



EVOLUCIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL Y OPERATIVO DE LOS PROYECTOS FIDA

Benjamín Quijandría, Ph. D.

2003

1. La estrategia regional para la reducción de la pobreza y el desarrollo rural de la División de América Latina y el Caribe del FIDA ha tenido y tiene un carácter dinámico, evolucionando y muchas veces adelantándose a los cambios en los entornos políticos, sociales y económicos de los países de la región. Dentro de este proceso evolutivo, el FIDA ha mantenido constantes tres ejes estratégicos centrales: (i) focalización de las acciones sobre poblaciones rurales pobres y extremadamente pobres; (ii) focalización sobre un espacio físico y geográfico definido; y (iii) implementación de acciones orientadas al incremento de los ingresos y las condiciones de vida. Dentro del marco de los tres ejes estratégicos y como resultado de “lecciones aprendidas” durante 25 años de formulación, ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo agrícola y rural, la estrategia regional ha ido evolucionando a la búsqueda de elementos conceptuales e instrumentos para la reducción de la pobreza y estímulo del desarrollo rural, distanciándose y diferenciándose muchas veces de las estrategias aplicadas por otros organismos financieros y técnicos internacionales que actúan en la región.

A. Por qué Evolucionan los Marcos Conceptuales y Operativos del FIDA?

2. Los marcos conceptuales y operativos del FIDA en la región han evolucionado como consecuencia de:

- Creación/evolución de nuevos marcos conceptuales aplicados en el desarrollo rural y la reducción de la pobreza en la región
- Retos y oportunidades para la reducción de la pobreza y el desarrollo rural en la región
- Resultado del “diálogo político” con los gobiernos de la región
- Resultados de evaluaciones sistemáticas del impacto de los proyectos por parte de la división de América Latina y el Caribe
- Búsqueda de mecanismos de coordinación intra e inter institucional para la reducción de la pobreza y el desarrollo rural.
- Cumplimiento de las “Metas del Milenio”

Creación/evolución de nuevos marcos conceptuales en el desarrollo rural y la reducción de la pobreza

3. Las últimas dos décadas se han caracterizado por un conjunto de cambios y transformaciones que han afectado los espacios políticos, económicos y sociales del mundo. Esta evolución es consecuencia la creación de nuevos paradigmas políticos, la paulatina formación de nuevos modelos económicos y la tendencia creciente a una visión globalizada de la sociedad, la cultura y la economía. Estos factores han actuado creando cambios permanentes en las formas como las distintas sociedades visualizan sus actuales espacios políticos, económicos y sociales, y como estas mismas sociedades tienden a mirar su futuro. Este proceso de avance – o retroceso, según tienda a evaluarse – ha traído como consecuencia en los países de la región, cambios drásticos, a veces pendulares, en las visiones, abstracciones, políticas y acciones que los países de la región han venido

aplicando para estimular el desarrollo agrícola, y en fechas más recientes en el estímulo del desarrollo social y económico de los espacios rurales.

4. Durante los 25 años de vida institucional, el FIDA ha operado bajo la influencia cambiante de modelos y paradigmas del desarrollo agrícola y rural, aplicados por los países de la región de América Latina y el Caribe. El Fondo se inicia durante la vigencia del paradigma de la “revolución verde” y el “extensionismo” como instrumentos centrales del desarrollo agrícola, no diferenciándose en este periodo los procesos de desarrollo agrícola del de desarrollo rural. Dentro de este esquema, los países expanden sus sistemas de investigación y extensión, alcanzando tamaños y estructuras en muchos casos poco sostenibles, dadas las limitaciones financieras que afectan a las economías de la región. Este periodo es seguido por los procesos de “ajuste estructural”, en donde las estructuras institucionales se contraen, asumiendo que los “mercados” privados de servicios (agrícolas y financieros) generarían espacios atractivos y sostenibles para la asistencia técnica privada de la “agricultura campesina”. Dado el incremento o la constancia de los niveles de pobreza rural, al inicio de los 90, los organismos internacionales, excepto el FIDA, inician el apoyo a los países en el financiamiento de los llamados “fondos de inversión social”, como mecanismos compensatorios a los niveles de pobreza prevalecientes en el campo, causados principalmente por los ajustes estructurales.

