

LOS ENFOQUES
SECTORIALES EN
LA AGRICULTURA Y EL
DESARROLLO RURAL

POLÍTICA



LOS ENFOQUES
SECTORIALES EN
LA AGRICULTURA Y EL
DESARROLLO RURAL

POLÍTICA



ÍNDICE

ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	1
Enfoque sectoriales	2
Enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural	3
¿Por qué establecer una política del FIDA con respecto a los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural?	4
EXPERIENCIAS Y ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS	7
La relación entre los DELP y los enfoques sectoriales	8
Los problemas especiales del sector agrícola	8
Identificación con los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural (apropiación)	9
Los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural y la descentralización	10
Seguimiento del impacto de los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural	11
La financiación de los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural	11
Enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural y eficacia de la ayuda	12
CONSECUENCIAS PARA LA PARTICIPACIÓN DEL FIDA EN ENFOQUES SECTORIALES EN LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL	15
Contexto	16
Qué puede aportar el FIDA a los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural	16
Cómo participará el FIDA en los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural	18
Política del FIDA	21
RECOMENDACIÓN	23

ANEXOS	25
I. Disposiciones relativas al seguimiento y evaluación de la aplicación y el impacto de los enfoques sectoriales y su examen	26
II. Fondos en común: disposiciones fiduciarias para la utilización de fondos y la presentación de informes	28
III. Aclaración y aprobación por la junta ejecutiva	32
ABREVIATURAS Y SIGLAS	34



1

ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

Enfoques sectoriales

Introducción. Durante el último decenio se ha producido una transformación de la ayuda internacional al desarrollo, basada tanto en un consenso sin precedentes sobre los objetivos de desarrollo a escala nacional e internacional como en una coincidencia por parte de un gran número de interesados en la ayuda al desarrollo con respecto a la forma de procurar el logro de esos objetivos más eficazmente. Se trata de una transformación motivada por diversos factores entre los que cabe citar como más importantes, a escala mundial, los objetivos de desarrollo del Milenio, con los que se comprometieron los gobiernos del todo el mundo en septiembre de 2000, y, a escala nacional, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza de (DELP) y otros tipos de estrategias de reducción de la pobreza, que constituyen, en la mayoría de los países más pobres del mundo, un punto nacional de referencia para las actividades de desarrollo, así como, a escala de la comunidad internacional del desarrollo, el programa de armonización, alineación y resultados que, tras la Declaración de París de febrero de 2005 sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, pretende modificar la forma en que trabaja la comunidad internacional del desarrollo (donantes y asociados) y potenciar el impacto de la asistencia al desarrollo mediante una mayor alineación de estrategias a escala nacional, junto con una mayor apropiación nacional de las actividades de desarrollo.

Los enfoques sectoriales, en general, y los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural, en particular, se adaptan claramente a la nueva arquitectura internacional del desarrollo surgida de esta transformación. En algunas circunstancias, los enfoques sectoriales (programas sectoriales elaborados y ejecutados a escala nacional para lograr el cumplimiento de unos objetivos básicos de crecimiento y alivio de la pobreza con una base amplia) se consideran la plataforma más eficaz para lograr el cumplimiento de objetivos sectoriales comunes. No existe una definición aceptada universalmente de lo que se entiende por enfoque sectorial y, de hecho, es frecuente que se utilicen los términos "enfoque por sectores", "apoyo sectorial",

"programa sectorial", "programa de inversión sectorial" y "enfoque sectorial" sin distinguirlos entre sí. Sin embargo, la siguiente definición es muy citada: "...*todos los fondos significativos que se canalizan hacia un sector apoyan una sola política sectorial y un solo programa de gastos, bajo la dirección del gobierno, adoptando enfoques comunes para todo el sector y basándose cada vez más en los procedimientos del gobierno para desembolsar todos los fondos y responder de ellos*"¹.

Aunque la forma que adoptan los distintos enfoques sectoriales varía considerablemente, comparten una serie de características comunes. Primero, constituyen una **asociación** entre un gobierno, de quien se espera que aporte liderazgo, sus asociados internacionales en el desarrollo, de quienes a su vez se espera que adopten posturas comunes y que, en la medida de lo posible, armonicen su apoyo, y otros interesados, con inclusión de la sociedad civil y el sector privado. Segundo, no se espera expresamente que los enfoques sectoriales constituyan un esquema de actuación, y las asociaciones que se establezcan están destinadas más bien a servir de marco a un **proceso** de diálogo y acción en torno a una visión y unos objetivos sectoriales compartidos. Tercero, y en contraste con enfoques anteriores, se pretende que los enfoques sectoriales se centren no sólo en las financiación de un programa general de **inversión**, sino también en un diálogo sobre **políticas** y un cambio, así como en la prestación de apoyo a las **instituciones** nacionales y su reforma.

Acuerdos de financiación. En tanto que programas de inversión, los enfoques sectoriales pretenden abarcar **todos** los fondos públicos dirigidos al sector en cuestión. Esto tiene dos consecuencias importantes: primero, que todos los fondos que se canalizan hacia el sector deben prestar apoyo a las políticas, estrategias y actividades de inversión asociadas con el enfoque sectorial y, segundo, que todos los fondos, incluidos los apartados por asociados en el desarrollo, deben considerarse "presupuestarios", es decir, deben figurar en el presupuesto nacional y estar reflejados en el marco del gasto a medio plazo² y en las

¹ A. Brown, M. Foster, A. Norton y F. Naschold: *The Status of Sector Wide Approaches*, Working Paper 142, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI), enero de 2001.

² El marco del gasto a medio plazo es un mecanismo de gestión del gasto público destinado a aumentar la capacidad del ministerio de hacienda de dirigir la economía distribuyendo los desembolsos públicos, incluidos los financiados por la asistencia internacional al desarrollo, entre los demás ministerios, y dentro de ellos, durante un período rotatorio de tres años.

consignaciones anuales. No obstante, el enfoque sectorial no es en sí mismo un instrumento de ayuda: no existe ninguna relación automática entre dicho enfoque sectorial y un tipo concreto de mecanismo de financiación. Así pues, los asociados en el desarrollo pueden librar fondos para apoyar un enfoque sectorial de diversas formas, entre las que cabe citar:

- **Apoyo presupuestario.** El apoyo presupuestario general consiste en el libramiento de fondos no vinculados para apoyar el DELP y el marco del gasto a medio plazo, que se entregan al ministerio de hacienda para que éste los distribuya a los distintos sectores en función de las prioridades nacionales. Si el apoyo presupuestario se presta a un sector, los fondos se vinculan al sector concreto de que se trate.
- **Canasta de fondos o fondos en común.** Se trata de un acuerdo en virtud del cual los asociados en el desarrollo depositan sus fondos en una sola cuenta específica, dependiente del ministerio de hacienda o del ministerio del sector de que se trate, abierta expresamente para financiar las actividades de inversión definidas y convenidas en el enfoque sectorial o elementos específicos de ese enfoque sectorial, y desde la que se hacen los desembolsos correspondientes.
- **Fondos no comunes.** Se trata de fondos librados para financiar actividades concretas del enfoque sectorial o para financiar proyectos definidos que están incluidos en el ámbito de un enfoque sectorial más amplio.

Disposiciones fiduciarias. Las disposiciones fiduciarias que se utilizan en los enfoques sectoriales abarcan los sistemas y procedimientos de planificación y presupuestación; el desembolso de fondos; las adquisiciones, y la contabilidad y las auditorías externas. La aceptación de estas disposiciones por todos los interesados en el enfoque sectorial tiene por finalidad disminuir los costos de transacción que ha de soportar el gobierno, reduciendo al mínimo la exigencia de requisitos diferentes por los distintos financiadores, y contribuir a reforzar la capacidad de contratación y de gestión financiera del gobierno.

Situación de los enfoques sectoriales hasta la fecha. El modelo de los enfoques sectoriales se elaboró pensando en los sectores sociales, principalmente los de la salud y la educación, y, conforme a la estimación más reciente (del año 2000), la mayoría (el 56%) se centraba en estos dos sectores. También se han utilizado mucho en el sector de las carreteras y el transporte. En la agricultura y el desarrollo rural, los enfoques sectoriales representaban sólo un subconjunto relativamente pequeño del universo de enfoques sectoriales en aquel momento (el 13%), proporción que probablemente sea hoy todavía inferior. Del universo total de 90 enfoques sectoriales estimado en el año 2000 (que se supone que es hoy considerablemente mayor), un 85% correspondía al África Subsahariana (y la mayoría a África Oriental y Meridional), y un 9% a Asia³.

Enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural

A pesar del reducido número de programas sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural que se han puesto en práctica hasta la fecha, se puede observar una evolución clara en el planteamiento adoptado. Los programas de inversión en el sector agrícola (PISA) de principios del decenio de 1990, caracterizados por sus exigencias normativas previas y su focalización en la inversión, dieron paso a los primeros enfoques sectoriales que buscaban establecer alianzas entre el gobierno y sus asociados en el desarrollo como base para promover un proceso de diálogo sobre políticas e inversiones sectoriales⁴. A su vez, estos enfoques cedieron el paso a los enfoques sectoriales más recientes, en los cuales, al definir "el sector", se va más allá de la jurisdicción del ministerio de agricultura y se adopta un enfoque intersectorial más amplio.

Como características de estos enfoques sectoriales más recientes cabe mencionar las siguientes: primero, se pretende que se centren en los resultados y se orienten por las demandas de sus clientes y otros agentes que operan dentro



³ Foster, Brown y Naschold: *What's different about agricultural SWAps?*, documento presentado en la Conferencia de Asesores sobre Recursos Naturales del Departamento de Desarrollo Internacional (DDI). Londres: ODI, 2000.
⁴ Bazeley, 2000. *SIPs, SWAps, and Livelihoods*. Informe al DDI-Malawi, Crewkerne: the IDL Group, 2001.

del sector, en lugar de basarse en la configuración actual de las organizaciones del sector. Segundo, procuran definir el sector agrícola, por consiguiente, en términos amplios para abarcar la gama de factores que influyen en el éxito de los medios de subsistencia basados en la agricultura y, por eso, pueden participar en ellos otros ministerios que pueden contribuir al cumplimiento de este programa. La coordinación de estos distintos agentes, incluido el sector privado, es una de las funciones fundamentales de los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural (y precisamente por esta razón puede que no sean aconsejables estos enfoques en los países en que los mecanismos de coordinación intersectorial sean débiles). Tercero, su planteamiento intersectorial se traduce en que se podría considerar más adecuado calificarlos como enfoques sectoriales de los medios de subsistencia rurales o del desarrollo rural y frecuentemente se consideran los “pilares rurales” de los DELP. Esto es importante, dada la trascendencia del sector para la reducción general de la pobreza y el crecimiento en muchos países. Este enfoque se puede encontrar, por ejemplo, en Uganda, cuyo Plan para la modernización de la agricultura se considera, por lo general, uno de los enfoques sectoriales rurales más maduros.

