otras regiones. En algunos países, el FIDA trabajará con la población más pobre y más vulnerable de las zonas rurales, mientras que en otros tal vez no disponga de instrumentos adecuados para llegar a ellos y resulte más oportuno que otros organismos se encarguen de prestarles socorro de emergencia o ayuda humanitaria. En algunos países puede haber focos de pobreza —que suelen estar circunscritos a determinadas zonas geográficas o afectar a determinados grupos

étnicos— dentro de economías rurales que en gran medida ya han salido de la pobreza; en otros, la pobreza afectará a la mayor parte de la población rural. En algunos países, la población pobre vive principalmente en zonas marginales, mientras que en otros reside en zonas de potencial medio o alto.

Por consiguiente, habrá diferencias, pero también elementos comunes. En todos los países el FIDA prestará apoyo no sólo a las personas muy pobres, sino también a aquéllas cuyos medios de vida sean vulnerables a las crisis externas —como las provocadas por las enfermedades en las familias o las sequías—, o a aquéllas a las que, de una u otra manera, resulte difícil llegar. Su apoyo beneficiará a la población pobre del medio rural, como pequeños agricultores, pastores, pescadores y asalariados sin tierra. Trabajarán con las personas cuyos medios económicos de vida dependan de la producción de cultivos, la ganadería, la pesca, la recolección de productos forestales, la elaboración de productos agrícolas y el pequeño comercio.

Para que las actividades de desarrollo sean eficaces, hay que tener en cuenta las diferentes funciones y responsabilidades de uno y otro sexo; en todos los grupos mencionados, el FIDA se centrará en particular en las mujeres, no sólo porque tienen mucho menos acceso a los bienes y servicios que los hombres, y menos posibilidades de hacer oír su voz en el proceso de adopción de decisiones de interés público, sino también porque cuando se abordan estas desigualdades y se refuerza la capacidad de las mujeres rurales para desempeñar con más eficacia sus funciones productivas es posible aumentar el impacto en cuanto a la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la seguridad alimentaria de los hogares. En algunas partes de África, los huérfanos y los hogares encabezados por niños pueden representar una parte importante del grupo-objetivo del FIDA. En América Latina y Asia, en particular,

el FIDA aprovechará su valiosa experiencia y sus logros en la focalización y la incorporación de pueblos indígenas y minorías étnicas que no sólo pertenecen a los sectores más pobres de la sociedad, sino que también desempeñan una función importante en la conservación de la biodiversidad mundial y la prestación de servicios ambientales.

La estrategia de focalización del FIDA en determinados países responde cada vez más al contenido de los DELP y al enfoque de la pobreza rural de los gobiernos. Al mismo tiempo, la experiencia del Fondo en la focalización de sus actividades dirigidas a la población rural pobre es un elemento importante del diálogo sobre políticas que mantiene con los gobiernos acerca de la elaboración de los programas nacionales de reducción de la pobreza rural. Un aspecto del objetivo del FIDA al participar en programas sectoriales de múltiples partes interesadas consistirá en velar por que las políticas y los recursos se destinen a la población rural pobre para abordar sus problemas reales y se prevea la plena participación de ese grupo-objetivo en los procesos de ejecución.

## Empoderamiento de la población rural pobre

El enfoque que aplica el FIDA para reducir la pobreza rural se centra en las personas y su misión consiste en dar a las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales la oportunidad de salir de la pobreza por sus propios medios. Se trata de un requisito previo para el desarrollo económico sostenible y representa la base de todas las actividades del Fondo en los países.

Para potenciar a la población rural pobre es preciso prestarle asistencia a fin de que pueda forjar sus propias capacidades, tanto individuales como colectivas. En el plano individual, esas personas necesitan adquirir una variedad de conocimientos prácticos que les permitan cumplir su programa económico. Sin embargo, como individuos,

las personas pobres de las zonas rurales siguen estando marginadas mientras que la acción conjunta les permite sumar fuerzas. Mediante las organizaciones que constituyen libremente adquieren la capacidad colectiva de administrar los recursos, acceder a las oportunidades y los servicios económicos, además de participar en los procesos locales de formulación de políticas, y adquirir la seguridad necesaria para negociar con los proveedores de servicios, los intermediarios comerciales y los funcionarios públicos. En el plano local, el FIDA colabora con una variedad de organizaciones e instituciones rurales: algunas abarcan comunidades enteras, otras están integradas únicamente por agricultores, mientras que en otros casos se trata de determinados grupos sociales, como mujeres, jóvenes o pueblos indígenas. Algunas son oficiales y otras oficiosas: abarcan asociaciones de regantes, organizaciones comunitarias encargadas de la gestión de pastizales, terrenos forestales o zonas de pesca, escuelas de campo de agricultores o grupos de extensión, cajas rurales e instituciones financieras de propiedad de sus miembros, asociaciones y grupos de productores y comerciantes de productos básicos. La labor del FIDA con las organizaciones locales se ve complementada cada vez más mediante el apoyo a las organizaciones nacionales y regionales de pobres del medio rural: la convocación del Foro Campesino por el Consejo de Gobernadores del FIDA es un ejemplo de esa participación.