5. En los últimos años de la década pasada, la aparición del concepto de “nueva ruralidad”, la diferenciación entre lo agrícola y lo rural, la clara identificación de las relaciones campo – ciudad, la identificación de la multi-actividad económica del habitante rural (en la que la agricultura¹ es sólo una actividad adicional dentro de las estrategias generadoras de ingresos), y el resultado evidente de que los servicios privados no se orientaban hacia la agricultura campesina, sino más bien se especializaban en la agricultura comercial, dan inicio a un nuevo periodo en el que se inicia la creación de nuevas estrategias de desarrollo rural y reducción de la pobreza, basadas en la integralidad del proceso de desarrollo social y económico del medio rural.

6. El FIDA modifica y ajusta sus estrategias, en muchos casos adelantándose a los cambios en los elementos estratégicos aplicados al desarrollo rural. Si bien el Fondo se inicia hace 25 años como una institución de desarrollo agrícola, ahora es más un Fondo de desarrollo rural por el enfoque de sus acciones y la integralidad de los procesos que genera y por la visión clara de desarrollo territorial que caracterizan sus nuevos proyectos.

Retos y oportunidades para la reducción de la pobreza y el desarrollo rural en la región

7. La globalización de los mercados ha creado retos y oportunidades para la población rural pobre de América Latina y el Caribe. A fin de aprovechar al máximo las oportunidades que se ofrecen en este marco, el desarrollo agrícola y la reducción de la pobreza deben crear y fortalecer vínculos entre las poblaciones beneficiarias, por una parte, y los sistemas

¹ Entre 1950 y 1980, el PBI por empleo **no agrícola** aumentó un 84% en la región. En el mismo período el empleo **agrícola** experimentó un aumento solo del 19%.

que generan tecnología, los servicios que la proporcionan, los mercados financieros, las empresas privadas, y el acceso a los mercados locales, nacionales e internacionales, por otra. El reto consiste en aumentar la productividad y competitividad de los pequeños agricultores y empresarios pobres, con objeto de que éstos puedan llegar a los mercados existentes de manera eficaz y rentable y de reducir los costos de transacción mediante organizaciones económicas de pequeños agricultores y/o asociaciones con el sector privado comercial y agroindustrial. La competitividad comercial es un punto de acceso complejo, y requiere que la población rural pobre tenga acceso a una integración equilibrada de mecanismos de generación y transferencia de tecnología, servicios financieros, e información y servicios relacionados con el mercado.

Resultado del “diálogo político” con los gobiernos de la región

8. Las acciones del FIDA se han caracterizado por un activo “diálogo político” con los gobiernos de la región. Esta acción ha permitido el intercambio franco de visiones, experiencias y expectativas sobre la reducción de la pobreza rural y el desarrollo social y económico de las áreas rurales. En la última década la preocupación de los gobiernos por la inestabilidad política causada por la pobreza rural, y reflejada de distintas formas en la región (en movimiento de los “sin tierra” en Brasil; la guerrilla del Frente Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, México; la persistente violencia en las áreas rurales de Colombia; la constante desestabilización política causada por movimientos campesinos en Perú, Bolivia y Ecuador; y el brutal proceso de empobrecimiento urbano y rural en Argentina y Venezuela), a los que se suma el todavía vivo recuerdo de las causas de las guerras internas en Centro América, viene convenciendo a los generadores de políticas de desarrollo de los países de la necesidad de revisar esquemas, de mejorar la calidad de la inversión y de concentrar recursos en zonas marginales y con alta vulnerabilidad. En muchos casos se priorizan acciones de desarrollo de zonas rurales pobres, pero no se incrementan los recursos asignados a este fin, y en otros (caso del Brasil) el país es forzado por la realidad y la presión política a concentrar grandes recursos a la consolidación de la reforma agraria y del desarrollo rural. Los procesos de descentralización del estado, la participación y el empoderamiento, la sostenibilidad ambiental y la equidad de género, son nuevas variables por las que se evalúan los procesos de reducción de la pobreza y el desarrollo rural. El FIDA ha acompañado en muchos casos exitosamente estos cambios de la visión del desarrollo rural, convirtiéndose en muchos países en el organismo financiero de la “nueva ruralidad”. Esta experiencia ha permitido un enriquecimiento mutuo, FIDA y gobierno, y ha permitido validar nuevos enfoques, procesos y acciones que vienen actuando como factores de cambio de las estrategias tradicionalmente aplicadas a la reducción de la pobreza y el desarrollo rural.

