

DAR A LOS **CAMPESINOS POBRES** LA OPORTUNIDAD DE SALIR DE LA POBREZA



# El FIDA,

organismo especializado  
de las Naciones Unidas,  
fue creado en 1977 en atención  
a una resolución aprobada  
por la Conferencia Mundial  
de la Alimentación de 1974,  
que decía así:



“Debe establecerse  
inmediatamente  
un Fondo Internacional  
de Desarrollo Agrícola  
a fin de financiar proyectos  
de desarrollo agrícola,  
principalmente para  
la producción de alimentos  
en los países en desarrollo”.



- > El objetivo principal del FIDA es proporcionar financiación directa y movilizar recursos adicionales para programas que promuevan el adelanto económico de la población rural pobre, fundamentalmente aumentando la productividad de las actividades agrícolas y de otro tipo. El Fondo moviliza recursos y conocimientos a través de una coalición dinámica, integrada por la población rural pobre, gobiernos, instituciones financieras y de desarrollo, organizaciones no gubernamentales (ONG) y empresas privadas. En respuesta a las aspiraciones de los pobres de las zonas rurales, y con la participación activa de éstos, el Fondo trata de diseñar y ejecutar programas innovadores, de costo razonable y susceptibles de repetición que produzcan efectos sostenibles.
  
- > El FIDA pone la mayor parte de sus recursos a disposición de países de bajos ingresos en condiciones muy favorables, con un plazo de reembolso de 40 años, incluido un período de gracia de diez y con un cargo por servicios del 0,75% anual. Desde su creación, el FIDA ha financiado 603 proyectos y programas en 115 países y territorios, con un volumen total de compromisos de 7 700 millones de dólares de los Estados Unidos (USD), aproximadamente, en préstamos y donaciones. Los gobiernos beneficiarios y otras fuentes de financiación en los países receptores han aportado más de USD 7 600 millones y diversos cofinanciadores externos han facilitado otros USD 6 400 millones, de los cuales más de USD 1 100 millones provenían de donantes bilaterales, alrededor de USD 5 100 millones de donantes multilaterales y USD 30,2 millones de diversas ONG internacionales.
  
- > Puede ser miembro del Fondo cualquier Estado que sea miembro de las Naciones Unidas, de cualquiera de sus organismos especializados o del Organismo Internacional de Energía Atómica. La máxima autoridad decisoria del FIDA es el Consejo de Gobernadores, en el que 162 Estados Miembros están representados por un gobernador y un gobernador suplente. El Consejo se reúne una vez al año. La Junta Ejecutiva es responsable de la supervisión del funcionamiento general del FIDA y de la aprobación de los préstamos y donaciones. Está formada por 18 miembros y 18 miembros suplentes. El Presidente del Fondo, que es elegido por un mandato de cuatro años (renovable una vez), desempeña la función de primer oficial ejecutivo y preside la Junta Ejecutiva. El actual Presidente del FIDA es el Sr. Lennart Båge, que está cumpliendo su primer mandato de cuatro años.

# Índice

<b>Prefacio</b> .....	6
<b>Compromiso del FIDA de reducir la pobreza</b> .....	10
Compromiso financiero del Fondo .....	12
<b>Mantenimiento del enfoque adecuado</b> .....	14
<i>El Informe sobre la pobreza rural en el año 2001</i> .....	16
Evaluaciones regionales de la pobreza y estrategias conexas .....	18
Grupos-objetivo prioritarios .....	20
Mejora del impacto y de su evaluación .....	21
<b>Abrir a los pobres la vía de la prosperidad</b> .....	22
<b>Programa para el año 2001</b> .....	30
Actividades del FIDA en 2001 .....	40
La cartera de proyectos y las tendencias de los préstamos .....	42
Niveles de préstamo por regiones y a países prioritarios .....	43
Distribución de los préstamos según las condiciones en que se otorgan .....	46
Desembolsos .....	48
Cofinanciación de los proyectos del FIDA .....	49
Número de proyectos y programas efectivos por países y regiones, 2001 .....	52
Resumen de los proyectos y programas de 2001 .....	54
Resumen de las donaciones de 2001 .....	70
<b>Aspectos institucionales</b> .....	72
Organigrama 2001 .....	74
Composición y representación .....	75
Lista de Gobernadores y Gobernadores suplentes de los Estados Miembros del FIDA .....	76
Lista de los Directores Ejecutivos .....	83
<b>Estados financieros</b> .....	85

## Cuadros

1. Asignaciones de recursos en 2001 .....	13
2. Panorama general del FIDA, 1978-2001 .....	40
3. Resumen de las donaciones en relación con el Programa Ordinario y el Programa Especial para África, 1978-2001 .....	42
4. Préstamos del FIDA para proyectos, en el marco del Programa Ordinario y del Programa Especial para África, por regiones, 1978-2001 .....	44
5. Resumen de los préstamos del FIDA para proyectos en países prioritarios, en el marco del Programa Ordinario y del Programa Especial para África, 1978-2001 .....	45
6. Resumen de los préstamos del FIDA, en el marco del Programa Ordinario, por condiciones en que se han concedido, 1978-2001 .....	46
7. Resumen de los préstamos del FIDA, en el marco del Programa Ordinario, por regiones y condiciones en que se han concedido, 1978-2001 .....	47
8. Desembolsos anuales, por regiones, de préstamos en el marco del Programa Ordinario, 1979-2001 .....	48
9. Desembolsos de préstamos por regiones y condiciones en que se han concedido, en el marco del Programa Ordinario, 1979-2001 .....	48
10. Cofinanciación de los proyectos del FIDA en el marco del Programa Ordinario y del Programa Especial para África, 1978-2001 .....	49
11. Instituciones cooperantes del FIDA a las que se ha confiado la administración de préstamos y la supervisión de proyectos, Programa Ordinario y Programa Especial para África .....	53

## Gráficos

1. Proyectos y programas aprobados en 2001: beneficiarios directos.....	20
2. Distribución por regiones de los préstamos, 2001 .....	43
3. Préstamos a países prioritarios, 1990-2001 .....	45
4. Préstamos del FIDA según las condiciones en que se otorgan, 2001 .....	46
5. Cofinanciación de los proyectos iniciados por el FIDA en el marco del Programa Ordinario y del Programa Especial para África, 1978-2001 .....	50
6. Cofinanciación por donantes multilaterales de proyectos iniciados por el FIDA en el marco del Programa Ordinario y del Programa Especial para África, 1978-2001 .....	51
7. Cofinanciación (bilateral) por Estados Miembros donantes de proyectos iniciados por el FIDA en el marco del Programa Ordinario y del Programa Especial para África, 1978-2001 .....	51

## Recuadros

1. Mayor acceso de los pobres a los recursos productivos básicos: el Proyecto de Mejoramiento del Cultivo de Tierras Inundables en Maghama, en la República Islámica de Mauritania .....	24
2. Diálogo sobre políticas y asociaciones estratégicas: el Organismo de Desarrollo de las Zonas Montañosas de Albania .....	26
3. Fomento de la capacidad y de las coaliciones entre los pobres: experiencia del FIDA en el Programa de Desarrollo Integrado Participativo en las Zonas de Secano en el Período Posterior a la Crisis en Indonesia .....	27
4. Vínculos de mercado en África oriental y meridional .....	28
5. Función catalizadora del FIDA en situaciones de conflicto en América Latina y el Caribe .....	29
6. Evaluación de la capacidad del FIDA como promotor de innovaciones que puedan repetirse .....	33

# Prefacio

El compromiso que los dirigentes de todo el mundo manifestaron en la Cumbre del Milenio de reducir a la mitad para el año 2015 la proporción de personas que viven con menos de un dólar de los Estados Unidos al día ha creado un nuevo contexto para el FIDA, institución que se ha centrado siempre en la erradicación de la pobreza. Este nuevo contexto brinda al FIDA nuevas oportunidades para luchar contra la pobreza. Quienes trabajamos en el FIDA estamos resueltos a aprovechar al máximo esas oportunidades y teniendo presente este objetivo me complace presentar el primer *Informe Anual* de mi presidencia.

El hecho de que 1 200 millones de personas se vean obligadas a subsistir con menos de un dólar al día, en condiciones degradantes y a menudo brutales, es quizá el desafío más importante al que se enfrentará la humanidad en los años venideros. Tres cuartas partes de los pobres, o sea, unos 900 millones de hombres y mujeres, viven en zonas rurales y dependen de la agricultura y de la artesanía, el comercio y los servicios conexos para ganarse la vida. A fin de alcanzar el objetivo de la Cumbre del Milenio en relación con la pobreza, es esencial crear las condiciones que permitan a los pobres, especialmente a los de las zonas rurales, aumentar su productividad y sus ingresos y dejar atrás la pobreza. Éste es el motivo de que la declaración sobre la misión del FIDA que hemos adoptado recientemente se titule *Dar a los campesinos pobres la oportunidad de salir de la pobreza*. Con tal fin, los tres objetivos estratégicos fundamentales del FIDA son reforzar la capacidad de los campesinos pobres y sus organizaciones, fomentar un acceso más equitativo a los recursos naturales productivos y la tecnología y aumentar el acceso a los servicios financieros y los mercados. Estos objetivos son los elementos básicos del *Marco Estratégico del FIDA para 2002-2006*.