En total, menos de una docena de países tienen experiencia en la ejecución de programas para la agricultura y el desarrollo rural del tipo de los PISA y de los enfoques sectoriales, o están planificando actualmente un programa semejante. Entre ellos cabe mencionar a Lesotho, Malawi, Mozambique, la República Unida de Tanzania, Rwanda, Uganda y Zambia, en África Oriental y Meridional; Ghana y Benin, en África Occidental y Central, y Honduras y Nicaragua en América Latina. La mayoría de estos países pertenecen a África Oriental y Meridional. El motivo de esta concentración geográfica probablemente haya que buscarlo en la combinación de un nivel elevado de dependencia de la ayuda de los países de la región, así como en el carácter específico de las relaciones entre los gobiernos y los donantes y la relación particular entre el desarrollo agrícola y rural y la reducción de la pobreza en ellos. En los países en los que la agricultura genera un

porcentaje relativamente pequeño del producto interno bruto o en los que las instituciones y políticas son más sólidas, la reducción de la pobreza rural se puede abordar más eficazmente a través de proyectos y programas focalizados⁵. Igualmente, en los países y regiones en los que la asistencia externa representa un porcentaje mucho más bajo del gasto público, o donde las perspectivas de los donantes son más variadas, la incidencia y la posibilidad de enfoques generales pueden ser diferentes⁶.

¿Por qué establecer una política del FIDA con respecto a los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural?

Los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural constituyen una opción estratégica básica que han preferido algunos gobiernos asociados del FIDA preocupados por la reducción de la pobreza rural y que, si están bien elaborados, ofrecen posibilidades importantes de aliviar ese fenómeno. También han sido aprobados con firmeza por la Declaración de París de 2005 sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, de la que el FIDA es un signatario comprometido⁷. La participación, no sólo en su ejecución sino también en su elaboración, ofrece al Fondo una oportunidad singular de promover políticas e inversiones a escala nacional que respondan a las necesidades reales de la población rural pobre. Por consiguiente, la cuestión que se plantea al FIDA no es **si** debe apoyar la elaboración y aplicación de enfoques sectoriales sino más bien **cómo** debe hacerlo. Este documento pretende dar respuesta a esta cuestión. Su propósito es presentar una política y una estrategia conexas del FIDA que le permita establecer cómo participar en enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural de forma tal que, por un lado, sea plenamente conforme a su mandato y a los mecanismos financieros y de otro tipo de que dispone y, de otro lado, utilice su ventaja comparativa y su experiencia para lograr el máximo efecto y contribuir así a maximizar el impacto de los enfoques sectoriales en la reducción de la

⁵ En Asia, por ejemplo, el FIDA se centra en las zonas rurales más pobres y en las poblaciones marginadas (frecuentemente minorías étnicas), mientras que en América Latina se utiliza un enfoque territorial para poner en relación a la población rural pobre de una determinada región con mercados dinámicos y con agentes sociales y sectores (no pobres) esenciales para los pobres.

⁶ Tal parece ser el caso de África Occidental y Central, donde los gobiernos y la mayoría de los donantes prestan un reducido apoyo activo a los enfoques sectoriales en la agricultura.

⁷ En esta Declaración, el Indicador de Progreso n.º 9 hace referencia a “utilizar disposiciones o procedimientos comunes” y establece una meta porcentual para la ayuda suministrada a título de enfoques basados en programas. A este respecto, los enfoques sectoriales se incluyen expresamente en la definición de los enfoques basados en programas.

pobreza rural. Este último punto es fundamental: el objetivo no es centrarse en el impacto de los fondos del FIDA únicamente, sino más bien utilizar la intervención del Fondo como catalizador para conseguir que los enfoques sectoriales sean un vehículo eficaz para reducir la pobreza rural a escala nacional.

En los últimos años, el FIDA ha participado en diversos enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural en África Oriental y Meridional⁸. Esta participación ha adoptado diversas formas en los distintos países: su experiencia incluye prestar apoyo al proceso de elaboración de las estrategias para un sector en las que se basará un enfoque sectorial; contribuir a su preparación teórica y planificación; prestar apoyo a la elaboración de políticas subsectoriales dentro del marco del enfoque sectorial, y contribuir a su financiación y prestar apoyo a su aplicación. Un objetivo importante de este documento de políticas, por consiguiente, es sintetizar los conocimientos acumulados y promover su difusión e institucionalización en todo el Fondo. De este modo, se espera también aportar directrices y orientación a todo el personal del FIDA que trabaja en países donde se está considerando un enfoque sectorial. No sólo eso: la aclaración de la postura del Fondo con respecto a los enfoques sectoriales asegurará unas expectativas comunes por parte de los gobiernos asociados del FIDA así como de otros miembros de la comunidad del desarrollo. En general, se espera que este documento de políticas sirva de plataforma para que el FIDA realice sus operaciones de inversión con más información, intervenga en un diálogo más sustantivo sobre políticas y forme más asociaciones efectivas con los gobiernos y otros asociados en el desarrollo.



⁸ Para ampliar su experiencia, el FIDA está planificando actualmente su participación en un enfoque sectorial en Nicaragua.



2

EXPERIENCIAS Y
ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS

Dado el número muy limitado de enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural que se han llevado a la práctica hasta la fecha, quizás no quepa sorprenderse de que falte un análisis sistemático de las experiencias. No obstante, aprovechando un conjunto de exámenes por países, la limitada experiencia del FIDA y la literatura sobre estos enfoques en otros sectores, es posible identificar una serie de cuestiones fundamentales y enseñanzas con respecto a los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural como vehículos eficaces para reducir la pobreza rural.

La relación entre los DELP y los enfoques sectoriales

Los DELP y otros documentos equivalentes constituyen el marco general de políticas para un país: sirven de base para establecer un marco normativo en el sector de la agricultura y el desarrollo rural de reducción de la pobreza que, a su vez, sirve de marco para el enfoque sectorial. En algunos países, estas relaciones están firmemente establecidas y el enfoque sectorial del desarrollo rural se ha considerado uno de los "pilares" de los DELP. Sin embargo, algunos enfoques sectoriales no se han centrado en reducir la pobreza rural como objetivo fundamental, y las secciones dedicadas a la agricultura y el desarrollo rural en muchos DELP son insuficientes y necesitan análisis más profundos y su reformulación, lo que quizás se deba al apresuramiento en el proceso de elaboración de muchos de los primeros DELP.

Hoy en día, los gobiernos y sus asociados en el desarrollo entienden mejor las relaciones entre los DELP, los marcos de políticas sectoriales y los enfoques sectoriales que unos años antes. Cabe extraer dos enseñanzas concretas. La primera es la necesidad de garantizar una firme focalización en la reducción de la pobreza en todos los niveles de las políticas y estrategias, y una coherencia y continuidad en las metas, objetivos y resultados pretendidos y en los enfoques adoptados en los distintos niveles. La segunda es reconocer el carácter iterativo de los procesos de elaboración

de políticas y estrategias y utilizar las enseñanzas extraídas en un nivel para entender mejor y fijar las prioridades futuras en todos los niveles, con el fin de garantizar un progreso constante. Así pues, los futuros enfoques sectoriales han de aprovechar los elementos de más alto nivel de la jerarquía de estrategias de reducción de la pobreza, y en la siguiente generación de ese tipo de estrategias se deben aprovechar de forma más sustancial los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural y la experiencia adquirida con el fin de asegurarse de que tienen unas metas y prioridades, y unos focos de atención, mejor definidos, aunque con un alcance más holístico, que las de la primera generación.

Los problemas especiales del sector agrícola

Lo más frecuente es que los programas para todo un sector se centren en los sectores sociales (salud y educación), y el modelo desarrollado para estos sectores es el que ha servido de base para el primer enfoque sectorial en la agricultura. No obstante, el sector agrícola tiene una serie de características que lo diferencian fundamentalmente de otros y que quizá hagan intrínsecamente más difícil elaborar y aplicar un enfoque sectorial en esta esfera⁹.

- El papel del Estado en la agricultura es distinto de su papel en los sectores sociales. Los gobiernos no son directamente responsables del logro de un crecimiento agrícola: al contrario, en un entorno caracterizado por el fracaso amplio y profundo del mercado, se pide a los gobiernos que generen, con sus inversiones y políticas, unas condiciones que permitan a los productores del sector privado y los intermediarios del mercado ampliar sus actividades económicas y sus relaciones de mercado. Por tanto, su papel es indirecto (hacer frente al fracaso del mercado en la economía rural y ayudar a sus clientes a participar activamente en el mercado definido por el nuevo entorno), más que directo (aplicar políticas de prestación de servicios). Se trata de un papel difícil y quizá las políticas y servicios agrarios no se hayan

⁹ Foster et al.: *op.cit.*, 2000.

adaptado fácilmente a las nuevas exigencias que se les imponen.

- En todos los países, el sector agrícola está formado por millones de productores e intermediarios del mercado que operan en condiciones extremadamente diversas en función del entorno agroecológico, los niveles de disposición de activos y la combinación de éstos, los objetivos de producción y el acceso a servicios técnicos y financieros y a los mercados. Quizás sea más necesario que en los sectores de la salud o la educación desarrollar localmente tecnologías agrícolas en estrecha colaboración con los productores rurales, quienes tratarán de encajarlas en sus medios económicos de subsistencia más amplios. Además, como las tecnologías agrícolas tienden a orientarse hacia grupos específicos, si no se presta una estrecha atención a esta orientación, es fácil que los beneficios sean acaparados por las élites rurales locales más que por los pobres rurales.
- Aparentemente es más difícil llegar a un consenso amplio sobre las cuestiones fundamentales en el sector de la agricultura y el desarrollo rural que en los sectores sociales. Los donantes no siempre están de acuerdo con los gobiernos, y ni siquiera entre ellos, sobre cuál es el papel adecuado para el Estado y, en particular, cuáles deben ser los límites del papel de éste en el sector agrícola, o sobre la medida en que un enfoque sectorial debe ser ampliamente intersectorial (y, por consiguiente, interinstitucional) más que agrícola (y, por consiguiente, reservado al ministerio de agricultura únicamente). En algunos países se han producido debates intensos, en algunos casos no resueltos, sobre el alcance apropiado de un enfoque sectorial en la agricultura y el desarrollo rural.

