

Enfoques Sectoriales en Agricultura y Desarrollo Rural

Octubre 2008



COMISIÒN
EUROPEA

**Europe Direct es un servicio que le ayudará a encontrar respuestas
a sus preguntas sobre la Unión Europea.**

**Número de teléfono único gratuito (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Algunos operadores de telefonía móvil no autorizan el acceso
a los números 00 800 o cobran por ello.

Más información sobre la Unión Europea en Internet (<http://europa.eu>). La ficha bibliográfica figura al final de esta publicación.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010

ISBN 978-92-79-11432-8

DOI:10.2783/35428

© Unión Europea, 2010

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Impreso en Bélgica

IMPRESO EN PAPEL BLANQUEADO SIN CLORO

Documento de referencia N° 5

Enfoques Sectoriales en Agricultura y Desarrollo Rural

Octubre 2008

AGRADECIMIENTOS

Este documento que se inserta en el marco del programa de Métodos de Suministro de Ayuda ha sido elaborado por Désirée Dietvorst y coordinado por la Unidad de Recursos Naturales de la Dirección E (Calidad de las Operaciones) de EuropeAid. Agradecemos las aportaciones del personal de EuropeAid y de las Delegaciones de la UE que nos han ayudado a mejorar su contenido compartiendo su valiosa experiencia y ofreciendo sus consejos.

Éste y otros documentos relacionados pueden obtenerse a través de la página de intranet de la unidad E6 http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/activities/thematic/e6/index_en.htm. Los documentos también están disponibles en Internet a través de http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/150a_en.htm

Agradecemos asimismo futuros comentarios, que se pueden enviar a AIDCO /E/6 NATURAL RESOURCES.

Indice

Agradecimientos	2
Acrónimos	5
1 Resumen ejecutivo	7
1.1 Conceptos básicos y definiciones	7
1.2 ¿Qué es diferente en agricultura y desarrollo rural?	7
1.3 Políticas y marcos estratégicos	8
1.4 El presupuesto sectorial y la gestión de finanzas públicas	8
1.5 La coordinación sectorial y de los donantes	9
1.6 Instituciones y capacidades	9
1.7 El seguimiento del desempeño y la responsabilidad	10
1.8 Conclusiones	10
2 Introducción	11
2.1 Antecedentes	11
2.2 Propósito	11
2.3 Bases y contexto	12
3 CONCEPTOS Y DEFINICIONES BÁSICOS	13
3.1 Enfoque sectorial y programa sectorial	13
3.2 Las siete áreas de evaluación	14
3.3 ¿Cuál es la amplitud del 'enfoque sectorial amplio'?	15
3.4 Disposiciones para el apoyo financiero a programas sectoriales	16
3.5 De proyectos a programas	17
4 ¿Qué es diferente en agricultura y desarrollo rural?	19
4.1 Experiencias en agricultura	19
4.2 Panorama reciente	20
4.3 Cambio de perspectiva: del suministro de ayuda al desarrollo sectorial	21
4.4 Adoptando una economía política y la perspectiva de actor en el análisis sectorial	21
4.5 Integrando la descentralización	22
5 El contexto de las políticas y estrategias públicas	24
5.1 Contextos sólidos de políticas macro y sectoriales	24
5.2 Un enfoque sectorial para la alineación de políticas	25
5.3 Marco legislativo y de políticas para un crecimiento agrícola liderado por el sector privado	26
5.4 Elementos de las políticas públicas que mejoran los efectos a favor de los pobres del crecimiento agrícola	28
5.5 La claridad de los papeles como requerimiento mínimo	30
5.6 Los ganadores y perdedores en la etapa de formulación de la política	32
5.7 Apropiación de políticas y actores no-estatales	33
5.8 Aspectos claves en torno a marcos estratégicos y de políticas	34
6 El presupuesto sectorial y la gestión de finanzas públicas	36
6.1 Un presupuesto del sector público que refleja la política sectorial y las funciones del gobierno	36
6.2 Alineando los programas sectoriales con las estructuras nacionales	37
6.3 Vinculando presupuestos sectoriales con marcos de gastos de medio plazo	38
6.4 Valorando la gestión macro-económica y de las finanzas públicas	39
6.5 La importancia de los ingresos en la gestión de finanzas públicas	40
6.6 Eligiendo la modalidad de apoyo financiero adecuada	41
6.7 El equilibrio entre el apoyo financiero y otros tipos de apoyo	42
6.8 Aspectos claves en relación a los presupuestos sectoriales y la GFP	43
7 La coordinación del sector y de los donantes	45
7.1 La coordinación a nivel de políticas	45
7.2 La coordinación durante la implementación del programa	45
7.3 La importancia de la participación del gobierno central	45
7.4 La coordinación de donantes que respalda (y no eclipsa) la coordinación sectorial	46
7.5 La coordinación con actores no estatales	47
7.6 La coordinación de los donantes: de una perspectiva de programa a una sectorial	48
7.7 Aspectos claves de la coordinación del sector y de los donantes	48

8	Instituciones y capacidades	50
8.1	El cambio y los procesos de desarrollo de capacidades	50
8.2	El proceso de evaluación	50
8.3	El Modelo de Sistemas Abiertos	51
8.4	Introduciendo la 'perspectiva del actor'	52
8.5	Desarrollando las capacidades del sector en su totalidad	53
8.6	Una economía política más amplia	54
8.7	Apoyando la demanda de capacidades y desempeño	55
8.8	Aspectos claves en relación a instituciones y capacidades	55
9	El seguimiento del desempeño y la responsabilidad	56
9.1	Propósitos del seguimiento del desempeño	56
9.2	Vinculando la inversión pública al desempeño del sector	57
9.3	Vincular los indicadores al propósito	58
9.4	Midiendo el 'entorno facilitador'	59
9.5	Marcos de seguimiento conjunto	60
9.6	La responsabilidad nacional	61
9.7	Insertando la responsabilidad mutua en la responsabilidad nacional	62
9.8	Favoreciendo la responsabilidad desde abajo	63
9.9	Aspectos claves en relación al seguimiento del desempeño	64
10	Conclusión	65
	Referencias	68

ACRÓNIMOS

ADR	Agricultura y Desarrollo Rural
AEA	Alianza Estratégica con África
APS	Apoyo Presupuestario Sectorial
DEP	Documento de Estrategia País (CE)
DERP	Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza
DGIS	Directoraat Generaal International Samenwerking (Países Bajos)
DSP	Desarrollo del Sector Privado (Ghana)
EBP	Enfoque basado en programas
ERA	Estrategia para la Revitalización de la Agricultura
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
ES	Enfoque Sectorial
ESA	Enfoque Sectorial Amplio
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
IDM	Informe del Desarrollo Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
M&E	Seguimiento y Evaluación
MGMP	Marco de Gastos de Medio Plazo
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAEP	Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (Uganda)
PAPS	Programa de Apoyo a la Política Sectorial
PDSA	Programa de Desarrollo del Sector Agrícola (Tanzania)
PESA	Programa de Enfoque Sectorial Amplio
PGDDR	Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural
PIB	Producto Interno Bruto
PIS	Programa de Inversión Sectorial
PMA	Programa para la Modernización de la Agricultura (Uganda)
ProAgri	Programa Sectorial Agrícola (Mozambique)
PS	Programa Sectorial
RGP	Revisión de los Gastos Públicos
SNA	Servicios Nacionales de Asesoría Agrícola
SSGP	Sistema de Seguimiento de los Gastos Públicos
ARD	Agriculture and Rural Development
SPA	Strategic Partnership with Africa
SBS	Sector Budget Support
CSP	Country Strategy Paper (EC)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper

DGIS	Directoraat Generaal International Samenwerking (the Netherlands)
PSD	Private Sector Development (Ghana)
PBA	Programme-Based Approach
SRA	Strategy for the Revitalisation of Agriculture
PRS	Poverty Reduction Strategy
SA	Sector Approach
SWAp	Sector-Wide Approach
PFM	Public Finance Management
WDR	World Development Report
IMF	International Monetary Fund
M&E	Monitoring and Evaluation
MTEF	Medium-Term Expenditure Framework
CSO	Civil Society Organisations
PEAP	Poverty Eradication Action Plan (Uganda)
SPSP	Sector Policy Support Programme
ASDP	Agriculture Sector Development Programme (Tanzania)
SWAP	Sector-Wide Approach Programme
GDPRD	Global Donor Platform on Rural Development
GDP	Gross Domestic Product
SIP	Sector Investment Programme
PMA	Programme for the Modernisation of Agriculture (Uganda)
ProAgri	Agriculture Sector Programme (Mozambique)
SP	Sector Programme
PER	Public Expenditure Review
NAADS	National Agricultural Advisory Services
PETS	Public Expenditure Tracking System

1. Resumen ejecutivo

A medida que aumenta la conciencia de lo que la agricultura y el desarrollo rural (ADR) pueden aportar para reducir la pobreza, la ADR están volviendo a ocupar una situación central en las agendas de desarrollo nacionales e internacionales. En este sentido cabe señalar que el apoyo de la Comisión Europea (CE) a estos sectores ha aumentado sustancialmente. Siempre que es posible, la CE favorece el uso del enfoque sectorial para apoyar programas de desarrollo liderados por los países. Mientras que en los sectores de la sanidad y de la educación se han registrado buenos resultados, los enfoques sectoriales en ADR han demostrado ser más complejos. Esto se debe a la importancia de la inversión privada y el papel esencial que los actores privados/no estatales desempeñan en el campo del suministro de insumos y servicios así como por la dependencia inherente de la ADR de los recursos naturales. Profundizando en la Guía de la CE para el Apoyo a los Programas Sectoriales, el Documento de Referencia ofrece orientaciones sobre cómo introducir la flexibilidad necesaria en el uso de enfoques sectoriales en ADR al objeto de beneficiar tanto el desarrollo sectorial como la obtención de los resultados esperados.

1.1 Conceptos básicos y definiciones

Concebido como un proceso que conduce a una alianza más estrecha entre un gobierno, los socios del desarrollo y otros participantes claves en el sector, los enfoques sectoriales procuran principalmente ampliar y consolidar la apropiación por parte del gobierno y del país, de las políticas del sector público y de la asignación de recursos dentro del sector. Una gestión eficaz, un desarrollo sectorial sostenible a través de una creciente coherencia entre política, gastos públicos y resultados y – cuando corresponde – la reducción de los costes de transacción relacionados con la ayuda, son asuntos importantes para la implementación exitosa de los enfoques sectoriales.

Una ventaja importante del enfoque sectorial es que previamente se lleva a cabo una evaluación minuciosa de siete áreas claves a fin de obtener una ‘visión amplia’ y un panorama general del sector: (i) política sectorial y estrategia nacional, (ii) presupuesto del sector, (iii) coordinación del sector, (iv) instituciones y capacidades, (v) seguimiento del desempeño, (vi) gestión macro-económica y (vii) de las finanzas públicas. Las primeras cinco áreas se consideran los elementos centrales de un programa sectorial y constituyen la base para este Documento de Referencia.

Al concebir un enfoque sectorial la primera pregunta crucial se refiere al tamaño y alcance del sector (‘¿Cuál es la amplitud del ‘enfoque sectorial amplio’?’). Si esa ya es una pregunta difícil en cuanto al sector agrícola se refiere, lo es todavía más cuando se considera que el desarrollo rural es el nivel apropiado de análisis. El presente documento pretende ofrecer la orientación necesaria para vincular el concepto de ‘sector amplio’ con el propósito original de ‘todo aquello que se debe abordar de manera conjunta en un sector para evitar la fragmentación y aumentar la eficacia y mejorar los resultados’. Esto también significa que la visión amplia del sector en cuanto a políticas se refiere puede tener mayor alcance que a nivel de implementación: las políticas agrícolas y de desarrollo rural necesitan incorporar las restricciones y las oportunidades intersectoriales, pero en determinado momento las políticas globales de gran alcance tienen que desglosarse en programas (sectoriales o subsectoriales) coherentes y de apoyo mutuo para que sean manejables.

El apoyo de los donantes a los enfoques y programas sectoriales pueden realizarse a través de distintos modos de financiación: apoyo presupuestario sectorial, fondos comunes, apoyo a proyectos o una combinación de ellos. A modo de ejemplo, el apoyo presupuestario sectorial puede ser el adecuado para asistir a un gobierno en su esfuerzo por mejorar sus actuaciones de tipo ‘bienes públicos’, mientras que los actores no estatales pueden recibir mejor apoyo a través de proyectos que fortalezcan la provisión de servicios rurales. También debe quedar claro que la modalidad de proyecto, cuando se utiliza en el marco de un programa de desarrollo sectorial, tendrá un propósito diferente que los proyectos individuales convencionales.

1.2 ¿Qué es diferente en agricultura y desarrollo rural?

Una de las diferencias principales tiene relación con el papel que desempeñan los actores privados/no estatales en proveer financiación, inversiones productivas o incluso en garantizar ciertos servicios rurales claves. Esta necesidad de operar en un contexto de pluralidad institucional y organizativa constituye innegablemente un segundo conjunto de desafíos para los enfoques sectoriales en ADR. Dado que las soluciones tienen que adaptarse a las condiciones locales, el potencial para aumentar y fomentar mejores

prácticas no es fácil de lograr en ADR. La dependencia de la ADR de los recursos naturales implica que tanto el cambio climático como la gestión sostenible de los recursos naturales suponen un conjunto de desafíos específicos. Por tanto, para enfrentar estos retos es necesario adoptar un enfoque estratégico a varios niveles para el desarrollo del sector, lo que requiere: (i) incorporar herramientas y análisis de tipo económico-político; (ii) integrar las perspectivas de los actores relevantes (ya que un enfoque en el gobierno demasiado anticipado o demasiado fuerte puede tener un ‘efecto de expulsión’ injustificado de actores importantes del sector privado); (iii) integrar elementos relacionados con gobernabilidad local y descentralización; e (iv) integrar aspectos medioambientales y de cambio climático. Reducir los enfoques sectoriales a los debates sobre el uso de determinados instrumentos para el suministro de ayuda puede conducir a una confusión entre los medios y los fines, a perder de vista los temas fundamentales que están en juego y a no tomar en cuenta ciertas restricciones claves para el desarrollo del sector (un enfoque casi exclusivo del presupuesto público como ‘motor’ del desarrollo puede ser contraproducente para sectores donde el gobierno no es el proveedor dominante de servicios).

1.3 Políticas y marcos estratégicos.

Los marcos políticos a nivel macro son importantes puesto que estimulan la coordinación inter e intra-sectorial; toda evaluación sectorial debe por tanto comenzar con un análisis del contexto macro. A nivel del sector propiamente dicho, la cuestión de la ‘alineación de políticas’ es aún más crítica. Dado que ADR están influenciados por una gran cantidad de políticas, algunas no alineadas y a veces contradictorias, es importante empezar por lo que ya existe para formular un conjunto de principios políticos coherentes en vez de embarcarse en un ambicioso ejercicio de formulación de políticas. La aplicación de un criterio de ‘conformidad con las políticas’ puede resultar muy útil cuando el sector se caracteriza por muchas intervenciones de desarrollo, llevadas a cabo tanto por el Estado como por los actores no estatales. En vez de diseñar políticas específicas hasta en sus mínimos detalles, lograr un consenso claro sobre un conjunto de principios políticos comunes puede aumentar la flexibilidad y la creatividad para diseñar soluciones innovadoras y lideradas localmente (p. ej. implementación de políticas sectoriales por diferentes grupos de actores según la región). Los principios pueden clarificar las relaciones y responsabilidades entre el gobierno, el sector privado y los actores no estatales, o el papel de los gobiernos locales en la implementación de políticas sectoriales. Cuando el gobierno, con el afán de garantizar resultados de tipo social, pretende jugar un papel más allá del limitado rol de ‘proveedor de bienes públicos’, sus acciones no deben generar distorsión y deben centrarse en la creación de un entorno en el que las soluciones privadas sean factibles. El desarrollo de políticas específicas dirigidas a asegurar un crecimiento a favor de los pobres será, por supuesto, muy específico en cada país.

1.4 El presupuesto sectorial y la gestión de finanzas públicas

La calidad del presupuesto y del gasto público también constituye un factor crucial para el desarrollo agrícola y rural. Dado que el papel de la inversión pública es el de impulsar e integrar el sector privado, es imprescindible que la inversión deba hacerse por objetivos. En consecuencia, el Apoyo Presupuestario Sectorial debe estar estrechamente vinculado al papel del gobierno previamente acordado, a sus funciones y prioridades en materia de inversión. Es frecuente que el apoyo a un sector específico se realice fuera del presupuesto (“off budget” o sea no se refleje en el presupuesto) siendo necesario que los gobiernos tengan que conjugar los recursos con las prioridades sectoriales (un objetivo fundamental del enfoque sectorial) mientras van incorporando progresivamente este apoyo al presupuesto.

Otro objetivo clave del enfoque sectorial es el fortalecimiento de los sistemas, estructuras y procedimientos nacionales. Esto no sólo requiere que se respete los mecanismos presupuestarios del país, sino también que el proceso presupuestario como tal pueda necesitar refuerzo. Por lo tanto, la financiación del sector debe estar en línea con el marco de gastos de medio plazo (MGMP) y con el proceso presupuestario. En el contexto de ‘sectores’ multi o trans-sectoriales esto significa en esencia que hay que escoger entre una estructura de presupuesto delimitada ‘administrativamente’ o un presupuesto temático orientado hacia resultados. En función del alcance del programa sectorial y de su presupuesto así como de la fortaleza de la coordinación entre ministerios, se pueden encarar distintas alternativas, desde presupuestos de programas sectoriales globales pero individuales y de amplio alcance, gestionados por sistemas y estructuras externas al país, hasta presupuestos plenamente integrados en el MGMP.

El apoyo a los presupuestos de programas sectoriales debe ser previsible a medio y largo plazo y por tanto estar en línea con los ciclos presupuestarios. Esto es válido no sólo para el apoyo presupuestario sectorial,

sino para todas las demás disposiciones financieras. La calidad general de la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) también es importante; ésta debe estar evaluada a nivel de sector y a nivel macro ya que los déficits en la GFP suelen estar relacionados con debilidades generales de la GFP. Al evaluar la GFP también es importante observar la vertiente 'ingresos'; al mejorar los sistemas de colecta, los presupuestos sectoriales se pueden ir desligando del apoyo de los donantes, permitiendo mejorar la responsabilidad frente a los electores nacionales.