Resultados de evaluaciones sistemáticas del impacto de los proyectos

9. La División de América Latina y el Caribe del FIDA ha mantenido una política constante de evaluación de los resultados de sus proyectos. Mediante el uso sistemático de las “lecciones aprendidas” en el diseño de los proyectos, se ha logrado una construcción más eficiente y basada en resultados prácticos de un acervo de conocimientos y estrategias exitosas en la reducción de la pobreza y el desarrollo rural. Haciendo uso de evaluaciones intermedias y pre-terminales, informes de supervisión de las Instituciones Cooperantes,

misiones de seguimiento (Follow up Missions), y resultados de los sistemas de seguimiento y evaluación, han identificado lo “bueno” y lo “malo” de las estrategias y acciones implementadas por los proyectos, permitiendo construir nuevas estrategias, enfoques, métodos e instrumentos basados en los resultados de los proyectos. La puesta en marcha, en los últimos años, de sistemas para identificar y sistematizar las “buenas practicas” y los mecanismos de difusión de estos resultados vienen contribuyendo al afinamiento de las estrategias y la mejora del diseño de los proyectos de desarrollo rural y reducción de la pobreza.

Coordinación intra e inter institucional para la reducción de la pobreza y el desarrollo rural.

10. El esfuerzo por lograr una cooperación intra e inter institucional más amplia se justifica por el hecho de que ninguna institución internacional de desarrollo podría, por sí sola, obtener un triunfo completo en la lucha contra un fenómeno de las proporciones y la complejidad creciente de la pobreza rural. Para el FIDA, una manera de hacer frente a esta limitación consiste en extender las experiencias que han obtenido buenos resultados y establecer asociaciones dinámicas entre gobiernos, instituciones multilaterales y organismos bilaterales de desarrollo, por una parte, y entre la vasta gama de instituciones de la sociedad civil, incluidas las ONG y las organizaciones comunitarias y de base, por otra. Tales instituciones de la sociedad civil tienen un papel fundamental que desempeñar, potenciando la capacidad de acción de los pobres de las zonas rurales para transformarse en protagonistas del proceso de desarrollo. Establecer enlaces estratégicos con otras instituciones, y en particular con las instituciones financieras internacionales, es un elemento central de la estrategia institucional del FIDA, cuyos objetivos principales son: poner al Fondo en condiciones de llegar a grupos de población rural pobre mucho más numerosos de lo que le sería posible empleando solamente sus propios recursos; permitir la difusión de los conocimientos adquiridos por el FIDA durante su larga experiencia, y crear una conciencia más clara de la eficacia del enfoque de reducción de la pobreza adoptado por el Fondo, así como de su concentración en este objetivo.

Cumplimiento de las “Metas del Milenio”

11. Los acuerdos alcanzados por la comunidad de países desarrollados y las organizaciones internacionales de asistencia financiera y técnica de reducir a la mitad los niveles de pobreza rural a nivel mundial para el año 2015, ha creado una responsabilidad adicional a los organismos especializados, como el FIDA, en el cumplimiento de las metas institucionales de reducción de la pobreza. Este reto es uno de los factores por los que la búsqueda de metodologías y procesos más eficientes se han hecho mandatorios y mas intensos, generando el desarrollo de esquemas mejorados, integrales y mas rápidos aplicados al desarrollo rural y la reducción de la pobreza. Los organismos responsables de las “metas del milenio” serán juzgados y evaluados en función del éxito de sus estrategias y resultados.

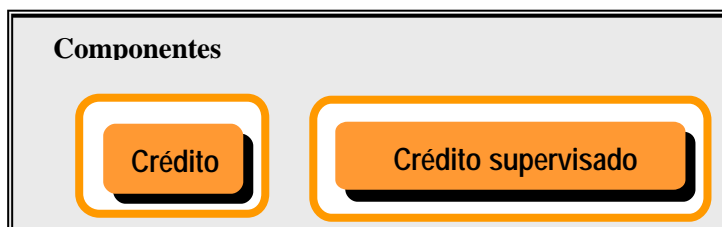
B. Cómo Evoluciona el Marco Conceptual y Operativo del FIDA?

12. El marco conceptual y operativo del FIDA ha evolucionado en base a:
- Cambios en las estructuras operativas de los proyectos en base a la incorporación de nuevos componentes y sub-componentes
 - Cambios en las instituciones ejecutoras
 - Cambios en las modalidades de ejecución
 - Participación de grupos beneficiarios y autoridades locales en el diseño, implementación y evaluación de los proyectos

Cambios en las estructuras operativas de los proyectos en base a la incorporación de nuevos componentes y sub-componentes

13. Si algo ejemplifica la evolución conceptual y operativa de los proyectos FIDA, es el continuo cambio de las estructuras operativas y la inclusión de nuevos componentes y sub-componentes en el diseño de los proyectos. Los cambios son el reflejo de una evolución de los conceptos del desarrollo rural y la nueva instrumentación aplicada a la reducción de la pobreza. Si bien pueden distinguirse cinco aproximaciones centrales, la naturaleza de algunos proyectos debido a las características y objetivos de su diseño, hacen que exista un conjunto de proyectos que no se adecuan a esta clasificación y que son explicados en el final de esta sección.