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

El Fondo pretende realizar su misión y sus objetivos actuando como catalizador de las prácticas más eficaces y utilizando éstas al mismo tiempo para influir en la orientación y el tenor de los esfuerzos nacionales e internacionales de reducción de la pobreza. Colocando a los campesinos pobres en el centro de esos esfuerzos –incrementando la capacidad colectiva de los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y las instituciones de desarrollo– será posible maximizar los efectos directos de nuestros proyectos y programas y reforzar el impacto de nuestras actividades. Para hacer del FIDA un catalizador más eficaz, debemos no sólo llevar a cabo programas que ayuden a superar la pobreza directamente, sino también aprovechar la experiencia así obtenida para promover cambios más amplios en favor de los pobres. Si bien los proyectos son esenciales a fin de encontrar y validar actividades de lucha contra la pobreza, para lograr una reducción sostenible de la pobreza es preciso utilizar las enseñanzas extraídas con vistas a introducir cambios sistémicos. En consecuencia, gran parte de la labor realizada durante este año se ha dirigido, por una parte, a mejorar los resultados y aumentar el impacto y, por otra, a sintetizar los conocimientos y divulgarlos, a fin de influir en las políticas, respaldar la creación de asociaciones y contribuir a establecer marcos institucionales y de políticas favorables a los pobres.

Con respecto a los resultados y a la demostración de cómo, por qué y en qué medida contribuyen nuestras actividades a la reducción de la pobreza rural, en 2001 se elaboró un marco metodológico para la evaluación del impacto. Este marco se ha preparado con la finalidad de establecer vínculos con los objetivos de desarrollo del Milenio y reflejar una armonización de los criterios de evaluación empleados por los bancos multilaterales de desarrollo.

En la esfera de la gestión y divulgación de los conocimientos, en febrero de 2001 el FIDA publicó el *Informe sobre la pobreza rural en el año 2001: el desafío consistente en acabar con la pobreza rural*. El informe, que se ha presentado en numerosos seminarios y reuniones en todo el mundo, ha recibido una acogida muy favorable y tanto los profesionales del desarrollo como el público en general han reconocido que se trata de un análisis fidedigno de la situación actual. Sus conclusiones y recomendaciones se elaboraron en mayor medida en las evaluaciones regionales de la pobreza preparadas por las cinco divisiones regionales del Departamento de Administración de Programas del FIDA. Cada uno de estos estudios proporciona una visión general de las principales características y las causas fundamentales de la pobreza rural en las diversas regiones y señala las oportunidades para superarla.



Con respecto al objetivo de influir en las políticas y respaldar la creación de asociaciones, durante el último año el FIDA ha adoptado una línea cada vez más activa a nivel internacional, nacional y local. Por ejemplo, se han celebrado conversaciones con el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) acerca de la colaboración con vistas a promover de manera más enérgica el desarrollo rural y la agricultura. Además, se ha intensificado la cooperación con nuestros organismos hermanos en Roma, la FAO y el PMA, como demuestran la publicación *Trabajo en colaboración* y la preparación de un enfoque conjunto en relación con la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que se celebrará en México en marzo de 2002. Los tres organismos patrocinarán un debate durante la conferencia sobre el tema: "Reducir la pobreza y el hambre: la función de la agricultura, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural".


En el plano nacional, el Fondo trata de lograr que los expertos en la pobreza, en el contexto del desarrollo rural y la agricultura, participen plenamente en la preparación de estrategias de reducción de la pobreza y que los conocimientos acumulados por el FIDA se aprovechen en los procesos pertinentes y se difundan entre todos los interesados directos. En el plano local, el FIDA está comprometido en reforzar un estilo de gestión pública que atienda a las cuestiones relacionadas con la pobreza y esté abierta a la colaboración con instituciones favorables a los pobres y con organizaciones de la sociedad civil. El objetivo primordial del Fondo en este ámbito es fomentar la capacidad de las organizaciones de los pobres y el establecimiento de coaliciones entre ellas en cuanto elemento fundamental con objeto de darles la oportunidad de salir de la pobreza.

Esta línea dinámica entraña mayores demandas sobre el Fondo, que están abordándose por medio de su Programa de Cambio Estratégico. Establecido con vistas a permitirnos hacer realidad nuestra visión de futuro y alcanzar la meta de reducir la pobreza rural con mayor eficacia, el programa servirá para examinar los sistemas internos, los procedimientos, las estructuras y los recursos humanos y para mejorar la capacidad del personal, en particular en lo relativo a la gestión, la formulación de políticas y la comunicación.



Esta intensificación de la eficacia del FIDA está tratando de lograrse en un contexto caracterizado por una permanente escasez de recursos. Los limitados medios humanos y financieros de la organización están siendo aprovechados al máximo para hacer posible la realización de actividades de gestión de los conocimientos y de diálogo sobre políticas, introducidas con objeto de complementar el programa ordinario de préstamos y conseguir así optimizar su efecto catalizador. Como parte del esfuerzo por estabilizar los fondos de que dispone el FIDA y sacarles el máximo partido posible, se ha elaborado una nueva política de inversiones cuya aplicación ha comenzado durante este año.

Aunque el compromiso de luchar contra la pobreza ha aumentado, el nivel de los préstamos con destino al sector rural y la agricultura ha disminuido considerablemente durante los últimos 10 ó 15 años. No obstante, todo indica que es en esos sectores donde hay una mayor necesidad de reducir la pobreza. Es un hecho ampliamente reconocido que para alcanzar el objetivo de la Cumbre del Milenio en relación con la pobreza se precisarán cuantiosos recursos adicionales. El FIDA, con programas de lucha contra la pobreza en 114 países de África, Asia y América Latina, podría representar un medio eficaz de hacer llegar apoyo adicional a los millones de pobres que luchan por superar la privación crónica y alcanzar vidas dignas.



LENNART BÅGE  
Presidente del FIDA



## Compromiso del FIDA de reducir la pobreza

Unos 1 200 millones de personas viven en condiciones de pobreza extrema, subsistiendo con menos de un dólar de los Estados Unidos al día. De ellas, tres cuartas partes viven y trabajan en zonas rurales. Ser pobre significa llevar una vida sujeta a la vulnerabilidad e incluso a la discapacidad o a una muerte prematura a causa de las catástrofes naturales, el hambre, la enfermedad y las desigualdades políticas, sociales y económicas. En su condición de víctimas, los pobres son más objetos que sujetos. En cambio, el desarrollo auténtico y sostenible deriva en última instancia de un compromiso en favor de las aptitudes y el potencial de las personas. El elemento central de este compromiso lo constituye el reconocimiento de que la esencia del ser humano es tener la oportunidad de utilizar los propios conocimientos, talento y aptitudes para el logro pacífico del crecimiento y la mejora del sustento propio y de la familia y la comunidad. La lucha contra la pobreza es simplemente una lucha por la humanidad.



En sus constantes esfuerzos por primar el impacto y la consecución de resultados sostenibles, el FIDA ha emprendido una serie de actividades que han culminado a finales de 2001 en la formulación de un nuevo *Marco Estratégico del Fondo para el período 2002-2006*. Se basa en los objetivos de desarrollo del Milenio y en particular en la meta de reducir a la mitad para el año 2015 la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar diario. El marco presenta asimismo un cierto grado de continuidad, ya que aprovecha el anterior *Marco Estratégico para el período 1997-2001*, las evaluaciones regionales de la pobreza, el *Informe sobre la pobreza rural en el año 2001* y el Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA (2000-2002).