La creación de capacidad y la mejora de las aptitudes de las mujeres y los hombres pobres del medio rural, la prestación de asistencia para que creen y refuercen sus propias organizaciones y comunidades y, por consiguiente, su empoderamiento para la gestión de las relaciones económicas con el mundo que los rodea constituyen elementos centrales del enfoque que adopta el FIDA para abordar la reducción de la pobreza rural y han de ser los principios más importantes de intervención por los que se guiarán sus programas en los países.

## Innovación, aprendizaje y ampliación de escala

En la mayoría de los países en los que el FIDA tiene actividades su función consiste en colaborar con los gobiernos nacionales, con asociados nacionales e internacionales y, por encima de todo, con la población rural pobre y sus organizaciones para elaborar y poner a prueba enfoques innovadores de la reducción de la pobreza rural adaptados a las características locales, que puedan servir de base para aumentar la eficiencia y focalización de programas nacionales que movilicen recursos nacionales e internacionales en gran escala. Se prevé que todas las intervenciones que el FIDA lleve a cabo en el marco de sus programas en los países serán innovadoras, ya que en su marco se explorarán metodologías, mecanismos institucionales o tecnologías que sean nuevas en el contexto concreto en que las apliquen los organismos gubernamentales, los asociados nacionales y locales o las mujeres y los hombres pobres y sus organizaciones.

Los proyectos apoyados por el FIDA no pueden lograr por sí solos una reducción decisiva de la pobreza rural. A fin de ampliar el impacto es fundamental que la innovación en el plano local actúe como una palanca para impulsar el cambio en mayor escala. A tal efecto, es preciso mejorar los sistemas de aprendizaje en los proyectos, así como la gestión de los conocimientos internos, y crear mecanismos específicos que permitan transmitir las enseñanzas extraídas al nivel superior. Esta labor se verá facilitada en todos sus aspectos si el FIDA concentra sus actividades en un número de esferas temáticas en las que realmente pueda agregar valor con respecto a las actividades de otros agentes. En algunos países el mecanismo adecuado consistirá en ampliar las actividades de los proyectos a una zona geográfica más extensa mediante la asociación con el gobierno o con otros donantes; en otros países, las enseñanzas

que se extraigan se incorporarán directamente en los procesos de elaboración de las políticas y estrategias nacionales o en programas sectoriales de múltiples partes interesadas.<sup>1</sup> En todo caso, la clave para lograr cualquier tipo de influencia será establecer asociaciones estratégicas a largo plazo. Este proceso de innovación y ampliación de escala es fundamental para percibir la función específica del FIDA. En las estrategias nacionales y de los proyectos se indicarán expresamente los medios previstos para alcanzar ambos objetivos.

## Asociaciones eficaces

El FIDA se creó con el propósito de dedicar más atención y recursos a la inseguridad alimentaria y la pobreza rural. Desde el principio, se previó que trabajaría mediante asociaciones con los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales. En el curso del tiempo su contribución a estas asociaciones se ha ampliado y el fomento de las asociaciones ha seguido siendo el principio rector de sus actividades.

En la actualidad, las asociaciones son un elemento clave para aumentar la eficacia de la ayuda: si bien las asociaciones del FIDA con partes interesadas nacionales —en particular con gobiernos, ONG y organizaciones de agricultores— son sólidas, es necesario potenciar sus relaciones con otros organismos internacionales en los países. Aun cuando con algunos organismos ha establecido asociaciones funcionales y específicas en el marco de mecanismos de cofinanciación, en parte debido a su falta de presencia sobre el terreno, sus asociaciones con otros organismos fuera de estos mecanismos específicos no han cobrado en general la importancia que deberían tener en la actualidad.