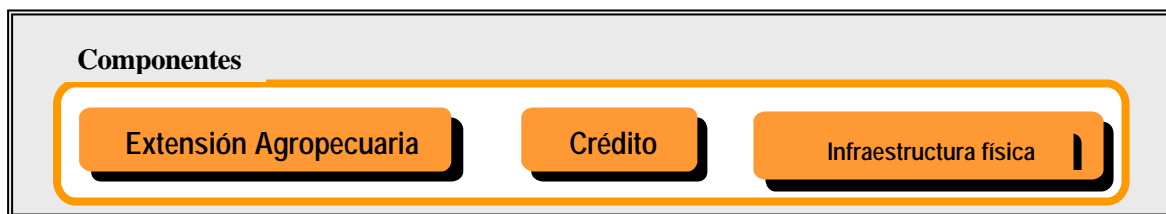
La primera aproximación: proyectos de crédito



14. La primera generación de proyectos de FIDA se orientó a programas de crédito agropecuario y crédito supervisado (con asistencia técnica provista por la banca de desarrollo encargada de ejecutar el proyecto). Por lo general eran proyectos en los que participaba en forma asociada el Banco Mundial o el BID, quienes financiaban los créditos a los agricultores no pobres, mientras que el FIDA canalizaba sus recursos financieros a la población de campesinos pobres. Los componentes eran crédito y crédito supervisado (con asistencia técnica de los mismos agentes de crédito de la banca de fomento). Los resultados de esta aproximación fueron mixtos. Si bien la banca de fomento en muchos casos facilitaba el acceso a sectores campesinos pobres, la preferencia de los agentes de crédito por atender y colocar sus carteras con medianos y grandes agricultores, debilitó el apoyo técnico y las colocaciones en el sector campesino. Los resultados de las evaluaciones indicaron que si bien, los proyectos permitieron la estabilización de las economías

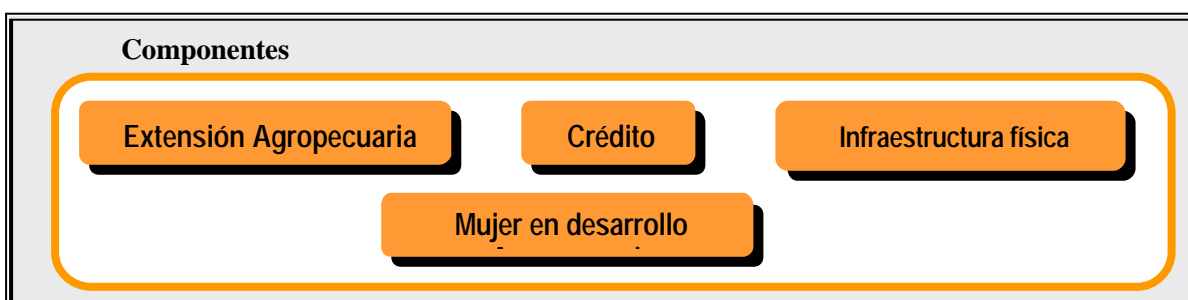
campesinas en periodos de crisis políticas o económicas, en muy pocos casos se obtuvo un desarrollo económico mensurable y sustentable.

La segunda aproximación: proyectos de desarrollo agropecuario



15. Los proyectos de desarrollo agropecuario fueron los más difundidos en la década de los 80 y su diseño se extiende hasta los inicios de la década de los 90. Bajo el paradigma del "extensionismo" estos proyectos tenían como componentes los servicios de extensión, crédito e infraestructura rural. Este último componente, se orientaba en forma primaria al financiamiento de pequeños sistemas de riego, y en forma secundaria a mejorar la infraestructura de caminos rurales. La evaluación de este modelo de proyecto, indicó que los pequeños agricultores pobres con mejores capacidades empresariales y con acceso a recursos productivos (fundamentalmente tierra en extensión suficiente como para generar los ingresos familiares y para garantizar los créditos productivos) fueron los que mejores resultados obtuvieron, mientras que los campesinos sin tierra o minifundistas, sólo fueron parte de los procesos de transferencia tecnológica o capacitación productiva, sin que la transmisión de conocimientos cambiara la condición de pobreza en la que vivían.