Tomando como punto de partida la nueva declaración sobre su misión, es decir, *Dar a los campesinos pobres la oportunidad de salir de la pobreza* –con arreglo a la percepción que de ella tienen los propios pobres–, el Fondo seguirá promoviendo el desarrollo social, la igualdad entre los sexos, la generación de ingresos, la mejora de la situación nutricional, la sostenibilidad ambiental y la buena gestión de los asuntos públicos. “El FIDA concentrará sus proyectos y programas, sus actividades de promoción y el diálogo sobre políticas en tres objetivos estratégicos: i) reforzar la capacidad de los campesinos pobres y sus organizaciones; ii) fomentar un acceso más equitativo a los recursos naturales productivos y la tecnología; y iii) aumentar el acceso a los servicios financieros y los mercados”. “En concreto, esto entraña: crear y reforzar las organizaciones de los pobres para hacer frente a las cuestiones que ellos consideran fundamentales; aumentar el acceso al conocimiento para que los pobres puedan aprovechar las oportunidades y superar los obstáculos; ampliar la influencia que los pobres ejercen en las políticas e instituciones públicas; y mejorar su poder de negociación en el mercado. Todas las decisiones estratégicas del FIDA (reflejadas en las estrategias regionales, nacionales y temáticas; en las actividades de préstamo y donación; en la participación en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, en el diálogo sobre políticas y en la elección de los asociados en el desarrollo) se tomarán teniendo presentes esos principios”.<sup>1</sup>

La Cumbre del Milenio ha proporcionado a la comunidad internacional una meta clara respecto de la reducción de la pobreza. Con ello, se ha creado un nuevo contexto para el FIDA y sus asociados y se han generado nuevas oportunidades en relación con las cuales el FIDA debe asumir un papel directo y, no menos importante, una función catalizadora. El desafío al que deberá enfrentarse el FIDA consiste en crear junto con sus asociados las condiciones que permitan a los pobres alcanzar una vida libre de privación y vulnerabilidad.

### Compromiso financiero del Fondo

En el 71º período de sesiones de la Junta Ejecutiva se aprobó el **Programa de Labores para 2001** por la cuantía de USD 393,7 millones (DEG 307,0 millones) como se indica en el cuadro 1, en el entendimiento de que dicho Programa se revisaría durante el año con vistas a ampliarlo si entonces hubiera suficientes recursos.

En efecto, el Programa de Labores se amplió durante 2001 y, al finalizar el año, la cuantía del mismo ascendía a un total de USD 433,9 millones (DEG 341,1 millones), que comprendían un programa de préstamos aprobado por un monto de USD 403,1 millones (DEG 316,8 millones) y un programa de donaciones de asistencia técnica de USD 30,8 millones (DEG 24,3 millones).

La **Quinta Reposición de los Recursos del FIDA** se hizo efectiva el 7 de septiembre de 2001, al haberse recibido instrumentos de contribución de los Estados Miembros por un monto equivalente al 50% de la suma total prometida hasta esa fecha, esto es, USD 435,7 millones. Desde entonces se han recibido nuevas promesas, con lo que el monto total de la reposición ascendía a USD 451,4 millones al final de 2001. Este total

<sup>1</sup> *Marco Estratégico del FIDA 2002-2006*

> **Cuadro 1**  
**Asignaciones de recursos en 2001**

Programa de labores aprobado para 2001	2000 (millones de DEG, a razón de DEG 1/USD 1,39647)	2000 (millones de USD)	Aumento (disminución) real (millones de USD)	Cantidad propuesta para 2001 (millones de DEG, a razón de DEG 1/USD 1,28231)	Cantidad propuesta para 2001 (millones de USD)
Programa de préstamos	319,4	446,0	(80,9)	284,7	365,1
Programa de donaciones	25,9	36,2	(7,3)	22,3	28,6
Total	345,3	482,2	(88,2)	307,0	393,7

Programa de donaciones de asistencia técnica aprobado para 2001	2000		2001	
	Cantidad aprobada (millones de USD)	Porcentaje del programa general de donaciones	Cantidad propuesta (millones de USD)	Porcentaje del programa general de donaciones
Investigación agrícola	8,51	23,51	5,44	19,03
Otras investigaciones, capacitación y otros conceptos	12,34	34,09	9,04	30,96
Ejecución acelerada de proyectos y demás apoyo a la ejecución de proyectos	1,50	4,14	1,50	5,88
Fondo para la Elaboración de Proyectos	9,15	25,28	8,83	30,88
Programa Ampliado de Cooperación FIDA/ONG	2,55	7,04	1,63	5,70
Evaluación ambiental	0,40	1,10	0,40	1,40
Servicio de Operaciones Especiales	1,75	4,84	1,75	6,15
Total	36,20	100,00	28,59	100,00

consiste en USD 350,5 millones de los Miembros pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (Lista A), incluida una contribución especial equivalente a USD 15,5 millones para el Programa Conjunto con el Fondo Belga de Supervivencia (PC.FBS); USD 45,1 millones de los Miembros pertenecientes a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) (Lista B), y USD 55,7 millones de los demás Miembros, esto es, países en desarrollo receptores (Lista C).

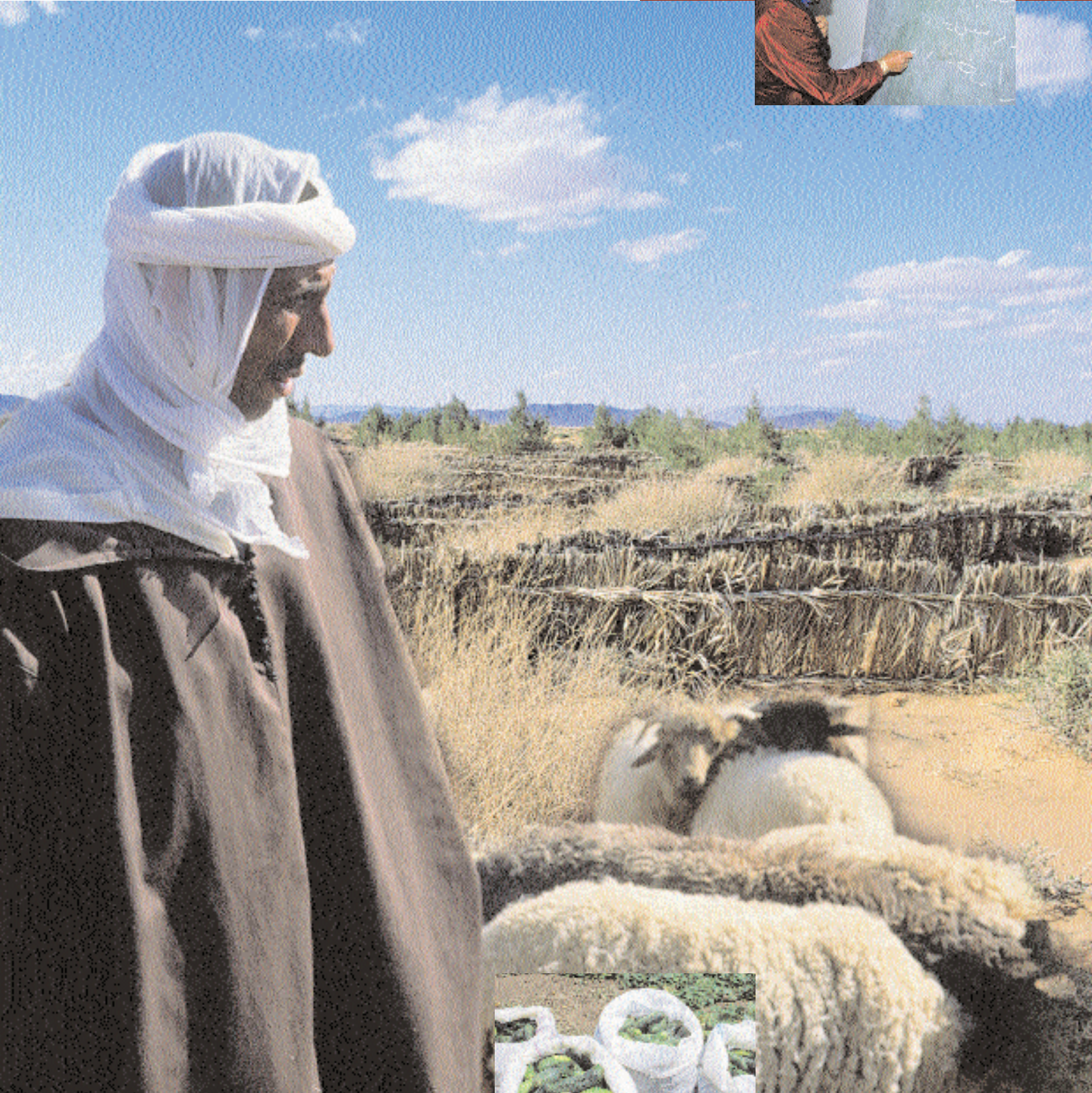
Los fondos suplementarios para consultores sirven para financiar los servicios de expertos que necesita el FIDA para el diseño, la ejecución y la evaluación de sus proyectos y programas. También sostienen actividades tales como la evaluación de políticas, estudios de inversión y actividades de fomento de la capacidad local. En 2001 Dinamarca aportó USD 492 440, los Países Bajos USD 405 000 y el Reino Unido USD 500 000.