Finalmente, al apoyar la ADR, los donantes tienen que aceptar que el fortalecimiento de capacidades en el sector, el impulso de la apropiación nacional y del crecimiento (económico) requiere tiempo y que la ayuda también puede ser eficaz mediante la promoción de nuevas ideas y modos alternativos de 'hacer las cosas'. En comparación con sectores donde hay una fuerte inversión pública, la agricultura y el desarrollo rural se consideran más bien sectores de 'desembolsos lentos' con un ratio más elevado de pericia / inversión que en otros sectores susceptibles de ser apoyados a través de un enfoque sectorial amplio (como son la sanidad y la educación).

1.5 La coordinación sectorial y de los donantes

La coordinación durante el diseño y la implementación de programas sectoriales agrícolas suele ser difícil pero, cuando las intervenciones se extienden al 'desarrollo rural', esta tarea se vuelve aún más complicada. Si bien la coordinación de varios participantes en el marco de un solo programa es generalmente muy compleja, la coordinación de distintos participantes alrededor de una visión común de sector es a menudo un camino más viable para el desarrollo del sector. La ventaja agregada de empezar con dicha visión es que ésta se puede traducir después en una política sectorial apropiada y amplia que, una vez formulada, se convierta en instrumento para una implementación coordinada. Una política semejante puede implementarse entonces a través de una serie de programas cuyas orientaciones se deriven de esa política sectorial amplia. El pasar de políticas a programas manejables se puede hacer de acuerdo a (i) *las necesidades de coordinación*, es decir, a mayor número de actividades que tengan que ser implementadas de forma paralela o consecutiva, mayor será la probabilidad de que tengan que ser cubiertas por un único programa y, (ii) *la viabilidad de la coordinación*, es decir, cuando la coordinación es un problema, los programas deberían concebirse más pequeños (en vez de los mecanismos de coordinación más grandes).

Para ADR, algunas tareas de coordinación claves deberán asumirse probablemente por entidades de gobierno a nivel central (p. ej. por el Ministerio de Finanzas y/o Planificación). En primer lugar, esto se debe a que es difícil para un ministerio técnico coordinar las actividades de otros (a los Ministerios de Agricultura les han resultado particularmente difícil alinear Gobiernos locales, Ministerios de Comercio, Urbanismo, con "su" programa sectorial etc.) y, en segundo lugar, porque los programas de ADR, por lo general, son portadores de agendas políticas (p. ej. privatización de paraestatales, descentralización) que pueden ser contrarias a los intereses del ministerio responsable de la implementación del programa. Este tipo de programas sólo pueden coordinarse y salir adelante con un liderazgo y una conducción sólida realizada a nivel central.

Independientemente de los mecanismos de coordinación y buenos propósitos de los donantes en su apoyo al desarrollo sectorial, los esfuerzos de coordinación de éstos no deben eclipsar el liderazgo nacional en la coordinación sectorial. Los donantes que estén operando al margen de los programas de desarrollo sectorial existentes deberían incorporarse gradualmente al objeto de que sus intervenciones sean progresivamente conformes a las políticas sectoriales nacionales.

1.6 Instituciones y capacidades

Las instituciones y las capacidades son el núcleo del enfoque sectorial: una capacidad débil en un sector tiene un efecto dominó, ya sea en el área de formulación de políticas, gestión financiera, coordinación sectorial, o de seguimiento del desempeño. El desarrollo de capacidades debe estar equilibrado en estas áreas: demasiado énfasis en un aspecto (p. ej. en gestión financiera) puede conducir a un desarrollo asimétrico de capacidades.

Una de las ventajas de utilizar un Modelo Institucional de Sistemas Abiertos es que el funciona con el 'punto de vista del actor' durante el análisis. Trabajar hacia atrás, de los objetivos y resultados de las políticas a la entrega de los productos necesarios, conducirá inevitablemente a una caracterización detallada de los actores responsables de esos productos y servicios. Proceder de esa manera también ayudará a evitar los riesgos de restringirse con demasiada antelación a un actor específico y a un conjunto concreto de

actividades. Tampoco debería entenderse el fortalecimiento de capacidades de manera restrictiva como la ‘capacidad de la institución principal para implementar el programa sectorial’ o bien ‘la capacidad del ministerio para gestionar los fondos de los donantes que le han sido confiados’ sino como un proceso dirigido a fortalecer las capacidades de todos los actores y participantes encargados del desarrollo del sector. En el apoyo al desarrollo de capacidades se debe prestar atención no sólo al aspecto de los suministros (p. ej. el ministerio sectorial mejor capacitado para brindar servicios de calidad) sino también a la demanda para que esa capacidad se desarrolle (p. ej. cuando los usuarios de un servicio piden al gobierno servicios de calidad).

1.7 El seguimiento del desempeño y la responsabilidad

El tipo de seguimiento (implementado por motivos de gestión o por razones de responsabilidad) determina el tipo de información recogida. En el contexto de las interacciones del gobierno con los donantes, el propósito del seguimiento debe estar muy claro: mientras que un énfasis en los resultados sectoriales respaldará la calidad y profundidad del diálogo político, un énfasis en los indicadores del desempeño previamente acordados estará orientado a la verificación de los avances y a los desembolsos de cada ‘tramo’ (“tranche”) variable o fijo, en el contexto del apoyo presupuestario.

Si bien el diálogo sobre políticas y condicionalidades está interconectado, es importante mantener estos términos separados conceptualmente a fin de permitir un análisis franco del progreso y de evitar un sesgo en la implementación que esté dirigida a obtener resultados en ciertos ‘indicadores disparadores’ y, por tanto, confundir indicadores con resultados y objetivos. En general, los donantes deben asegurarse de que su necesidad de realizar seguimientos no mine los esfuerzos por parte de las autoridades nacionales y eviten así una situación en la que el país se ve obligado a ‘rendir cuentas’ a los donantes en vez de a sus ciudadanos.

Los sistemas de seguimiento de programas de ADR tienden a presentar dos deficiencias: (i) La carencia de un eslabón intermedio’ (p. ej. cuando se miden las mejoras en la provisión de servicios) y (ii) la falta de indicadores que puedan medir los cambios de un entorno facilitador. Cuando un programa sectorial se mide principalmente en términos de sus resultados finales (p. ej. producción agrícola, ingreso rural, seguridad alimentaria), es difícil establecer un vínculo entre la inversión pública en el sector (es decir, los insumos) y el crecimiento del sector (es decir, los efectos), porque éste último depende en gran medida de la inversión del sector privado así como de factores externos tales como las condiciones climáticas. Por tanto, los sistemas de seguimiento deben hacer lo mismo con los pasos intermedios necesarios a fin de crear un entorno facilitador para las iniciativas del sector privado (es decir, atendiendo a los principales indicadores de productos). De ahí que se deba tener presente que, en los sectores productivos, la forma en que se suministran los bienes y servicios es crucial para los resultados que se quieren alcanzar.

1.8 Conclusiones

El apoyo a enfoques y programas sectoriales en ADR siempre será un ejercicio complejo. El desarrollo sectorial en ADR significa encontrar un equilibrio entre el apoyo a la inversión del sector público y del sector privado, entre el gobierno y los actores no estatales y entre los niveles centrales y locales. Los enfoques sectoriales en ADR no giran tanto en torno al “Programa” y al “Presupuesto”, sino al fortalecimiento de los marcos impulsados por el gobierno para favorecer el crecimiento rural privado dentro de un marco implementado por una serie de actores estatales y privados.

Para entender un sector tan complejo y tan cargado políticamente se requiere mucho tiempo y esfuerzo; de la misma manera que para incorporar la sensibilidad y la creatividad en el diseño de programas de apoyo que sean flexibles y equilibrados; y para aprovechar el impulso, cuando éste se presenta, de movilizar a un gran grupo de actores y participantes. Esto parece ser una pretensión colosal, pero es un reto estimulante que merece ser atendido. O, como dice el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008, *‘donde se puedan liberar los poderes de la agricultura y del desarrollo rural, éstos aportarán grandes beneficios, hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá’...*

2. Introducción

2.1 Antecedentes

La agricultura está nuevamente en la agenda. El papel vital de la agricultura en el crecimiento y la reducción de la pobreza rural se ha resaltado recientemente en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008 (IDM), al declarar que 'si el mundo se compromete a reducir la pobreza y a alcanzar un crecimiento sostenible, será necesario liberar los poderes de la agricultura'.⁽¹⁾ El desarrollo rural debe ser una parte importante de la agenda de desarrollo puesto que tres de cada cuatro personas que viven en países en vías de desarrollo habitan en áreas rurales y el crecimiento rural ha demostrado ser un precursor importante para el desarrollo del país en general. De acuerdo con los tres grandes tipos de economías ('de base agrícola', 'en transición' y 'de base urbana'), el IDM 2008 identifica diferentes escenarios de 'agricultura-para-el-desarrollo' con sus respectivos caminos hacia el desarrollo. Las economías de base agrícola, como las de los países subsaharianos, tienden a utilizar la agricultura como base para su crecimiento económico procurando mejorar la competitividad del minifundio en áreas de potencial medio y alto y, a la vez, asegurar su subsistencia y la seguridad alimentaria. Las economías en transición requerirían enfoques integrales que discurren por múltiples caminos para salir de la pobreza (p. ej. en transición hacia una agricultura de valor elevado y descentralizando las actividades económicas no agrícolas a las áreas rurales) mientras que las economías urbanas preferirían centrarse en vincular a los agricultores con los modernos mercados de alimentos y en promover los subsectores agrícolas o favorecer la provisión sostenible de servicios medioambientales.

El apoyo de la CE al desarrollo rural y a la agricultura ha hecho una fuerte reaparición, especialmente en África. Este apoyo se corresponde con el 14,2% de los recursos del décimo FED. Esta cifra representa un fuerte aumento con respecto al noveno FED, cuando el apoyo a ADR sólo contaba con el 7,8%.

La Declaración de París y los compromisos de la UE sobre la eficacia de la ayuda ponen mucho énfasis en los enfoques sectoriales como una manera de ampliar la apropiación, la armonización y la alineación. El objetivo número uno de la UE es canalizar el 50% de la asistencia a través de los sistemas de los países incrementando el porcentaje de asistencia brindada mediante apoyo presupuestario o programas de enfoque sectorial amplio (PESA, 'SWAP' por sus siglas en inglés).

Se introdujo los enfoques sectoriales a mediados de los años noventa en un intento por superar algunas de las deficiencias y limitaciones que presentaba el enfoque de proyecto. Hasta el momento, estos enfoques han tenido más éxito en sectores como los de sanidad y educación en los que existe un sistema institucional claramente definido, responsable de los servicios públicos a gran escala. El enfoque ha sido más complicado en contextos multi-institucionales o en sectores que dependen de la inversión y el desempeño del sector privado, tales como la agricultura y el desarrollo rural. La necesidad de una coordinación transversal y de intervenciones descentralizadas así como el amplio espectro de actores implicados son aspectos que hacen difícil enmarcar el desarrollo rural en un enfoque sectorial amplio.

2.2 Propósito

Este Documento de Referencia pretende arrojar algo de luz no solo sobre los desafíos, sino también sobre las oportunidades de los enfoques sectoriales en agricultura y desarrollo rural.⁽²⁾ Así pues, el documento aborda la interfaz entre el sector y el enfoque, p. ej. entre agricultura y desarrollo rural, por un lado, y el enfoque sectorial amplio, por el otro. Más específicamente, su propósito es el de:

- continuar a partir de la Guía de la CE para el Apoyo a Programas Sectoriales⁽³⁾ ofreciendo orientación adicional o asesoría con respecto a programas en agricultura y desarrollo rural;
- ofrecer un punto de acceso hacia una mayor información sobre enfoques sectoriales y programas sectoriales en agricultura y desarrollo rural.

(1) Véase también sección 3.2.

(2) En este documento, el desarrollo rural debe entenderse como un concepto multisectorial, que incluye agricultura, infraestructura rural, agua y silvicultura.

(3) Apoyo a Programas Sectoriales. Serie Herramientas y Métodos, Guía 2. Bruselas, julio de 2007.

Público objetivo

Este documento está dirigido tanto al personal de la CE como a los socios implicados en estos programas. En particular, está dirigido al:

- personal de las Delegaciones de la CE en países donde la CE respalda programas en agricultura y desarrollo rural;
- a los socios (gobiernos y otros participantes) en países donde la CE respalda programas en agricultura y desarrollo rural;
- al personal de la CE en general;
- a otros donantes.

2.3 Bases y contexto

Este Documento de Referencia toma su base del anteriormente mencionado Apoyo a Programas Sectoriales. Esa guía ha tenido en cuenta un amplio conjunto de experiencias, incluyendo aquellas con enfoques sectoriales en los llamados sectores ‘no-tradicionales’. Comúnmente, los enfoques sectoriales se han centrado en sectores como la sanidad y la educación. Se trata de sectores que tienen límites institucionales muy definidos y se caracterizan por contar con una gran inversión y provisión de servicios públicos. Los sectores ‘no-tradicionales’ son aquellos que se caracterizan por tener aspectos intersectoriales significativos e involucrar muchas organizaciones, y en los que el gobierno y el gasto público tienen un papel menos dominante. La agricultura y el desarrollo constituyen buenos ejemplos de ello, pero también lo son el comercio y la justicia.

La guía de la CE tiene en cuenta que los conceptos e instrumentos, tal como se utilizan en los sectores tradicionales, necesitan ser adaptados con flexibilidad a los requerimientos específicos de los sectores no tradicionales y que el aprendizaje mediante la práctica debe sustentarse con las experiencias prometedoras que se han ido adquiriendo en ese área.⁽⁴⁾ Este Documento de Referencia se construye a partir de esa base, resaltando algunas de esas experiencias y proponiendo de qué manera se pueden adaptar los principios del enfoque sectorial al desarrollo rural y a la agricultura. Su diseño está estructurado en base a la Guía de la CE para el *Apoyo a Programas Sectoriales*: en cada una de las siete áreas que utiliza la CE para evaluar el sector, descritas en la guía, este documento debate los retos y oportunidades específicos para agricultura y desarrollo rural.

3. Conceptos y definiciones básicos

Las evaluaciones llevadas a cabo durante los años noventa revelaron que había problemas estructurales en el suministro y en la eficacia de la ayuda. En respuesta a esas conclusiones comenzó un distanciamiento del enfoque de proyecto hacia enfoques más integrales basados en la apropiación y capacidad local y en sistemas nacionales eficaces. Se introdujo el concepto de Enfoque Sectorial Amplio (SWAp, por su siglas en inglés: Sector Wide Approach) alrededor de 1997 y, como su nombre sugiere, se trataba de un enfoque más que de un plan. Una revisión realizada en el año 2000 de los Programas de Enfoques Sectoriales Amplios (SWAP, por su siglas en inglés: Sector Wide Programme) existentes demostró que 'la mayoría de los programas, incluso los más consolidados, se encontraban en pleno avance para, con el tiempo, ampliar su apoyo a todas las modalidades de financiación, haciendo que un sector tuviera una cobertura más completa y alineando los proyectos en curso con el SWAP; de tal manera que se le dio más importancia a la dirección efectiva del cambio que al producto final.⁽⁵⁾ Si bien tienen un uso extendido, estos acrónimos pueden causar confusión, porque se usan en un mismo contexto; pero hay que distinguir entre el enfoque (SWAp) y el programa (SWAP).

En 2001, tras la introducción de la primera generación de Estrategias de Reducción de la Pobreza, el término 'Enfoque de Programa' (PBA, por su siglas en inglés) se introdujo⁽⁶⁾ como un término colectivo para enfoques que basan su apoyo en un programa de desarrollo liderado por el país, que puede ser un SWAp o una intervención 'tipo SWAP'. El PBA se define como 'una forma de compromiso con la cooperación para el desarrollo basado en el apoyo coordinado a un programa de desarrollo del país, con cuatro principios importantes: (i) el liderazgo del país u organización nacional; (ii) un único programa y marco presupuestario; (iii) la coordinación de donantes y la armonización de procedimientos; y, (iv) con el tiempo, un uso creciente de procedimientos nacionales'. La palabra 'programa' en estos términos se refiere al programa propio de un país u organización.

En función del programa que se esté apoyando, un PBA puede abarcar todo un sector, pero también puede operar a nivel de subsector (p. ej. en educación primaria, extensión agrícola, sanidad reproductiva) o a nivel multisectorial (p. ej. en apoyo a la Estrategia de Reducción de Pobreza). Si bien la mayoría de los PBA se centran en el gobierno, también se puede diseñar un PBA en apoyo de un programa de desarrollo local de una ONG o de un actor del sector privado. Se debe tener en cuenta que el PBA es, en esencia, un concepto del suministro de ayuda y como tal está muy vinculado a la Agenda para la Eficacia de la Ayuda.⁽⁷⁾

3.1 Enfoque sectorial y programa sectorial

Integrando las principales características del 'SWAp' y del 'PBA', la CE ha adoptado las siguientes definiciones en su nueva Guía para el Apoyo a Programas Sectoriales⁽⁸⁾:

Enfoque sectorial

Un **enfoque sectorial (ES)** es una forma de trabajo conjunto entre el gobierno, los socios en el desarrollo y otros actores claves implicados en el sector. Es un proceso que pretende ampliar la apropiación del gobierno y del país sobre las políticas del sector público y las decisiones sobre la asignación de los recursos dentro de un sector. El propósito del enfoque sectorial es lograr una gestión eficaz y un desarrollo del sector mediante una creciente coherencia entre políticas, gasto y resultados y, cuando sea preciso, la reducción de los costes de transacción de la ayuda.

Programa sectorial (SP)

Como resultado de implantar un enfoque sectorial, el gobierno va desarrollando progresivamente un **programa sectorial**. Los programas sectoriales se basan en tres elementos centrales: las políticas y estrategia del sector; el presupuesto del sector y su perspectiva de gasto a medio plazo; y el marco de coordinación del sector mediante el cual se revisan y actualizan la estrategia, los planes de acción y el presupuesto del sector. Un programa sectorial consiste en un conjunto de acciones y actividades para implementar la estrategia del sector.

Programa de apoyo a la política sectorial (PAPS)

El instrumento de ayuda de la CE para respaldar un programa sectorial se conoce como **programa de apoyo a la política sectorial**.

(5) Adrienne Brown et al. (2001), The Status of Sector Wide Approaches.

(6) Lavergne and Alba (2003), CIDA primer on Program Based Approaches.

(7) El indicador nº9 de la Declaración de París hace un llamamiento a que en 2010 se suministre el 66% de la ayuda en forma de PBA.

(8) Guía de la CE de Apoyo a los Programas Sectoriales, p. 11.