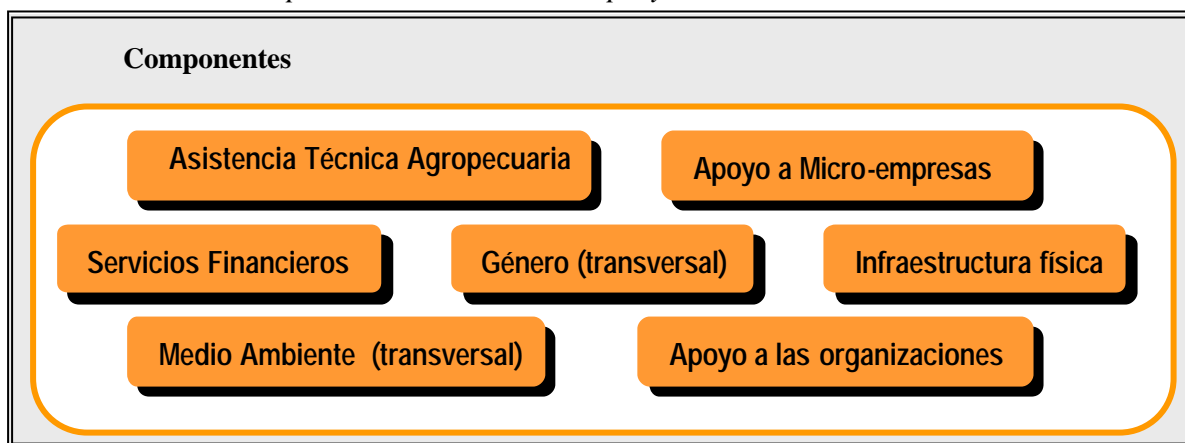
La tercera aproximación: proyectos de desarrollo agropecuario y mujer en desarrollo



16. A partir del último quinquenio de los 80, los proyectos de desarrollo agropecuario se introduce el componente de mujer rural, en los proyectos de desarrollo agropecuario, como parte del paradigma del "extensionismo" pues el modelo original incluía a las llamadas "mejoradoras del hogar", el que provenía del "home economic" de los modelos americanos. Esta aproximación, llamada mujer en desarrollo ha sido descrita en detalle en el trabajo sobre género de la Dra. Pilar Campaña (Equidad de Género, Experiencias y Desafíos). Los resultados no difieren de la aproximación anterior, con el agravante del

pobre resultado obtenido en la incorporación de las mujeres rurales a la corriente central del desarrollo económico del área rural.

La cuarta aproximación: el inicio de proyectos de desarrollo rural



17. A mediados de la década de los noventa los proyectos del FIDA presentan una primera aproximación al desarrollo rural. En este periodo el servicio de extensión se transforma en asistencia técnica agropecuaria la cual se diseña y opera por demanda de los beneficiarios y con enfoques participativos. La dinámica por oferta de los sistemas de extensión cambia a una orientación por demanda, con un enfoque horizontal en el que se rescatan y utilizan las experiencias y el saber campesino. Con el objeto de apoyar a los agricultores sin tierra, habitantes rurales y minifundistas (no viables desde el punto del desarrollo agropecuario), se incorporan los programas de apoyo y consolidación de micro-empresas rurales bajo una visión optimista de la expansión de este sector. El componente de crédito se transforma en servicios financieros. Una proceso que se inicia con el desmantelamiento de la banca de desarrollo y ante la ausencia de una institucionalidad crediticia, busca crear servicios financieros rurales campesinos vía cajas rurales, cooperativas de ahorro y crédito, bancos comunales, etc. (una descripción de este proceso evolutivo debe de encontrarse en documento de María Sisto).

18. En este periodo se introduce el concepto de género en desarrollo, pero con un enfoque transversal del género (ver documento de la Dra. Pilar Campaña: Equidad de Género, Experiencias y Desafíos) y se introduce un enfoque transversal de conservación del medio ambiente. Este último se basa en la aplicación de prácticas agropecuarias y micro-empresariales “amistosas” con el medio ambiente y los recursos naturales. Las inversiones en infraestructura física incluyen además de las inversiones en pequeñas obras de riego y mejora de caminos rurales, obras de carácter social, incluyendo la mejora de escuelas, postas médicas, obras de saneamiento, electrificación, etc. Finalmente, en este periodo se inician las acciones de fortalecimiento de las organizaciones campesinas: comunitarias de carácter social y de carácter económico productivo. Vía capacitación y formación de líderes se busca consolidar organizaciones que se especialicen en las áreas de las demandas sociales comunitarias y en el desarrollo económico agropecuario y micro-empresarial.