Los fondos fiduciarios programáticos sirven para financiar actividades con un enfoque temático o bien para cofinanciar componentes de proyectos y programas del FIDA. Este año Italia proporcionó USD 2,7 millones, Irlanda USD 1,1 millones, el Japón USD 500 000, Portugal USD 178 000 y Suiza USD 170 000. Durante el año 2001 estos fondos han financiado, o contribuido a financiar, diversas actividades centradas en cuatro temas principales: el análisis y el diálogo sobre políticas, la evaluación del impacto, la gestión de los conocimientos y el fomento de asociaciones estratégicas.

El FIDA y la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME). El Fondo se ha comprometido a reducir la deuda de 24 países, por un valor actual neto de USD 176 millones en total, aproximadamente. En el supuesto de que se cumplan pronto las condiciones previstas para llegar al punto de terminación y que se conceda una exención del servicio de la deuda del 100% hasta que se alcancen los objetivos fijados, este compromiso asciende a USD 266 millones distribuidos a lo largo de un período que va de dos a 30 años, según el país; el nivel máximo se alcanzará entre 2003 y 2007. En virtud de sendas decisiones dignas de encomio, el Gobierno de los Países Bajos ha aportado una contribución complementaria al Fondo Fiduciario del FIDA para la Iniciativa equivalente a cerca de USD 15 millones y el Gobierno de Alemania ha destinado el equivalente de unos USD 7 millones de sus contribuciones al fondo fiduciario de la Iniciativa para la reducción de la deuda administrado por el Banco Mundial para liquidar deuda pagadera al FIDA, cantidad que deberá desembolsarse durante un período de tres años.

## Mantenimiento del enfoque adecuado

Durante el año 2001 el Fondo se ha concentrado en su visión de futuro, su misión y sus valores de tres maneras concretas. En primer lugar, ha seguido profundizando en su comprensión de la estructura, las causas y los procesos del empobrecimiento de las zonas rurales, mediante informes, exámenes y seminarios, y ha publicado los resultados en forma impresa o en su sitio en Internet. En segundo lugar, ha utilizado estos informes y análisis para configurar sus estrategias regionales y el diseño de sus proyectos. En tercer lugar, ha seguido preparando medidas para evaluar su impacto positivo, puesto que en último término eso es lo único que cuenta.



### **El Informe sobre la pobreza rural en el año 2001**

La publicación más destacada del FIDA durante el año fue el *Informe sobre la pobreza rural en el año 2001: el desafío consistente en acabar con la pobreza rural*. El informe, que ha sido bien recibido por los profesionales del desarrollo y por el público en general, fue presentado el 5 de febrero en Nueva York por el Sr. Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas. Sus análisis, argumentos y recomendaciones parten de dos premisas: la pobreza no es natural ni inevitable y el alcance actual de la pobreza masiva (más de 1 200 millones de seres humanos viven en la pobreza absoluta y están condenados a unas vidas breves lastradas por la malnutrición, la mala salud y el analfabetismo) ya no resulta aceptable ni desde un punto de vista moral ni desde la perspectiva del pragmatismo político. En el informe se sostiene que no se debe considerar a los pobres, en especial las mujeres, una carga para la sociedad, sino que debe reconocerse de manera clara y justa que se trata de microempresarios a menudo eficaces, que trabajan duramente como pequeños agricultores, pastores, pescadores en régimen artesanal o pequeños comerciantes y artesanos. El apoyo al desarrollo puede facilitar una contribución de los pobres a la producción y al comercio todavía más significativa que la actual, que a su vez favorecería no sólo una tasa de crecimiento económico más alta y sostenible sino también una mayor cohesión social.

En el informe se observa que, si bien alrededor de tres cuartas partes de la población mundial pobre viven en zonas rurales, la proporción de la asistencia oficial para el desarrollo destinada a la agricultura ha descendido de alrededor del 20% a finales de los años ochenta a un 12% en la actualidad. Sin embargo, se ha demostrado que la producción y el rendimiento de los cultivos alimentarios básicos tienen una importante repercusión en la evolución de la pobreza. Durante los años setenta y la mayor parte de los ochenta, los rendimientos de los cultivos alimentarios básicos registraron un fuerte aumento y la pobreza se redujo rápidamente. Durante los años noventa, por el contrario, el aumento de los rendimientos se ralentizó al igual que el ritmo de reducción de la pobreza. Una importante causa fue la merma de la financiación destinada a la investigación y la extensión agrícolas.

Además, según se afirma en el informe, para eliminar la pobreza es preciso trabajar directamente con la población pobre para superar los obstáculos que la tienen atrapada. Un aumento de la producción de esas personas tendrá mucha mayor repercusión en la pobreza que un aumento comparable de los ingresos de otros grupos más acomodados. En pocas palabras, el crecimiento tiene que favorecer a los pobres. Esto significa que hay que darles más poder poniendo fin a su tradicional marginación. Para lograr ese cambio es fundamental el acceso a los servicios económicos y a la sanidad y la educación primarias, así como la organización de la población pobre, especialmente a nivel comunitario, para que pueda expresar sus opiniones e intereses y ejercer mayor influencia en las decisiones sobre cómo asignar los recursos locales.

Sin embargo, una mayor capacidad de acción no servirá para mucho si los pobres carecen de medios materiales para aumentar la producción y los ingresos. El informe se ocupa de cuatro factores centrales (los activos, la tecnología, los mercados y las instituciones) y examina políticas y estrategias que podrían reforzar la posición de los pobres.

En cuanto a los activos, los recursos fundamentales son la tierra y el agua. El informe indica la necesidad de llevar a cabo una reforma agraria aplicando enfoques basados en la colaboración y, a veces, en el mercado. La necesidad de disponer de agua se está convirtiendo en un motivo de tensión entre grupos y también entre naciones. Es preciso movilizar más recursos y nuevas tecnologías, y conseguir la participación directa de los usuarios, para hallar soluciones más equitativas y sostenibles a las complejas cuestiones del aprovechamiento del agua y los derechos sobre esos recursos.



En segundo lugar, el capital humano y la capacidad de trabajo son algunos de los activos más necesarios de los pobres. El aumento de su capacidad de adquirir conocimientos, aptitudes y tecnología moderna tiene una importante repercusión en su productividad y, lo que es igualmente importante, en su dignidad humana. En la actualidad, los pequeños agricultores de muchas partes del mundo consiguen niveles de productividad que son tan sólo alrededor de un tercio del rendimiento potencial en condiciones óptimas. La innovación tecnológica es muy a menudo irrelevante o inaccesible para los pobres. Además, las deficiencias de los servicios de extensión, la falta de suministro de semillas, fertilizantes y servicios financieros rurales y la insuficiencia de los mercados para vender sus productos limitan tanto las posibilidades de los pobres para acceder a una tecnología mejor como sus incentivos en ese sentido. De manera análoga, la investigación suele desatender las necesidades de los pobres, ya se trate de cultivos y animales o de medicamentos.

En tercer lugar, los mercados tienen un papel cada vez mayor en los sistemas de subsistencia de la población pobre. Si los productores rurales pudieran organizarse y conseguir acceso a información actualizada sobre el mercado y disponer de mejores caminos rurales para reducir los costos de transacción, el mercado sería un poderoso aliado en los esfuerzos por acabar con la pobreza.

En cuarto lugar, las instituciones (en el sentido tanto de organizaciones como de normas) actúan como mediadoras entre las demandas encontradas de diferentes grupos sociales. La cuestión es cómo permitir que los pobres desempeñen una función más importante en las instituciones oficiales y extraoficiales que afectan a sus vidas. Nuevos enfoques institucionales basados en la descentralización y la administración local y en el desarrollo de sistemas financieros para la población rural pobre ofrecen una gran diversidad de instrumentos para la erradicación de la pobreza. Los sistemas financieros posibles van desde la microfinanciación y los bancos rurales hasta los bancos comerciales y de desarrollo agrícola reformados. La participación de los pobres en las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones de la sociedad civil a menudo también es vital para sus intereses.

Por último, el informe sugiere que, si bien las asociaciones entre organismos de desarrollo internacionales y nacionales son necesarias y valiosas, la única que realmente cuenta es la asociación con la población pobre. Es realmente su optimismo y motivación y su capacidad de integrar las aportaciones de los conocimientos y experiencias locales y las innovaciones exógenas lo que determina el éxito o el fracaso de la erradicación de la pobreza.



## Evaluaciones regionales de la pobreza y estrategias conexas

Como complemento del *Informe sobre la pobreza rural en el año 2001*, durante el año el FIDA ha producido evaluaciones regionales de la pobreza que explican en detalle la estructura, las causas y las características de la pobreza en cada una de las divisiones geográficas del Fondo. Los análisis y conclusiones del informe y las evaluaciones regionales se han utilizado para preparar estrategias regionales, que orientan las decisiones operativas del Fondo con vistas a reducir la pobreza y se plasman en el programa de labores anual de la organización.