Mediante los enfoques y los programas sectoriales se pretende respaldar particularmente tres objetivos principales:

- (i) Ampliar la apropiación de los países socios (gobierno y actores claves nacionales) con respecto a estrategias, gastos y políticas sectoriales así como incrementar la alineación de la asistencia externa a las políticas y prioridades nacionales;
- (ii) Aumentar la coherencia entre políticas, gasto y resultados (independientemente de la fuente de financiación) a través de una mayor transparencia, un diálogo más amplio y una visión integral del sector;
- (iii) Minimizar los costes de transacción asociados al suministro de financiación externa, bien a través de la adopción directa de los procedimientos del gobierno, bien mediante la armonización progresiva de los procedimientos individuales de los donantes.

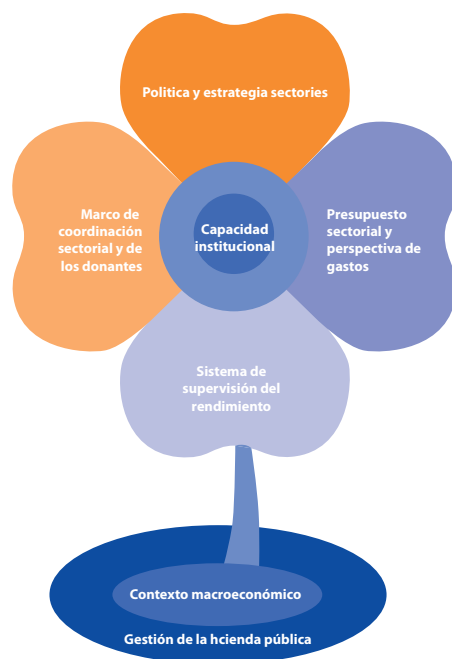
El enfoque sectorial pretende fortalecer los vínculos entre los planes nacionales y sectoriales, entre los gastos corrientes y de capital y entre los recursos internos y los provenientes de la ayuda externa. El enfoque constituía inicialmente una respuesta al debilitamiento de las estructuras nacionales de gestión y finanzas públicas y a la toma de conciencia de que la fragmentación de la ayuda era parcialmente responsable de ello. Al darle ahora confianza a esas estructuras, aún con sus debilidades, se espera generar una demanda para su mejora. Si los canales de una administración democrática (p. ej. de un parlamento y de la sociedad civil) también se fortalecen, eso sólo reforzará la presión para que mejore el servicio público.⁽⁹⁾

3.2 Las siete áreas de evaluación

Para seguir un enfoque sectorial hay que adaptarse a las situaciones de un país. El propósito puede ser el mismo de un país a otro o de un sector a otro, es decir, llegar a una situación en la que la financiación pública global, proveniente de los donantes y del gobierno, sea utilizada en apoyo a una estrategia sectorial integral financiada a través de los sistemas nacionales e implementada por actores nacionales. Sin embargo, el camino para lograr ese propósito va a diferir dependiendo de la capacidad nacional, el número de donantes en un sector, el contexto institucional y muchos otros factores. Por tanto, es de suma importancia que el enfoque sectorial no sólo esté basado en 'la visión de conjunto' del país, en general, y del sector, en particular, sino que también haya un flujo de información continuo en ambas direcciones.

A fin de entender esta visión de conjunto, ésta se divide, por lo general, en áreas de diagnóstico o de evaluación. La CE ha adoptado siete áreas de evaluación que le ayudan a responder (i) si se debe optar por un enfoque sectorial, (ii) si se debe apoyar un programa sectorial mediante un 'SPSP' y (iii) cómo adecuar el diseño de un 'SPSP' a las dinámicas del sector. Dichas áreas se dividen en elementos, centrales, claves y contextuales del sector:

1. La política y estrategia del sector	
2. El presupuesto del sector y su perspectiva de medio plazo	Elementos centrales que definen el sector como los pilares del enfoque y del programa sectorial...
3. El marco de coordinación del sector	
4. El contexto institucional y las capacidades existentes	... elementos claves que hacen que el sector funcione y se mantenga por el buen camino...
5. El sistema de seguimiento del desempeño	
6. La política macro-económica	... y elementos contextuales como entorno facilitador para el desempeño del sector
7. El sistema de gestión financiera pública	

Fig. 1 La ‘flor del sector’

POUR L'EDITEUR: traduction des textes sur les pétales: en haut (Politique sectorial/Estrategía); à droite (Presupuesto del sector y perspectivas a medio plazo); en-bas (Sistema de seguimiento del desempeño); à gauche (coordinación del sector y de los donantes); au centre (Contexto institucional y capacidades instaladas); base au centre (Contexto macroeconómico); base périphérie (Gestión de las finanzas públicas)

Durante la identificación de un programa, una evaluación de esas siete áreas podrá guiar las decisiones estratégicas en términos de volumen y modalidad de apoyo. Sin embargo, la evaluación no debería llevarse a cabo sólo en la fase de identificación sino que debería emplearse como una línea de base de información actualizada continuamente y en base a las cuales se pueden contrastar las tendencias y el progreso.

3.3 ¿Cuál es la amplitud del ‘enfoque sectorial amplio’?

Un enfoque sectorial normalmente empieza con la pregunta ‘¿Cuál es la amplitud del sector?’. Ésta es una pregunta difícil para todos los sectores⁽¹⁰⁾, pero lo es aún más en agricultura y desarrollo rural. Estos sectores no se pueden delimitar pues están vinculados a (y su desempeño depende de) otros sectores tales como infraestructura, agua, medio ambiente, urbanismo, comercio y mercado y su desempeño depende de ellos.

Los límites de un ‘sector’ se marcan en primer lugar en función del propósito de la definición: si el propósito es el de definir la **política sectorial**, es imprescindible que el ‘sector’ sea relativamente amplio, pues una política, para que tenga impacto, necesita poder abarcar los vínculos interdependientes claves. Si se trata de establecer un **programa de apoyo al sector**, el contexto institucional tendrá que tomarse en cuenta a la hora de definir el alcance. Del mismo modo, cuando se trata de **temas presupuestarios del sector**, es de vital importancia hacer una evaluación a conciencia de los marcos presupuestarios existentes. Traducir una política agrícola o de desarrollo rural en un único programa con un presupuesto único es probablemente imposible o, al menos, desaconsejable; el programa sectorial podría estar arriesgando querer abarcar demasiado y, de esa forma, se forzarían las estructuras y los instrumentos del programa. Así pues, delimitar el alcance de un ‘sector amplio’ para agricultura y desarrollo rural (ya sea a nivel de política, programa o presupuesto) es un ejercicio de equilibrio entre complejidad y capacidad de englobar: el sector debe ser lo suficientemente amplio para permitir las sinergias y el valor agregado entre actividades, pero no tan amplio como para causar obstáculos a la gestión o conflictos de interés. Se debe prestar particular atención a:

- (i) *Las estructuras nacionales.* Los programas deben estar basados en las estructuras nacionales existentes y no viceversa. Esto significa que se deberían evitar o bien considerar muy detenidamente aquellos instrumentos de programas dedicados a gestión, financiación, coordinación y seguimiento que anulen (o sustituyan) las estructuras existentes en el país.

(10) Incluso para un sector tan ‘sencillo y lineal’ como la educación se debe decidir si el ‘alcance del sector’ debe incluir primaria, secundaria, terciaria, formación profesional, etc.

- (ii) *La necesidad de cooperación.* Especialmente en las cadenas de valor, ciertas actividades deben implementarse conjuntamente para que sean eficaces (p. ej. la producción agrícola debería vincularse a la infraestructura rural). Es útil, y a veces esencial, abordar estos elementos interrelacionados como ‘paquetes’ en la fase de planificación (p. ej. en la forma de una política o estrategia única) o durante la fase de implementación (p. ej. en la forma de un programa único) para asegurar que la suma sea mayor que las partes.
- (iii) *El alcance de la coordinación.* Es necesario tener en cuenta las dificultades que presenta la coordinación a la hora de delimitar el programa sectorial. Puede ser necesario desglosar los marcos de programas que atañen a diversos ministerios en unidades que tengan menos participantes a fin de facilitar la toma de decisiones. La coordinación de esos (sub)programas podría orientarse entonces por un marco de política único. Si dicha política es clara en cuanto a la dirección y a los papeles, los programas vinculados a ella deberían respaldarse mutuamente.
- (iv) *El potencial riesgo de generar conflictos de interés.* Existe el riesgo de concebir programas de agricultura y desarrollo rural demasiado extensos, en un intento por abarcar el mayor número de actores posible. Esos mega-programas sufren de una inherente falta de coherencia, intereses divergentes y bloqueo institucional. En vez de eso, se podría buscar un equilibrio entre el apoyo a los actores estatales y no estatales con una serie de programas complementarios, cada uno diseñado a partir del mismo marco de política (de desarrollo rural). Cada programa complementario debería consistir en un conjunto integral de actividades los suficientemente coherentes para generar impulso y valor agregado, y con suficiente autonomía para asegurar que los componentes exitosos puedan avanzar aún si los otros no lo hacen.

Así pues, desde aquí abogamos por que, al delimitar el ‘sector’, se adopte un enfoque práctico basado en la cuestión de ‘¿qué elementos hay que reunir para que el desarrollo funcione?’.⁽¹¹⁾ Un enfoque teórico en el que se define el sector como ‘todo lo que concierne al desarrollo rural’ podría salirse del marco de la necesidad (y también la viabilidad) de una coordinación al añadir componentes por la única razón de querer abarcarlo todo.⁽¹²⁾

3.4 Disposiciones para el apoyo financiero a programas sectoriales

Las diferentes modalidades de apoyo y sus criterios de elegibilidad se describen ampliamente en la de la CE para el Apoyo a Programas Sectoriales, que debe consultarse siempre a la hora de diseñar algún apoyo para enfoques sectoriales y programas sectoriales (Cuadro 1).

Cuadro 1 – Modalidades de apoyo financiero

El **Apoyo Presupuestario Sectorial** (APS) es el modo de financiación preferido por la CE, siempre que las condiciones lo permitan. Generalmente, esto significa tres cosas: (i) que existe o se está implementando una política sectorial bien definida; (ii) que existe o se está implementando un programa creíble para mejorar la GFP; y (iii) que el marco macro-económico es estable o se está implementando una política orientada a la estabilización macro-económica. El Apoyo Presupuestario Sectorial consiste en realizar una transferencia de recursos financieros al tesoro público del país socio, en apoyo al programa sectorial. Por tanto, los fondos se vuelven parte del presupuesto nacional y, en consecuencia, se gestionan a través del propio sistema de GFP del país.

Los **Fondos comunes** hacen referencia a sistemas diseñados especialmente para financiar los gastos de un programa sectorial. Este tipo de financiación consiste en reunir las contribuciones de los donantes en un único cesto o fondo común, desde donde se desembolsa el dinero conforme a procedimientos establecidos para ese fondo. El propósito principal de un fondo común es la armonización de los procedimientos de los donantes a fin de reducir los costes de transacción de la ayuda. Estos fondos pueden adquirir diferentes formas: aunque fundamentalmente consiste en una cuenta bancaria en la que se depositan las contribuciones de los donantes de manera conjunta y desde la cual se financian las actividades que son elegibles. En ocasiones, estas actividades constituyen la totalidad del programa sectorial, pero es más habitual que los fondos comunes financien subconjuntos de actividades conforme a un acuerdo previo entre el gobierno y los donantes contribuyentes.

(11) Según Harrold et al (1995:8): ‘Un programa de inversión sectorial debería cubrir todas las políticas y programas de gastos en un área donde la fragmentación en la planificación y la implementación podría reducir seriamente la eficiencia o los productos’

(12) Por mucho que formen parte del desarrollo rural, las intervenciones en sanidad y educación en áreas rurales dependen en menor medida de las intervenciones en otros sectores. Por ejemplo, un objetivo de política de desarrollo rural de nivel macro en el sector de la sanidad podría traducirse en más clínicas rurales, o en la capacitación de trabajadores comunitarios en sanidad; en el sector de la educación esto puede significar un incremento de salarios en áreas remotas, bibliotecas móviles o programas de educación a distancia. Estas actividades pueden llevarse a cabo sin necesidad de vincularse a actividades en otros sectores bajo el paraguas de un programa sectorial de desarrollo rural.

El proyecto CE es la tercera modalidad de financiación a programas sectoriales. En tres situaciones específicas se puede requerir el uso de la modalidad de proyecto: (i) como una medida provisional, en casos en los que las condiciones para un Apoyo Presupuestario Sectorial no se cumplen y el apoyo a un proyecto puede ayudar a construir capacidades para el cumplimiento de esas condiciones; (ii) para abordar un problema de costes de transacción, en el caso de actividades con costes de transacción elevados (tales como grandes contratos de infraestructura) o actividades mediante la subcontratación de agentes no gubernamentales para brindar servicios planificados en el marco del programa sectorial; y (iii) para cumplir con requerimientos legales o del gobierno, cuando el Apoyo Presupuestario Sectorial no es legalmente posible o el gobierno no lo favorece.

Apoyo de la CE a Programas Sectoriales, Págs. 49-64

En la práctica, el apoyo que se brinda a los sectores suele ser una mezcla de modalidades, especialmente cuando el apoyo proviene de distintos donantes y/o cuando se benefician del apoyo tanto los actores estatales como no estatales. El Apoyo Presupuestario Sectorial es aún el instrumento escogido cuando se trata de presupuestos públicos y funciones de gobierno. Sin embargo, también se debe barajar la posibilidad de emplear los fondos comunes y la modalidad de proyecto, principalmente para operaciones piloto, cuando se da apoyo a alianzas público-privadas y como apoyo directo a actores no estatales. Por supuesto, cualquier apoyo, en cualquiera de sus modalidades, debe regirse y coordinarse en función del marco general de la política sectorial.

El desarrollo de la agricultura y el desarrollo rural siempre se llevarán a cabo mediante cambios graduales basados en el empoderamiento económico y político nacional. Esto los convierte en sectores de 'desembolsos lentos' en comparación con los sectores de gasto elevado como la educación y la sanidad. Los donantes que deseen apoyar el desarrollo rural deben aceptar esta premisa y no permitir que afloren las tensiones por la falta de paciencia con los desembolsos.

3.5 De proyectos a programas

En países muy dependientes de la ayuda externa, es muy común que el enfoque sectorial se inicie en un contexto de apoyo a proyectos fragmentado. Por lo general habrá un período en el cual el gobierno se dedique a desarrollar los pilares básicos para un programa sectorial (p. ej. el sistema de política, presupuesto y coordinación sectorial) a la vez que implementa una cartera de proyectos individuales. La labor consiste entonces en lograr que los proyectos en ejecución se alineen gradualmente con el enfoque sectorial, tanto en términos de una alineación con la política sectorial (durante o después de su desarrollo) como de una orientación hacia el desarrollo de capacidades locales para la implementación de programas sectoriales (o subsectoriales), reduciendo así gradualmente la dependencia de estructuras de implementación de proyectos en paralelo. La Tabla 1 muestra las principales diferencias entre proyectos individuales (o no alineados) y aquellos en el contexto de un enfoque sectorial.

Tabla 1: Proyectos individuales frente a proyectos integrados en un enfoque de programa

	Proyectos individuales (no alineados)	Proyectos en el marco de un enfoque sectorial
La visión y los objetivos se basan en:	El marco lógico del proyecto	La política del gobierno para el sector
Las actividades respaldadas son:	Las identificadas en el programa de trabajo del proyecto	Un subconjunto seleccionado del propio programa sectorial o aquellas actividades que estén apoyando la política sectorial en sentido amplio
El alcance de intervención:	Es conforme al radio de acción del proyecto	Es el sector en general
Los fondos se desembolsan vía:	Cuentas individuales de los proyectos y procedimientos de desembolso separados	Cuentas individuales de los proyectos y procedimientos de desembolso separados
El apoyo financiero suele:	No reflejarse en los presupuestos generales del gasto público del sector ('off-budget')	Reflejarse en los presupuestos generales del gasto público del sector ('on-budget')

	Proyectos individuales (no alineados)	Proyectos en el marco de un enfoque sectorial
El ciclo de operaciones sigue:	Un ciclo de proyecto propio en función de los procedimientos del donante	Un presupuesto anual y un ciclo de informes nacionales
El uso de la Asistencia Técnica es:	Por lo general motivado por la oferta y se utiliza también en la implementación	Motivado por la demanda y se emplea para la facilitación (incluido el fortalecimiento de capacidades)
El seguimiento se lleva a cabo:	En base a los indicadores del marco lógico	Como parte del marco general de seguimiento del sector

Durante la transición de un proyecto a un enfoque y un programa sectoriales, las intervenciones se encuadrarán en algún punto intermedio entre las dos columnas mostradas en la tabla anterior. Lo importante es que la dirección de este cambio sea hacia el proyecto 'integrado', en aras de conseguir los tres objetivos principales de apropiación, coherencia y reducción de costes de transacción. Puede que todavía sea efectiva la función de los proyectos individuales, cuando éstos aborden temas que no estén cubiertos por una política sectorial y, por tanto, carezcan de un marco en el que integrarse. Sin embargo, donde haya un enfoque sectorial en curso, los proyectos que están operando en ese sector deberán alinearse con el proceso a fin de minimizar los efectos que lo obstaculizan, como lo son una diversidad de agendas, una fragmentación en los esfuerzos y la existencia de estructuras y procedimientos paralelos.

Una siguiente etapa consistiría entonces en evaluar hasta qué punto se puede justificar la continuación de la modalidad de proyecto en el contexto más amplio de programa sectorial o bien si no serían más apropiadas otras modalidades (fondos comunes, apoyo presupuestario sectorial).

En resumen, con el enfoque de programa, la modalidad de proyecto ya no es la modalidad por defecto, sino una alternativa más que se puede seleccionar de la caja de herramientas del programa cuando sea la 'más apropiada' (posiblemente como parte de una mezcla de modalidades equilibrada) y para la que se tiene en cuenta lo siguiente:

- Cuando la modalidad de proyecto se usa como experiencia 'piloto' para poner a prueba una intervención, la posibilidad de pasar a otra modalidad más integrada tiene que haber sido un objetivo desde el principio y no un pensamiento posterior.
- Para asegurarse de que lo que se lleva a cabo es relevante para la estrategia nacional, los proyectos en el terreno necesitan estar en comunicación continua con los que toman decisiones a nivel nacional y viceversa;
- Cuando se utiliza la modalidad de proyecto como parte del enfoque de programa, se tiene que evitar la creación de estructuras paralelas, de acuerdo con el principio de favorecer los sistemas nacionales, fortalecer las capacidades de los actores locales y avanzar en la adopción de procedimientos nacionales;
- Los asistentes técnicos pueden emplearse a corto o largo plazo, dependiendo de la necesidad, pero deberían desempeñar un papel facilitador y abstenerse de 'gestionar los asuntos', como p. ej. asumir tareas de implementación de las que, en última instancia, no serán responsables.