Estas características del sector agrícola significan que no es conveniente aplicar acríticamente un modelo institucional elaborado para otros sectores. Por tanto, es necesario elaborar el modelo de los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural de forma pragmática, sobre la base de la comprensión de las cuestiones fundamentales a que han de hacer frente los

productores agrícolas pobres en entornos concretos (y no a partir de modelos *a priori*), partiendo de una visión coherente del desarrollo del sector y su papel en la reducción de la pobreza rural y teniendo en cuenta las limitaciones normativas e institucionales de cada país.

Identificación con los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural (apropiación)

El impulso inicial de los programas de inversión sectorial, y, más recientemente, de los enfoques sectoriales, procedió de la comunidad internacional de desarrollo más que de los gobiernos y, debido en parte a ello, los programas de inversión sectorial y algunos de los primeros enfoques sectoriales padecieron las consecuencias de la falta de identificación de los gobiernos con las ideas fundamentales. En Mozambique, por ejemplo, el proceso de diseño del Programa de gasto público en el sector agrícola (PROAGRI), estuvo muy influido por los donantes y se tradujo en una serie de principios básicos que fueron discutidos por el Gobierno debido al mucho tiempo necesario para su aplicación. Sin embargo, la evolución de los programas sectoriales, desde los programas de inversión sectorial a los enfoques sectoriales, con su focalización en las alianzas, ha tenido el efecto gradual de convertir en realidad el logro de una apropiación nacional de las políticas y estrategias sectoriales. Tal es el caso, sin duda, de Uganda, donde hay una clara apropiación de los argumentos y políticas fundamentales, lo que también ocurre en menor medida en Nicaragua.

Por otro lado, el personal de algunos ministerios sigue teniendo la sensación de que los enfoques sectoriales se les han impuesto no sólo por influencia de los donantes, sino también de los ministerios de hacienda, que valoran la lógica presupuestaria de dichos enfoques. Más aún, en un número significativo de países el personal de los ministerios de agricultura, y en particular el personal destacado fuera de la capital, tiene un escaso conocimiento del contenido conceptual

2

de los enfoques sectoriales y un limitado compromiso con éstos, y normalmente consideran que aplicar el enfoque sectorial es “seguir como siempre”. Dejando aparte a los gobiernos, la mayoría de los enfoques sectoriales pretenden promover la participación de inversores y proveedores de servicios del sector privado en el sector de que se trate y reservan un papel destacado a las organizaciones de la sociedad civil, sean éstas organizaciones de productores u organizaciones no gubernamentales (ONG). No obstante, la arquitectura institucional adoptada para los enfoques sectoriales no siempre ha conseguido comprometer a estos grupos como asociados en su desarrollo y no todos los enfoques sectoriales han procurado aumentar su capacidad de intervenir en el sector de forma significativa y eficaz¹⁰. La lección es evidente: conseguir que todas estas partes (los funcionarios públicos, los agentes del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil) hagan suyo el enfoque sectorial es una labor fundamental que los presentes y futuros enfoques sectoriales han de abordar de forma más estructurada que en el pasado¹¹, y como un elemento fundamental del proceso de descentralización.

Los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural y la descentralización

La descentralización es una cuestión de particular importancia en el sector agrícola que exige estrategias y enfoques adaptados localmente que respondan a las características locales; sin embargo, plantea problemas políticos, técnicos y administrativos complejos a los gobiernos y exige una gran capacidad de gestión para guiar el proceso. La mayoría de los países con enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural han iniciado algún tipo de proceso de descentralización nacional, como parte de una reforma más amplia de los servicios públicos.

Sea cual sea el modelo de descentralización adoptado, es necesario que los enfoques sectoriales contribuyan a reforzar la capacidad local. Es necesario prestar apoyo a los funcionarios públicos a escala local, por un lado para mejorar su comprensión del proceso de los enfoques sectoriales y su compromiso con el mismo y, por otro lado, para reforzar su capacidad de presupuestación, gestión financiera y presentación de informes planificación (participativas). La experiencia de diversos países sugiere que los esfuerzos por promover la oferta no pública de servicios de apoyo a la agricultura están gravemente limitados por la escasa capacidad del sector privado y las ONG en las zonas rurales. Otro elemento de una estrategia para reforzar los procesos de descentralización basada en los enfoques sectoriales es aumentar la capacidad de éstos de responder a las demandas de los agricultores.

No obstante, la descentralización no es en sí misma un fin; debe ser más bien un medio para establecer servicios eficaces, sensibles y orientados por la demanda y, en particular, para hacer que los servicios públicos sean más responsables a escala local ante la población rural pobre. Sin embargo, no hay ningún motivo particular para que la descentralización, considerada aisladamente, aumente la responsabilidad; al contrario, es muy posible que refuerce la influencia y el poder de las élites locales. Por tanto, la cuestión fundamental es potenciar a la población rural pobre: capacitarla para que desarrolle la competencia práctica, los conocimientos, la confianza y la organización que necesita para participar en los procesos políticos locales y lograr que los proveedores públicos y privados de servicios le rindan cuentas. Los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural han tendido a centrarse en la descentralización de arriba a abajo; gran parte de la intervención del FIDA hasta la fecha ha tenido por objeto aumentar la capacidad de abajo a arriba, con el fin de promover una responsabilidad real frente a la población rural pobre. Esta actuación ha de seguir siendo una de sus prioridades principales.

¹⁰ En Nicaragua y Honduras las organizaciones de la sociedad civil no están plenamente satisfechas con los enfoques sectoriales y han pedido mantener consultas más amplias y que se utilicen métodos participativos; uno de los motivos por los que no se consolidó el PISA del Senegal fue la firme oposición de la sociedad civil.

¹¹ Se trata de una observación planteada vivamente en el proceso de examen del Programa de desarrollo del sector agrícola, llevado a cabo por el Ministerio de Agricultura y Seguridad Alimentaria de la República Unida de Tanzania.

Seguimiento del impacto de los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural

Para que los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural contribuyan eficazmente a la reducción de la pobreza rural, han de ponerse en marcha procesos y mecanismos que permitan identificar los problemas económicos reales de los productores rurales pobres, y darles respuesta, además de hacer un seguimiento del efecto y el impacto de las actividades de inversión financiadas. La experiencia sugiere que la fijación de objetivos para los enfoques sectoriales no ha sido automática, aunque se trata de una cuestión que el FIDA ha procurado poner de relieve, y que se ha prestado más atención a los sistemas de gestión financiera y de presentación de informes financieros que a la presentación de informes sobre cuestiones físicas y el seguimiento del impacto. En efecto, a pesar de que se reconoce cada vez más la necesidad de que los enfoques sectoriales tengan unos marcos y unos indicadores eficaces para su seguimiento, hasta la fecha ninguno de ellos dispone de sistemas de seguimiento que funcionen eficazmente en todos los niveles. Por un lado, eso disminuye la capacidad de los gestores de los enfoques sectoriales de evaluar si las actividades que se están realizando son adecuadas y oportunas; por otro lado, hace difícil establecer en qué medida los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural han tenido un efecto positivo en la reducción de la pobreza rural. En ausencia de datos fiables, sólo resulta posible afirmar que es probable que ni los PISA originales ni la primera generación de enfoques sectoriales han tenido demasiadas consecuencias para la población pobre. En cambio, el Plan para la modernización de la agricultura de Uganda, el enfoque sectorial más avanzado de la segunda generación, fue sometido a su segundo examen conjunto en 2003 y en él se concluyó que, aunque hubiera peligro de que los pobres no recibieran los beneficios de dicho plan, si se adoptaban ciertas medidas, sus posibilidades de éxito en la reducción de la pobreza eran elevadas¹².

Establecer un sistema de seguimiento y evaluación (SyE) eficaz de cada enfoque sectorial es claramente un desafío importante y, dadas las dificultades que ha planteado hacerlo con los proyectos, no debe infravalorarse la magnitud de la labor necesaria para establecer este sistema a escala nacional. No obstante, se trata de una esfera que necesita más atención y apoyo por parte de los donantes: es fundamental, en efecto, si se quiere que los enfoques sectoriales tengan el impacto previsto como vehículos para la reducción de la pobreza rural.

La financiación de los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural

Actualmente se utilizan diversos mecanismos para financiar los programas sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural: ayudas a través de los presupuestos generales; canastas de fondos o fondos en común a escala de sector, y fondos para fines específicos o para proyectos. En la práctica, ninguna de estas opciones es tan diferente como parece y la mayoría de los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural se financian realmente a través de los tres mecanismos. Muchos donantes utilizan más de uno de estos mecanismos en el mismo país y, en realidad, hay casos en que un donante utiliza los tres mecanismos simultáneamente¹³.

Por consiguiente, ¿interesa saber cómo se financian los enfoques sectoriales? Una de las justificaciones fundamentales de estos enfoques es el deseo de reducir los costos de transacción que supone el hecho de tener que cumplir los numerosos requisitos de planificación y rendición de cuentas impuestos por los donantes. El ejemplo del sector de la salud en Mozambique, donde antes del enfoque sectorial se recibía el apoyo de más de 20 donantes diferentes, constituye sin duda un argumento convincente para armonizar de algún modo los acuerdos de financiación. Algunos han alegado además que,

2

¹² Se espera que el examen a mitad de período del Plan para la modernización de la agricultura, previsto para abril o mayo de 2005, se centre directamente en la cuestión del impacto.

¹³ En Mozambique, por ejemplo, la Unión Europea contribuye al fondo en común, pero también facilita apoyo al Tesoro a través del presupuesto general y apoya proyectos individuales.