Las estrategias reflejan tanto las características estructurales comunes de la pobreza en las distintas regiones como sus variaciones según las zonas. Entre los temas estratégicos comunes figuran la incorporación a las actividades de una perspectiva de género y la emancipación de la mujer; el aumento del acceso de los pobres a los recursos productivos primarios como la tierra, el agua y los bosques; el fomento de la capacidad de las organizaciones de base; la ordenación participativa de los recursos naturales; los sistemas sostenibles de financiación rural; y la descentralización.

La estrategia para **África occidental y central** (África I) pretende alcanzar cuatro objetivos interrelacionados que se potencian mutuamente: reforzar la capacidad de la población rural pobre y de sus organizaciones y lograr que las políticas e instituciones de desarrollo rural estén más orientadas en favor de los pobres; elevar la productividad agrícola y de los recursos naturales y mejorar el acceso a la tecnología; aumentar los ingresos rurales mediante un mayor acceso al capital financiero y a los mercados; y reducir la vulnerabilidad a los fenómenos que constituyen una amenaza significativa para los medios de vida de los campesinos. Para apoyar los adelantos técnicos con el fin de cumplir esos objetivos hay que hacer hincapié en un desarrollo agrícola sostenible, con especial referencia a las necesidades de las mujeres y los jóvenes; unos servicios financieros rurales para las poblaciones aisladas que no tenían antes acceso a la financiación pero que pueden integrarse en el sector financiero nacional; el fomento de la capacidad para apoyar el desarrollo local; y el establecimiento de infraestructuras básicas. De una población empobrecida total de 120 millones de personas, el 75%, o sea 90 millones, vive en zonas rurales.

La estrategia para **África oriental y meridional** (África II) pone de relieve los vínculos efectivos y equitativos entre los agricultores y los mercados; los sistemas financieros sostenibles para la población rural pobre; un mayor acceso de la población rural pobre a los recursos de tierras y aguas; y la promoción de sistemas de información y tecnología rural. La división ha preparado una estrategia para mitigar el impacto social y económico del VIH/SIDA entre los beneficiarios del FIDA en la región. Los aspectos fundamentales son los siguientes: programas integrados de educación, atención y apoyo para combatir el VIH/SIDA en el lugar de trabajo; intervenciones adaptadas que fomenten los medios de vida, la seguridad alimentaria y la nutrición; y sistemas de seguridad socioeconómica. La región consta de 21 países con una población total de unos 350 millones de habitantes. En la mayoría de los países, entre un 40% y un 50% de la población vive por debajo del umbral de la pobreza. Alrededor de 260 millones (el 74%) viven en zonas rurales, más de la mitad en situación de pobreza extrema. En los países sobre los que se dispone de datos relativos a la pobreza expresados en dólares, casi la mitad de la población tiene una renta per cápita inferior a USD 1 al día. La proporción es mayor en Zambia (85%), Madagascar (72%) y Uganda (69%), mientras que en Sudáfrica no llega al 25%.



La estrategia para Asia y el Pacífico consiste en combatir los procesos sociales, económicos y políticos de marginación que dan origen a la pobreza. La experiencia sobre el terreno muestra que, desde el punto de vista geográfico, en Asia la pobreza se concentra en las zonas altas y las montañas, en determinadas zonas costeras y en las llanuras semiáridas. Desde el punto de vista social, afecta sobre todo a las mujeres, los pueblos indígenas, los trabajadores sin tierras y los agricultores marginales. La estrategia procura reforzar la capacidad de resistencia de las familias rurales pobres a las crisis económicas externas facilitándoles el acceso a medios de producción, incluida la tierra, y a recursos de propiedad colectiva, como los bosques y el agua. En este marco, hace hincapié en lo siguiente: el diálogo sobre políticas y sus repercusiones; el fortalecimiento de las instituciones de base; el fomento del papel de la mujer como instrumento del cambio; la combinación de conocimientos autóctonos y tecnología moderna; los sistemas agrícolas y forestales regenerativos; y la financiación rural de actividades agrícolas y de otro tipo. Alrededor de 800 millones de personas de la región viven con menos de un dólar diario y de ellas un 90% se encuentra en zonas rurales.

El objetivo del FIDA en América Latina y el Caribe es la erradicación de la pobreza rural. La estrategia regional del Fondo se basa en tres elementos: i) las características singulares de la pobreza rural; ii) los resultados económicos insatisfactorios y las situaciones de emergencia en varios países; y iii) la experiencia del FIDA. La pobreza rural y la desigualdad siguen siendo importantes problemas en la región. Los campesinos pobres se encuentran por lo general en circunstancias más difíciles que la población urbana, ya que alrededor del 64% de la población rural vive por debajo del umbral de la pobreza. En 1999 había más de 77 millones de pobres que vivían en zonas rurales. Comparando los datos con las cifras correspondientes a 1980, se observa un aumento del porcentaje general de la población rural pobre del 59,9% en 1980 al 63,7% en 1999. Esta situación se ha visto agravada por los niveles de desigualdad, que figuran entre los más altos del mundo. Los elementos básicos de la estrategia del FIDA son los siguientes: la potenciación de la capacidad de acción de la población rural pobre, el aprovechamiento de las oportunidades del mercado, la participación en un diálogo sobre políticas, las alianzas y la promoción de procesos de aprendizaje e innovación a nivel regional e interregional. Otros dos temas de carácter general son las cuestiones de género y la ordenación sostenible de los recursos naturales.

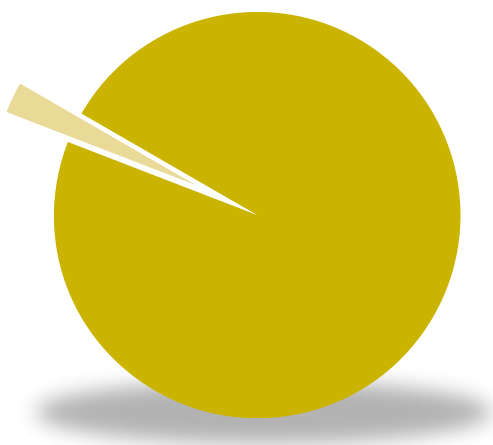
La estrategia para el Cercano Oriente y África del Norte abarca los países prestatarios del Fondo en África del Norte y el Oriente Medio y otros Estados Miembros más recientes (países de Europa central y oriental y los Estados de reciente independencia de la antigua Unión Soviética). En el primer grupo, la estrategia durante el año ha hecho hincapié en la ordenación participativa de los recursos naturales, la incorporación de una perspectiva de género, la introducción de mejores tecnologías para tierras secas, la descentralización, la administración después de los conflictos y el intercambio de conocimientos mediante el establecimiento de redes. En el segundo grupo, integrado por las denominadas economías 'en transición', se ha subrayado el desarrollo institucional con una orientación de mercado, la privatización de los servicios financieros rurales y los servicios agrícolas y la rehabilitación de la infraestructura.



## Grupos-objetivo prioritarios

Los beneficiarios prioritarios del Fondo siguen siendo las personas crónicamente muy pobres de las zonas rurales del mundo. Estas personas padecen una pobreza extrema, estructural y a largo plazo como resultado de las relaciones sociales, económicas y políticas imperantes y a menudo quedan al margen de la asistencia ordinaria para el desarrollo. Con frecuencia pertenecen a minorías étnicas, están excluidas o insuficientemente representadas en las instituciones encargadas de la asignación y gestión de los recursos, viven en una situación de inestabilidad política, dependen de unos medios de subsistencia restringidos, ecológicamente frágiles o remotos, y carecen de la infraestructura y de los servicios más elementales.

> **GRÁFICO 1**  
Proyectos y programas aprobados en 2001: beneficiarios directos <sup>a</sup>



<sup>a</sup> Sobre la base de los datos proporcionados en los informes de evaluación ex ante de proyectos. Cuando se indica el número de hogares en vez del número de personas, este último se calcula a razón de una media de cinco personas por familia.