4. ¿Qué es diferente en agricultura y desarrollo rural?

En el debate actual sobre modalidades de la ayuda, los programas de agricultura y desarrollo rural tienden a agruparse en lo que se denomina de manera abreviada ‘programas de ADR’. Desde un punto de vista teórico, esto puede ser menos apropiado, pues se suele entender la agricultura como un concepto temático (más restrictivo), mientras que el desarrollo rural es un concepto más amplio con una connotación más geográfica. Sin embargo, en la práctica, hay muchas coincidencias entre los programas sectoriales en agricultura y los de desarrollo rural.

4.1 Experiencias en agricultura

A inicios de los noventa, la agricultura constituía un sector preferido para impulsar el avance hacia los enfoques sectoriales amplios: varios de los primeros Programas de Inversión Sectorial⁽¹³⁾ se llevaron a cabo en el sector agrícola. Sin embargo, la implementación de esos programas estaba plagada de desacuerdos sobre el papel del Estado o la pura imposibilidad de gestionar los programas que involucraban a muchos actores (estatales y no estatales) en diferentes sectores (de ahí la reputación de la agricultura y programas relacionados de ser menos adecuados para recibir apoyo a través de esta nueva modalidad del enfoque sectorial).

Para entender los retos específicos de los programas en agricultura, es útil observar primero las diferencias entre los programas en este sector y aquellos en algún sector tradicionalmente más apto para un enfoque sectorial amplio como la sanidad y la educación. La Tabla 2 ofrece una rápida comparación.

Tabla 2: Programas en agricultura frente a programas en sectores ‘tradicionales’

	Sector tradicional (p. ej. educación, justicia)	Agricultura
El sector consiste en:	Desarrollo humano y social	Producción + servicios medioambientales
Cesión y uso de recursos naturales / cambio climático:	Dependencia baja a media	Alta dependencia; producción de externalidades y sensibilidad al cambio climático
El Estado es:	El principal ente regulador y proveedor de servicios	El ente regulador, facilitador así como proveedor de servicios
La principal fuente de inversión es:	Pública	Privada/pública: fondos públicos para impulsar fondos privados
La provisión de servicios del Gobierno orientada hacia:	Servicios tradicionales	Enfocado hacia un entorno facilitador; abordando fallos del mercado y brindando bienes públicos centrales
El consenso alrededor de la política es:	Frecuente	Con frecuencia difícil de lograr
Reforma institucional basada en:	La reorganización de responsabilidades en el seno del sector público	Redistribución de los papeles entre actores públicos y privados/no estatales
El apoyo político es:	Más fácil de obtener	Con frecuencia polémico
El sector es:	Homogéneo	Heterogéneo
Número de actores/ complejidad de las interacciones	Más bajo	Elevado
La estandarización y la posibilidad de cambiar a una modalidad de ayuda superior:	Más fácil	Difícil

(13) Según la definición de Harrold et al (1995:xi) ‘un Programa de Inversión Sectorial (PIS) (i) tiene nivel sectorial amplio en cuanto a su alcance, cuando “sector” se define como un conjunto de actividades coherentes, que se deben observar de forma conjunta para que puedan ser valoradas de manera sensata; (ii) cubre gastos sectoriales corrientes y de capital; (iii) se basa en una política y estrategia sectoriales claras; (iv) están a cargo los actores nacionales, es decir, el gobierno, el sector privado y los beneficiarios; (v) está refrendado por los principales donantes; (vi) existen disposiciones comunes de implementación entre los donantes y las entidades financieras; y (vi) se han confiado las tareas a las capacidades nacionales antes que en la asistencia técnica de largo plazo.’

Una de las diferencias hace referencia al papel del Estado: en el caso de educación y sanidad, el Estado es con frecuencia la principal fuente de financiación y el mayor proveedor de productos del sector. Dado que la mayoría de las actividades del sector agrícola suelen llevarse a cabo en la esfera privada, el papel del Estado consiste esencialmente en la creación de un marco regulador favorable además de brindar bienes públicos claves (p. ej. investigación, servicios de sanidad vegetal). Gran parte de la responsabilidad del gobierno en la creación de un entorno facilitador se encuentra fuera del ámbito del ministerio de un sector concreto: las tasas de inflación y de interés, los aranceles para la importación y la exportación así como las tasas de cambio son de importancia capital para el desarrollo rural y, sin embargo, están (en gran medida) fuera del mandato del Ministerio de Agricultura. Esto significa que los enfoques sectoriales amplios que estaban basados en el área de responsabilidad del ministerio sectorial tienen más posibilidades de cubrir intereses sectoriales claves, en educación y sanidad, que en el caso de la agricultura.⁽¹⁴⁾

La agricultura no sólo depende de recursos naturales, tales como tierras y agua, sino también de los factores climáticos. Dado que el cambio climático puede llevar a una reducción en el rendimiento de los cultivos, la pérdida de tierras cultivables y la posible destrucción de infraestructuras productivas, el nivel de riesgo que tienen que afrontar los habitantes pobres en áreas rurales posiblemente vaya en aumento. En vista de que dos tercios de los pobres del mundo viven en áreas rurales, de los cuales la mitad depende de tierras marginales, eso se añadirá a la complejidad del diseño de enfoques sectoriales a favor de los pobres en ADR. La capacidad de adoptar una perspectiva de largo plazo y lidiar con las incertidumbres y los escenarios cambiantes constituirá el factor de éxito para elaborar enfoques sectoriales sólidos.

Otra característica del enfoque de programa que ha demostrado ser más difícil en agricultura y desarrollo rural es la idea de poder cambiar a enfoques más amplios: en sectores relativamente homogéneos como la educación y la sanidad, el programa sectorial ofrecía un marco útil para agrupar proyectos individuales que hasta la fecha provocaban fragmentación. Si bien la fragmentación de la ayuda también es un problema en agricultura, la gradación demostró ser aún más difícil debido a la naturaleza heterogénea del sector. Las intervenciones de éxito están a menudo hechas a la medida del contexto local y no son tan fáciles de ‘elevar’ a escala de programa.

4.2 Panorama reciente

La introducción de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) a finales de los años noventa ha cambiado el contexto de la agricultura y el desarrollo rural. Si bien la primera generación de ERP tenía la tendencia a ser imprecisa en cuanto a crecimiento y estrategias para el crecimiento a favor de los pobres, las ERP actuales ponen más bien de manifiesto la importancia del crecimiento económico (con frecuencia de base rural). El marco de política multisectorial y la orientación de las ERP han dado un nuevo impulso a los esfuerzos realizados a nivel de sector dirigidos hacia el crecimiento rural a favor de los pobres.

El renovado interés en la agricultura y la economía rural como vehículos hacia la reducción de la pobreza también es evidente en el mundo del desarrollo internacional. La Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural⁽¹⁵⁾ (PGDDR, o GDRPD por sus siglas en inglés) se estableció para defender la importancia de dar atención continua al desarrollo rural en un momento en el que el sector corría el riesgo de ser desatendido. Paradójicamente, la causa de ello puede haber sido la prisa por alcanzar las metas de los sectores eminentemente sociales incluidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Más recientemente, el Informe del Desarrollo Mundial 2008 sobre Agricultura para el Desarrollo resaltaba la importancia de la agricultura para el crecimiento y la reducción de la pobreza (Cuadro 2).

Cuadro 2 – Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008: Agricultura para el Desarrollo

El Informe sobre el Desarrollo Mundial (Banco Mundial) de 2008 hace un llamamiento a fomentar una mayor inversión en agricultura en los países en vías de desarrollo. En la actualidad, a pesar de que tres cuartas partes de los pobres del mundo vivan en áreas rurales en los países en vías de desarrollo, solamente el 4% de la ayuda oficial al desarrollo va para la agricultura. En África subsahariana, una región muy dependiente de la agricultura para su crecimiento global, el gasto público en agricultura es sólo del 4% del gasto total del gobierno y los gravámenes en ese sector están a niveles relativamente elevados.

El crecimiento del PIB proveniente de la agricultura es casi cuatro veces más efectivo para elevar los ingresos de los más pobres que el crecimiento del PIB originado fuera del sector. El reciente descenso de la tasa de pobreza en los países en vías de desarrollo (del 28% en 1993 al 22% en 2002) ha sido

(14) Mick Foster et al. (2000) "What's different about Agricultural SWAPs?"

(15) Véase también www.donorplatform.org y capítulo 6.

principalmente el resultado del descenso de la pobreza rural (del 37% al 29%). Más del 80% del descenso de la pobreza rural se debe a mejores condiciones en las áreas rurales que a la emigración de los pobres. Así que, contrario a la percepción común, el éxodo rural no ha sido el instrumento principal para la reducción de la pobreza rural.

Afortunadamente, hay un reconocimiento creciente entre los gobiernos y los donantes de que la agricultura debe ser una parte más importante de la agenda del desarrollo, ya sea para generar crecimiento o para reducir la pobreza rural. Su éxito beneficiará e impulsará el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá.

Para ver el informe completo, consulte la página <http://www.worldbank.org/WDR2008>.

Del mismo modo que crece la atención a los sectores de agricultura y economía rural, también está cobrando más relevancia el debate sobre cuál es la mejor manera de abordar estos asuntos en las políticas nacionales y en el apoyo de los donantes, que debe estar alineado con esas políticas. Se están consolidando las experiencias en lecciones aprendidas y mejores prácticas, pero el conjunto de análisis es aún pequeño en comparación con el dedicado a los enfoques de programa en los sectores sociales, y apenas se está empezando a abordar el desarrollo rural además de la agricultura.

4.3 Cambio de perspectiva: del suministro de ayuda al desarrollo sectorial

Los compromisos internacionales para promover la eficacia de la ayuda son importantes. Los cambios en la manera de suministrar la ayuda, de modo que esté alineada con las políticas nacionales y esté orientada a reforzar los sistemas nacionales de gestión, es un aspecto clave en todo este proceso. Sin embargo, al tratar de cumplir con estos compromisos de eficacia de la ayuda, es imprescindible no perder de vista el objetivo principal, que es el desarrollo eficaz, para el cual una ayuda eficaz no es más que un medio para lograr ese fin.⁽¹⁶⁾

También son importantes los instrumentos como la armonización de los donantes, MGMP o el apoyo presupuestario pero, en última instancia, los enfoques sectoriales persiguen lograr una administración pública eficaz y unos sistemas de gobierno y del país que funcionen. Esto requiere adquirir una visión integral y estructural del sector en su totalidad y de todos los actores implicados. La Tabla 3 ofrece un panorama de algunos de los instrumentos y de las modalidades de ayuda más comunes y del papel y de la posición que ocupan en la jerarquía de ‘medios y fines’.

La confusión entre medios y fines, como ocurre en la búsqueda dogmática de instrumentos tales como un único marco presupuestario y de políticas, tiene consecuencias de largo alcance, especialmente en un sector complejo que cuenta con una pluralidad de instituciones y actores implicados como son la agricultura y el desarrollo rural. No sólo se corre el riesgo en estos sectores de crear programas de desarrollo enormes y complejos, sino también de crear estructuras y mecanismos que no se adecuen a las estructuras existentes del país. Por ejemplo, una serie de políticas nacionales tendrá un impacto en las perspectivas de crecimiento rural; de ahí que buscar una única política rural transversal adicional podría pasar estas perspectivas por alto y terminaría creando un instrumento paralelo (posiblemente en conflicto) que no estuviera adaptado a la realidad institucional y administrativa de un país. De igual forma, el gasto público a favor del crecimiento de la agricultura y del desarrollo rural tendrá que provenir de una cantidad de presupuestos ministeriales. Incluir un programa en dichos gastos y negociar su presupuesto puede desviar (y posiblemente obstaculizar) el procedimiento habitual de debate anual del presupuesto que comúnmente está ligado a la estructura administrativa de un gobierno.

4.4 Adoptando una economía política y la perspectiva de actor en el análisis sectorial

Generalmente, los procesos de reforma y de cambio hacia políticas que benefician a los pobres incluyen medidas que tocan intereses particulares: los programas agrícolas incluyen con frecuencia paquetes de reforma institucional extensos, seguidos de un papel más limitado del gobierno en un sector cuyo crecimiento está liderado por el sector privado. La privatización de empresas estatales y la subcontratación de servicios a actores privados significa en gran medida que el dinero público se vuelve privado. El desarrollo rural también implica un empoderamiento comunitario y los programas de desarrollo rural abogan con frecuencia por la desconcentración (o descentralización) de los poderes del gobierno central al gobierno local. En ambos

(16) Para información detallada sobre este debate, consulte Boesen y Dietvorst (2007) “SWAps in Motion: Sector wide approaches: From an aid delivery to a sector development perspective.”

sectores, los programas pueden contener elementos de distribución de bienes (o de su retirada) tales como semillas, fertilizantes, créditos, o alimentos de emergencia, elementos muy tentadores que propician la interferencia política. El apoyo a los programas sectoriales en agricultura y desarrollo rural no sólo está adentrándose en un proceso enormemente dinámico, sino también en un proceso profundamente politizado.

En agricultura y desarrollo rural, la cuestión de ‘¿Quién hace qué?’ es igual sino más importante que la pregunta ‘¿Qué se necesita hacer?’ En vista de que el desempeño del sector depende significativamente de una multiplicidad de actores, es imprescindible definir y tener en cuenta sistemáticamente el papel de los diferentes actores. Esta perspectiva del actor debe adoptarse no sólo en la etapa de formulación de políticas, sino que debe estar presente en el resto de las áreas de evaluación.

4.5 Integrando la descentralización

El desarrollo rural requiere de una acción coordinada en diferentes disciplinas (o sectores) de tal manera que se pueda captar el ‘valor agregado’ de las diferentes intervenciones. Esto puede resultar más fácil de hacer en un contexto descentralizado en el que los gobiernos locales asignan fondos conforme a las prioridades locales. Los esfuerzos de descentralización, por lo general, se centran en el fortalecimiento de gobiernos locales, su papel legítimo, sus capacidades, la disponibilidad y el uso de las finanzas públicas a nivel del gobierno local así como en propiciar la responsabilidad del gobierno local. En la descentralización, se distinguen generalmente tres dimensiones: (i) la descentralización administrativa, (ii) la fiscal y (iii) la política. Con frecuencia, estas dimensiones se implementan al mismo tiempo, es decir, el incremento en la responsabilidad administrativa debe ir acompañado de una mayor autonomía en la toma de decisiones y ambas deben ir a la par del poder de decisión sobre los fondos (Tabla 3).

Tabla 3: Dimensiones de la descentralización

	Administrativa	Fiscal	Política
Qué significa:	Transfiere la responsabilidad en la toma de decisiones y los recursos del gobierno central a niveles de gobierno más bajos	Reasigna recursos a niveles más bajos incluyendo la delegación de fondos dentro de los ministerios del sector (parte de la descentralización)	Transfiere las competencias y la autoridad política (parcial) a niveles de gobierno (electo) más bajos.
Considerada como:	La forma de descentralización más ‘restrictiva’ ya que las instituciones locales no están ‘controladas’ desde abajo (a través de la representación política)	La forma de descentralización más fácil de rastrear porque está vinculada a prácticas presupuestarias	Con frecuencia se percibe como la única forma de descentralización del gobierno.
Beneficios para el crecimiento local a favor de los pobres:	Provisión de servicios optimizada y a la medida de las prioridades locales.	Permite centrarse en la redistribución del ingreso equitativo e interregional.	Democracia local; participación en asuntos locales, responsabilidad de funcionarios locales.
Desafíos:	Existencia de infraestructura básica; provisión de servicios públicos; fortalecimiento de la capacidad local.	Capacidad de gestión financiera a nivel local con relación al gasto y a los ingresos.	Voluntad política para delegar poderes; reforma del gobierno potencialmente invasiva
Aplicabilidad:	Aplicabilidad amplia; a menudo parte de la reforma de la administración pública	Basada en la capacidad local para la gestión fiscal y en las oportunidades de colecta de ingresos a nivel local.	Sólo en aquellos países que tienen un compromiso sólido y demostrado con la descentralización

Fuente: Documento de Referencia de la CE de Apoyo a la Descentralización y a la Gobernabilidad Local en Terceros Países

Al acercar un gobierno a la población rural, la descentralización tiene el potencial para lidiar con los aspectos localizados y heterogéneos de la agricultura. La descentralización junto con un desarrollo liderado por la comunidad puede dar un impulso considerable a las economías rurales y locales, centrándose primero en servicios básicos y bienes públicos e involucrándose en actividades generadoras de ingresos una vez que se hayan cubierto las necesidades básicas.⁽¹⁷⁾

Un creciente número de países está poniendo en práctica programas sectoriales así como procesos de descentralización. La descentralización brinda un 'punto de entrada' para lograr un desarrollo rural, mientras que los programas sectoriales en agricultura proporcionan con frecuencia elementos de descentralización hacia los escalafones más bajos de la jerarquía de un ministerio sectorial provisión de servicios del gobierno motivada por la demanda (Cuadro 3).

Cuadro 3 – Apoyando la descentralización y la gobernabilidad local

A fin de ayudar al personal implicado en el apoyo directo a la descentralización y la gobernabilidad local, se ha elaborado un Documento de Referencia que aclara distintos conceptos sobre descentralización, resume cómo se puede diseñar e implementar el respaldo a esos procesos y busca cómo el apoyo sectorial brindado por la CE puede estar mejor alineado con los procesos de descentralización en curso.

Por lo general, un objetivo clave de la descentralización es el fortalecimiento de los gobiernos locales. Cuando un gobierno local es receptivo, responsable y trabaja en sinergia con una sociedad civil y un sector privado activos, se puede lograr 'gobernabilidad local', creando así las condiciones para dar un paso más hacia lo que podemos llamar 'desarrollo local'. El desarrollo local es un concepto cada vez más popular y se refiere a un proceso mediante el cual una serie de actores e instituciones locales se movilizan y trabajan juntos para planificar e implementar estrategias sostenibles de desarrollo local en un territorio determinado.

La descentralización y la gobernabilidad local se han convertido en prioridades políticas, tanto en las agendas nacionales como en las de los donantes. Eso significa que, al diseñar los paquetes de apoyo a los países, se debe llevar a cabo un análisis minucioso del alcance de la descentralización y los Documentos de Estrategia País tienen que aportar una justificación sólida para involucrarse o mantenerse al margen del proceso. La experiencia muestra que los programas de ayuda dirigidos cuidadosamente pueden propiciar el cambio aún en países que no tienen una política de descentralización ni un compromiso para implementar programas de reforma existentes. Al apoyar procesos de descentralización y de gobernabilidad local en curso, hay un giro significativo perceptible desde un enfoque de actor 'único' (es decir, con apoyo centralizado bien en el gobierno central o en el local) a uno centrado en múltiples actores, mediante el cual el apoyo de la CE buscará dirigirse a los diferentes actores claves en el proceso de descentralización. Esto se refleja en la tendencia de combinar el respaldo a la descentralización con programas dirigidos a fortalecer la sociedad civil para que ésta pueda ser partícipe en la gobernabilidad local.