¹⁴ En Mozambique, donde se iniciará en breve la ejecución del PROAGRI II, algunos asociados fundamentales en el desarrollo están renunciando a contribuir a la canasta de fondos y están optando al contrario por ofrecer su apoyo a través de proyectos y de los presupuestos generales. Aunque en teoría ello sea totalmente conforme con el apoyo a los enfoques sectoriales, preocupa el hecho de que se estén retirando también del Grupo de trabajo y el Foro Consultivo del PROAGRI, que son los foros principales para el diálogo sobre políticas a escala de sector.

¹⁵ Es interesante señalar que la proliferación de ministerios en la República Unida de Tanzania (hay seis relacionados de una forma u otra con el desarrollo agrícola y rural) parece garantizar que se establece para cada subsector un techo presupuestario blindado, en lugar de tener que luchar por fondos dentro de una canasta de fondos más amplia para el desarrollo agrícola y rural.

¹⁶ Asociación Estratégica con África: Grupo de trabajo sobre los programas sectoriales, informe de la misión (diciembre de 2003).

¹⁷ Los fondos del FIDA tienen para los gobiernos la ventaja de su previsibilidad (no requieren una aprobación anual) y la desventaja de basarse predominantemente en préstamos y no en donaciones. En el caso del Programa de servicios nacionales de asesoramiento agrícola de Uganda, los fondos del FIDA fueron los últimos utilizados por el Gobierno ya que éste trataba — comprensiblemente — de aprovechar al máximo los fondos procedentes de donaciones, más que los procedentes de préstamos.

teniendo en cuenta los esfuerzos por mejorar la gestión nacional del gasto público, los programas sectoriales deberían ser financiados teóricamente a través del presupuesto general. Se ha sugerido que las canastas de fondos o los fondos en común pueden distorsionar la distribución de éstos entre los sectores y, por tanto, quizá no sean la mejor solución. No obstante, los argumentos en favor de las ayudas a través los presupuestos generales presuponen que las asignaciones presupuestarias entre los distintos sectores se realizan de acuerdo con procedimientos transparentes y tecnocráticos, vinculados con los DELP o documentos similares. Sin embargo, de hecho, el sector agrícola está escasamente representado en los DELP y en los procesos políticos relacionados con las negociaciones presupuestarias, y en muchos países el ministerio de agricultura no es capaz de conseguir una consignación presupuestaria a la altura de su importancia para la reducción de la pobreza. Además, cuando los donantes sustituyen los fondos en común a escala de sector por ayudas a través de los presupuestos generales posiblemente renuncian también al proceso en curso de diálogo sobre políticas a escala de sector y potencialmente debilitan así los enfoques sectoriales¹⁴. Así pues, la cuestión de las modalidades de financiación no es sencilla y, teóricamente, la decisión sobre la forma que ha de adoptar la ayuda que un asociado concreto en el desarrollo ofrezca debe ser pragmática, orientada por los resultados y formulada en consulta con el gobierno.

Una cuestión distinta relacionada con la financiación de los enfoques sectoriales es la consignación presupuestaria para el ministerio de agricultura (o "techo presupuestario"). En muchos casos, debido a la escasa capacidad de influencia política de los ministerios de agricultura en el proceso de negociación de los presupuestos, los techos fijados para ellos se consideran demasiado bajos. Esto ha significado, en el caso de Uganda por ejemplo, que el único elemento de su Plan para la modernización de la agricultura que realmente ha despegado es el Programa de servicios nacionales de asesoramiento agrícola y aún éste ha sido reducido con el fin de que el Ministerio pudiera respetar su techo de gastos, a pesar de que se disponía de fondos de los

donantes para financiar gastos adicionales¹⁵. En esencia, es frecuente que se produzca un desacuerdo entre los objetivos de reducción de la pobreza del sector y los recursos disponibles para lograr estos objetivos. La cuestión es clara: en particular para los asociados en el desarrollo que participan en el diálogo sobre políticas en una macroescala, es necesario subrayar la importancia de un proceso de asignación de recursos presupuestarios que sea transparente, favorable a la población rural y a los pobres. El FIDA tiene que colaborar con ellos para lograr el cumplimiento de este programa.

Enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural y eficacia de la ayuda

Parte del programa con respecto a la eficacia de la ayuda es promover unos compromisos de financiación a medio plazo fiables por parte de las organizaciones internacionales de desarrollo. En la práctica, la fiabilidad de la financiación de los donantes es una cuestión importante. En concreto, el PROAGRI se ha visto afectado negativamente por la falta de un cumplimiento total de los compromisos de financiación confirmados por los donantes: en 2003, no se hizo efectivo hasta un 33% de los compromisos, incumplimiento que dio lugar a una disculpa del donante por el incumplimiento de promesas y por los retrasos en el desembolso¹⁶. En este caso concreto, los fondos aportados por el FIDA al PROAGRI desempeñaron un papel fundamental al asegurar un flujo continuo de fondos hacia el sector en un momento en el que no llegaban los fondos de otros donantes¹⁷.

Un supuesto del que se parte es que adoptar enfoques cada vez más armonizados, como en el caso de los programas sectoriales, reduce los costos de transacción que supone para los gobiernos tratar con múltiples asociados que aportan fondos. Sin embargo, según un estudio (en el sector de la educación), los gobiernos constataron realmente que los costos de transacción aumentaban cuando se adoptaba un

2

enfoque sectorial hasta que las nuevas medidas sustituirían totalmente a las antiguas¹⁸. También se ha observado que el “diálogo sobre políticas” ordinario que genera el enfoque sectorial entre el grupo donante y el gobierno puede en realidad exigir el mismo tiempo a los funcionarios públicos que las reuniones para proyectos específicos que se mantenían anteriormente. En la República Unida de Tanzania se manifestó la preocupación concreta de que muchos asociados en el desarrollo tuvieran tendencia a centrarse en cuestiones administrativas menores, que aportan poco valor añadido estratégico cuando se quiere ayudar al Gobierno de la República Unida de Tanzania a resolver otras cuestiones más fundamentales¹⁹.

Existen muchos ejemplos de diálogo productivo que dio lugar a cambios de política sobre las cuestiones fundamentales con que se enfrentan el sector agrícola en general y la población rural pobre en particular. Sin embargo, es evidente que no todos los representantes de los donantes en los países tienen un sólido conocimiento técnico de las cuestiones fundamentales con que se enfrenta el sector agrícola, o pueden intervenir con la proximidad necesaria. De ser éste el caso, no sólo sufre las consecuencias el diálogo sobre políticas sino que también se reduce la capacidad de los donantes de ofrecer un apoyo eficaz a la ejecución de enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural. En último extremo, la falta de eficacia y fiabilidad del compromiso de los asociados en el desarrollo de los gobiernos con los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural se ha de considerar un motivo real de preocupación por el éxito del modelo de los enfoques sectoriales. En cambio, constituye un sólido argumento para la plena participación del FIDA en el proceso de los enfoques sectoriales y, en particular, sugiere que se ofrece una oportunidad importante de desempeñar un papel activo y sustancial no sólo como financiador fiable sino como agente informado y experimentado tanto en el diálogo sobre políticas, en relación con las cuestiones que plantea la reducción de la pobreza, como en los procesos de apoyo a la ejecución.

¹⁸ Brown et al.: *op. cit.*, 2001.

¹⁹ Proceso de examen del Programa de desarrollo del sector agrícola, *op. cit.*



3

CONSECUENCIAS PARA LA
PARTICIPACIÓN DEL FIDA EN
ENFOQUES SECTORIALES EN
LA AGRICULTURA Y EL
DESARROLLO RURAL

Contexto

El FIDA está comprometido con la reducción de la pobreza rural. Su objetivo es contribuir al desarrollo a largo plazo de oportunidades para la población pobre y, de este modo, al cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio, y en particular a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre. A escala nacional sus programas se orientan por las políticas, estrategias y programas de los gobiernos asociados y tratan de contribuir al desarrollo de esas políticas, estrategias y programas, presentados en muchos casos en el marco de un DELP, pero en otros muchos casos bajo otro tipo de estrategia nacional de reducción de la pobreza. El Fondo es signatario de la Declaración de París de 2005 sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y está comprometido plenamente con el programa definido en ésta.

Los determinantes de la forma en que se utilizan los recursos del FIDA han de ser, por un lado, las opciones disponibles y el impacto previsto de éstas en la reducción de la pobreza y, por otro, la posición y las prioridades de sus gobiernos asociados. En algunos casos, éstos pueden orientar al FIDA hacia un compromiso con un enfoque sectorial en la agricultura y el desarrollo rural. No obstante, es evidente que si bien **genéricamente** los enfoques sectoriales pueden estar relativamente difundidos, el fenómeno de los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural es extremadamente limitado. Esto significa que es improbable que el FIDA se comprometa principalmente con procesos de enfoque sectorial salvo en el número limitado de países en que estos procesos han sido aceptados por todos los interesados como el camino a seguir. En los países donde el FIDA disponga de un margen para añadir valor al proceso, prestará un apoyo activo a la elaboración de enfoques sectoriales y a su puesta en práctica. En ese caso, el compromiso del FIDA le ofrecerá una oportunidad importante de influir de forma sustancial en la elaboración de políticas y estrategias para la reducción de la pobreza rural a escala nacional.

Por otro lado, es importante no sobrevalorar la diferencia entre los países que han adoptado un enfoque sectorial en la agricultura y el desarrollo rural y los que no lo han adoptado: en **todos** los países, el FIDA procurará contribuir al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio y, en particular, procurará capacitar a la población rural pobre para superar su pobreza. En muchos países prestará apoyo a los gobiernos que deseen elaborar políticas y estrategias nacionales, sectoriales y subsectoriales, para reducir la pobreza y promoverá la participación de las organizaciones de la población rural en los procesos relacionados con su elaboración. En **todos** los países, sus programas prestarán apoyo a tales políticas y estrategias. En **todos** los países, el FIDA procurará trabajar de forma que se reduzcan los costos de transacción del gobierno y se contribuya a mejorar la eficacia general de la ayuda. Y en **todos** los países, no sólo aportará recursos a través de préstamos y donaciones para financiar inversiones dentro del sector sino que también procurará ampliar su eficacia a través del diálogo sobre políticas, la gestión de los conocimientos, la búsqueda del impacto y el establecimiento de alianzas.