La quinta aproximación: proyectos de desarrollo rural



19. A finales de la década de los 90 e inicios del 2000 los proyectos del FIDA toman una orientación clara hacia el desarrollo rural. La incorporación del componente de capital humano y social se convierte en la primera actividad de entrada al proceso de desarrollo rural mediante el fortalecimiento tanto de las capacidades de los beneficiarios, como de sus organizaciones sociales y económicas. En muchos proyectos hay componentes explícitos en apoyo a los procesos de descentralización mediante capacitación y apoyo metodológico a los diagnósticos y a la planificación participativa de los espacios rurales incluyendo a los ayuntamientos o municipios. La asistencia técnica toma un carácter integral apoyando tanto a actividades agropecuarias como micro-empresariales, en metodologías por demanda y participativas, bajo la responsabilidad de operadores privados. La capacitación laboral, en especial de jóvenes rurales, hombres y mujeres, es considerada como un factor de mejora de los ingresos vía empleo rural o urbano, actividad que se realiza luego de un diagnóstico de las demandas laborales locales y nacionales. En muchos proyectos, el manejo y conservación ambiental es parte de los objetivos centrales, en particular en regiones y países con manifiesto deterioro o fragilidad ambiental. Las inversiones en infraestructura física mantienen las mismas coberturas descritas en la cuarta aproximación. Los proyectos vienen incluyendo en forma sistemática fondos de inversión social con el objeto de incentivar y servir de capital “semilla” a las inversiones de programas de los gobiernos municipal, regional (o estatal) y central (o federal). Estas inversiones han permitido la movilización de recursos orientados a la mejora de las condiciones de vida de la población beneficiaria.

20. Los fondos de capitalización o inversión productiva son fondos concursables, aplicables a las poblaciones y organizaciones mas pobres con el objeto de financiar infraestructura productiva básica (mini riego, pequeños invernaderos, cultivos perennes,

almacenes, etc.), otorgados por una sola vez con el objeto de capitalizar a los mas pobres. Estos fondos no reembolsables permiten, luego de un periodo de mejora en la productividad y el ingreso, que los campesinos mas pobres tengan acceso a los servicios financieros rurales, en operaciones de crédito y financiamiento bajo condiciones normales. Los servicios financieros son ejecutados por instituciones privadas en las que se incluyen tanto a las cajas rurales, cooperativas de ahorro y crédito, bancos comunales, etc., como a la banca privada formal. Mediante fondos de riesgo compartido, de garantía u otros mecanismos de apalancamiento financiero los proyectos apoyan al acceso de los pequeños productores a recursos financieros de operación (por el momento dada la inseguridad y baja rentabilidad de la actividad agropecuaria, es muy difícil de acceder a recursos de inversión de mediano y/o largo plazo).

21. El componente de género tiene ahora una característica estructural y una asignación adecuada de presupuesto que le permite realizar las acciones en pro de la equidad de género en forma independiente del resto de los componentes, sin necesidad de negociaciones o aportes presupuestales de otros componentes. Así mismo, la encargada de género ocupa un cargo asesor, cercana al director del proyecto. La nueva estructura operativa incluida en los proyectos FIDA de última generación es la llamada Animación Socio-cultural, la que involucra actividades de rescate y revalorización de usos, costumbres, valores, arte y cultura local (actividad probada con mucho éxito e introducida por el proyecto PRODECOP de Venezuela), cuyos resultados apoyan a la mejora de la auto-estima de las poblaciones rurales pobres, especialmente en la juventud, y al empoderamiento de las poblaciones pobres, particularmente las de origen indígena.

Otros proyectos

22. El FIDA ha ejecutado otros proyectos que no entran en la clasificación antes citada, debido a la naturaleza de las acciones, la coyuntura en la que fueron diseñados o en la especialización de los objetivos propuestos. En esta categoría se encuentran los proyectos de reconstrucción en zonas de conflicto armado (El Salvador y Guatemala), los de reconstrucción luego de desastres naturales (El Salvador, Honduras), aquellos orientados a poblaciones indígenas (Panamá, México) y/o vulnerables (República Dominicana) con problemáticas específicas y particulares asociadas a los grupos objetivo. Estos proyectos han incluido combinaciones de componentes, similares a los citados anteriormente, los cuales han sido focalizados a la problemática específica de cada caso. Por un periodo muy corto el FIDA financió un Proyecto de Desarrollo Rural Integrado – DRI (Honduras), modelo que no fue replicado dados los problemas de coordinación sectorial con los que se enfrentaba su ejecución.