Documento de Referencia de la CE N° 2: Apoyando la Descentralización y la Gobernabilidad Local en Terceros Países

El desarrollo rural a favor de los pobres puede considerarse como un desarrollo económico local equitativo en las áreas rurales. Se necesita una mejor gobernabilidad local para asegurar que el desarrollo sea equitativo. Cuando los enfoques sectoriales verticales se cruzan con enfoques de gobiernos locales horizontales, la aparición de mandatos a nivel local que se solapan o estén en conflicto puede suponer un verdadero riesgo. Dependiendo de la fortaleza del gobierno local y de la etapa en que se encuentre el proceso, se buscará que los gobiernos locales incorporen la responsabilidad sectorial a nivel local; pero cuando la capacidad del gobierno local es débil, los ministerios sectoriales por lo general cuestionarán eso o se resistirán. Un arbitraje entre los actores que pretenden desempeñar papeles similares puede ser necesario para delinear una clara división de los mandatos. Una buena gestión de esta situación se hace especialmente relevante para el desarrollo rural y la agricultura, dado que éste es un punto de entrada potencial para una armonización a nivel nacional.

Si bien no se puede considerar la descentralización un 'sector' como tal, sí puede ser vista como un 'sistema' en el se pueden abordar numerosos problemas interrelacionados mediante una política coherente que se traduzca en actividades puestas en práctica por una serie de instituciones. En consecuencia, es posible aplicar un enfoque sectorial a la descentralización: esto requiere observar 'el panorama completo' a fin de facilitar una adecuada forma de priorizar (y secuenciar) los asuntos pendientes de política y la distribución equilibrada de los (limitados) fondos públicos para hacer frente a esas prioridades.

(17) Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2008, Págs. 23-24.

5. El contexto de las políticas y estrategias públicas

El enfoque sectorial requiere un consenso básico en materia de políticas públicas entre el gobierno, los actores implicados en el sector y sus socios para el desarrollo, en cuanto a objetivos y estrategias en sentido amplio. La CE da un énfasis específico a los resultados que se persiguen; una vez que logren un consenso y se lleva a cabo un seguimiento conjunto, el gobierno podrá decidir la mejor estrategia. El proceso de formulación de políticas debería aspirar a contar con actores y organizaciones claves en él. La política resultante debería permitir una flexibilidad suficiente para responder a las necesidades locales, especialmente porque la estandarización es difícil en ámbitos relacionados con los recursos naturales y donde las soluciones tienen que adaptarse a las circunstancias locales.⁽¹⁸⁾

5.1 Contextos sólidos de políticas macro y sectoriales

Las experiencias con la implementación de programas sectoriales han demostrado que incluso los programas sectoriales mejor diseñados pueden fracasar por un contexto macro-económico frágil. Esto es especialmente evidente en los programas en sectores productivos, ya que los parámetros macro-económicos (tasas de inflación, tasas de cambio, etc.) son tan importantes para el crecimiento agrícola como las propias intervenciones sectoriales. Un contexto macro-económico inestable desincentiva la inversión privada, especialmente para aquellas actividades que conllevan altos riesgos potenciales y son de carácter estacional como la agricultura y otras actividades en áreas rurales. Por consiguiente, un contexto sólido de políticas macro es de crucial importancia para que se pueda dar el crecimiento rural.

Las políticas a nivel macro deben, por tanto, incluir la voluntad política para promover la agricultura familiar a pequeña escala y los minifundios como medio para el desarrollo rural, la generación de empleo y la reducción de la pobreza. Posteriormente, esta voluntad deberá traducirse en opciones políticas claras con sus medios correspondientes.⁽¹⁹⁾ Cuando las políticas a nivel macro adoptan una perspectiva rural a sabiendas de los problemas estructurales que frenan el crecimiento, su traducción en políticas a nivel sectorial se facilita enormemente. Como tales, los marcos a nivel macro pueden ser un buen instrumento para conseguir la coordinación horizontal e intersectorial necesaria en la agricultura y el desarrollo rural. La comparación de las experiencias en Uganda y Tanzania es un buen ejemplo de lo importante que es tener un componente de crecimiento bien desarrollado previsto en la estrategia de reducción de la pobreza, y lo útil que resulta una estrategia de crecimiento a favor de los pobres en la coordinación de actividades transversales (Cuadro 4). Además, el sector de ADR depende del estado de los recursos naturales ya sea para su propia productividad o por los impactos (negativos) que pueden inducir (fertilidad de los suelos, acceso al agua, degradación forestal). La coordinación intersectorial es, por tanto, un elemento clave para el éxito de un programa de ADR.

Cuando la elaboración de políticas a nivel macro se enfoca hacia intereses urbanos (en vez de rurales) o en agendas a corto plazo (en vez de a largo plazo), el sector puede adolecer de excesivas cargas fiscales, una inversión insuficiente, o de enfocarse a la ayuda alimentaria en vez de a la inversión para el crecimiento.⁽²⁰⁾

Cuadro 4 – Articulando las estrategias sectoriales en marcos de políticas a nivel macro

El Programa para la Modernización de la Agricultura (PMA) de Uganda surgió directamente de la estrategia nacional para la reducción de la pobreza del país (Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza o PAEP). El impulso inicial para el PMA no vino del Ministerio de Agricultura, sino del Ministerio de Finanzas en su función de coordinador del PAEP. De hecho, la estructura institucional, con un ministerio central a la cabeza, significa que el PMA no es un programa agrícola per se, sino más bien un marco dirigido por el gobierno para reducir la pobreza rural utilizando un enfoque multisectorial. Esta coordinación desde el centro le ha permitido al PMA comprometer a actores de las políticas públicas más allá del Ministerio de Agricultura, incluyendo a otros seis ministerios sectoriales, así como al gobierno local.

En Tanzania, la historia tiene un comienzo similar en cuanto a que el Programa de Desarrollo del Sector Agrícola (PDSA) también se deriva directamente de la estrategia nacional para la reducción de la pobreza. Sin embargo, en Tanzania el componente de crecimiento de la ERP era menos evidente, en especial con respecto a los roles de los sectores público y privado, un tema que se convirtió en un largo desacuerdo

(18) Guía de la CE sobre el Apoyo a Programas Sectoriales, Págs. 19 y 29.

(19) En muchos países la Estrategia para la Reducción de la Pobreza es un marco de política global, pero también puede presentarse en forma de un Plan Nacional de Desarrollo o un documento similar.

(20) Según el IDM, estos sesgos de las políticas son los responsables del hecho de que “a pesar de su reconocido uso como instrumento para la reducción de la pobreza, la agricultura ha sido ampliamente infrautilizada para el desarrollo” (Págs. 6-7).

sobre política entre el gobierno y los donantes que apoyaban el PDSA. El liderazgo estratégico limitado a nivel central implicó que no hubiera una suficiente orientación para dirigir los diálogos políticos a nivel sectorial.

Evans et al (2007); Greeley et al (2007); Hesse (2006); Bakema (2007)

5.2 Un enfoque sectorial para la alineación de políticas

El alcance de las políticas y de los instrumentos legales que conciernen al sector es un desafío particular en agricultura y desarrollo rural. De hecho, un 'sector' tan amplio como el de desarrollo rural puede estar implicado en prácticamente una de cada dos políticas o leyes de un país. En un escenario ideal, todas ellas deberían derivarse de las políticas que beneficien los pobres a nivel macro por lo que todas apuntarían en la misma dirección y estimularían acciones de apoyo mutuo hacia ese objetivo. En la práctica, esto es sólo en parte cierto: algunas políticas importantes pueden haber sido implantadas antes de la adopción de una Estrategia de Reducción de la Pobreza, mientras que otras pueden ignorarla. Las políticas podrían solaparse en parte y hasta perjudicarse mutuamente. En esos casos, será necesario identificar un conjunto de políticas claves para el sector y evaluar el grado en que las mismas están alineadas entre sí.

Cuadro 5 – Programas de apoyo mutuo coordinados por la política rural en Honduras

El Departamento de Agricultura, junto a otros participantes, formuló una Política Estatal para el Sector Agroalimentario y Rural 2004-2021 (PESA). En 2006 la política se tradujo en el Plan Estratégico Operacional para el Sector Agroalimentario 2006-2010 (PEO). A fin de implementar el PEO, se decidió diseñar primero una serie de cuatro sub-enfoques sectoriales amplios en áreas estratégicas de mayor impacto potencial, cada uno basado en un sistema institucional nacional concreto. Estos fueron: (i) el Sistema Nacional de Investigación y Tecnología Agroalimentaria, promoviendo el desarrollo de tecnología para incrementar la producción familiar; (ii) el Servicio Nacional de Salud y Calidad Alimentaria, responsable de los estándares de sanidad vegetal y de los procedimientos y regulaciones de la producción y los productos agroalimentarios; (iii) el Programa Forestal Nacional, para desarrollar y consolidar las cadenas de productos forestales así como asegurar el uso sostenible de los recursos forestales; y (iv) el Programa Nacional de Desarrollo Agroalimentario, que pretende promover la modernización y competitividad en áreas de alto potencial.

Las lecciones positivas aprendidas en Honduras fueron (i) la importancia de desarrollar un marco de políticas a largo plazo de forma participativa y (ii) la utilidad de adoptar un proceso gradual y con prioridades comenzando con subsectores bien seleccionados y menos complejos, en los que el Departamento de Agricultura tiene mayor autonomía. También resultó útil el hecho de que se integró los aspectos territoriales desde el inicio, no sólo en el diseño de las políticas sino también en el proceso de reforma institucional.

Cada uno de los subprogramas de enfoque sectorial amplio tenía su equipo técnico y una recomendación fue la de tener facilitadores trabajando con cada equipo que fueran independientes de los donantes y del gobierno, de manera que a los programas de enfoque sectorial amplio se les pudiera dar un diseño 'neutral' para maximizar el apoyo entre las agencias gubernamentales implicadas.

Anson y Pfaumann (2006)

Un posible resultado de un ejercicio semejante puede ser la conclusión de que aún se necesita un marco de política paraguas (rural o agrícola), pero cualquiera que sea el tipo de formulación de políticas que se lleve a cabo, siempre debe basarse en políticas existentes que sean relevantes al sector. Un enfoque sectorial de agricultura y desarrollo rural puede ser un buen impulso para un ejercicio de ese tipo.

Aún si los marcos de política macro-económica no conducen al crecimiento rural, esto no significa que se deban suspender todos los trabajos a nivel sectorial hasta que sí lo hagan. No obstante, el trabajo a nivel sectorial debe mantener una clara visión y comunicación con el nivel macro de manera que el diálogo a nivel macro pueda a su vez volver a relacionarse con el diálogo a nivel sectorial. De igual forma, cuando la alineación a nivel sectorial sea un problema, puede que aún sea necesario trabajar para mejorar la política que pueda funcionar como paraguas bajo el cual las políticas fragmentadas, relacionadas con el (sub)sector, se puedan alinear.

El mejor enfoque y la mejor forma para el diálogo sobre políticas dependen de la situación del país. Sin embargo, lo que siempre se necesita es una visión general del marco de políticas (vertical y transversal) al inicio del proceso. El seguimiento continuo de las políticas en base a una serie de preguntas básicas ayuda a hacer más productivo el diálogo de políticas: ¿Respaldan los actores nacionales las políticas? ¿Cuál es el papel del parlamento y cómo funciona? Las políticas, ¿son públicas y se están comunicando bien? ¿Hay una comprensión clara de por qué fallaron las políticas anteriores? ¿Las políticas se nutren de los puntos de vista de los productores y de los usuarios de los servicios? ¿Las políticas son viables, en términos financieros y de capacidades? ¿Se implementan las políticas tal como se habían planificado? ¿Qué instrumentos se utilizan para el seguimiento de la implementación de políticas? ¿Importan las políticas? El fracaso de las políticas, ¿tiene consecuencias políticas?⁽²¹⁾

5.3 Marco legislativo y de políticas para un crecimiento agrícola liderado por el sector privado

Las décadas recientes han cambiado el contexto del crecimiento agrícola, con el advenimiento de nuevos mercados dinámicos y las innovaciones de largo alcance en el campo de las comunicaciones, la investigación y la tecnología. Estos desarrollos están asociados a los nuevos roles del Estado, del sector privado y de la sociedad civil en base a una nueva visión del crecimiento rural a favor de los pobres, partiendo del minifundio como principal productor. Sin embargo, mejorar la productividad, la rentabilidad y la sostenibilidad de la agricultura familiar como el camino principal para salir de la pobreza requiere de una serie de instrumentos con base en las políticas públicas.⁽²²⁾

Una perspectiva sectorial amplia en la evaluación de las políticas y los instrumentos legales existentes puede ayudar a identificar necesidades o restricciones claves en las políticas, especialmente cuando dicha evaluación está respaldada por un análisis del impacto de las políticas actuales sobre cadenas de valor importantes (Cuadro 6).

Cuadro 6 – Adoptando un enfoque de productos básicos como parte de la evaluación de políticas públicas en Tanzania

Al adoptar un enfoque de productos básicos, los pequeños productores recibieron asistencia desde la producción hasta la venta de café de primera calidad en los mercados globales. El apoyo a la producción de café en pequeños huertos dejó claro en qué medida los impuestos y los gravámenes se estaban comiendo los ingresos de los pequeños granjeros. Esto no sólo sirvió para abrir los ojos al Ministerio de Agricultura, dado que el mismo sólo recaudaba una pequeña porción de esos impuestos (la mayor parte se recaudaba por parte del gobierno local), sino que forzó al Ministerio a poner remedio a esta situación, y a analizar la situación de otras cadenas de productos básicos importantes de los pequeños productores.

Dietvorst (2004)

El sector privado está formado, por norma general, por un amplio y variado espectro de actores que incluye a pequeños productores así como a ganaderos de grandes explotaciones; a empresas medianas y pequeñas así como a actores a nivel global; y a productores al igual que a comerciantes. En un grupo tan heterogéneo, los conflictos de intereses no sólo son probables, sino inevitables. Diseñar e implementar una política y un marco legal que ofrezca un entorno facilitador para el crecimiento liderado por el sector privado y que, a la vez, asegure que ese crecimiento sea equitativo, requiere una habilidad especial por parte del gobierno.⁽²³⁾ En vez de realizar grandes esfuerzos en diseñar estrategias detalladas para un crecimiento del sector privado impulsado por el gobierno, es más importante establecer los fundamentos de las políticas y de una reforma legal. Para ello se debe encontrar un equilibrio entre dos funciones del gobierno: (i) reducir los obstáculos administrativos y legales para el crecimiento (incluyendo impuestos asfixiantes), y (ii) promover las estructuras institucionales y de mercado que actúan como conductos del crecimiento. En términos amplios, las políticas públicas deben:

- **Procurar un equilibrio adecuado entre impuestos e incentivos**

Como sector económico importante, la agricultura provee de recursos para el crecimiento de la economía en general. Por el contrario, una explotación excesiva (p. ej. a través de impuestos o tasas de cambio sobrevaloradas) junto a una falta de inversión significativa puede hacer que falle este motor

(21) Apoyo de la CE a Programas Sectoriales (2007), Págs. 69-70.

(22) Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008, Págs. 8-10.

(23) Para información detallada, véase el Informe de Oxford Policy Management: "Stimulating private investment and market development for agriculture: new approaches and experience" de Joffe, S y S Jones (2004)

de crecimiento. Las políticas que reducen los sesgos en detrimento de la agricultura pueden tener un gran efecto multiplicador en el crecimiento global de la economía: el reciente crecimiento repentino de la agricultura en el área subsahariana ha sido impulsado, en parte, por la mejora de los incentivos a los precios derivados de reformas macro y sectoriales.⁽²⁴⁾

- **Promover instituciones fuertes**

Las políticas públicas necesitan crear espacios para que surjan instituciones fuertes que sean la columna vertebral del crecimiento liderado por el sector privado mediante: instituciones que mejoren el funcionamiento del mercado (tales como instrumentos para la gestión de riesgos e instituciones financieras), instituciones que garanticen los derechos de propiedad (de manera que incentive inversiones que rindan a largo plazo⁽²⁵⁾), instituciones que legislen sobre la tierra y los derechos de uso de la tierra, así como organizaciones de acción colectiva que reduzcan los costes de transacción (p. ej. organizaciones de productores eficaces que conecten a los granjeros con los mercados y mejoren su capacidad de negociación).

- **Racionalizar la legislación**

La legislación fragmentada, los procedimientos burocráticos arduos, las regulaciones absurdas y los retrasos en el registro de la propiedad, son obstáculos al desarrollo presentes en los países pobres. Estos cuellos de botella multiplican el tiempo y el coste de hacer negocios y a veces son tan agobiantes que hacen imposible sacar provecho de oportunidades comerciales que de otra forma serían viables. Una reforma judicial puede ser sumamente útil en la creación de un entorno facilitador para los negocios: la protección adecuada a la propiedad, el respeto a los contratos y la pronta resolución de disputas comerciales son condiciones que ayudan a hacer el riesgo de la inversión más manejable. Racionalizar la legislación disponible puede mejorar sustancialmente el entorno empresarial (Cuadro 7).

Cuadro 7 – Reforma judicial y legislativa para facilitar ‘los negocios’

En Kenya, la inversión privada en agricultura estaba regida por 300 ó 400 disposiciones legislativas diferentes. El Ministerio de Agricultura se embarcó en un programa para racionalizar esta situación con el objetivo de reducir a un número limitado de (cinco a diez) ‘leyes paraguas’. A nivel macro, el gobierno de Kenya implementó un programa de reforma de licencias dirigido a simplificar las 1800 tipos de licencias existentes en el país; se cancelaron 110 tipos de licencias de negocios y se están racionalizando otras 900. En Ghana, se confirmó que la corrupción en muchos eslabones y los retrasos en el cumplimiento de los contratos son las mayores trabas para el negocio. Esto condujo a tomar la decisión de establecer un juzgado de lo mercantil. Varias delegaciones de jueces de Ghana realizaron viajes de estudio a los juzgados de lo mercantil en Uganda, Tanzania, Dinamarca y el Reino Unido, lo que les permitió escoger las mejores prácticas como aportaciones sustanciales para diseñar la estructura reguladora del Tribunal de Ghana. En la actualidad, las disputas comerciales se resuelven mucho más rápido y la confianza en el clima de inversiones ha mejorado.