El reconocimiento de lo que se puede conseguir mediante las asociaciones es de vital importancia para alcanzar un nuevo entendimiento de cuál es la función adecuada y eficaz que corresponde

<sup>1</sup> En muchos países, la ampliación de escala y el diálogo sobre políticas se llevarán a cabo en el plano nacional. En el caso de otros países, con territorios más extensos, se considera más probable que la ampliación de escala se lleve a cabo a nivel de provincia o de estado.

desempeñar al FIDA en el conjunto de la comunidad internacional de desarrollo. A tal fin, el Fondo mantendrá un diálogo activo con la FAO y el PMA, así como con el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales, y colaborará con esas instituciones siempre que puedan generarse sinergias.

Una de las prioridades del FIDA será trabajar más sistemáticamente por conducto de asociaciones, para lo cual revisará sus métodos de trabajo con miras a mejorar su propio desempeño como asociado. Participará más activamente en asociaciones establecidas por la comunidad internacional dedicada al desarrollo, además de constituir y administrar él mismo asociaciones que permitan aunar las capacidades más idóneas disponibles para organizar operaciones exitosas. Cuando sea necesario, procurará reforzar la orientación de sus asociados — tanto nacionales como internacionales — para abordar problemas fundamentales relacionados con la pobreza rural: mediante la ampliación de escala de enfoques puestos a prueba en los proyectos a los que preste apoyo, mediante el diálogo institucional y sobre políticas, y mediante programas sectoriales, cuando sean el instrumento más adecuado para lograr sus objetivos. El FIDA colaborará cada vez más en sus operaciones con otros organismos internacionales de desarrollo, colaboración que no se limitará a la cofinanciación de proyectos, sino que también abarcará la prestación de apoyo a enfoques de la reducción de la pobreza rural elaborados e impulsados por los países. A tal efecto, llevará a cabo actividades tanto en el plano nacional — mediante mecanismos ya establecidos para la coordinación entre los donantes y el diálogo sobre políticas — como en el plano institucional. Como ejemplos importantes de este último tipo de actuación, se pueden mencionar las asociaciones estratégicas y operacionales establecidas con el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo y

el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), así como con otras organizaciones integradas en el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional.

## Sostenibilidad

No resulta fácil garantizar que, una vez concluida la ejecución de los proyectos, se mantengan las instituciones a las que se ha prestado apoyo y los beneficios obtenidos mediante sus actividades; todos los organismos nacionales de desarrollo consideran que la sostenibilidad de sus intervenciones representa un desafío. No obstante, sin ella no es posible conseguir un impacto duradero en lo que se refiere a la reducción de la pobreza rural. Por consiguiente, el FIDA dedicará más atención a este problema en todos sus proyectos y programas. A tal efecto, será preciso abordar una serie de esferas clave.

El FIDA mejorará la calidad inicial y el proceso de examen de la ejecución de los proyectos para garantizar el impacto en el desarrollo y la consiguiente transformación de las economías rurales, lo cual representa un requisito previo de la sostenibilidad. En algunos casos, para lograr dicha sostenibilidad será necesario que la intervención del FIDA se prolongue más allá del período de ejecución de los proyectos. Así pues, los proyectos complementarios, cuya escala, en general, se ampliará, adquirirán más importancia en la cartera. El Fondo realizará evaluaciones ambientales siempre que sea necesario para garantizar que los proyectos que financia promueven el uso sostenible de los recursos naturales. Asimismo, promoverá que los propios gobiernos de los países y otros agentes locales asuman el liderazgo de los proyectos a los que preste apoyo y, además, adecuará estrictamente sus propias intervenciones a los marcos normativos estratégicos nacionales y velará por que contribuyan a su ulterior desarrollo. Por encima de todo, velará por que las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales se sientan

dueños de los proyectos y programas, lo cual entraña su participación en la definición y ejecución de los proyectos apoyados por el FIDA. A tal efecto deberán desarrollar sus conocimientos teóricos y prácticos, además de crear las organizaciones que necesiten para administrar sus recursos, mejorar su productividad agrícola y entablar relaciones eficaces y más rentables con los intermediarios comerciales y los proveedores de servicios una vez que concluyan los proyectos. Por consiguiente, la creación de capacidad ha de ser un componente clave de la mayor parte de los proyectos apoyados por el Fondo.