Cambios en las instituciones ejecutoras

23. Las instituciones que tradicionalmente han actuado como ejecutores de los proyectos financiados por el FIDA han sido y en muchos casos siguen siendo son los Ministerios (Secretarías) de Agricultura, sin embargo las nuevas visiones del desarrollo rural y las nuevas estrategias de reducción de la pobreza han hecho que en un gran número

de países los ejecutores institucionales sean ahora los Ministerios (Secretarías) de Desarrollo Social, los Ministerios (Vice-ministerios) de Desarrollo Rural y los Ministerios (Oficinas) de Planificación, en los casos en los que estas instituciones tienen la responsabilidad nacional de los programas de reducción de la pobreza rural, la descentralización del estado y/o el desarrollo rural. Las instituciones que en el pasado fueron ejecutores de proyectos FIDA y que en la actualidad ya no participan, es la Banca de Desarrollo Agrícola, ya sea por que desaparecieron durante el proceso de ajuste estructural, o por que cambiaron sus objetivos y metas, convirtiéndose en instituciones similares a las del sistema de la banca privada, sin prioridades institucionales orientadas al financiamiento de actividades de la agricultura campesina.

Cambios en las modalidades de ejecución

24. En sus inicios, los proyectos del FIDA se ejecutaban dentro de las estructuras de los Ministerios (Secretarías) de Agricultura con una unidad centralizada, en la que la Unidad Ejecutora – UE del proyecto y su personal técnico eran parte del sistema de extensión y servicios rurales del estado. En muchos casos, luego del debilitamiento presupuestal y operativo de los ministerios de agricultura, causados por el “ajuste estructural”, el personal de los proyectos FIDA eran los únicos representantes en el campo del sector público agropecuario. Esto además representaba que el personal técnico asignado o contratado por el proyecto, realizaba directamente las acciones relacionadas con los servicios agrícolas: extensión, crédito, investigación, etc. Es en este periodo que los proyectos FIDA se caracterizan por un gran número de técnicos con UE pesadas con un costo alto en personal, equipos y costos de movilización en el área rural.

25. Con el objeto de evitar interferencias de carácter político las UE se creaban como unidades autónomas, dentro del aparato público, con independencia administrativa y técnica, situación que muchas veces aislaba a la UE, los técnicos y las acciones del proyecto de las acciones regulares del aparato público. Dada la inestabilidad política del sector público esta separación era considerada como un mal necesario para garantizar la estabilidad y operatividad del proyecto. Siguiendo los ejes tradicionales de operación del FIDA, sus acciones se desarrollaban focalizadas en una área geográfica y en una población objetivo, aislándose muchas veces de las acciones regulares del aparato público. Finalmente, los proyectos establecían sistemas de seguimiento y evaluación auto-contenidos dentro de la UE, con una mínima concurrencia del aparato público o la población objetivo en el seguimiento y evaluación de las acciones del proyecto.

26. En la última década se han venido implementando cambios en las modalidades de ejecución:

De Ejecución central	a	Ejecución descentralizada , con UE localizadas en las áreas geográficas de acción del proyecto
De Ejecución Directa	a	Ejecución tercerizada , mediante el contrato por vías competitivas de instituciones privadas y públicas proveedoras de servicios
De Unidades Autónomas	a	Fortalecimiento del aparato público. En la última generación de proyectos FIDA las acciones se están orientando al fortalecimiento institucional del aparato público, luego de décadas de debilitamiento institucional a causa de los ajustes estructurales (Hondura, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y México), sin recrear las grandes estructuras públicas del pasado.
De Proyectos	a	Programas. Congruentes con el objetivo de fortalecimiento institucional del aparato público, muchos proyectos de la última generación se orientan hacia una visión de Programa con miras a una sostenibilidad de largo plazo para el desarrollo del sector rural
S & E Central	a	S & E Central + Contraloría Social. La inclusión de sistemas y métodos de contraloría social, con una amplia participación de las comunidades beneficiarias viene cambiando los esquemas tradicionales de S & E, generando espacios participativos en la evaluación y medición de impacto de los proyectos.