En 2007, tanto Kenya como Ghana obtuvieron la mayor cantidad de votos entre los ‘10 mejores actores a nivel global que han desempeñado una mejora del clima empresarial’ del Doing Business Reformers Club.

Cooperación Financiera Internacional (2007); Cofie (2007)

- **Mejorar la eficiencia y el acceso a los mercados**

La globalización aumenta las oportunidades del comercio. Los gobiernos pueden fortalecer los acuerdos comerciales favorables existentes y negociar nuevos. Las comunidades económicas regionales pueden ser (mejor) empleadas para mejorar el comercio regional entre los países.⁽²⁶⁾ Pero los acuerdos comerciales internacionales favorables sólo podrán funcionar si se eliminan también los obstáculos nacionales al comercio: los aranceles, las distancias hasta los grandes mercados junto a la falta de infraestructura incrementan enormemente los costes de los bienes de consumo o pueden imposibilitar el negocio en general. Garantizar buenos servicios públicos en áreas como las infraestructuras, la energía, las telecomunicaciones y el agua son claves para hacer más eficiente el mercado local. La eficiencia del mercado

(24) Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008, pág. 21. El IDM indica además que las políticas agrícolas han pasado históricamente de los impuestos a los subsidios a medida que se elevaba el ingreso per cápita. Los países de renta baja tienden a imponer impuestos elevados a los ganaderos exportadores (como una importante fuente de ingresos fiscales) mientras los países de renta alta tienden a subsidiar fuertemente a los productores agrícolas. Esto genera un prejuicio político contra los pobres en los mercados locales e internacionales (pág. 96).

(25) Véase asimismo la sección 7.8.

(26) Las comunidades regionales tales como ECOWAS, COMESA o SADC pueden ser el medio para crear zonas regionales libres de impuestos, para mejorar el intercambio de información y para una regulación más eficiente del tránsito de personas y bienes (p. ej. procedimientos más rápidos para visas y permisos de trabajo; procedimientos aduaneros y de despacho más rápidos y transparentes).

podría mejorarse aún más instaurando Sistemas de Información de Mercado gestionados por los actores implicados, creando sistemas de recibo de almacenamiento (los recibos de los productos almacenados podrían mejorar el acceso a los servicios financieros) o introduciendo sistemas de normas para mejorar el acceso a los mercados de alta calidad y aumentar la transparencia de los mercados.

- **Atraer más y mejores inversiones en agricultura**

Las inversiones en bienes públicos claves— como la ciencia, las infraestructuras y el capital humano — combinado con mejores prácticas e instituciones, son los promotores importantes del crecimiento de la productividad agrícola. Para crear un clima de inversión favorable al sector privado, el Estado tiene un importante papel que desempeñar mediante el establecimiento de instituciones eficientes, transparentes, y la concepción de reglas y normativas transparentes, pero también garantizando el manejo sostenible de su base nacional de recursos naturales a fin de preservar las perspectivas de crecimiento de la productividad a largo plazo y reducir los impactos medioambientales negativos.

En relación al enfoque sectorial, todo lo mencionado anteriormente significa básicamente dos cosas. En primer lugar, un diálogo de políticas únicamente sectoriales no es suficiente para crear el marco necesario para el crecimiento del sector. En vez de eso, los gobiernos y los donantes deben ver más allá de los límites del sector y tomar en cuenta las directrices políticas relevantes o necesarias a nivel macro y en los sectores relacionados. En segundo lugar, las políticas deben estar respaldadas por una legislación apropiada: a veces se cambia la política pero no se adapta la legislación. Las deficiencias en los instrumentos legales no siempre se abordan en la mesa del diálogo de políticas y sólo se salen a la luz cuando la implementación se estanca a causa de ellas. Teniendo en cuenta que la legislación no se cambia fácilmente (y no debe poder cambiarse a la ligera) podría ser necesario concebir instrumentos legales provisionales (p. ej. leyes de ámbito local, memorandos de entendimiento).

El crecimiento de la economía global y el de las economías agrícolas se ve favorecido cuando se reconoce el papel esencial que desempeña la agricultura como motor del crecimiento.⁽²⁷⁾ Sin embargo, dado que un rápido crecimiento no implica por sí mismo necesariamente un proceso de reducción sostenida de pobreza habrá que diseñar políticas específicas para asegurar que los pobres participen en el proceso de crecimiento.

5.4 Elementos de las políticas públicas que mejoran los efectos a favor de los pobres del crecimiento agrícola

Para reducir la pobreza es necesario un entorno de políticas públicas que conduzca al crecimiento agrícola, pero para que el crecimiento agrícola reduzca la pobreza de manera sustancial, la agricultura de los pequeños productores debe ser competitiva y sostenible. Las necesidades y circunstancias locales deberían determinar qué ingredientes de las políticas públicas⁽²⁸⁾ son imprescindibles para promover un crecimiento que beneficie a los pobres. Las políticas podrían por tanto:

- **Promover la agricultura familiar y de pequeña escala**

Ha quedado demostrada la eficiencia de las pequeñas unidades de producción en la mayoría de los países en vías de desarrollo. Con frecuencia, los pequeños productores logran una mayor productividad de la tierra con menor intensidad de capital que las unidades más grandes; los trabajadores familiares normalmente están más motivados y explotan de buena gana las tecnologías de mano de obra intensiva que aumentan la productividad de la tierra. En las economías pobres y con mano de obra abundante, la promoción de pequeñas unidades de producción puede ser una estrategia en la que todos ganan que mejora el crecimiento y reduce la pobreza⁽²⁹⁾. Los hogares de pequeños productores tienen asimismo patrones de consumo que favorecen el crecimiento de la economía rural local (un ingreso creciente crea una demanda adicional de bienes y servicios de mano de obra intensiva producidos en las aldeas y pueblos).

- **Respaldar las organizaciones de pequeños productores**

El fomento de las capacidades de organizaciones como sindicatos agrícolas, asociaciones de productores, incluso de productos básicos agrícolas, puede tener un impacto de largo alcance al facilitar a las organizaciones de agricultores una mejor explotación de las oportunidades del mercado (el acceso a insumos y mejores precios para los productos comercializados) y como medio de empoderamiento mediante el cual se incremente la demanda de los agricultores de servicios de calidad y que obligue a los proveedores a ser responsables.

(27) Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2008.

(28) El conjunto de elementos cotejados, descrito en este capítulo, debería observarse por tanto como una indicación más que una guía estricta.

(29) La integración de criterios de sostenibilidad medioambiental en, por ejemplo, el desarrollo de sistemas agroforestales constituye un enfoque eficaz para fortalecer la agricultura familiar.

Las intervenciones en respaldo a los pequeños productores incluyen redes de base campesina (u organizaciones campesinas); redes de comerciantes minoristas (o asociaciones de productores de productos agrícolas comercializables); estudios de mercado; o la facilitación de acuerdos contractuales (incluidos los esquemas de subcontratación) basados en el suministro garantizado de insumos (incluidos los servicios de extensión) contra la entrega convenida de productos cosechados.

- **Garantizar el derecho a la tierra y al uso de la tierra**

Para la mayoría de los pobres rurales en países en vías de desarrollo, la tierra es el recurso primario para sustentar su modo de vida y el principal vehículo para la inversión, acumulación y transferencia intergeneracional de riqueza⁽³⁰⁾. La desigualdad en la propiedad de la tierra genera y mantiene las diferencias entre mujeres y hombres y en el ritmo con el que acumulan el capital (especialmente en el contexto de la epidemia del HIV/AIDS).⁽³¹⁾ Se deben explorar las distintas experiencias dirigidas a garantizar los derechos sobre la tierra como, por ejemplo, los mercados de alquiler de la tierra, nuevos enfoques sobre reforma agraria y la descentralización de las instituciones que administran la tierra.

- **Integrar los aspectos y desafíos de sostenibilidad medioambiental**

Con frecuencia, para los habitantes de las zonas rurales, los recursos naturales constituyen el principal 'capital' disponible para el crecimiento. Por tanto, el manejo sostenible del medio ambiente y de sus recursos (p. ej. tierra, agua, biodiversidad,...) se convierte, de hecho, en una necesidad para la promoción de los procesos de crecimiento a favor de los pobres en las áreas rurales. Más aún, dado que muchos habitantes rurales viven en áreas marginales que son altamente vulnerables al cambio climático y a sus manifestaciones extremas, el fortalecimiento de las capacidades de resiliencia y de adaptación será un desafío importante en los próximos años y, en ese sentido, un buen manejo del medioambiente y de los ecosistemas será clave. Por ello resulta particularmente acertado partir de una visión más amplia⁽³²⁾ de los sistemas y de los recursos naturales (la perspectiva del ecosistema) al formular políticas y planes agrícolas. Cuando la gente sufre los efectos de la desertificación, la deforestación, las inundaciones o la degradación de los suelos, los enfoques comunitarios de gestión de los recursos naturales son una forma prometedora de empezar a afrontar estos temas. La buena gestión de los recursos naturales también ayudará a reducir los conflictos y tensiones relacionados con el acceso a recursos como la tierra y el agua. No obstante, la viabilidad de esos esfuerzos depende de la calidad de la gobernabilidad local, del poder de convocatoria de las organizaciones de productores y de hacer escuchar su voz y de su capacidad de influencia para que los legisladores y las agencias de implementación sean responsables.

Cuadro 8 – Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

La realización de una Evaluación Ambiental Estratégica consiste en un paso esencial para asegurar que las consecuencias medioambientales de las políticas, planes y programas propuestos (PPPs) se hayan tomado plenamente en cuenta y estén reflejadas de forma apropiada desde la etapa más temprana de la formulación y la toma de decisiones (y sean coherentes con los objetivos de política medioambiental del país y de la CE). La EAE hará recomendaciones dirigidas a minimizar los impactos medioambientales y, a la vez, a fortalecer los resultados del desarrollo. Al tener en cuenta el nivel y la calidad de la integración medioambiental en los marcos de las políticas públicas, calcular el gasto medioambiental y la disponibilidad de recursos para medidas dirigidas a la mitigación/optimización o evaluar los indicadores de desempeño del sector, la EAE proporcionará puntos de acceso medioambientales esenciales no sólo para la identificación y formulación de los PAPS sino, más importante aún, para profundizar en el diálogo estratégico de políticas.

El estudio de EAE comprende varias etapas, entre ellas, la elaboración de una línea de base medioambiental, la identificación y evaluación de impactos medioambientales potenciales, la formulación de propuestas para mitigar impactos negativos y optimizar impactos positivos, un análisis de coherencia con políticas y programas sectoriales así como una propuesta de seguimiento del desempeño desde un punto de vista medioambiental.

Manual de la CE de Integración Medioambiental, 2007

(30) Para más referencias, véase asimismo las Directrices de la UE sobre la política de tierras y sus anexos (SEC(2004) 1289, además de la comunicación COM(2004)686 "EU Guidelines to support land policy design and reform processes in developing countries" (http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EU_Land_Guidelines_Final_12_2004_en.pdf))

(31) La transparencia en los regímenes de tenencia de la tierra también es clave para estabilizar las fronteras agrícolas, permitir la gestión eficaz de zonas de amortiguamiento y fortalecer la conservación de áreas protegidas.

(32) Observando los efectos del uso de los recursos pero también tomando en cuenta las interrelaciones entre producción agrícola, gestión de suelos y desarrollo rural.

- **Incrementar la inversión pública para la investigación de tecnologías agrícolas a favor de los pobres**

Un acceso a mejores tecnologías para la gestión del suelo, el agua y la biodiversidad así como unas prácticas agrícolas más sostenibles y resistentes son importantes para los agricultores de economías de subsistencia. La inversión pública en capacitación técnica (desde la educación técnica de nivel medio hasta el nivel superior) será fundamental para la consolidación de grupos y de cadenas de valor. Dado que el desarrollo y la adopción de esas tecnologías dependen de la acción colectiva de agricultores y comunidades, se necesita utilizar enfoques descentralizados y participativos.

- **Facilitar el acceso a mercados de insumos**

Las intervenciones públicas en los mercados de semillas y fertilizantes casi siempre han fracasado; sin embargo, los subsidios ‘compatibles con el mercado’⁽³³⁾ pueden ayudar a superar fallos del mercado tales como los altos costes de los insumos en relación al ingreso de los agricultores, permitiendo que se incremente el volumen y que los agricultores aumenten su producción y, en última instancia, reduciendo la necesidad de los subsidios.

- **Mejorar el acceso de los pequeños productores a los mercados de productos de (más) alto valor**

Las inversiones en el mercado y en infraestructura de cadenas de valor necesitan estar vinculadas a medidas específicas a fin de mejorar la capacidad de los agricultores de cumplir con los estándares y requerimientos de las cadenas de valor. Las organizaciones de productores necesitan apoyo para poder llegar a economías de escala, reducir los costes de transacción, lidiar con los riesgos del mercado y convertirse en actores competitivos. Se pueden utilizar los ‘nichos’ de oportunidades para vincular a agricultores de pequeña escala en áreas remotas con los mercados productivos internacionales, por ejemplo, a través de certificaciones orgánicas o de productos que requieren de mano de obra intensiva, tales como aceites esenciales o miel y hierbas cosechadas al natural. Captar estas oportunidades representa a menudo elevar los estándares de calidad a niveles aceptados internacionalmente. Vincular la calificación con la certificación les permite a los productores obtener mejores precios. Esas oportunidades se presentan como opciones ganadoras, donde se pueden conciliar las oportunidades para el desarrollo con la protección medioambiental y la gestión sostenible de los recursos naturales.

- **Facilitar la provisión de servicios financieros adaptados a los pequeños productores**

Un mejor acceso a entidades de ahorro y de crédito así como a seguros y apoyo para transacciones financieras aumentará la eficiencia y los beneficios de la asistencia social provenientes de la agricultura para los hogares pobres. Un marco legal apropiado permitiría que los proveedores de servicios financieros amplíen sus actividades. La falta de títulos de propiedad de la tierra, títulos de propiedad solamente disponibles para hombres o largos retrasos en el procesamiento de los títulos de propiedad de la tierra hacen difícil obtener garantías colaterales y, por tanto, limitan el acceso al crédito. Es necesario explorar formas de garantía alternativas, tales como sistemas de resguardos de depósito (en inglés «warehouse receipt system»).

- **Fortalecer los procesos de descentralización para estimular el desarrollo de las economías locales**

La descentralización y la gobernabilidad local son procesos profundamente políticos, que tocan los fundamentos de los equilibrios de poder de un país. A fin de planificar e implementar estrategias de desarrollo locales sostenibles en un territorio determinado, el desarrollo económico local tendrá que movilizar una gran variedad de instituciones y actores locales. El desarrollo rural a favor de los pobres puede ser visto como un desarrollo económico rural equitativo en las áreas rurales.

5.5 La claridad de los papeles como requerimiento mínimo

Existe hoy un consenso general en el que el Estado debe invertir en bienes públicos centrales, tales como la investigación y el desarrollo agrícola, las carreteras rurales, los derechos de propiedad, y en el cumplimiento de las normas y contratos. Las políticas públicas deben promover la reducción de la pobreza y la equidad, incluyendo la equidad de género, construyendo infraestructuras públicas y proveyendo redes de seguridad. Si bien la subcontratación y las alianzas con el sector privado y la sociedad civil pueden reducir la carga del Estado en la implementación de la agenda, los ministerios de agricultura necesitan desarrollar nuevas capacidades para facilitar, coordinar y regular eficazmente. Urge pues la necesidad fortalecer las capacidades del Estado en su nuevo papel de coordinador de los sectores y actor en las alianzas con el sector privado y la sociedad civil. En la mayoría de los países, los ministerios de agricultura necesitan una reforma de largo alcance que redefina sus roles y desarrolle nuevas capacidades⁽³⁵⁾ (Cuadro 9).

(33) Medidas de apoyo público que promuevan el desarrollo de mercados de insumos liderado por el sector privado

(34) Véase también el Cuadro n° 23.

(35) Informe sobre el Desarrollo Mundial, Págs. 22-23.

Cuadro 9 – Bienes públicos e intervención pública

Los programas sectoriales en agricultura a menudo pretenden enmendar los decepcionantes, y hasta desfuncionales antecedentes de la intervención pública. Para ello, se redistribuyen las responsabilidades entre el sector público y privado, mientras que la responsabilidad del gobierno se limita a la provisión de lo que se conoce como bienes públicos. Como su nombre indica, los bienes públicos son servicios para toda la población (no son excluibles ni pueden rivalizar⁽³⁶⁾) e incluyen elementos como un medioambiente limpio, la defensa nacional o la iluminación de las calles. En agricultura, hay un consenso en que los bienes públicos apropiados son las infraestructuras físicas, la investigación, ciertas formas de extensión y prevención y el control de enfermedades de los cultivos o animales de crianza (para proteger la seguridad pública o los intereses económicos nacionales). El replanteamiento del papel del gobierno en torno a los bienes públicos está vinculado a menudo a la privatización de los mercados agrícolas, mediante programas dirigidos a dismantelar entidades paraestatales y la retirada de los subsidios a créditos e insumos. Sin embargo, rediseñar los límites entre los sectores público y privado no debería significar que el gobierno ya no pueda intervenir en las áreas de bienes privados. De hecho, con frecuencia la intervención estatal es necesaria especialmente en situaciones donde ha fallado el mercado. Pero cuando el Estado interviene, debe hacerlo de forma que no distorsione, y con el ánimo de promover el crecimiento equitativo y llevar a cabo su implementación a través de un diálogo constructivo con el sector privado.

Joffe y Jones (2004)

En sectores donde el gobierno es sólo uno entre muchos otros actores, las políticas públicas deben estar lo más claramente definidas posible en relación a los papeles y las responsabilidades entre el sector público y el privado. Especialmente donde se prevé una redefinición de los límites, las políticas deben ser claras sobre qué responsabilidades se mantienen y cuáles se desvinculan del gobierno o, como puede ser el caso en desarrollo rural, cuál es el papel del gobierno central frente al gobierno local. Al crear un entorno facilitador para que el sector privado pueda operar, se puede distinguir entre tres niveles de intervención pública relacionados con tres roles principales del gobierno: (i) el gobierno como facilitador; (ii) el gobierno como proveedor de bienes públicos; y (iii) el gobierno como implementador. En realidad, siempre se dará una mezcla de estos papeles por lo que se pueden contemplar como puntos de una escala variable, trazados a lo largo del papel del gobierno cada vez más activo en el desarrollo del mercado. La Tabla 4 muestra un panorama general.