El FIDA concibe los proyectos más como medios que como fines y considera superada la idea de que los hombres y las mujeres pobres de las zonas rurales deban “participar” en los programas de otros agentes: por el contrario, les presta apoyo para que creen sus propias organizaciones independientes como medio de mejorar de forma sostenible sus ingresos y su seguridad alimentaria. Siempre que sea posible, en el marco de los proyectos se prestará apoyo a organizaciones de pobres de las zonas rurales que ya existan. Se requiere bastante tiempo y un plan de transición claro para que las organizaciones nuevas resulten sostenibles, y si se establecen únicamente para atraer o distribuir la asistencia de los proyectos, es poco probable, que lleguen a serlo alguna vez.

# Aplicación del Marco Estratégico

## 5

### Incorporación de la gestión orientada a los resultados de desarrollo

La gestión orientada a los resultados de desarrollo es una estrategia de gestión cuyo objetivo es mejorar el desempeño en términos de desarrollo y la sostenibilidad de los resultados en los países. Se trata de un marco coherente destinado a aumentar la eficacia utilizando la información relativa a los resultados para mejorar la adopción de decisiones; este marco abarca instrumentos prácticos para la planificación estratégica, la gestión del riesgo, el seguimiento de los progresos realizados y la evaluación de los resultados.<sup>2</sup> Se aplica en muchos niveles y contextos muy variados, tanto en el plano nacional —programas y proyectos sectoriales— como en y entre organismos de desarrollo. El FIDA se ha propuesto introducir esta estrategia, que es un elemento clave del programa para aumentar la eficacia de la ayuda, tanto en sus programas como dentro de la organización.

El fortalecimiento de la eficacia institucional del FIDA es decisivo para mejorar los resultados por lo que al desarrollo a nivel nacional se refiere. A tal efecto deberá implantar una orientación al desarrollo en todos sus departamentos —tanto los operacionales como los que realizan actividades de apoyo— y garantizar la coherencia entre las intervenciones en los países y la gestión del presupuesto, los recursos humanos y los procesos internos. Por encima de todo, la labor de la dirección y del personal debe centrarse en la gestión de los resultados y la presentación de informes al respecto para indicar cuál es su contribución a los resultados de desarrollo que el Fondo prevé alcanzar. Por consiguiente, la incorporación de la gestión orientada a los resultados de

desarrollo en el FIDA será un compromiso a plazo medio que requerirá un esfuerzo sostenido y un “aprendizaje práctico”, así como una transformación importante de la cultura institucional. La dirección y el personal de todas las dependencias deberán determinar de qué manera su labor puede contribuir al logro de los resultados de desarrollo previstos por el FIDA, cómo orientar sus actividades hacia la consecución de esos objetivos y cómo estar preparados para rendir cuentas de los logros conseguidos. Una tarea fundamental de la dirección del FIDA consistirá en promover una comprensión común acerca de esas modalidades de contribución.

Al mismo tiempo, la utilización de sistemas de gestión orientados a los resultados que sean comparables con los de otras organizaciones será fundamental para poder establecer asociaciones con ellas y lograr que la experiencia del FIDA resulte pertinente para ellas y puedan reproducirla. Por consiguiente, el Fondo garantizará la alineación de sus estructuras y procedimientos con los sistemas de planificación y gestión de los resultados de esas organizaciones. No obstante, también debe cerciorarse de que las estructuras y los procedimientos que introduzca agreguen valor y coherencia a sus actividades sin limitar su capacidad de acción, que ha de ser dinámica e innovadora.

### La gestión orientada a los resultados de desarrollo en el plano nacional

En el plano nacional, el principal mecanismo de aplicación del Marco Estratégico (2007-2010) y de su jerarquía de objetivos de desarrollo será el nuevo modelo operativo. En este modelo, concebido como el principal instrumento operacional para

2. Fuente: *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo - Libro de consulta*, OCDE/ Banco Mundial, 2004.

alcanzar los objetivos del Plan de Acción, se define un enfoque para la gestión orientada a los resultados de desarrollo en el plano nacional. En su elaboración se aplicó un nuevo enfoque de programa en el país, basado, a su vez, en la introducción de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales basados en los resultados y de los equipos de gestión ]de los programas en los países —que en algunos casos se centran en la presencia sobre el terreno— para reforzar el impacto en el plano nacional, así como de modalidades más flexibles en la supervisión de los proyectos y de una consideración más sistemática de los aspectos relacionados con la gestión de los conocimientos y la innovación.