Participación de grupos beneficiarios y autoridades locales en el diseño, implementación y evaluación de los proyectos

27. Las actividades encaminadas a fortalecer las instituciones locales y asegurar la participación de los beneficiarios en las iniciativas de reducción de la pobreza aumentarán el impacto, la eficiencia y la sostenibilidad de las iniciativas de desarrollo rural. La experiencia adquirida por el FIDA confirma que además de la capacitación en la eficacia de proyectos de inversión, igual de importante es el establecimiento de mecanismos para determinar las demandas de las poblaciones rurales pobres manteniendo una participación equitativa de hombres y mujeres. Esta estrategia ha sido reforzada con la intensificación de los proceso de descentralización del estado y en muchos países (Venezuela, México, Guatemala, República Dominicana, Brasil, Bolivia y Colombia) con leyes que formalizan la planificación local como instrumento de priorización de la inversión pública nacional. La descentralización ha promovido la participación de los municipios en el desarrollo rural, ampliando los consejos municipales su tradicional preocupación y orientación a lo urbano, e incluyendo el espacio rural como un eje adicional de la planificación municipal. Los proyectos desarrollados por el FIDA en los últimos años han utilizado metodologías participativas para el diagnóstico y diseño de la estructura y los componentes, en el que la

participación de las comunidades campesinas, gobiernos locales y organizaciones locales de la sociedad civil, han influenciado con un peso similar, a la de la institución pública responsable del proyecto.

28. Los esfuerzos de los gobiernos de la región para crear un proceso de gobierno descentralizado tienden a fortalecer el rol de las asociaciones de los pobres rurales, de las organizaciones de base de las poblaciones indígenas y de los sectores mas discriminados de la comunidad. Un proceso participativo debe conducir paulatinamente a un ambiente rural más democrático, condición esencial para un desarrollo social económicamente sostenible. A mediano y largo plazo, el enfoque estratégico del FIDA en apoyo a la descentralización debe orientarse a resolver restricciones que surgen de:

- La limitada capacidad de negociación de los gobiernos municipales y de las organizaciones de base con los gobiernos centrales, como también con el sector privado. Carencia, también, de capacidad gerencial y de administración de los proyectos locales;
- Falta de conocimiento de los gobiernos municipales y de las organizaciones de base de los procesos, procedimientos legales y de los mecanismos administrativos de los gobiernos centrales, de donde emanan los recursos financieros;
- Falta de conocimiento sobre el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de proyectos locales de inversión, a medio y largo plazo;
- Limitado acceso a la información económica y de mercado que les permita el desarrollo de estrategias y de programas a medio y largo plazo.

29. La solución a todas las restricciones antes citadas están incluidas explícitamente en el diseño de los nuevos proyectos del FIDA, vía capacitación, fortalecimiento de las organizaciones de base y de los gobiernos municipales. La participación y el empoderamiento de las comunidades rurales pobres han sido y son de por si objetivos centrales del diseño de los proyectos FIDA.

C. A Modo de Conclusión

30. Luego de 25 años de experiencias en el financiamiento orientado al desarrollo rural y la reducción de la pobreza rural, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola FIDA ha definido un conjunto de premisas y estrategias básicas aplicadas a sus proyectos. Estas premisas y estrategias constituyen un marco básico para establecer en forma eficiente las inversiones del estado en el sector rural. Estas incluyen:

- La reducción de la pobreza rural requiere de políticas y programas claramente focalizados, tanto en el área geográfica, como en la población objetivo.

- La inversión social mejora el entorno y calidad de vida del poblador rural, pero no es suficiente ya que la reducción de la pobreza requiere de incrementos sostenibles en los niveles de ingresos de la familia pobre rural e inversiones sostenidas en capital humano.
- El proceso dinámico de desarrollo rural constituye un entorno muy favorable a la reducción de la pobreza, estimulando la demanda de los mercados locales de bienes y servicios y generando oportunidades de empleo
- La mejora del ingreso debe considerar no sólo el crecimiento de la producción y productividad agropecuaria familiar, la pequeña industria agropecuaria y no agropecuaria, sino también la generación de oportunidades de empleo asalariado rural y urbano.
- El diseño y planificación de los programas de desarrollo rural y alivio a la pobreza deben de realizarse en forma participativa en el ámbito de las comunidades rurales y constituir el elemento de base de los planes de desarrollo municipal y de los estados.
- La equidad de género y la sostenibilidad ambiental son dos ejes transversales mandatorios en todo proyecto del FIDA.