- 15,8 millones de personas  
24 proyectos iniciados (diseñados y preparados) por el FIDA
- 400 000 personas  
Un proyecto iniciado por el Banco Asiático de Desarrollo con la cofinanciación del FIDA

*Los 'beneficiarios directos' son las familias u hogares en los que por lo menos un miembro participa en una o más actividades del proyecto, por ejemplo, crédito, insumos, capacitación, mejoramiento de tierras o apoyo a las microempresas.*

*Por 'beneficiarios indirectos' se entiende un grupo mucho más amplio que logrará acceso a servicios nuevos o mejorados de resultados de las actividades del proyecto. Éstos van desde la infraestructura rural y local (principalmente caminos y abastecimiento de agua) hasta el mejoramiento de pastizales y tierras comunales, servicios financieros rurales, fortalecimiento de los servicios de extensión u otros sistemas de transferencia de tecnología, centros de salud y de enseñanza, mejores sistemas comerciales y apoyo a la organización y las iniciativas de la comunidad.*

*Según las estadísticas de proyectos anteriores relativas a la participación de la mujer, por término medio alrededor del 40% de los beneficiarios de proyectos del FIDA son mujeres cabezas de familia o mujeres cuyos ingresos representan una proporción importante de los ingresos familiares.*

El FIDA atribuye especial importancia a beneficiar directamente a las campesinas pobres. Las mujeres suelen ser las más afectadas por la pobreza, incluso en situaciones en que la miseria es general. En muchas zonas son las principales productoras y casi siempre las que se ocupan de la seguridad alimentaria del hogar. Quizá lo más notable sea que, independientemente de otras diferencias culturales y posiblemente debido a sus responsabilidades en lo que respecta a la reproducción física y social en el hogar, las mujeres suelen ser, por lo general, los principales motores del cambio. Normalmente son las mujeres, y no los hombres, por ejemplo, las que establecen de manera regular aunque oficiosos sistemas de intercambio de información, grupos de ahorro y crédito y sistemas de distribución del trabajo y el cuidado de la familia. Al diseñar los proyectos, la estrategia actual del FIDA en cuestiones de género tiene nueve objetivos básicos: aumentar la disponibilidad y calidad de los datos y análisis de género; proteger y fomentar el acceso de la mujer a la tierra y otros recursos naturales; afrontar las limitaciones que afectan al empleo del tiempo y al trabajo de la mujer; incrementar el acceso de la mujer a los servicios financieros rurales; estudiar las cuestiones de género en relación con los sistemas de tecnología agrícola; aportar nuevas técnicas e información a las mujeres rurales a fin de elevar sus ingresos; fomentar la comunicación entre las campesinas y otros agentes promotores del cambio; aumentar la utilización de estrategias comunitarias para la participación de las mujeres pobres en las decisiones sobre el desarrollo local; y acrecentar la contribución de la mujer a la salud y la seguridad alimentaria de la familia.

### Mejora del impacto y de su evaluación

El *Marco Estratégico del FIDA para 2002-2006* se rige por los dos principios básicos de la fijación de prioridades y la demostración del impacto. Está claro que la capacidad de percibir el impacto de manera cuantitativa y cualitativa y de hacerlo en el momento oportuno es esencial para la eficacia de las actividades. Así pues, un importante componente de la labor del Fondo durante el año ha consistido en perfeccionar metodologías de evaluación del impacto para la reducción de la pobreza. Éstas tienen por objeto demostrar qué ha hecho el FIDA, cuántos pobres han mejorado sus niveles de vida, qué tipos de desarrollo se han conseguido y cuáles han resultado más eficaces y por qué.

**Aprender de las evaluaciones** es fundamental para mantener el enfoque adecuado y aumentar el impacto de los esfuerzos del FIDA para reducir la pobreza. La Oficina de Evaluación y Estudios del Fondo (OE) brinda una capacidad de análisis independiente que complementa las autoevaluaciones del Departamento de Administración de Programas. Durante el año 2001, el FIDA llevó a cabo 24 evaluaciones: dos institucionales (sobre innovaciones repetibles [véase el recuadro 6] y el programa de donaciones de asistencia técnica), cuatro de programas por países (Papua Nueva Guinea, Siria, Sri Lanka y Viet Nam), seis evaluaciones temáticas y doce de proyectos.

## Abrir a los pobres la vía de la prosperidad

En la medida en que el empobrecimiento se debe a la exclusión y la marginación, para reducir la pobreza es esencial promover la integración. En la práctica, el reto del Fondo es seguir trabajando en beneficio de los pobres más desfavorecidos con el fin de ofrecerles posibilidades efectivas de mejora personal, cultural y económica. El FIDA ha de mantenerse fiel a su mandato (ayudar a 'los más pobres de entre los pobres') y, al mismo tiempo, obtener los máximos beneficios de sus inversiones estableciendo vínculos sistémicos eficaces. Durante 2001 el Fondo ha establecido vínculos de este tipo a distintos niveles y en diversos aspectos.



Para muchos de los grupos-objetivo del Fondo, la falta de especialización económica local hace que siga siendo particularmente importante lograr un mayor acceso a los recursos básicos de tierras y agua para la producción rural. En lo posible, el aumento de la productividad agrícola sirve de base para el desarrollo de la economía rural no agrícola. Los proyectos del FIDA prestan especial atención al fomento de las oportunidades de empleo en este sector, entre otras cosas mediante la utilización de microfinanciación para proporcionar capital de explotación. Con frecuencia, los aumentos del acceso, la productividad y la diversificación han de negociarse y lograrse en zonas ecológicamente frágiles. Casi todos los países incluidos en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados están situados en zonas de ese tipo, es decir, en regiones tropicales o secas, y se calcula que casi el 65% de la población mundial pobre vive en regiones expuestas a la sequía y la desertificación. En tales situaciones, si no se establecen asociaciones integradoras y respetuosas puede producirse una degradación irreversible del medio ambiente.

## recuadro 1

### > Mayor acceso de los pobres a los recursos productivos básicos: el Proyecto de Mejoramiento del Cultivo de Tierras Inundables en Maghama, en la República Islámica de Mauritania

Financiado con un préstamo del FIDA de alrededor de USD 11 millones, este proyecto se hizo efectivo en junio de 1993 y se cerró al final de diciembre de 2000. Uno de sus objetivos fundamentales era facilitar un acceso mayor y más seguro a la tierra a los agricultores que carecieran de ella. Tradicionalmente una ínfima minoría de propietarios controlaba ese acceso y los acuerdos consuetudinarios sobre la tenencia eran por breves períodos (un año) y por lo general requerían un pago en especie o servicios. En los años de escasas precipitaciones, los propietarios comprensiblemente reservaban para su propio uso las limitadas tierras inundadas, con lo que se restringía aún más el acceso de los campesinos sin tierra en los períodos en que era mayor la inseguridad alimentaria.

Gracias al proyecto se construyó infraestructura para regular las inundaciones, con lo que se amplió la superficie media de tierras aluviales de unas 3 000 a 9 000 ha. La financiación de las obras fue autorizada tan sólo después de que todas las partes directamente interesadas, los propietarios y los campesinos sin tierras hubieran llegado a un acuerdo acerca de la tenencia de la tierra, acuerdo garantizado también por el Gobierno. Esta medida constituyó un fuerte incentivo para resolver los problemas existentes en relación con la tenencia de la tierra.

El proceso de adopción de nuevos sistemas de tenencia de la tierra tuvo varias fases. En primer lugar, un estudio social permitió descubrir que el grupo social dominante no era la familia nuclear, sino el *gallé* (familia extensa). Los acuerdos de tenencia de la tierra rebasaban los límites de las aldeas y formaban parte de una red de relaciones multidimensionales entre aldeas, *gallé* e individuos dentro del *gallé*. También se vio que las tierras aluviales no podían asignarse mediante un sistema de parcelas fijas, porque las zonas inundadas varían mucho de un año a otro y el potencial productivo depende de la posición de la parcela en las llanuras aluviales. Otra conclusión fue que los derechos consuetudinarios sobre la tierra eran de grado diverso e iban desde derechos muy limitados hasta la plena propiedad de la tierra. Otro estudio identificó cuáles eran los derechos de acceso a la tierra de las aldeas, los *gallé* y los individuos dentro de los *gallé*.

El paso siguiente fue la preparación por un grupo de propietarios de un proyecto de acuerdo sobre tenencia de la tierra, denominado *entente foncière*. Al acuerdo se dio gran difusión mediante una intensa campaña informativa, seguida de debates en todas las aldeas interesadas. El acuerdo establecía los principios siguientes: i) se mantendrían los derechos consuetudinarios de propiedad; ii) se concedería a las poblaciones indígenas acceso a las tierras aluviales; iii) se prohibirían los sistemas de tenencia basados en la explotación de otras personas; y iv) los agricultores sin tierra tendrían acceso seguro a ella al menos durante 15 años.

El proyecto de acuerdo ha sido adoptado por 25 de las 28 aldeas y las tres restantes se proponen adoptarlo en un futuro próximo. A pesar de la persistencia de las tradiciones orales, 10 aldeas han acordado consignar sus acuerdos individuales y detallados de tenencia en un acta de incorporación (*procès verbal d'insertion*), que ha sido firmada por todas las partes directamente interesadas, así como por las autoridades locales tradicionales y oficiales. Las aldeas restantes tienen intención de firmarla antes de que termine el año próximo. Tres años después de que se acabaran las obras de control de los aluviones, los nuevos sistemas de tenencia parecen haber arraigado y no se tiene noticia de conflictos. Actualmente se está preparando una segunda fase del proyecto que consolidará los sistemas autóctonos de tenencia de la tierra establecidos por la iniciativa original.