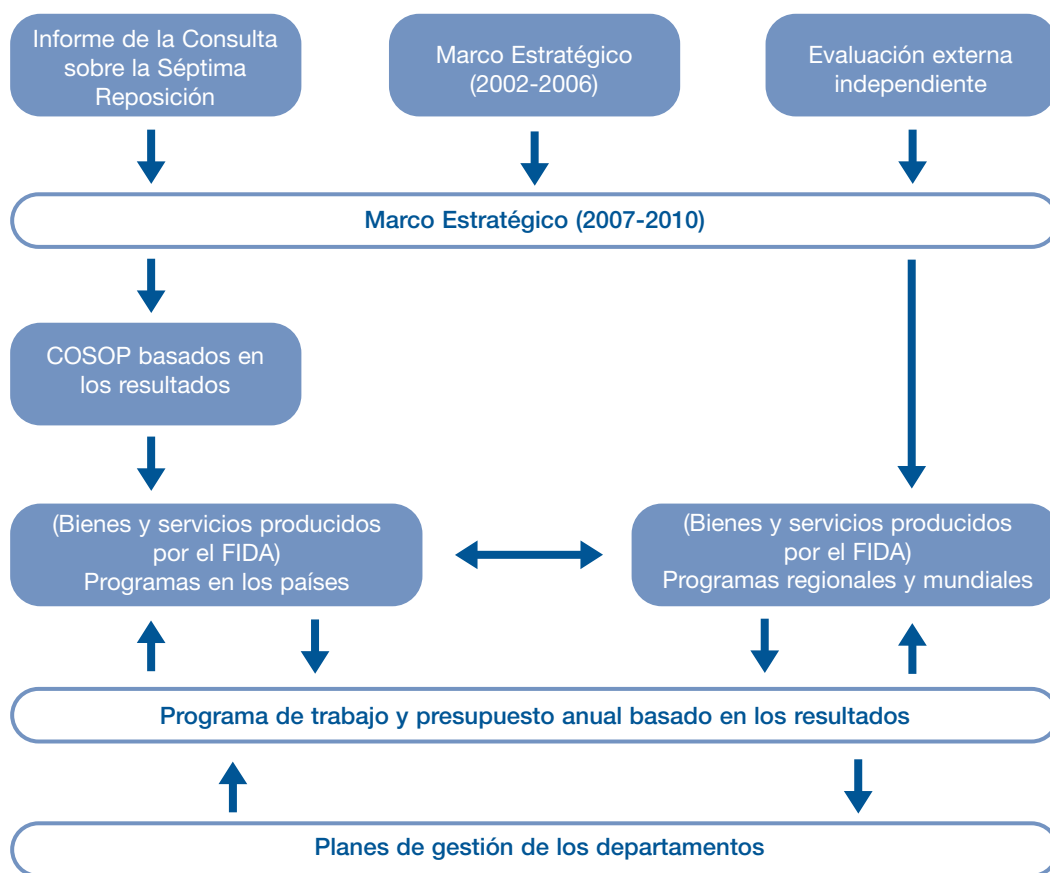
En los COSOP basados en los resultados se definen los programas en los países y las intervenciones concretas que éstos prevén, situándolos en el contexto concreto de cada país. Estos COSOP no sólo serán útiles para llevar a la práctica la jerarquía de objetivos de desarrollo, sino que, además, esta jerarquía marcará los parámetros por los que deberá guiarse la elaboración de todos los programas en los países. Todos los COSOP basados en los resultados se referirán a los elementos de la jerarquía de objetivos cuya importancia sea fundamental para reducir la pobreza en un determinado país —que abordarán en todos sus niveles— y ninguno incluirá actividades que no estén comprendidas en sus parámetros. Estos COSOP incorporarán un marco de medición de los resultados por países basado en una jerarquía de objetivos y en un conjunto de metas e indicadores de múltiples niveles. Mientras que estos indicadores responderán y se adecuarán a las prioridades institucionales, los indicadores de nivel nacional se definirán teniendo en cuenta el contexto de los países y los sistemas de seguimiento nacionales. De esta manera, la medición de los logros en el plano nacional proporcionará la base para la medición de los resultados en el plano institucional.

Los logros en el plano nacional, correspondientes a cada uno de los niveles del marco de medición de los resultados por países, se comunicarán periódicamente a los equipos de gestión de los programas en los países y se determinarán sobre la base de los diagnósticos y las estadísticas nacionales relativas a la pobreza, los exámenes anuales con las partes interesadas y los asociados nacionales acerca de los progresos realizados, los informes de evaluación, el sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS), los informes de seguimiento y evaluación de los proyectos y los informes de supervisión. En el informe a la Junta Ejecutiva sobre la eficacia en términos de desarrollo se incluirá regularmente una síntesis de los resultados conseguidos por los programas en los países.