Qué puede aportar el FIDA a los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural

Los interesados, incluido el FIDA, entienden hoy mucho mejor las oportunidades y dificultades de los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural que cuando se empezaron a utilizar. Se reconoce que los enfoques sectoriales no son unos esquemas que los interesados se limitan a suscribir sino que son el producto de su colaboración. Los interesados tienen que colaborar para generar soluciones nuevas y generales y lo que "sale" no puede ser mejor que lo que "entra" en el proceso. Por consiguiente, el objetivo es colaborar con los gobiernos y otros asociados en el desarrollo para elaborarlos y a continuación reforzarlos constantemente en el curso de su aplicación. En estas circunstancias, la participación en los enfoques sectoriales ofrece al

FIDA una oportunidad singular de tener un impacto catalizador en la reducción de la pobreza rural, añadiendo valor a los mismos mediante la promoción de temas y cuestiones que sabe, gracias a un cuarto de siglo de experiencia, que son fundamentales para los medios de subsistencia de la población rural pobre. Tiene el mandato de hacerlo, y lo hace valiéndose de su firme marco conceptual para la reducción de la pobreza, que se concreta en su *Marco Estratégico (2002-2006)* y sus estrategias regionales, así como en su importante experiencia de trabajo en la reducción de la pobreza rural.

Reforzar la focalización en la pobreza. Aunque los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural se centren cada vez más expresamente en la reducción de la pobreza, eso no quiere decir de ningún modo que todos los gobiernos o sus asociados en el desarrollo tengan una sólida experiencia en el planteamiento operacional de este objetivo. En consecuencia, no se puede dar por hecho automáticamente que los enfoques sectoriales se basan en un planteamiento conceptual sólido de la reducción de la pobreza o que pueden hacer que se cumpla el programa orientado por la demanda que los sustenta. Por consiguiente, el objetivo del FIDA al participar en enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural será siempre el mismo: asegurarse de que favorecen a los pobres. El FIDA tiene un papel fundamental y directo que desempeñar, tanto apoyando el surgimiento de políticas que respondan de forma directa a las necesidades de la población rural pobre como promoviendo planteamientos prácticos e instrumentos para llevar a la práctica esas políticas. Entre ellos cabe mencionar la consolidación de la idea de que los pobres de las zonas rurales deben ser el grupo-objetivo de los enfoques sectoriales; ayudar a desarrollar el conocimiento de los medios de subsistencia del grupo-objetivo y de las dificultades y oportunidades económicas de éste; promover un planteamiento de la investigación y la extensión orientado por los clientes; promover la creación de redes comerciales rurales; prestar apoyo a la creación de grupos empresariales de agricultores, e identificar las necesidades específicas de las mujeres y elaborar planteamientos que favorezcan la promoción de éstas.

En último extremo, la base más segura para lograr que los enfoques sectoriales favorezcan a los pobres es potenciar al máximo la aportación de los propios pobres a su diseño y aplicación. El FIDA colaborará con otros interesados para incluir representantes de los pequeños productores en los procesos fundamentales de consulta así como para reforzar la capacidad de la comunidad de pequeños propietarios y de sus representantes de analizar colectivamente y articular sus necesidades fundamentales de cambio sectorial²⁰. El FIDA procurará también aumentar su presencia en los mecanismos nacionales y locales de aplicación de los enfoques sectoriales de forma que se refuerce su capacidad de ejercer un control efectivo sobre los proveedores de servicios (públicos y privados) con los que interactúan y, de este modo, hacer que estos proveedores de servicios les rindan cuentas por ser quienes eligen y usan estos servicios²¹. Por consiguiente, el FIDA ha de promover efectivamente la **gobernanza** en los enfoques sectoriales y en cada una de las instituciones que intervienen en ellos, con el objetivo no sólo de lograr una buena gestión sino de que ésta incluya una mayor presencia de la población rural pobre en la adopción de decisiones.

Aumentar la focalización en el impacto. Los enfoques sectoriales exigen un compromiso muy amplio e intenso en la etapa de elaboración de los programas, precedido por una labor normativa y estratégica bastante intensa. Además, han de venir acompañados de una estrecha atención al impacto y los resultados durante su aplicación, entre otras cosas porque los enfoques sectoriales se consideran procesos de ajuste constante en los que es fundamental la retroalimentación informativa sobre su aplicación e impacto. Como antes se indicó, la situación actual del seguimiento de los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural no es satisfactoria. Por un lado, representan una concentración de los esfuerzos de los interesados con respecto al desarrollo agrícola y la reducción de la pobreza rural y, normalmente, tienen dimensiones bastantes innovadoras. Por otro lado, se están haciendo muy pocos esfuerzos por establecer si están funcionando, es decir, si están logrando el impacto previsto sobre la pobreza rural. Este hecho ha de considerarse una laguna

²⁰ El Gobierno de Rwanda, con el apoyo del FIDA y otros asociados, está sometiendo a prueba actualmente un sistema de consultas a escala local para el Plan estratégico de transformación agrícola, que es relativamente rápido y tiene al mismo tiempo un área de cobertura amplia.

²¹ En este contexto, el FIDA ha podido asegurarse de que el primer componente del Programa de apoyo a los servicios agrícolas, en la República Unida de Tanzania, es la potenciación de la capacidad de acción de los pobres.

importante si se considera que los enfoques sectoriales son medios más que fines. Por consiguiente, el FIDA ha de considerar esferas de particular interés las siguientes: a) asegurar que los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural tengan unos sistemas eficaces de seguimiento de los resultados y el impacto; b) ayudar a que se comprenda mejor el valor del SyE y a que se cree la capacidad necesaria para realizar dichas labores a escala nacional y local, y c) sobre todo, promover una cultura de gestión orientada al impacto y una **demand**a de datos de SyE entre los administradores de los enfoques sectoriales.

Reforzar la identificación de los gobiernos con los enfoques sectoriales. El nuevo programa del desarrollo en general, y los enfoques sectoriales en particular, pretenden expresamente alentar a los gobiernos a asumir un papel más firme de liderazgo en la coordinación de la asistencia al desarrollo y ayudarles a crear la capacidad para hacerlo. Pretenden asegurarse de que la asistencia al desarrollo se proporciona en función de las prioridades de los países y de forma que se apoyen sus políticas e instituciones; y pretenden promover la adopción por todos los asociados en el desarrollo de los principales procedimientos fiduciarios del país. Para el FIDA, se trata de un terreno familiar: como institución financiera multilateral, el Fondo siempre ha proporcionado préstamos a los gobiernos para financiar los programas de éstos, gestionados también de acuerdo con los procedimientos **de éstos**; y desde hace mucho tiempo ha sido un tema recurrente para el FIDA la importancia de promover la identificación de los gobiernos con los programas. Es este un papel que muchos gobiernos han reconocido y apreciado. Lo que no siempre ha hecho el Fondo en el pasado es abordar estas cuestiones en el contexto de un enfoque sectorial en el que participan múltiples interesados, en lugar de hacerlo en el contexto de una relación bilateral más estrecha; en el futuro, los esfuerzos en esta esfera habrán de hacerse expresamente en el contexto del marco de colaboración más amplio de un enfoque sectorial.

Cómo participará el FIDA en los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural

Los documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP). Estos documentos son el punto de partida para definir el futuro compromiso operacional del FIDA en un país, y el proceso de elaboración de una comprensión institucional interna de las cuestiones que plantea un enfoque sectorial en la agricultura y el desarrollo rural ha de iniciarse en esta etapa. Por eso, los COSOP han de centrarse expresamente en cuestiones tales como el liderazgo del gobierno en lo que respecta, por ejemplo, a la formulación de políticas y estrategias sectoriales y la reforma institucional y la voluntad de éste de establecer una asociación con las organizaciones de desarrollo activas en el sector. Igualmente, deben evaluar los esfuerzos que estén haciendo las organizaciones de desarrollo para armonizar sus prácticas y operaciones en el sector y alinearlas con los sistemas y procedimientos del gobierno, bajo el liderazgo de éste. También deben ponerse de manifiesto las perspectivas de un enfoque sectorial, si se debate la cuestión. Estos antecedentes hacen de telón de fondo del compromiso estratégico propuesto en el COSOP.

Participación temprana. Una de las lecciones fundamentales de la participación hasta la fecha en enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural es que **cuanto antes** intervenga el FIDA en el proceso de elaboración de un enfoque sectorial más podrá influir en su forma y contenido²². Por un lado, la buena calidad de un enfoque sectorial en la agricultura y el desarrollo rural contribuirá sin duda a que se establezcan políticas e instituciones mejores; por otro lado, éstas deben basarse en unas buenas estrategias nacionales de desarrollo agrícola y rural y en la capacidad institucional para dirigir y gestionar la preparación y aplicación de un enfoque sectorial²³. En el futuro, el FIDA prestará un apoyo activo a la preparación de enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural insistiendo más en su participación en las primeras etapas de la elaboración de una estrategia nacional y en la creación de capacidad institucional. Para ello, no sólo utilizará recursos de préstamos y

²² Es significativo que en la República Unida de Tanzania y Uganda, donde el FIDA participó pronto en el proceso, el diseño del enfoque sectorial responde en gran medida a las necesidades de los productores rurales pobres.

²³ El FIDA está prestando apoyo actualmente en Madagascar a la preparación de una estrategia de desarrollo rural desde los primeros pasos; en Rwanda, por su parte, reforzará la capacidad planificadora y operacional del Ministerio de Agricultura para permitirle que elabore y ponga en práctica un enfoque sectorial en la agricultura. Estas actividades se están llevando a cabo en estrecha colaboración con otros asociados en el desarrollo dentro de los propios países.

donaciones vinculados directamente con el ciclo de los proyectos o programas, y su propio compromiso con ellos, sino también donaciones puntuales a los Estados Miembros.