La gestión de los conocimientos desempeña una función cada vez más importante en las actividades del FIDA. Consiste, entre otras cosas, en el establecimiento de redes entre organismos de desarrollo y la población rural pobre para un intercambio, mutuamente beneficioso, y una mayor elaboración de la información, los análisis, las tecnologías y los conocimientos prácticos. La apertura de líneas recíprocas de comunicación y la organización coherente de ideas y datos son condiciones necesarias para que todas las partes directamente interesadas en la esfera del desarrollo estén mejor informadas e instruidas y, por consiguiente, tengan más probabilidades de emprender iniciativas viables y lograr resultados sostenibles. En lo que respecta a la tecnología, por ejemplo, los pequeños agricultores colaboran desde el principio con los investigadores y los extensionistas para definir los problemas tecnológicos y desarrollar y distribuir tecnología apropiada y adaptable. La asistencia se orienta a los cultivos alimentarios y los productos ganaderos tradicionalmente producidos y consumidos por la población rural pobre.

Por tratarse de una organización relativamente pequeña, pero con una experiencia única de realización de proyectos para luchar contra la pobreza extrema y ensayar métodos para reducirla, el FIDA reconoce la importancia de contribuir a la repetición de sus operaciones y lograr un mayor impacto mediante un diálogo sobre políticas y asociaciones estratégicas con gobiernos y organismos que comparten el interés del Fondo por impulsar el desarrollo. Ese diálogo es esencial tanto para lograr el máximo impacto como para aprovechar eficazmente la asistencia para el desarrollo. Los objetivos básicos de las asociaciones son: repetir y ampliar la escala de las actividades mediante cofinanciación; reforzar la formulación y aplicación de programas de reforma macroeconómica que defiendan los intereses de los pobres; compartir la capacidad institucional y las ventajas comparativas; e intercambiar conocimientos sobre políticas y prácticas.



## recuadro 2

### > **Diálogo sobre políticas y asociaciones estratégicas: el Organismo de Desarrollo de las Zonas Montañosas de Albania**

Bajo los auspicios del Programa de Desarrollo de las Zonas Montañosas, iniciado por el FIDA, el Gobierno de Albania ha establecido el Organismo de Desarrollo de las Zonas Montañosas. El organismo está concebido como un **servicio de programación y recursos**, de carácter tecnocrático y de pequeñas dimensiones, y se ha convertido en la **institución nacional preferida del Gobierno para el desarrollo de las zonas montañosas**. En su Junta Directiva están representados la oficina del Viceprimer Ministro y los Ministerios de Finanzas, Cooperación Económica y Comercio, Agricultura, Administración Local y del Estado (lucha contra la corrupción). La composición de la Junta Directiva indica el alcance y la importancia de la **representación y el enfoque intersectoriales** de este organismo, que es el **único foro regional, nacional, transfronterizo e internacional** para el desarrollo de las zonas montañosas en Albania. En otras palabras, constituye el medio institucional para enfocar dicho desarrollo sobre la base de las estructuras y los sistemas sociales y económicos característicos de la zona y sus consiguientes necesidades, políticas, prioridades y prácticas.

Las funciones clave de **programación** del organismo consisten en: configurar las **políticas** oficiales, contribuir a su formulación técnica, difundir información sobre ellas y ponerlas en práctica de la siguiente manera:

- > tomándolas como base para orientar y elaborar una **estrategia** de desarrollo de las zonas montañosas; y
- > convirtiendo la estrategia en una **cartera de inversiones seleccionadas con carácter preliminar y por orden de prioridad**.

Las funciones clave del organismo en materia de recursos son las siguientes:

- > **compilar y mantener una base de datos económicos, sociales y técnicos** actualizada y, en lo posible, exhaustiva sobre el desarrollo de las zonas montañosas;
- > llevar a cabo **investigaciones suplementarias y específicas** y otros estudios auxiliares;
- > **ayudar, si es preciso, a evaluar** propuestas de desarrollo;
- > **mantener una capacidad de supervisión y evaluación** que permita al Gobierno y otras partes directamente interesadas analizar la marcha, los logros y el impacto de las actividades;
- > **promover, configurar y dar a conocer la base jurídica de las instituciones y operaciones pertinentes**;
- > **establecer contactos y una guía de los organismos pertinentes**;
- > **establecer contactos y una guía de los contratistas pertinentes de bienes (materiales y productos) y servicios (técnicos, administrativos y financieros)**;
- > **proporcionar el apoyo de los medios de comunicación** en cuestiones relacionadas con la educación, la formación y la publicidad; y
- > **prestar, mediante el Fondo de Financiación para las Zonas Montañosas, el necesario apoyo gradual al fomento de los servicios financieros rurales** en las zonas montañosas para que puedan integrarse plenamente en una economía de mercado privatizada.

El Organismo de Desarrollo de las Zonas Montañosas es un buen ejemplo de institución innovadora que ofrece un importante foro para el diálogo sobre cuestiones normativas y una asociación estratégica para afrontar la cuestión de la reducción de la pobreza de manera sistémica. Su manera de facilitar los vínculos entre el Gobierno, el sector privado y el sector financiero en el contexto de una estrategia de inversión coherente y por medio de una base de datos ha resultado atractiva para los cofinanciadores.

El mayor acceso a los recursos básicos, la mejora del flujo y la calidad de los conocimientos y la información, la promoción de acuerdos sobre las políticas apropiadas, y la coherencia y el carácter complementario de la ayuda tan sólo resultan útiles en la medida en que los pobres de las zonas rurales pueden aprovecharlos tanto individualmente como a través de sus organizaciones. **El fomento de la capacidad y de las instituciones entre los pobres y el establecimiento de coaliciones entre ellos y otras entidades que desean ayudarles constituyen un aspecto importante de la colaboración en apoyo de un desarrollo satisfactorio.**

## recuadro 3

### > **Fomento de la capacidad y de las coaliciones entre los pobres: experiencia del FIDA en el Programa de Desarrollo Integrado Participativo en las Zonas de Secano en el Período Posterior a la Crisis en Indonesia**

Crear coaliciones significa establecer alianzas con instituciones que comparten el objetivo de promover y salvaguardar los intereses de desarrollo de la población pobre y reforzarlas mediante inversiones en el fomento de la capacidad. El enfoque se basa en una visión de futuro común de las diversas partes interesadas, de manera que el consiguiente fortalecimiento de la capacidad de acción de los pobres y el incremento de su capital político, económico, social y humano no constituyan una amenaza para las instituciones participantes, sino el apetecible resultado final de su colaboración.

El programa constituye un ejemplo exitoso de formación de coaliciones en Indonesia. Por tratarse de un programa centrado en la población, uno de los elementos clave de su estrategia es promover la participación de grupos-objetivo muy pobres –al seleccionar las inversiones económicas e infraestructurales que han de beneficiarles– fomentando su capacidad, su confianza en los propios medios y sus posibilidades de ayudarse a sí mismos. El fomento de la capacidad de los beneficiarios se complementa e impulsa mediante la acción concertada a distintos niveles de los organismos del sector público y del privado, en función de sus respectivas ventajas comparativas en la lucha contra la pobreza. Ello constituye un cambio sustancial con respecto al enfoque de arriba abajo que por lo general no ha conseguido suscitar un interés real por las actividades de los programas y ha fomentado la dependencia en vez de la autonomía.

El reconocimiento de los beneficios potenciales de las coaliciones fue el punto de partida del diseño del programa. Éste es el resultado de amplias consultas con entidades gubernamentales y no gubernamentales directamente interesadas. Las instituciones estatales reconocieron la importancia de equilibrar su capacidad técnica con el enfoque más comunitario de las ONG a fin de lograr auténticos progresos en la reducción de la pobreza y la sostenibilidad de sus logros. Los principios de la participación de los beneficiarios y su potenciación gracias al fomento de la capacidad y la movilización social se consideraron los más apropiados para impulsar cualquier actividad emprendida en el marco de los componentes conjuntamente seleccionados del programa. El análisis posterior de las relaciones de poder en las aldeas reveló las oportunidades de desarrollo y las limitaciones que tenían los pobres, sobre todo en lo que respecta a su acceso a recursos productivos básicos como la tierra y el agua, y se utilizó para configurar el diseño institucional del programa. Junto con las contrapartes gubernamentales (por ejemplo, los extensionistas sobre el terreno), las ONG que intervinieron en el programa permitieron a la población pobre participar en el análisis mediante actividades de capacitación y formación que les proporcionaron los conocimientos necesarios para una autoevaluación de sus problemas y posibilidades de desarrollo.