## Procesos institucionales de planificación y gestión

La jerarquía de objetivos de desarrollo determinará el contenido y la focalización de las operaciones del FIDA. Conforme a ella se estructurarán los programas en los países y los COSOP basados en los resultados, así como los programas regionales y mundiales del FIDA. También sentará las bases para determinar el marco institucional de medición de los resultados. Dentro de la organización, y en todos sus niveles, el principal mecanismo de aplicación del Marco Estratégico será el sistema institucional de planificación y gestión del desempeño, integrado por una serie de instrumentos y procesos concebidos para mejorar la focalización, la alineación y la gestión de la calidad de la labor que lleva a cabo el FIDA a fin de producir bienes y servicios que redunden en un aumento del impacto en el desarrollo (véase el gráfico 2). Si en la jerarquía de objetivos de desarrollo se indica qué hará el FIDA, mediante el sistema institucional de planificación y gestión del desempeño se indicará de qué manera el Fondo se organizará internamente para garantizar una mayor aportación de valor agregado en las

**GRÁFICO 2**  
**Aplicación del Marco Estratégico (2007-2010)**



operaciones que lleve a cabo en los países. En el Plan de Acción se han establecido tres metas relativas a la eficacia en términos de desarrollo, que deberán alcanzarse a más tardar en 2009 por lo que respecta a la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de los proyectos. Estas metas representan el punto de partida del sistema institucional de planificación y gestión del desempeño. Este sistema empezará a utilizarse en 2007 para promover una orientación hacia los resultados en todos los niveles y dependencias de la organización, ya se trate de las que se encargan directamente de las operaciones de desarrollo como de las que hacen posible su realización. El sistema también permitirá alinear los recursos (humanos y financieros) con las metas relativas a la eficacia en términos de desarrollo, así como reforzar la capacidad de llevar a cabo de forma dinámica el seguimiento

y la gestión del desempeño e instaurar una cultura de la responsabilización orientada a los resultados.

Sobre la base de las metas relativas a la eficacia del desarrollo, se está definiendo una serie de resultados en materia de gestión institucional, con sus correspondientes indicadores básicos de resultados. Algunos de éstos se centran en las operaciones, pero, teniendo en cuenta la contribución decisiva de las funciones no operacionales del Fondo, también se han determinado algunos indicadores para sus sistemas institucionales de apoyo. Muchos de los indicadores se basan en la iniciativa del sistema común de evaluación de los resultados establecido por los cinco principales bancos multilaterales de desarrollo.<sup>3</sup> La alineación con este sistema es fundamental porque permite hacer comparaciones y establecer bases de

3 El Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

referencia con organizaciones similares, lo cual contribuye a reforzar el desempeño del FIDA.

Los planes de gestión de las divisiones basados en los resultados permitirán reforzar el desempeño mediante una mejor alineación –desde el nivel individual hasta el institucional– de los planes de trabajo con las metas del FIDA relativas a la eficacia del desarrollo, así como establecer prioridades en las actividades encaminadas a la consecución de dichas metas. Además de reforzar la alineación vertical, los procesos que apoyan la preparación, la gestión y el seguimiento de los planes de gestión de las divisiones asegurarán un fortalecimiento de la colaboración horizontal y una alineación entre las distintas divisiones del FIDA e introducirán mayor coherencia y focalización en el objetivo básico de mejorar los resultados sobre el terreno.

Los programas de trabajo y presupuesto anuales basados en los resultados, que también forman parte del sistema institucional de planificación y gestión del desempeño, abarcarán, por un lado, la totalidad de los bienes y servicios que prevea producir y financiar el FIDA –proyectos y programas de nivel nacional, regional y mundial financiados mediante préstamos y donaciones– y, por otro, todos los planes de gestión de las divisiones y los gastos necesarios (administrativos y correspondientes al Servicio de Financiación de la Elaboración de Programas) para aplicar esos proyectos y programas a fin de producir los bienes y servicios previstos. Por consiguiente, los planes de gestión de las divisiones representan al mismo tiempo una contribución clave a los programas de trabajo y presupuesto anuales y son el instrumento utilizado para realizar las actividades financiadas con cargo a ellos.