Disposiciones relativas a la financiación. Los enfoques sectoriales pretenden expresamente promover el uso de los sistemas de los propios gobiernos para la gestión financiera de los recursos de los programas. Como participante pleno y activo en un enfoque sectorial, es conveniente que el FIDA trate de canalizar sus recursos a través de los acuerdos para la puesta en común de fondos que se establezcan a escala del sector, aunque, como institución dedicada expresamente a la reducción de la pobreza rural, el apoyo presupuestario (sea a través de los presupuestos generales o a escala de sector) **no** sea para el FIDA un mecanismo aconsejable de financiación. La participación en acuerdos de puesta en común de fondos no sólo permitirá al FIDA aportar su contribución al programa de armonización sino que también afirmará su reputación ante los gobiernos y sus asociados en el desarrollo y le permitirá desempeñar un papel más activo en el planteamiento de cuestiones que considere fundamentales para el éxito del enfoque sectorial.

En lo que respecta a la puesta en común de fondos en el marco de un enfoque sectorial, es fundamental el hecho de que aunque, por supuesto, sea posible identificar todo el conjunto de actividades que se financiarán en dicho marco, a diferencia de lo que sucede con un proyecto "tradicional", el FIDA no podrá identificar a qué actividad concreta dentro del plan de trabajo convenido para el enfoque sectorial se dedicarán sus recursos ni por tanto podrá atribuir el impacto específicamente a su inversión. Esto significa que es fundamental para el FIDA participar activamente en la definición del marco de prioridades, salvaguardias y sistemas de evaluación del enfoque sectorial **en su conjunto**. Por consiguiente, en colaboración con el gobierno y los demás asociados, el FIDA, por un lado, examinará y aprobará los objetivos, los resultados y el conjunto de actividades de inversión que se financiarán en el marco del enfoque sectorial (incluida la contribución del Fondo a través de la evaluación *ex ante* del plan del programa y los

exámenes *ex ante* de los planes de trabajo y presupuestos anuales (PTPA) de los enfoques sectoriales), mientras que, por otro lado, prestará apoyo a la preparación de disposiciones fiduciarias y de SyE para el enfoque sectorial. Si se considera, sobre la base de un examen formal, que las disposiciones establecidas cumplen los requisitos necesarios para que el FIDA las acepte, entonces podrá canalizar sus recursos a través del mecanismo de puesta en común de fondos establecido para el enfoque sectorial. Entre los elementos fundamentales que habrán de examinarse cabe mencionar los sistemas y procedimientos de planificación y presupuestación, desembolso, adquisición, contabilidad y auditoría externa (véase el anexo I) y, aunque no sea estrictamente un elemento de las disposiciones fiduciarias, los sistemas y procedimientos de SyE (anexo II). En caso de que no todos se consideren satisfactorios, el FIDA prestará su apoyo al enfoque sectorial de acuerdo con sus procedimientos normales de adquisición y gestión financiera hasta que se llegue a unas disposiciones comunes satisfactorias.

Contribución al diálogo sobre políticas. El FIDA puede aportar valor añadido a los enfoques sectoriales principalmente a través de su participación directa en un diálogo sobre las principales cuestiones normativas e institucionales sobre las que tiene experiencia y conocimientos especiales, que antes se han identificado: especialmente aumentar la focalización en la pobreza, reforzar la responsabilidad del gobierno y otros proveedores de servicios frente a la población rural pobre, asegurar una atención efectiva al impacto y promover la identificación del gobierno con él mismo. El fundamento de esta participación se encuentra en los documentos estratégicos fundamentales del FIDA, así como en la experiencia y los conocimientos extraídos de sus proyectos y programas, dentro del país y en otras partes. El Fondo tiene experiencia y conocimientos especializados principalmente en la microescala (punto débil de los enfoques sectoriales), y aquí es donde cabe esperar que aporte más valor añadido; sin embargo, también trabajará con los donantes que aporten fondos a través de los presupuestos generales y en cuestiones de macropolítica relacionadas con el medio rural y la reforma del sector público.

El diálogo sobre políticas es una actividad extremadamente intensa y gran parte de la labor que supone se realiza dentro de los países. Esto ha creado problemas especiales al FIDA, cuyo modelo actual de actuación institucional se centra en la ejecución de programas nacionales y en la creación de capacidad, y cuyo personal tiene mayoritariamente su sede en Roma. Parte de la respuesta del Fondo ha sido movilizar representantes locales (equivalentes a los oficiales nacionales de programas, que son los asesores sectoriales en muchas representaciones bilaterales y multilaterales) en el marco del programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno y disposiciones similares. Este personal, que trabaja en estrecha colaboración con los gerentes de los programas en los países, ha permitido al FIDA intervenir más eficazmente en los enfoques sectoriales y procesos conexos y desempeñar cada vez más un papel sustantivo en el diálogo sobre políticas. Sin embargo, hay que determinar todavía si este planteamiento permitirá al Fondo desempeñar este papel explotando al máximo su potencial, o si se necesita una mayor presencia del FIDA sobre el terreno. Mientras tanto, sin embargo, el Fondo se asegurará de que tiene algún tipo de presencia directa sobre el terreno en los países en los que está planeando participar en un enfoque sectorial.

Examen de los enfoques sectoriales y administración de los préstamos y donaciones.

Los enfoques sectoriales son sometidos por lo general a dos tipos de exámenes conjuntos: exámenes técnicos de su aplicación, basados en visitas sobre el terreno del gobierno y sus asociados en el desarrollo, y un examen anual, más formal y realizado por todas las partes, de los progresos logrados durante el año anterior y del PTPA del año siguiente. El FIDA (tanto a través del personal de la Sede, como a través de su presencia sobre el terreno) y la institución cooperante que haya contratado desempeñarán un papel activo en las dos series de actividades, aportando su considerable experiencia en apoyo de proyectos y programas aprobados y gestionados por el gobierno y centrándose particularmente en las cuestiones de política antes mencionadas. El papel específico que desempeñará la institución cooperante del FIDA en el contexto de un enfoque sectorial puede ser

ligeramente distinto del papel usual que desempeña en un proyecto tradicional, lo que se debe detallar en la carta de nombramiento. Esta cuestión se examina con más detalle en el anexo I.

Utilización de los proyectos para reforzar los enfoques sectoriales.

En general, tanto los gobiernos como sus asociados en el desarrollo aceptan que los enfoques sectoriales no exigen la eliminación de todos los proyectos a cambio de un "programa sectorial" monolítico. Aunque esos enfoques representan un esfuerzo por sistematizar y prestar apoyo a un marco general sólido del desarrollo rural, también se supone que son procesos y que, como tales, necesitan la aportación de nueva información y nuevas perspectivas para que sirvan de motor de su propio desarrollo. Esta innovación ha de proceder principalmente del exterior y cabe argumentar que un tipo de organización como la de los proyectos es el mejor vehículo para promoverla.

Por consiguiente, los enfoques sectoriales **necesitan** realmente, en un cierto sentido, proyectos para su renovación continua, siempre que estos proyectos cumplan algunos criterios importantes. Entre estos criterios cabe asegurarse de que: a) se centran exactamente en cuestiones o temas que no se aborden adecuadamente con el sistema actual; b) apoyan unos principios coherentes en términos generales con los del enfoque sectorial (por ejemplo, promoción de los agricultores, creación de capacidad entre los pobres y asociación con el sector privado); c) su éxito no depende de condiciones que no se puedan reproducir a escala sectorial; d) tienen unos sistemas adecuados de medición, análisis y presentación de informes; e) incluyen mecanismos para la transferencia de los resultados validados a sistemas institucionales y normativos más amplios, y f) están coordinados eficazmente en el marco del enfoque sectorial y promueven el liderazgo del propio país, utilizan los sistemas del propio gobierno, respetan el marco del gasto a medio plazo y siguen las prácticas óptimas definidas por el programa de armonización. El FIDA, pues, no prescindirá de los proyectos sino que, en colaboración con sus asociados dentro del país, se asegurará de que los proyectos que elabore

sean de un determinado tipo, es decir, proyectos que innoven, aumenten los conocimientos y puedan influir tangiblemente en el proceso de modificación de las políticas e instituciones sectoriales. Los proyectos que se elaboren en este contexto se evaluarán cada vez más en función de estos criterios.

Política del FIDA

En los países cuyo gobierno tenga interés en establecer un enfoque sectorial en la agricultura y el desarrollo rural como planteamiento para reducir la pobreza rural y donde el FIDA pueda influir, mediante su participación, en la forma y la dirección futuras del enfoque sectorial propuesto, el Fondo prestará apoyo activo al gobierno y demás interesados para establecer la base estratégica e institucional de dicho enfoque. Una vez se haya establecido la base de este enfoque sectorial, y el gobierno y sus asociados en el desarrollo se hayan comprometido con su puesta en práctica, el FIDA participará en el enfoque sectorial y, a través de esta participación, procurará aportar valor añadido y convertirlo en un vehículo más eficaz para reducir la pobreza rural.

Sin embargo, la participación del FIDA en los enfoques sectoriales no excluirá las actividades basadas en proyectos, y es probable que en todos los países en los que participe en un enfoque sectorial intervenga al mismo tiempo en otras actividades financiadas con préstamos o donaciones en apoyo de políticas nacionales y sectoriales de reducción de la pobreza rural. Y en los países en los que no esté previsto aún un enfoque sectorial, situación que se planteará en realidad en la gran mayoría de los países prestatarios del FIDA, los proyectos, y en algunos casos los programas subsectoriales, seguirán constituyendo el principal *modus operandi* del Fondo.

En los países en que el FIDA participe en enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural, su mayor posibilidad de aportar valor añadido será participar en un diálogo sobre

políticas en esferas de importancia fundamental para la reducción de la pobreza rural y en los exámenes técnicos y operacionales de otro tipo de los progresos logrados y de las actividades de inversión planificadas. Sin embargo, para participar en los acuerdos armonizados de financiación, que representan un elemento fundamental de todos los enfoques sectoriales, tendrá también que examinar los objetivos, los resultados y el conjunto de las actividades de inversión propuestas para su financiación en el marco del enfoque sectorial, por un lado, y convencerse de la adecuación de las disposiciones fiduciarias y de SyE gestionadas por el gobierno, por otro. En caso de que las disposiciones se consideren satisfactorias (según se explica en el anexo II), podrá entonces optar por participar en los acuerdos de puesta en común de fondos (aunque **no** en acuerdos de prestación de apoyo a través de los presupuestos generales o sectoriales). En caso de que las disposiciones fiduciarias no sean todavía adecuadas, el FIDA prestará su apoyo al enfoque sectorial basándose en sus propios sistemas y procedimientos (de desembolso y otros), apoyando al mismo tiempo la elaboración de acuerdos financieros con el gobierno. En cuanto el FIDA considere que estos acuerdos son satisfactorios, estará autorizado para participar en la puesta en común de fondos.