Tabla 4: Roles asumidos por el sector público para favorecer el crecimiento económico

El gobierno es:	Regulador y facilitador	Proveedor de bienes y servicios públicos	Implementador de intervenciones públicas
El foco de su actividad es:	Política, legislación, regulación.	Protección de personas y propiedades; protección del medioambiente y gestión sostenible de los recursos naturales; control y prevención de enfermedades.	Apoyo a intervenciones de duración limitada que estimulen una respuesta eficaz del sector privado.
Algunos ejemplos de apoyo al desarrollo del sector privado incluyen:	Políticas macro y sectoriales que favorezcan el crecimiento liderado por el sector privado; legislación que rija la inversión y el comercio; marco regulador para instituciones financieras; adquisiciones y servicios públicos transparentes	Servicios eficaces para el cumplimiento de contratos; investigación; inversión pública en tecnología e infraestructura a gran escala.	Inversiones a lo largo de una cadena de valor destinada a reducir los costes de transacción y a construir relaciones comerciales sostenibles.

(36) Un bien se puede definir como *excluible* si se puede impedir que las personas lo usen (usualmente aquellas que no hayan pagado por él); y como *rival*, cuando el consumo de un bien por parte de una persona hace disminuir necesariamente el consumo por parte de otra.

Enfoque sectorial y relevancia de los programas:	Descubrir (i) contradicciones potenciales entre políticas de nivel macro y sectoriales; (ii) cuellos de botella regulatorios, ‘fallos de coordinación’	(i) Propiciar el desarrollo de capacidades sectoriales amplias basado en la definición de roles y responsabilidades; (ii) captar sinergias transversales	Establecer proyectos piloto dentro un programa (sub)sectorial en el seno de una estrategia apropiada que permita la escala hacia un enfoque sectorial
---	--	--	---

Las cuestiones sobre ‘¿quién hace qué?’ probablemente generen más controversia que aquellas sobre ‘¿qué se necesita hacer?’ No obstante, no lograr afrontar esta cuestión clave puede conllevar a políticas que atribuyan funciones al gobierno que exceden las capacidades del sector público o frenan el crecimiento del sector privado. En un contexto de descentralización en curso, el grado de claridad entre los mandatos del gobierno central y local también determina la calidad del servicio suministrado. Éstas son áreas donde la orientación y la coordinación del gobierno central y de las políticas a nivel macro son indispensables (Cuadro 10).

Cuadro 10 – La ‘conformidad con la política’ como guía para determinar ‘¿quién hace qué?’

Siendo la agricultura y el desarrollo rural sectores tan amplios, no es posible abarcar y controlar todo lo imprescindible y todo lo realizado en un único programa sectorial liderado por el gobierno. Sin embargo, ese debe garantizar que los distintos esfuerzos en el sector, bien del gobierno, de los donantes o de las ONGs, no se solapen o se anulen entre sí. Esto es especialmente cierto en lo que concierne a la división de responsabilidades entre el sector público y el privado. En Uganda, el PMA reclama que la extensión agrícola y parte de la investigación agrícola se suministren por actores privadas e se impulsen por la demanda. Para darle al sector privado margen de crecimiento, el gobierno solicita que toda acción en el sector (p. ej. por donantes o por ONGs) tengan en cuenta las políticas de conformidad con el PMA, especialmente en lo referente a los papeles públicos y privados. Según la Secretaría del PMA, casi un tercio de las solicitudes de acción son denegadas por no estar suficientemente dirigidas por el sector privado. Después de conocer la experiencia de Uganda, la Estrategia para la Revitalización de la Agricultura de Kenya (SRA, por sus siglas en inglés) adoptó este concepto como instrumento de coordinación para cada uno de los subgrupos temáticos (p. ej. investigación, insumos agrícolas, mercados) y revisó sus acciones en cada área para verificar su ‘conformidad con el SRA’.

A la luz de las valoraciones de estos aspectos de la política sectorial, la Guía de la CE propone una serie de preguntas útiles:⁽³⁷⁾

- ¿Está bien definido el papel del gobierno en el sector? ¿Está bien fundamentada la justificación de este papel? ¿Se ha hecho la distinción entre su función reguladora (incluyendo el suministro de bienes públicos claves) y su función interventora?
- ¿Se han considerado y sopesado las diferentes opciones de acción del gobierno? Por ejemplo, ¿la provisión directa de servicios del gobierno frente a la subcontratación de servicios al sector privado o a las ONGs? En relación a esto y en términos de responsabilidad del gobierno, ¿se ha hecho una distinción entre la financiación y la entrega de servicios públicos?
- Cuando el gobierno desempeña un papel en la consecución de los objetivos sociales (p. ej. alivio del hambre y la pobreza), ¿se han especificado claramente los beneficiarios y se ha diseñado una estrategia viable para llegar a ellos?
- En su conjunto, la política sectorial ¿está basada en una visión apropiada, asequible y viable del papel del gobierno?

5.6 Los ganadores y perdedores en la etapa de formulación de la política

La heterogeneidad dominante en la agricultura y la sociedad rural tiene implicaciones profundas en las políticas públicas puesto que en toda reforma política hay perdedores y ganadores.⁽³⁸⁾ A fin de ser eficaz, el apoyo a las políticas a favor de los pobres tiene que tener esto en cuenta desde la etapa de diseño.

(37) Guía de la CE sobre el Apoyo a Programas Sectoriales, Págs. 70-71.

(38) Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2008, pág. 6.

Una categoría de potenciales perdedores son las áreas que están en desventaja: cuando se privatizan los servicios que usualmente brinda el gobierno, las áreas no atractivas comercialmente hablando pueden experimentar un ‘vacío’ en la prestación de servicios una vez que el gobierno se retira. Las políticas deben abordar la difícil situación de las áreas remotas y contar con el compromiso del gobierno para afrontar los fallos del mercado sin minar las condiciones básicas para el desarrollo del sector privado. Eso se puede hacer incorporando una dimensión geográfica a la hora de determinar el equilibrio entre las funciones públicas y privadas, aunado a una estrategia que optimice de las oportunidades para las áreas en desventaja (Cuadro 11).

Cuadro 11 – La ‘dualidad’ del sector agrícola en Zambia

Durante la implementación del Programa de Inversión en el Sector Agrícola (ASIP) de Zambia, se hizo patente que el desarrollo del sector privado, a pesar de ser un objetivo político clave, se vio reprimido cuando el gobierno primero liberó y después reclamó la distribución de fertilizantes, alegando que los agricultores de áreas remotas no los estaban recibiendo, y anuló así un desarrollo significativo del sector privado en infraestructura e inversión. Parte del problema fue la falta de reconocimiento de la ‘dualidad’ del sector agrícola: después de la privatización, algunas áreas habían adquirido interés comercial debido a su mejor infraestructura y accesibilidad, mientras otras áreas más remotas se habían quedado rezagadas, y la brecha regional se había ampliado como consecuencia de la implementación del programa sectorial. Se identificó otras opciones estratégicas para proteger las áreas vulnerables, a la vez que eran coherentes con los compromisos para desarrollar el sector privado. Las estrategias identificadas fueron (i) provisión de tres niveles de fertilizantes en función de una clasificación geográfica con subsidios al transporte privado hacia regiones remotas; (ii) apoyo para nichos de productos en áreas remotas (p. ej. productos orgánicos de alto valor y poco volumen como hierbas y especies); y (iii) la elaboración por parte del gobierno de contratos a veterinarios (vacunación) con la condición de que se instalaran en áreas remotas.

Mwape (1998)

Irónicamente, otra categoría de perdedores puede provenir de entre los propios implementadores de políticas: cuando se va a reducir el papel del gobierno como proveedor de servicios, el personal del ministerio sectorial puede boicotear la implementación del programa por miedo a perder su trabajo en el proceso. No obstante, incluso el personal despedido sigue siendo un activo que aún puede ser útil al sector como un todo, aun cuando no sea no en calidad de funcionarios públicos: cuando los programas pueden vincular estrategias de salida del sector público con estrategias de entrada del sector privado, sus posibilidades de éxito pueden aumentar.

Un tercer escenario de ‘ganadores y perdedores’ puede darse en el contexto de la descentralización: la descentralización y la gobernabilidad local son procesos profundamente políticos, que tocan los fundamentos de los equilibrios de poder, y la gente que está en su núcleo de acción puede percibir que sale ‘perdiendo’ con políticas semejantes. A menudo, se puede observar una brecha importante entre la política declarada sobre descentralización y el compromiso con su implementación efectiva. Los enfoques pilotos pueden preparar el terreno e impulsar el cambio aún en contextos difíciles, demostrando los beneficios del desarrollo local y construyendo un electorado nacional que demande una genuina descentralización.⁽³⁹⁾

En general, las políticas que tratan de cambios y procesos de reforma toman tiempo para concretarse: las capacidades y la confianza a nivel local necesitan tiempo para madurar y los actores no estatales necesitan tiempo para llenar el vacío que queda al retirar la provisión de un servicio por parte del gobierno. A veces, las ganancias rápidas pueden ayudar a protegerse contra ‘los cambios de dirección’ de las políticas. Estas pueden ser la reparación de una infraestructura de mercados deteriorada (bodegas, almacenes, abastecimiento de agua), reparar una carretera secundaria o intercambiar visitas entre gobiernos locales.

5.7 Apropiación de políticas y actores no-estatales

La autoridad de las políticas reside en el gobierno pero las políticas tienen que estar refrendadas por todos los actores implicados a nivel nacional. Preguntas tales como: ‘¿Qué condiciones atraen a los inversores privados al sector rural?’, ‘¿Cuáles los ahuyentan?’ Se responden mejor por el propio sector privado. El gobierno necesita insumos de aquellos que son responsables de los productos del sector (p. ej. productores, procesadores y comerciantes) para diseñar estrategias de desarrollo agrícola que puedan crear un entorno

(39) Documento de Referencia de la CE sobre el Apoyo la Descentralización y la Gobernabilidad Local en Terceros Países, Págs. 8 y 39.

propicio para el sector privado y la sociedad civil. La participación de la Fundación para el Sector Privado de Uganda en el proceso de formulación de políticas para el Plan de Modernización de la Agricultura es una de las razones, por las cuales el PMA ha sido más efectivo en estimular el crecimiento que otros programas. Las organizaciones de productores pueden darle una voz política a los pequeños agricultores y obligar a los legisladores y a las agencias de implementación a rendir cuentas por su participación en la elaboración de políticas agrícolas, el seguimiento del gasto público y su implicación en la puesta en práctica de las políticas. Afortunadamente, los gobiernos son cada vez más receptivos a estos asuntos y el sector privado y la sociedad civil se han convertido en asiduos participantes en las mesas de políticas.

Respetar la apropiación de las políticas públicas significa que, si bien los donantes pueden apoyar el diálogo sobre las mismas (y a veces brindar asesoría política), no deben tener ninguna influencia sobre el examen parlamentario y la aprobación de éstas. Cuando la interacción pública-privada es conflictiva, los donantes pueden actuar como agentes neutrales para fomentar el diálogo constructivo. La elaboración de políticas, y especialmente el diseño y promulgación de leyes, son procesos prolongados (entre otras cosas, por la necesidad de armonizarlas con las políticas y la legislación existentes). Esto significa que si un programa sectorial depende de la aprobación de una nueva política o una nueva ley, los donantes tienen estar preparados para permanecer a largo plazo (Cuadro 12).

Cuadro 12 – La reforma agraria en Namibia

Para la preparación de la Política de Reforma Agraria en 2003 se estableció una junta de asesores, todos procedentes de Namibia, creada por el Ministro de Agricultura (posteriormente elegido Presidente) y respaldada por los socios para el desarrollo. Sus miembros incluían ministerios centrales y sectoriales, académicos y representantes tanto de la organización de agricultores comerciales (en su mayoría, blancos) y de la organización de agricultores comunales (en su mayoría, negros). Durante un período de tres años, la junta llevó a cabo una amplia consulta con todos los implicados y estudios nacionales en profundidad sobre la calidad, los patrones de uso y de distribución de la tierra. Desde un inicio, el proceso se vinculó a un Comité dentro del Consejo de Ministros. En 2006, se presentó una propuesta de política al Consejo de Ministros, la cual fue aprobada por el Parlamento en 2007. Dicha política se tradujo en un plan estratégico de tres años renovables, del cual se deriva el programa de trabajo del Ministerio de Agricultura y componentes de los programas de trabajo de otros ministerios que contribuyen a su implementación. La política no sólo está ampliamente reconocida sino que ha sido apropiada por los actores implicados. Tanto los sindicatos de agricultores comerciales como los comunales se refieren a la política como una guía útil hacia la reforma agraria. Los donantes también están de acuerdo en que el resultado ha sido un éxito dado el riesgo político potencial; no obstante, según el Director de Planificación del Ministerio de Agricultura, este programa de cuatro años, ha tenido que soportar una continua presión por parte de los donantes por la espera de los desembolsos.

Ndala (2007)

5.8 Aspectos claves en torno a marcos estratégicos y de políticas

Ayudar a fortalecer los vínculos macro-sectoriales. Se necesitan políticas a nivel macro claras y propicias para motivar y coordinar sectores que son complejos y abarcan múltiples instituciones. Las políticas sectoriales deben fijarse dentro de estrategias claras de crecimiento rural a favor de los pobres y de reducción de la pobreza.

Reconocer las políticas existentes: Al inicio de un enfoque sectorial, hay que dar un margen para hacer un estudio general de las políticas más relevantes relacionadas con el sector. Esto puede proveer las bases para delimitar el alcance de una eventual política o programa(s) sectorial(es) y destaca los conflictos de política potenciales y la necesidad de una acción de ‘alineación a nivel de sector’.

Utilizar un diálogo de políticas sectoriales amplio para entender y abordar las restricciones interdependientes. El enfoque de programa deberá tener en cuenta el contexto global. En el caso de la agricultura y del desarrollo rural, el enfoque tiene que ser a nivel multisectorial. Eso permite comprender los vínculos a través de los sectores y formular programas (de apoyo mutuo) de manera que se aborden las restricciones interdependientes en diferentes sectores (p. ej. la producción de excedentes comercializables vinculada al desarrollo de carreteras secundarias).

Promover la claridad sobre las funciones públicas y privadas. Una exigencia mínima es que las políticas sean claras y no ambiguas respecto a la división entre las funciones públicas y privadas (especialmente en la agricultura) y entre las responsabilidades centrales y locales (especialmente en el desarrollo rural). También necesitan ser claras a largo plazo: una base analítica fuerte, una apropiación generalizada y unas ganancias rápidas pueden ayudar a proteger frente a los cambios de dirección de las políticas. El desarrollo del sector privado necesita políticas que sean estables a largo plazo.

Ayudar a fortalecer el trabajo analítico que da fundamento a las políticas. El primer eslabón de la formulación de las políticas en los sectores productivos debe ser ponderar el coste, la viabilidad y el impacto a largo plazo de los diferentes escenarios en la provisión de servicios, estén éstos impulsados por el gobierno o por el sector privado. Con respecto a políticas pasadas, saber qué funcionó, qué no funcionó y porqué es un requisito previo para la elaboración de las futuras políticas.

Asegurar la sostenibilidad medioambiental. El trabajo analítico requerido también debe abordar las dimensiones medioambientales⁽⁴⁰⁾. A fin de garantizar que se han tomado en cuenta los aspectos medioambientales de manera apropiada, así como las consideraciones sociales y económicas, los enfoques sectoriales de ADR deberían beneficiarse de una evaluación ambiental estratégica (EAE) desde la fase inicial (preferiblemente antes de la formulación de las políticas, planes y programas).⁽⁴¹⁾

Garantizar la ‘conformidad con las políticas’. Alinearse con una política también implica actuar conforme a ella ‘en el terreno’. Por tanto, los donantes deben evitar subsidiar a los gobiernos para que realicen tareas que deben ser asumidas supuestamente por el sector privado. Los mismos donantes deben abstenerse de brindar servicios si éstos no se adecúan a las políticas públicas. Puede ser necesario incluir en el diálogo de políticas públicas a aquellos donantes y ONGs que no financien el enfoque sectorial, o al menos asegurar que sus acciones estén ‘conformes a la política’ desarrollada. Garantizar la ‘conformidad con la política’ permite al gobierno la coordinación de una amplia gama de intervenciones bajo una política sectorial, a la vez que se permite la suficiente flexibilidad para que las acciones puedan adaptarse a las circunstancias locales.

El papel del gobierno no debe limitarse a las medidas sobre bienes públicos. Los enfoques convencionales basados en las medidas que toma el gobierno sobre los ‘bienes públicos’ para expandir los mercados, muy probablemente desemboquen en una estrategia mal diseñada. Especialmente en áreas rurales de los países en vías de desarrollo, los fallos del mercado y de los gobiernos se combinan para crear obstáculos tan complejos y generalizados para el comercio que no es realista asumir que el mercado ‘libre’ pueda brindar soluciones adecuadas al problema.

Existe un papel para el sector privado aún en la provisión de tipo ‘bienes públicos’. Incluso en aquellas responsabilidades que tradicionalmente desempeñaba el sector público tales como la información de mercado y estándares y calificaciones, el sector privado puede desempeñar la función de garantizar que la información y las calificaciones reflejen las preocupaciones y necesidades del mercado.

(40) Manual de la CE sobre Integración Ambiental de la Cooperación, EuropeAid (2007)

(41) A fin de integrar los retos del cambio climático en la ADR, un conjunto de herramientas está en proceso de ser finalizado.

6. El presupuesto sectorial y la gestión de finanzas públicas

Reforzar el vínculo entre política y presupuesto es uno de los objetivos principales del enfoque sectorial. Se tienen que fortalecer de manera conjunta porque las políticas sin la debida financiación no se pueden poner en práctica mientras que los presupuestos gastados en políticas incoherentes son ineficaces. De hecho, el peso efectivo del presupuesto puede ser un reflejo más veraz de las prioridades de política que la política misma. Una gran divergencia entre las prioridades políticas y el peso efectivo del presupuesto deben abordarse desde un principio. Esta situación podría estar relacionada con una falta de compromiso con los objetivos de política, pero también puede ser el resultado de una mala gestión de finanzas públicas.