La medición del desempeño general del FIDA en los planos institucional, nacional, organizativo y de los proyectos se llevará a

cabo utilizando un marco único y coherente de medición de los resultados, que se elaborará durante 2007 y en el que se agruparán y simplificarán sistemas de resultados ya existentes, utilizando información procedente de un sistema orientado hacia fuera de plataformas de seguimiento y evaluación a nivel nacional destinado a registrar los progresos realizados con respecto a la jerarquía de objetivos de desarrollo, y de un sistema de medición orientado hacia dentro, a fin de determinar el grado de adecuación del uso de los recursos internos para proporcionar productos de calidad al menor costo posible. Se definirán objetivos y fuentes de información para todos los indicadores principales y, cuando proceda, el desempeño se comparará con el de otras organizaciones similares.

## Gestión de la calidad

### Mejoramiento de la calidad de los proyectos

Para lograr sus objetivos en materia de capacidad de influencia y ampliación de escala, el FIDA debe mantener un alto nivel de calidad en el diseño de los proyectos. A tal efecto, se reforzará el sistema interno de mejora de la calidad difundido mediante el nuevo modelo operativo con el fin de asegurar el asesoramiento oportuno para mejorar el diseño de los proyectos y los resultados de la ejecución. Gracias al cumplimiento de unas normas básicas de calidad y al perfeccionamiento de los procesos operativos de mejora de la calidad, este proceso reforzado proporcionará a los equipos de diseño orientaciones iniciales, lo cual permitirá acelerar la toma de decisiones desde el principio del proceso. Al mismo tiempo, y sobre la base de la experiencia de otras instituciones financieras internacionales, el FIDA concebirá un sistema de garantía de la calidad independiente y complementario que se utilizará, por una parte, para evaluar la preparación de los proyectos, los principales factores de riesgo y el grado de cumplimiento de las políticas, utilizando

indicadores mensurables que ofrezcan indicaciones claras para mejorar la calidad del proyecto y, por otra, para revisar los procesos de mejora de la calidad y determinar esferas que puedan ser objeto de mejora. El objetivo es establecer sistemas de mejora y garantía de la calidad que contribuyan directamente a mejorar el diseño y la supervisión de los proyectos, en lugar de utilizar los escasos recursos disponibles para crear otro sistema más de verificación *a posteriori* de la calidad de los proyectos.

### **Mejoramiento de la orientación en materia de políticas y de la gestión de conocimientos**

El FIDA seguirá promoviendo el establecimiento de programas elaborados en los países que respondan a sus características propias pero, al mismo tiempo, velará por que esos programas cuenten con el apoyo y la orientación de la experiencia y los conocimientos pertinentes de la organización y de sus asociados estratégicos. El Fondo elaborará y difundirá políticas y directrices operacionales relativas a las principales esferas del Marco Estratégico (2007-2010), y llevará a cabo un seguimiento de su aplicación. Estas políticas proporcionarán tanto una orientación para el personal operacional — que deberá garantizar la coherencia con dichas políticas— como una indicación a los asociados en los países acerca de las posibles esferas de colaboración.

El proceso normativo institucional se basará en un sistema reforzado de gestión de conocimientos, que complementa ese proceso y cuyo objetivo es transformar al FIDA en una institución innovadora basada en el intercambio de conocimientos y en un centro especializado en la reducción de la pobreza rural. Con arreglo a sus estrategias en materia de gestión de conocimientos e innovación, el Fondo se concentrará en el establecimiento de redes de conocimientos internas y externas para registrar y promover las ideas y experiencias más idóneas e

innovadoras en sus esferas de orientación temática. A tal efecto, se centrará en la gestión de conocimientos e innovación y la promoción de una cultura en esa materia, así como en el fortalecimiento de los procesos de aprendizaje e intercambio de conocimientos, la colaboración en todos los niveles para fomentar el intercambio de conocimientos y el aprendizaje, la elaboración de instrumentos de conocimiento eficientes, la contratación de personal dotado de las competencias y actitudes pertinentes, y la aplicación de medidas para evaluar el impacto.

### **Gestión de los recursos**

#### **Focalización de los recursos financieros e incremento de la eficiencia**

El FIDA llevará a cabo un seguimiento de la proporción de los gastos administrativos totales destinada a operaciones de desarrollo y procurará aumentarla al máximo. A tal efecto, será necesario hacer más hincapié en determinados aspectos, tanto financieros como de personal. El Fondo también orientará sus gastos hacia actividades en las que pueda aportar una mayor contribución y complementar mejor la creciente capacidad de los países en materia de diseño y supervisión de proyectos. Con objeto de ahorrar costos, el FIDA comparará los costos de sus procesos con los de organizaciones similares, lo cual se verá facilitado mediante la definición de metas precisas. Asimismo, estudiará la posibilidad de subcontratar la prestación de servicios que no sean básicos y de compartir servicios con los otros organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma, siempre que el resultado sea una reducción de los costos y una mejora de la calidad. Las actividades encaminadas a focalizar los recursos e incrementar la eficiencia se complementarán con medidas para liberar recursos poniendo fin a donaciones y préstamos improductivos.