De momento no se puede establecer claramente en cuántos enfoques sectoriales participará el FIDA en los próximos años. Sin embargo, una vez que haya acumulado más experiencia, su participación será sometida a una evaluación independiente para valorar cuestiones tales como: a) la eficacia en materia de desarrollo de los enfoques sectoriales apoyados por el FIDA; b) el valor añadido que la participación del FIDA les aporta; c) el impacto de la participación en los recursos humanos y de otro tipo del FIDA; d) la conveniencia de esta política, y e) la medida en que el FIDA ha respetado esta política en sus participaciones futuras en enfoques sectoriales²⁴. Esta evaluación se llevará a cabo en 2008.

²⁴ Una vez aprobada esta política, la Oficina de Evaluación seguirá trabajando para preparar el marco del seguimiento y los indicadores que servirán de base para la evaluación.



4

RECOMENDACIÓN

Se recomienda que la Junta Ejecutiva apruebe el proyecto de política del FIDA sobre los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural que se presenta en este documento y se define en particular en los párrafos 47 a 50 *supra* y se detalla en los anexos I y II.



Anexo I

:: Disposiciones relativas al seguimiento y evaluación de la aplicación y el impacto de los enfoques sectoriales y su examen

Anexo II

:: Fondos en común: disposiciones fiduciarias para la utilización de fondos y la presentación de informes

Anexo III

:: Aclaración y aprobación por la junta ejecutiva

ANEXO I

DISPOSICIONES RELATIVAS AL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN Y EL IMPACTO DE LOS ENFOQUES SECTORIALES Y SU EXAMEN

1. **Seguimiento y evaluación.** La existencia de un sistema bien definido de seguimiento del impacto y los resultados, con un sistema sólido de supervisión y unos indicadores de resultados intermedios y finales que habrán de compararse con unos datos básicos, se considera fundamental como marco para la aplicación de los enfoques sectoriales. En la evaluación *ex ante*, el gobierno, el FIDA y todos los financiadores participantes se pondrán de acuerdo sobre: a) una serie de indicadores (derivados del marco lógico, y por tanto mensurables) del impacto, los efectos y el producto del programa, con objetivos y umbrales temporales; b) los datos básicos que deberán compilarse y la entidad responsable de su compilación, y c) el sistema de seguimiento y presentación de informes sobre los resultados que se utilizará y el presupuesto que se destinará a este fin. En la medida de lo posible, se adoptarán los sistemas SyE que utilicen los organismos sectoriales²⁵.
2. Durante la aplicación, el FIDA prestará asistencia, en la medida de lo necesario, para que se llegue a un entendimiento sobre el valor del SyE y para crear la capacidad necesaria a fin de realizar actividades de SyE a escala nacional y local. En todo momento, el valor añadido que aportará será promover la focalización en la evaluación del **impacto** del enfoque sectorial en los medios de subsistencia de los productores rurales pobres. También desempeñará un papel activo en la promoción de una cultura de gestión en función del impacto dentro del enfoque sectorial en su conjunto: alentando a los administradores del conjunto del enfoque sectorial y de sus componentes a **demandar** datos de SyE y a reevaluar constantemente y a ajustar las actividades de inversión a las que se preste apoyo, según proceda, en función de la información y los conocimientos adquiridos.
3. Todas las partes evaluarán los progresos hechos en función de los indicadores de los resultados convenidos como parte del proceso de examen de los enfoques sectoriales, y harán los ajustes que procedan en el programa. Cuando se llegue a la terminación, se realizará una aprobación final del enfoque sectorial, según establezcan de común acuerdo todos los asociados.
4. **Exámenes conjuntos.** Los enfoques sectoriales por lo general son sometidos a dos tipos de exámenes, realizados conjuntamente por el gobierno y sus asociados en el desarrollo. Los primeros son los exámenes técnicos de su aplicación, basados en las visitas sobre el terreno de ambas partes; los segundos son los exámenes anuales, de carácter más formal, de los progresos logrados en el año anterior y del PTPA del año siguiente. Los primeros deben desempeñar un papel fundamental en el logro de un entendimiento común sobre las cuestiones básicas de la aplicación sobre el terreno y el impacto del programa; los segundos constituyen el foro fundamental para debatir y resolver sobre las cuestiones de carácter normativo y operacional, para ajustar el programa, según proceda de acuerdo con la experiencia acumulada, y para examinar y aprobar el PTPA, incluidas las actividades de inversión propuestas, los planes de gasto y financiación, el plan de adquisiciones y los indicadores de resultados que han de controlarse. En estos dos exámenes, el FIDA o su institución cooperante desempeñarán un papel activo, aprovechando su considerable experiencia en la prestación de apoyo a la aplicación y la supervisión de proyectos y programas aprobados y administrados por los gobiernos.

²⁵ En este contexto, hay que señalar las siguientes cuestiones específicas: a) evidentemente, no será posible atribuir el impacto a los fondos aportados por el FIDA únicamente, y b) por lo tanto, quizás no sea posible que el Fondo se asegure de que el mecanismo común de presentación de informes que elaboren y aprueben todas las partes sea plenamente conforme con el sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS), en su configuración actual.

5. **El papel de la institución cooperante del FIDA.** La institución cooperante del FIDA tiene un papel importante que desempeñar en el contexto de los enfoques sectoriales, aunque las funciones que el Fondo esperará que realice difieran de las que realizaría en un proyecto más tradicional. En particular, desempeñará sus funciones de apoyo técnico y de apoyo a la aplicación y, en caso de que el FIDA participe en un acuerdo de puesta en común de fondos, su papel fiduciario dentro del marco más amplio de la asociación general entre el gobierno y sus asociados en el desarrollo y, por tanto, se le pedirá que colabore estrechamente con otros miembros del grupo de donantes y que participe en procesos abiertos a toda la alianza. En caso de que el FIDA haga su contribución financiera a través de un acuerdo para la puesta en común de fondos, su papel de administrador financiero diferirá también del que normalmente desempeña, y los informes sobre la gestión financiera de las cuentas en común servirán de base para aprobar las peticiones de desembolso del gobierno.

ANEXO II

FONDOS EN COMÚN: DISPOSICIONES FIDUCIARIAS PARA LA UTILIZACIÓN DE FONDOS Y LA PRESENTACIÓN DE INFORMES

1. El objetivo expreso de los enfoques sectoriales es favorecer la aplicación de los sistemas de gestión financiera de los gobiernos a los recursos de los programas. Es conveniente que el FIDA, como asociado pleno y activo en los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural, procure canalizar sus recursos a través de los acuerdos de puesta en común de fondos a escala del sector que se hayan establecido aunque, como institución dedicada expresamente a la reducción de la pobreza rural, el apoyo a través de los presupuestos (sean los presupuestos generales o los presupuestos a escala del sector) **no** sea un mecanismo aconsejable de financiación cuando existe una participación del Fondo.
2. Antes de que el FIDA participe en un acuerdo de puesta en común de fondos para un enfoque sectorial, tendrá que convencerse de que se han adoptado todos los elementos principales de las disposiciones fiduciarias para la gestión eficaz del enfoque sectorial. Normalmente esto se hará antes de la evaluación *ex ante* del enfoque sectorial, o durante la misma, lo que permitirá al FIDA desembolsar sus fondos de acuerdo con las disposiciones sobre la puesta en común de fondos desde el inicio del enfoque sectorial. Sin embargo, en algunos países puede plantearse la situación de que, para no retrasar excesivamente la aplicación del enfoque sectorial aprobado por todos los interesados, los asociados en el desarrollo empiecen a desembolsar sus fondos de conformidad con sus propios mecanismos y, al mismo tiempo, así como durante la aplicación del enfoque sectorial, ayuden al gobierno a establecer disposiciones fiduciarias. En estas circunstancias, el FIDA empezará a desembolsar sus fondos de apoyo al enfoque sectorial utilizando los mecanismos tradicionales de financiación de proyectos (y de conformidad con sus propios procedimientos normalizados de desembolso, adquisición y auditoría externa) y podrá acogerse a los acuerdos sobre la puesta en común de fondos en el curso de la aplicación, una vez que se haya convencido de que se han adoptado las disposiciones fiduciarias adecuadas.
3. En cualquier caso, las disposiciones fiduciarias relativas a los fondos en común se explicarán en un documento que se presentará a la Junta Ejecutiva para su aprobación. En caso de que en el momento en que la Junta Ejecutiva apruebe la financiación se proponga participar en la puesta en común de fondos cuando se haga efectivo el convenio de financiación, se incluirá una descripción de esas disposiciones en el Informe y recomendación del Presidente, mientras que en aquellos casos en que se pretenda pasar de una financiación tradicional del proyecto a una puesta en común de fondos en el curso de la aplicación del enfoque sectorial, las disposiciones propuestas se explicarán en un memorando del presidente, que se someterá a la Junta Ejecutiva para su aprobación.
4. El proceso de examen y aprobación de las disposiciones fiduciarias será un ejercicio conjunto, que realizarán todos los asociados en el desarrollo interesados en participar en los acuerdos de puesta en común de fondos. Desde el punto de vista del FIDA, participarán en él no sólo las divisiones regionales, dependientes del Departamento de Administración de Programas, sino también la

Oficina del Consejero Jurídico General y la Oficina del Contralor, con el fin de abarcar todas las posibles cuestiones que se planteen. En la práctica, estos exámenes normalmente serán dirigidos por el Banco Mundial si participa en los acuerdos de puesta en común de fondos y, en todo caso, será necesaria su aprobación de las disposiciones sobre gestión financiera y sobre adquisiciones para que el FIDA participe en el acuerdo de puesta en común de fondos.