En virtud de las disposiciones resultantes, los agricultores pobres forman grupos de autoayuda basados en sus afinidades, integrados tanto por hombres como por mujeres. Los planes de trabajo y presupuestos anuales del programa se basan en los planes anuales de las aldeas preparados por las instituciones rurales, en las que los pobres están representados por medio de sus grupos de autoayuda. El programa ha reforzado las instituciones gubernamentales y no gubernamentales mediante su apoyo económico y actividades de capacitación, de manera que puedan prestar una asistencia adecuada a las iniciativas de desarrollo de la población pobre de acuerdo con sus preferencias expresas.

Garantizar una comunicación y una coordinación efectivas entre todos los asociados en tareas de ejecución procedentes de instituciones tan distintas no siempre resulta tarea fácil. Sin embargo, su interpretación común de cuáles eran los papeles y funciones que debían desempeñar para prestar servicios a los pobres y potenciar así su capacidad de acción ha allanado hasta el momento los obstáculos surgidos durante la ejecución del programa. Transcurrido sólo un año, los beneficiarios manifiestan su satisfacción con las actividades realizadas hasta la fecha y ya se registran resultados prometedores en cuanto a la mejora de sus condiciones de vida.

Naturalmente, los mercados constituyen la conexión y el medio preeminentes para el crecimiento económico. Los intentos de aumentar la productividad agrícola sólo pueden ser eficaces si se tiene en cuenta el potencial del mercado. Se necesitan enfoques integrados durante todo el proceso de producción, elaboración y comercialización a fin de elevar los ingresos rurales y contribuir de manera significativa al crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Para reforzar los vínculos comerciales en un contexto económico basado en el mercado hace falta información fidedigna sobre los mercados, un suministro seguro y puntual de insumos, almacenes para después de la cosecha, carreteras secundarias e infraestructura de transporte y acceso a los comerciantes en un mercado muy competitivo. Los vínculos con los procesos de producción entrañan la colaboración con las industrias agroalimentarias, mientras que en las fases posteriores a la producción se requieren asociaciones con empresas que elaboran y comercializan los productos. Con los proyectos apoyados por el FIDA se intenta mejorar esos vínculos en beneficio de la población pobre promoviendo organizaciones participativas de base, facilitando la actuación de proveedores privados de servicios y pequeños comerciantes, e intensificando las relaciones con los comerciantes privados. Las medidas para mejorar la competitividad de los productores rurales pobres –y para asegurarse de que los marcos políticos, reglamentarios y jurídicos que determinan las relaciones de intercambio no los discriminen injustamente– constituyen el eje en torno al cual giran las preocupaciones del Fondo por lograr una reducción de la pobreza gracias al mercado. La formación cada vez más rápida de mercados mundiales, como parte de la mundialización, adquiere una importancia creciente en lo que respecta a las relaciones de los pobres con los sistemas de mercado y la repercusión de éstas en sus niveles de vida.

## recuadro 4

### > Vínculos de mercado en África oriental y meridional

El contexto para el desarrollo de la producción rural en pequeña escala entre los pobres ha cambiado radicalmente en África oriental y meridional. La desaparición o contracción de los organismos paraestatales que dominaban el suministro de insumos de producción modernos (incluido el crédito) y la compra de alimentos básicos y de los principales cultivos de exportación ha hecho que los productores rurales dependan cada vez más de los mecanismos del mercado. En la mayoría de las zonas, esos mecanismos están insuficientemente desarrollados, y los campesinos pobres no están preparados para aprovechar las oportunidades y negociar intercambios equitativos. Una de las prioridades del FIDA es ayudar a la población rural pobre a afrontar ese desafío. En un principio, se consideró que el problema residía en el suministro de insumos. La respuesta fue el prudente establecimiento de distribuidores de insumos en pequeña escala en las zonas marginales de Zimbabwe en el marco de una pequeña donación a CARE. El éxito de esta iniciativa llevó a la expansión de las actividades en el marco de una donación de asistencia técnica más cuantiosa dirigida a Kenya, Mozambique y Zambia. Esta experiencia sobre el terreno mostró que el problema incluía también la comercialización de la producción y las relaciones entre los pequeños agricultores y las industrias de elaboración de productos agrícolas. La mejor comprensión de las percepciones de los pequeños agricultores y el sólido respaldo de los gobiernos de la región condujeron posteriormente a que el FIDA aumentase y ampliase rápidamente sus actividades. Los nuevos programas de préstamo en Mozambique, Tanzania, Uganda y Zambia se centran en la comercialización y en los vínculos con el sector privado, mientras que los programas en curso han incorporado nuevos componentes (como en Kenya y Zimbabwe). Así pues, una nueva cuestión ha fomentado nuevos enfoques que incluyen: un interés especial en la creación de foros para el desarrollo de políticas en los que participen los principales agentes del mercado; una mayor atención a la participación del sector privado; y nuevos acuerdos institucionales que reflejen el hecho de que la comercialización va más allá de las instituciones y las cuestiones relativas a la producción agrícola. También ha generado nuevas asociaciones. Los problemas nacionales y sistémicos se han afrontado mediante la movilización de cofinanciación significativa (por ejemplo, con el Banco Africano de Desarrollo [BAfD]) y la institucionalización de la coordinación (por ejemplo, con el Organismo Noruego de Desarrollo Internacional [NORAD] y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID]). La cuestión también ha producido una expansión vertical del alcance de los programas, con especial atención al desarrollo institucional y la reforma política. Es cada vez más evidente que la mejora de la comercialización no es lo único que está en juego. Se trata más bien de un nuevo enfoque del desarrollo de la agricultura minifundista que reconoce el carácter comercial de las empresas de los pobres y los problemas específicos para lograr intercambios equitativos en una situación de importantes desigualdades de información y poder económico entre los agentes.

La pobreza es generada por la desigualdad en las relaciones de poder, que representa una amenaza cada vez mayor para la estabilidad social y el orden público. Por lo tanto, no es sorprendente, aunque sea triste, que la reconstrucción tras un conflicto o la prevención de conflictos sea a menudo parte del diseño y la ejecución de los proyectos del FIDA. La erradicación de la pobreza sobre la base de la participación y la colaboración no sólo es algo intrínsecamente correcto y humano, sino que nos convierte a todos en partes directamente interesadas en el logro de la paz y la prosperidad.

## recuadro 5

### > Función catalizadora del FIDA en situaciones de conflicto en América Latina y el Caribe

Las guerras internas y otras formas de enfrentamiento a menudo violentas –real o supuestamente relacionadas con la lucha por los derechos sociales, económicos y civiles de los grupos marginados– son al mismo tiempo el resultado y la causa de la pobreza en América Latina y el Caribe. Se han producido conflictos de ese tipo en al menos una tercera parte de los países de la región, poniendo inevitablemente en peligro la eficacia de los proyectos y programas destinados a reducir la pobreza.

Diversas iniciativas de desarrollo financiadas por el Fondo han tenido que enfrentarse a ese problema particular. En algunos casos, el FIDA ha desempeñado una función primordial para prevenir la intensificación de esos conflictos. En el Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Ngobe de Panamá, el apoyo prestado a los dirigentes indígenas fue decisivo para que el Gobierno diera el respaldo jurídico a la posesión de antiguos territorios, que durante largo tiempo se habían disputado los grupos indígenas y colonos no indígenas.

En otros casos, el FIDA ha desempeñado un papel importante en situaciones *posteriores a los conflictos*. El Proyecto de Rehabilitación y Desarrollo para Poblaciones Afectadas por el Conflicto: Departamento de Chalatenango (PROCHALATE), en El Salvador, se llevó a cabo en una zona de graves conflictos internos y se diseñó y ejecutó tras la firma de los acuerdos de paz en 1992. La evaluación preterminal concluyó que el éxito del PROCHALATE en la reconstrucción del tejido social y político de las comunidades salvadoreñas asoladas por el conflicto estaba directamente relacionado con su función en el logro del compromiso de los agentes locales.

La estrategia de involucrar a la sociedad civil y al Gobierno en actividades de desarrollo después del conflicto arrojó uno de los resultados más sobresalientes de este proyecto. El FIDA facilitó la participación en el diseño y la ejecución del proyecto de más de una docena de ONG, e inició un diálogo sobre políticas con el Gobierno para fomentar la participación de los ex combatientes como asociados en el desarrollo. Este proceso de creación de consenso enriqueció los conocimientos tanto del FIDA como del Gobierno sobre el modo de llevar a cabo las actividades de desarrollo después de los conflictos. Como resultado de ello, otros países de la región solicitaron la intervención del Fondo para diseñar proyectos similares tras los acuerdos de paz.

Tanto en Panamá como en El Salvador, los proyectos del FIDA tuvieron una importante función catalizadora y promovieron el máximo impacto de sus programas mediante un enfoque innovador y la ampliación de los efectos de sus actividades.