## **Excelencia profesional de los recursos humanos**

En definitiva, quien debe aplicar el Marco Estratégico es el personal del FIDA. Por consiguiente, la eficacia de su contribución a las actividades de reducción de la pobreza rural depende de su capacidad de atraer y retener a personal altamente cualificado y asignarle las funciones adecuadas. El Fondo reforzará su orientación al logro de resultados de desarrollo como base para la gestión de los recursos humanos y elaborará un plan para alinear mejor los recursos humanos con las prioridades estratégicas de la institución. Muchas de las medidas que han de adoptarse se basarán en exámenes de los niveles de plantilla y de los requisitos en materia de competencias; esas medidas abarcarán la contratación de personal en función de los requisitos estratégicos en materia de competencias, así como la redistribución del personal, su renovación y el perfeccionamiento de su capacidad. Para apoyar este proceso, se introducirán nuevas mejoras en el sistema de evaluación de la actuación profesional del personal.

## **Gestión de riesgos**

En los últimos años el FIDA ha hecho progresos considerables en el establecimiento tanto de procedimientos y controles internos más estrictos como de procedimientos para la gestión de los riesgos financieros y operacionales, y de los riesgos que pueden afectar su reputación institucional. Entre las estructuras que contribuyen a reducir los riesgos vinculados con la incapacidad de lograr los resultados de desarrollo cabe mencionar la mejora de la calidad inicial, la reducción del tiempo efectivo en la presentación de informes sobre los logros de los proyectos, las evaluaciones de los resultados preparadas por la Oficina de Evaluación, el nuevo sistema institucional de planificación y gestión del desempeño, y el nuevo modelo operativo. Sin embargo, es inevitable que, por la función que desempeña en la búsqueda de innovaciones, el FIDA se vea

expuesto a riesgos, de manera que, en lugar de hacer hincapié en evitar esos riesgos, el Fondo deberá concentrarse en su determinación, evaluación y gestión. La integración de la gestión de riesgos en los procesos de planificación estratégica del FIDA mediante su sistema institucional de planificación y gestión del desempeño contribuirá al logro de este objetivo en el plano institucional, mientras que en los planes de gestión de las divisiones y en los COSOP basados en los resultados se abordarán los riesgos en los países. Estos últimos encierran especial importancia ya que ponen de relieve el hecho de que el FIDA actúa en un sector especialmente difícil con grupos a los que no resulta fácil llegar, que procura adoptar un enfoque innovador y que la ampliación de las experiencias adquiridas con sus proyectos depende de otros. Por lo tanto, el desempeño eficaz de sus actividades de desarrollo siempre estará expuesto a un cierto grado de fracaso, lo cual es una consecuencia inevitable de su papel en el sector del desarrollo.

## **Comunicaciones**

Para incrementar la eficacia institucional del Fondo, es necesario velar por la eficacia de las comunicaciones, tanto dentro de la institución como con las partes interesadas externas. A fin de lograr una mayor difusión del trabajo de equipo en toda la organización, debe haber una visión compartida acerca de la contribución que el personal y las dependencias han de aportar al logro de los objetivos institucionales, así como sobre su manera de contribuir a aumentar la eficiencia y eficacia del resto de los funcionarios y dependencias. El FIDA promoverá el desarrollo de esa comprensión común y reforzará la comunicación recíproca dentro de la organización, en particular con respecto a los progresos que se realicen tanto en la ejecución del Plan de Acción como en la incorporación de la gestión orientada a los resultados de desarrollo y en relación con otros cambios institucionales. La comunicación eficaz con

las partes exteriores al FIDA es fundamental para el establecimiento de asociaciones, el diálogo sobre políticas, el aprendizaje y el intercambio de conocimientos, así como para responder a las necesidades de la población rural pobre y de sus organizaciones. Con objeto de mejorar sus comunicaciones exteriores, el FIDA elaborará y difundirá una serie de productos de información accesibles en los que se describan sus objetivos institucionales, sus conclusiones acerca de enfoques innovadores y sostenibles de la reducción de la pobreza, y su experiencia en materia de diálogo sobre políticas y adopción de decisiones en los planos nacional, regional y mundial. El Fondo también velará por que en todas sus comunicaciones se apliquen normas de calidad básicas comunes.