5. Es probable que el examen en sí mismo comprenda tres elementos básicos: en primer lugar, será necesario confirmar que existen dentro del país las condiciones previas necesarias para el establecimiento de un acuerdo de financiación común. Estas condiciones previas incluirán la estabilidad macroeconómica, un firme compromiso del país y la existencia de capacidad institucional para gestionar el enfoque sectorial, una sólida estrategia sectorial y la existencia de un mecanismo eficaz de coordinación de los donantes. En segundo lugar, en el propio examen se aprovecharán, siempre que sea posible, otros instrumentos y diagnósticos nacionales y externos de los que pueda ya disponerse. Entre ellos cabe mencionar el marco de gastos a medio plazo y los exámenes de los gastos públicos recientes (a escala nacional o sectorial), los informes sobre las evaluaciones de los procedimientos nacionales de adquisición y las evaluaciones de la capacidad de gestión financiera del país de que se trate. En tercer lugar, se examinará cada uno de los elementos de las disposiciones fiduciarias para determinar si son satisfactorias. Entre ellas cabe mencionar los sistemas y procedimientos de: a) planificación y presupuestación; b) desembolso de fondos; c) adquisición, y d) contabilidad y auditoría.
 - a) **Planificación y presupuestación.** La meta, los efectos y los productos del plan de aplicación del enfoque sectorial servirán de punto de partida para elaborar el PTPA del programa²⁶. El FIDA participará en el examen conjunto (gobierno y asociados en el desarrollo) del PTPA, considerando particularmente: i) las actividades y gastos de inversión propuestos y su importancia para el logro de los resultados previstos, y ii) el proceso de elaboración del PTPA, con el fin de garantizar que está descentralizado, se elabora de abajo a arriba y en él participan realmente las organizaciones comunitarias rurales.
 - b) **Desembolso de fondos.** En la evaluación *ex ante* (o durante un examen específico que se llevará a cabo en el curso de la aplicación del enfoque sectorial), el FIDA colaborará con el gobierno y sus demás asociados financiadores para identificar las actividades de inversión que se financiarán con los fondos en común, y aprobar la parte que cada financiador que participe en el acuerdo aportará a los fondos en común. El FIDA depositará en la cuenta de los fondos en común, por adelantado, la parte convenida y, después del segundo desembolso, librándole fondos sobre la base de los informes de seguimiento financiero consolidados (trimestral o semestralmente) que preparará el gobierno y se distribuirán a todos los financiadores que participen en la cuenta en común. Los informes de seguimiento financiero reflejarán las actividades y los gastos correspondientes que se hayan producido en el período anterior así como un plan de trabajo y un presupuesto para el período siguiente.

²⁶ A su vez, éste servirá de base para que los donantes bilaterales comprometan su nivel de apoyo financiero durante el año siguiente.

No se someterá al FIDA (o a su institución cooperante) ni a los demás financiadores la documentación justificativa de las transacciones individuales financiadas con los fondos en común, aunque el gobierno estará obligado a mantener un registro adecuado de las transacciones, que podrá ser examinado si se considera necesario (junto con los informes de seguimiento financiero y los informes de auditoría), para determinar si los desembolsos realmente respetaron el marco de financiación convenido.

- c) **Adquisiciones.** Los procedimientos de adquisición que proponga el gobierno serán examinados por el FIDA y todos los demás asociados financiadores en la fase de evaluación *ex ante* (o mediante un examen específico) y sólo se utilizarán en los gastos financiados con los fondos en común si se consideran satisfactorios. Cada PTPA de un enfoque sectorial incluirá un plan de adquisiciones en el que se identificarán los bienes y servicios que se adquirirán, el método de adquisición y la fuente de financiación (fondos en común u otros), y todo ello será sometido a la aprobación previa del FIDA y todos los demás financiadores participantes. Las adquisiciones financiadas con los fondos en común serán sometidas a un examen *ex post*. El gobierno, el FIDA y todos los asociados que participen en la cuenta de fondos en común aprobarán un plan en el que se detallará la frecuencia de los exámenes, el procedimiento a seguir y la responsabilidad de la realización de los exámenes. El FIDA y todos los demás asociados recibirán copia de los exámenes y, en caso de que éstos pongan de manifiesto que en una adquisición no se respetaron los procedimientos acordados, el FIDA se reservará el derecho de cancelar la suma en cuestión de su préstamo (o donación) o de pedir su reembolso.

Dado que los recursos de los donantes son fungibles y que es necesario evitar que aumenten los costos de transacción para el gobierno y que se actúe en contradicción con el programa de armonización, la financiación por el FIDA de los gastos admisibles no se limitará a la adquisición de bienes, obras y servicios de consultoría ofrecidos por los Estados Miembros del FIDA.

- d) **Contabilidad y auditorías.** En la evaluación *ex ante*, el gobierno, el FIDA y todos los demás asociados financiadores que participen en los acuerdos de puesta en común de fondos tendrán que llegar a un acuerdo sobre la adecuación de los procedimientos y prácticas de contabilidad del gobierno en todos los niveles y sobre la frecuencia, forma y contenido de los informes de seguimiento financiero consolidados. Las cuentas serán sometidas a auditorías externas que realizarán o bien el auditor general del gobierno o bien una firma privada de auditores contratada por el mismo. Se necesitará llegar a un acuerdo con respecto a las disposiciones sobre la auditoría, con inclusión de la frecuencia, el formato y el contenido de los informes de auditoría, los criterios que se aplicarán para seleccionar al auditor y el seguimiento de las recomendaciones de la auditoría. El costo de las auditorías externas podrá sufragarse con los fondos en común.

6. Los acuerdos sobre todos los elementos anteriores, así como sobre el marco de SyE, se reflejarán en el memorando de entendimiento del enfoque sectorial, documento formal en el que se fijará el marco de la colaboración entre el gobierno y los asociados en el desarrollo que hayan aprobado el acuerdo de puesta en común de fondos²⁷. El memorando de entendimiento será firmado por todas las partes.

²⁷ El memorando de entendimiento podrá definir también las normas y procedimientos que habrán de respetarse para la evaluación del impacto ambiental. Siempre que sea posible, el FIDA y los demás asociados utilizarán los sistemas que utilice el gobierno. Éstos serán examinados también antes de la evaluación *ex ante*, o durante la misma y, en caso necesario, se facilitará apoyo para reforzar los procedimientos de evaluación del impacto ambiental que utilizará el gobierno antes de su aprobación por todas las partes.

ANEXO III

ACLARACIÓN Y APROBACIÓN POR LA JUNTA EJECUTIVA

1. La Junta Ejecutiva aprobó la "Política del FIDA sobre los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural". Funcionarios del FIDA proporcionaron aclaraciones sobre una serie de cuestiones esenciales; y tras acordar que las cuestiones planteadas se incluirían como anexo en la versión definitiva del documento de políticas, todos los miembros de la Junta Ejecutiva pudieron dar su respaldo a la política.
2. Al presentar dicho documento, se confirmó que el Fondo aportaría recursos para respaldar *programas* (más que enfoques) sectoriales: iniciativas concretas dirigidas a promover un programa de cambio, basados tanto en inversiones como en el diálogo sobre políticas, con los que financiar un conjunto de actividades análogas a proyectos y centrados en la reducción de la pobreza rural. Se estima que esos programas están en plena consonancia con el mandato del Fondo y no constituyen una desviación sustancial con respecto a su *modus operandi* tradicional: cuentan con metas, objetivos, resultados, actividades dotadas de un plan de gastos y un presupuesto conexos, así como con un marco de seguimiento, unos indicadores y unos fines claros, y una serie de etapas fundamentales. Al apoyar programas sectoriales, el FIDA sabrá de manera precisa a qué contribuirán sus fondos y, de ese modo, financiará exactamente las mismas actividades de inversión a las que presta apoyo mediante proyectos de carácter tradicional, en pos de la consecución de unas metas y objetivos análogos.
3. La política *no* permite al FIDA prestar apoyo presupuestario general o sectorial a sus Estados Miembros. El Fondo no tiene intención de poner a disposición sus recursos de ese modo puesto que no supone ninguna ventaja comparativa para él. El FIDA proporcionará recursos bien mediante un acuerdo de puesta en común de fondos, a nivel de todo un programa o de un proyecto subsectorial que forme parte de ese programa, bien mediante acuerdos tradicionales de financiación conjunta o independiente. Esto es tanto más importante cuanto que el FIDA se ha adherido a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que ha recibido el respaldo de todos los miembros de su Junta Ejecutiva. Sin embargo, el FIDA sólo participará en un acuerdo de puesta en común de fondos cuando éste cuente con el respaldo del Banco Mundial respecto de los acuerdos fiduciarios dispuestos para el programa; a efectos prácticos esto significa que el Banco Mundial o bien participará en los acuerdos de puesta en común de fondos o bien prestará apoyo presupuestario al gobierno de que se trate, al margen del programa sectorial.

4. La cuenta en común para un determinado programa sectorial al que el FIDA contribuya (que constará de actividades, un presupuesto y marcos de seguimiento definidos y convenidos) estará constituida por los recursos proporcionados por el gobierno y sus asociados en el desarrollo, en parte provenientes del ministerio de hacienda (incluidos fondos suministrados por algunos asociados en el desarrollo en forma de apoyo presupuestario) y, en parte, desembolsados directamente en la cuenta por los asociados en el desarrollo. Una vez desembolsados en la cuenta en común, los recursos del FIDA y de otras partes se utilizarán sólo y exclusivamente para respaldar las actividades y los gastos del programa sectorial que hayan sido aprobados, tal como se describe más arriba y excluyendo cualquier tipo de apoyo presupuestario.
5. En otro orden de cosas, se explicó a los miembros de la Junta Ejecutiva que se hallaba en curso la reforma del RIMS para adaptar los mecanismos de financiación del FIDA a la prestación de apoyo a programas sectoriales, y se confirmó que, según lo previsto, la Oficina de Evaluación independiente evaluaría la política en 2008.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
ODI	Instituto de Desarrollo de Ultramar
ONG	Organización no gubernamental
PISA	Programa de inversión en el sector agrícola
PROAGRI	Programa de gasto público en el sector agrícola
PTPA	Plan de trabajo y presupuesto anual
SyE	Seguimiento y evaluación

Todas las fotografías son propiedad del FIDA
G. Bizzarri, R. Chalasani, L. Dematteis, F. Mattioli, L. Taylor

Impreso por: Quintily, Roma (Italia)
Abril de 2006

Fondo Internacional
de Desarrollo Agrícola
Via del Serafico, 107
00142 Roma (Italia)
Tel.: +39 06 54591
Fax: +39 06 5043463
Correo electrónico: ifad@ifad.org
www.ifad.org