6.1 Un presupuesto del sector público que refleja la política sectorial y las funciones del gobierno

El lema del enfoque sectorial de ‘poner el presupuesto público de nuevo en el núcleo de la elaboración de políticas’ se mantiene vigente, incluso en agricultura. Pero más en términos de utilizar el proceso presupuestario como base para tratar cuestiones fundamentales en relación al grado de implicación del gobierno en el sector. Las decisiones que se tomen deberían estar apuntaladas por techos presupuestarios apropiados y restrictivos. En relación con la planificación estratégica, el presupuesto de medio plazo se convierte en el instrumento mediante el cual las ambiciones del gobierno se pueden adecuar a las prioridades acordadas y a los recursos disponibles.⁽⁴²⁾

El presupuesto público debería cubrir las responsabilidades del gobierno tal como están dispuestas en su política sectorial, buscando el equilibrio entre las necesidades de apoyo de los actores estatales y no estatales. Dado que financiar actores no estatales a través del presupuesto público tiene un coste de transacción y que el desarrollo de capacidades y la toma de conciencia de estos actores también podrían llevar a conflictos de interés, los donantes podrían optar por apoyar a los actores no estatales directamente. En cualquier caso, esto debería hacerse de conformidad con la política y la estrategia sectorial. Eso significa que cualquier apoyo al sector, bien a través del tesoro público o no, debería quedar reflejado en el presupuesto global del sector para permitirle al gobierno hacer una valoración óptima entre las prioridades de política y los recursos disponibles en el sector (Cuadro 13).

Cuadro 13 – Enfoque sectorial en sentido amplio o restringido

En la práctica, los enfoques sectoriales amplios no se perciben por muchos donantes y gobiernos como un proceso de múltiples actores involucrados, sino de forma mucho más restringida, como un programa específico de gasto público financiado por un grupo de donantes. De ahí que se tienda a identificar el sector en su totalidad con el marco político y presupuestario establecido por el gobierno central. En realidad, un sector no es una política ni un presupuesto, sino un conjunto heterogéneo y complejo de actores a todos los niveles. Las políticas y financiación del gobierno pueden crear condiciones favorables, pero es la combinación de actores lo que logra alcanzar o no los resultados de desarrollo. Las políticas de reforma sectoriales por lo general se centran en las funciones y los servicios brindados por el Estado. En pocas ocasiones se basa una estrategia sectorial en un concepto claro de la complementariedad de proveedores públicos y privados o asigna recursos a proveedores de servicios no estatales. Por tanto, los programas de gobierno financiados por donantes tienden a beneficiar principalmente a los proveedores de servicio públicos, aun en situaciones en las que los pobres dependen de otros proveedores, como las iglesias, ONGs o empresarios privados. Sin embargo, más dinero para servicios públicos no siempre se traduce en mayor acceso y mejor calidad de los servicios para los pobres.

Para compensar la falta de provisión de servicios a los pobres, muchos donantes continúan financiando proveedores de servicios no estatales paralelamente a los programas sectoriales del gobierno. A veces los donantes prefieren esto en vez de tratar de lograr, en el presupuesto del gobierno, un enfoque que beneficie más a los pobres. Una forma de avanzar en esto podría ser que los donantes y los beneficiarios fueran transparentes sobre los montos de financiación que reciben esas organizaciones no estatales. El desafío para el gobierno es saber a cuánto asciende la contribución de estas organizaciones al desarrollo sectorial e integrarlas en la estrategia sectorial. Para ayudar a desarrollar una capacidad de interlocución en los países socios, es esencial respaldar a las ONGs y OSCs dedicadas a hacer presión, a la asesoría y al empoderamiento. En algunos países, se han establecido mecanismos de financiación multi-donantes que brindan un apoyo financiero armonizado y un fortalecimiento de capacidades a dichas organizaciones.

van Reesch (2007)

Estándares de alto nivel y buenas prácticas en la gestión de finanzas públicas son elementos claves para dirigir e implementar esas intervenciones de manera que no distorsionen el sector, estén orientadas al mercado y sean capaces de generar beneficios netos de largo plazo para los pobres. Sin embargo, esos usos innovadores de las finanzas públicas para estimular el crecimiento a favor de los pobres, requieren una capacidad analítica y de gestión muy elevada.

6.2 Alineando los programas sectoriales con las estructuras nacionales

El éxito del ‘papel de impulsor’ que desempeñe el presupuesto público en el sector de la agricultura y el desarrollo rural depende no sólo del liderazgo y capacidad del Ministerio de Finanzas y el ministerio sectorial, sino también de si logra superar una serie de desafíos, entre ellos:

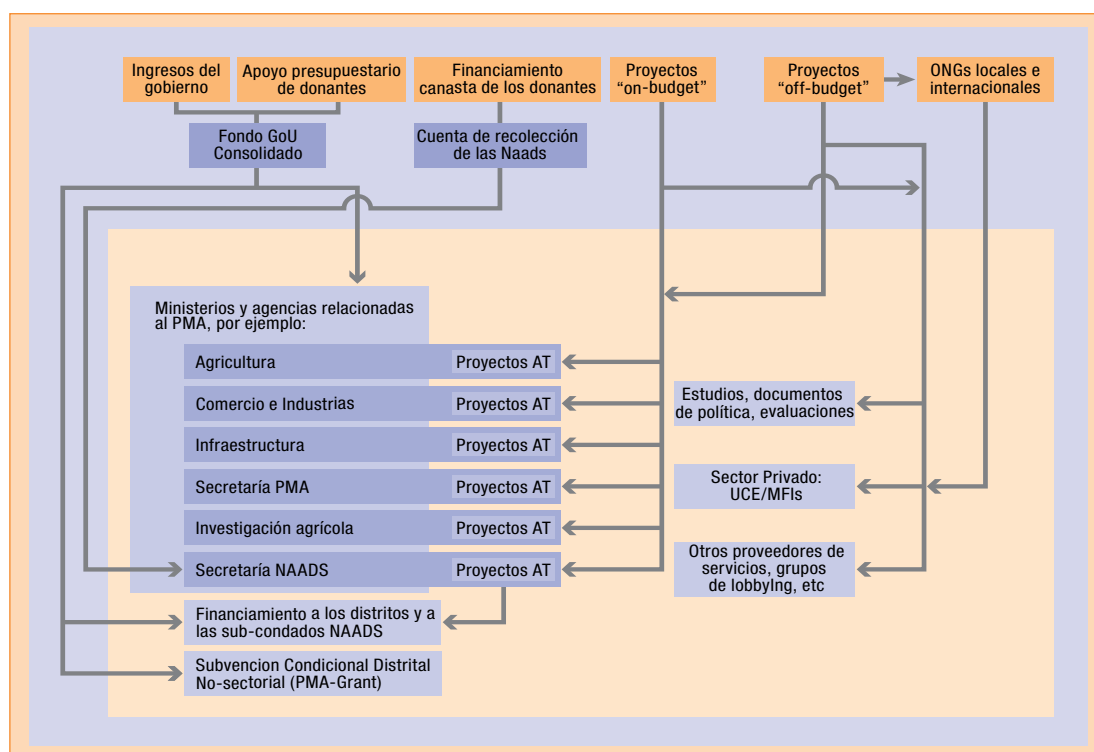
- (i) *La coordinación de diferentes niveles de gobierno.* Durante el proceso de descentralización, los presupuestos a nivel local y central necesitan cuadrar a la perfección y tendrían que sumarse para poder tener un panorama global de los esfuerzos del sector público;
- (ii) *El seguimiento del gasto a través de diferentes presupuestos públicos.* Cuando los fondos para un objetivo de políticas públicas provienen de diferentes fuentes (p. ej. de múltiples ministerios y diferentes niveles) se hace difícil calcular la contribución individual de cualquiera de los presupuestos, identificar en cuál de los presupuestos se ha producido el déficit o cuál de los déficits que se ha producido es el responsable del bajo desempeño que se observa a nivel sectorial.

La clave aquí es tratar de encontrar lo que ‘mejor se ajusta’ a los objetivos de las políticas y las estructuras nacionales. En los casos en los que la coordinación entre presupuestos y entre agencias pueda resultar difícil, puede ser mejor dividir un programa multisectorial en unidades que estén alineadas con estructuras administrativas. Cuando el marco presupuestario de un país permite una coordinación transversal efectiva así como un seguimiento (p. ej. mediante una clasificación por programa en el presupuesto), entonces se podrá implementar un único programa sectorial gestionado por varias agencias simultáneamente (Cuadro 14). Cualquiera que sea la opción escogida, es importante no perder de vista el objetivo de fortalecer las estructuras del país.

Cuadro 14 – Programa para la Modernización de la Agricultura (PMA) de Uganda

En Uganda, los ministerios sectoriales indican en sus Documentos de Marco Presupuestario anuales qué gastos están relacionados con el PMA. El Comité de Dirección del PMA, presidido por el Ministerio de Finanzas, analiza cuidadosamente los presupuestos en cuanto a su relevancia con el PMA. Los nuevos proyectos relacionados con el PMA de los ministerios sectoriales y de los donantes se examinan, entre otras cosas, en cuanto a su ‘conformidad con el PMA’, y se incita a que los proyectos y programas existentes se armonicen con los principios y pilares del PMA. Un consultor independiente se encarga de evaluar e informar anualmente sobre los gastos relacionados al PMA, que andan por el orden del 10% del presupuesto nacional. La ventaja del sistema del PMA es que se desembolsan los gastos del gobierno en gran medida a través de las estructuras administrativas y el marco presupuestario existentes. Puesto que el estudio de conformidad con el PMA hace hincapié en los principios y no en las modalidades de desembolso, el sistema permite una mezcla entre apoyo presupuestario, fondos comunes (llamados también ‘basket funds’ por su terminología en inglés) y proyectos. Gracias a que se reconoce y acepta una variedad de modalidades de desembolso, el PMA continúa siendo una plataforma abierta para un diálogo de política sectorial amplia en desarrollo rural, y no es dominio exclusivo de los donantes de apoyo presupuestario. El apoyo de la CE al PMA realmente ha sido una mezcla de las tres modalidades: proyectos para apoyar el sector privado y para pilotar el establecimiento de nuevas instituciones gubernamentales; fondos comunes para dar seguimiento al establecimiento exitoso de los programas de extensión agrícola (SNAA); y apoyo presupuestario sectorial para dar respaldo al PMA en su conjunto.

NAADS: Servicio Nacional de Asesoría Agrícola
 UCE: Bolsa de Comercio de Uganda
 IMF: Instituciones de Micro Finanzas
 Bakema (2006)



6.3 Vinculando presupuestos sectoriales con marcos de gastos de medio plazo

El enfoque sectorial busca obtener un presupuesto global que incluya todos los recursos disponibles para el sector (incluyendo la ayuda externa) y todos los gastos realizados en el sector (corrientes y de capital). El gasto anual necesita estar condicionado por una perspectiva de medio plazo de las necesidades de recursos y la disponibilidad de los mismos. Un marco de gastos de medio plazo (MGMP) sería la forma ideal y definitiva para ponerlo en práctica.⁽⁴³⁾ El avance hacia una perspectiva de planificación de medio plazo como parte de un enfoque sectorial tiene una relevancia particular para la agricultura y el desarrollo rural. En primer lugar, el crecimiento rural a favor de los pobres es un proceso lento y gradual que necesita una perspectiva de medio (a largo) plazo en cuanto a la elaboración de políticas y presupuestos. En segundo lugar, un MGMP a nivel nacional del cual se deriven los MGMP a nivel de sector es un mecanismo poderoso para abordar asuntos transversales.

Un MGMP nacional y un MGMP sectorial (o aún cuando están en fase de desarrollo) son estructuras a largo plazo propias de un país (y deberían tratar de alcanzarse como tales) con las cuales se debe alinear un presupuesto de programa. Esto se debe a que el presupuesto necesario para financiar un programa sectorial puede no abarcar la totalidad del sector o el mandato completo de la institución responsable, o bien puede pasar a través de varias agencias sin cubrir todos sus mandatos.⁽⁴⁴⁾ Esto suele ocurrir en programas de desarrollo agrícola o de crecimiento rural a favor de los pobres. En efecto, establecer un único presupuesto de programa y un único MGMP de programa que concierna a diferentes ministerios y agencias puede llevar a una gran confusión sobre lo que puede ser un mero instrumento temporal y específico de un programa, perjudicando así el fortalecimiento de la estructura estándar de presupuesto y del MGMP. El Cuadro 15 presenta una visión general de tres tipos de disposiciones de presupuesto sectorial/del MGMP.

(43) Pretender un MGMP sectorial en ausencia de un proceso presupuestario anual creíble no resulta muy útil. En esos casos, primero se debe prestar atención al propio proceso del presupuesto. Apoyo de la CE a Programas Sectoriales, Págs. 20-21.

(44) Véase Boesen and Dietvorst (2007).

Cuadro 15 – Diferentes escenarios del presupuesto sectorial/MGMP

En función del alcance del sector y de la organización del gobierno, se pueden distinguir diferentes disposiciones entre un programa sectorial y el presupuesto asociado, por un lado, y los ministerios sectoriales que dirigen el programa y sus presupuestos, por el otro:

1. *El presupuesto sectorial/MGMP está ligado únicamente a un ministerio sectorial*

Esta es la estructura más simple y, con frecuencia, la preferida: hay un ministerio sectorial que lidera el programa sectorial, y el programa sectorial cubre el mandato total de dicho ministerio. En ese caso, el presupuesto y el MGMP del programa sectorial equivalen al del ministerio sectorial.

2. *Los presupuestos de los ministerios sectoriales se derivan de un presupuesto sectorial/MGMP de amplio alcance.*

Esto sucede cuando las responsabilidades del programa sectorial están repartidas entre varios ministerios técnicos pero se ha formulado un solo programa de gastos para el programa sectorial en su conjunto. En estos casos, es imprescindible identificar con claridad a quién pertenece la responsabilidad de preparar e implementar los componentes del MGMP del programa sectorial; asimismo se debe identificar el sector en el MGMP nacional (o en el global) y debe ponerse en marcha un procedimiento que asegure que el MGMP del programa sectorial esté conforme a las restricciones financieras proporcionadas por el MGMP global.

3. *El presupuesto sectorial/MGMP está constituido por diferentes presupuestos/MGMP de varios ministerios sectoriales*

Esto hace referencia a una situación en la que el programa sectorial no tiene un presupuesto propio sino que está financiado por los presupuestos y el MGMP de los ministerios (técnicos) que lo implementan. En ese caso, es imprescindible que los fondos destinados a la implementación del programa sectorial estén protegidos en el seno de los MGMP contribuyentes a fin de permitir una implementación transversal sincronizada (por ejemplo, a través de asignaciones específicas restringidas). Para este contexto es preciso que el presupuesto nacional esté administrado a través de la 'clasificación por programas'. Eso significa que los gastos están clasificados de acuerdo a 'programas' diseñados para cumplir objetivos concretos. En su forma más pura, una clasificación por programa sería transversal a toda la estructura administrativa del gobierno.

Véase también: Guía de la CE para el Apoyo a Programas Sectoriales, págs. 77-79

Cuando 'el sector' concierne a la agricultura, el primero de estos escenarios difícilmente será posible. Por supuesto que sería posible diseñar un programa de desarrollo basado en el mandato del Ministerio de Agricultura (es decir, convirtiéndolo en un actor más eficaz para el estímulo del crecimiento agrícola), en cuyo caso el presupuesto del programa 'sectorial' sería equivalente al del Ministerio. Sin embargo, un enfoque sectorial amplio de la agricultura en su conjunto también necesitaría abordar aspectos que están fuera del mandato del Ministerio de Agricultura y, posiblemente, incluso más allá de la esfera gubernamental, por lo que las opciones 2 y 3 serían los escenarios más realistas.

Cuando el enfoque sectorial está dirigido al desarrollo rural, el escenario 1 se vuelve aún más improbable debido a la naturaleza multi-institucional del sector. El escenario 2 podría ser una opción sólo si fuera posible lograr un grado elevado de coordinación interministerial. Si éste no es el caso, entonces un 'MGMP de desarrollo rural' sería menos realista y el escenario 3 sería la opción más práctica.

6.4 Valorando la gestión macro-económica y de las finanzas públicas

Tanto la política macro-económica como el sistema de gestión de las finanzas públicas (GFP) son factores determinantes para el éxito a nivel de un programa sectorial, porque definen el contexto general en el cual se desempeña el programa sectorial.⁽⁴⁵⁾ La experiencia demuestra que hasta los programas sectoriales mejor diseñados pueden descarrilar en un ambiente macro-económico débil ⁽⁴⁶⁾. El contexto macro-económico no siempre es estable y las circunstancias económicas pueden cambiar. Por lo tanto, es importante

(45) Es por ello que en la Guía de la CE sobre el apoyo a programas sectoriales, estos dos elementos representan el terreno en el cual está enraizada la "flor del sector".

(46) Tal como se indica en la Guía de la CE de Programación, Diseño y Gestión del Apoyo Presupuestario General (01/2007) "la estabilidad macro-económica es una condición previa para el crecimiento y la reducción de la pobreza. Un entorno macro-económico orientado hacia la estabilidad, que evita la volatilidad y promueve la sostenibilidad en agregados económicos claves va a reducir la incertidumbre y el riesgo, estimular la inversión y la confianza en el futuro, contribuyendo así al crecimiento, una condición necesaria para la reducción de la pobreza" y "las políticas macro-económicas orientadas a la estabilidad contribuyen a asegurar que los gastos presupuestados estén en conformidad con las asignaciones presupuestarias".

tener en cuenta las consecuencias del cambio macro-económico sobre el programa: ¿Qué capacidad de resistencia tendría el programa en una situación semejante? La severidad del impacto dependerá de la capacidad existente para gestionar y mitigar los riesgos, que se podrían reducir mediante una diversificación a nivel sectorial y operativo, y también en el propio diseño del programa. Por tanto, un programa totalmente centrado en el mercado externo será menos resistente que un programa centrado en el campesinado local.

Un buen sistema de GFP asegura que las prioridades políticas estén reflejadas en la asignación del presupuesto y que el gasto real esté conforme al presupuesto aprobado. Lamentablemente, la experiencia con programas sectoriales en agricultura demuestra que, a menudo, una proporción significativa de la cartera de inversiones agrícolas no es coherente con los principios y prioridades establecidas en la estrategia del gobierno para ese sector. (Cuadro 16).

Cuadro 16 – Gasto público en agricultura: ¿efecto multiplicador o impedimento?

Una gran parte del gasto público ha sido empleado para proporcionar bienes privados a altos costes. Las revisiones de gasto público apuntan a que las asignaciones del presupuesto agrícola a bienes privados son altas: 37% en Argentina (2003), 43% en Indonesia (2006), 75% en India (2002) y 75% en Ucrania (2005). Las transferencias a paraestatales y los subsidios en Kenia en 2002/03 dan cuenta del 26% del gasto total del gobierno en agricultura. En Zambia, en 2003/04 aprox. el 80% del gasto no salarial se empleó para subsidiar a agricultores por los precios de fertilizantes y del maíz. Las asignaciones para subsidios a menudo desvían los fondos de inversiones de alto rendimiento en bienes públicos. En Zambia, solamente cerca del 15% del presupuesto agrícola en 2003/04 se gastó en investigación, servicios de extensión e infraestructura rural — inversiones que han demostrado dar excelentes frutos, especialmente en los países desarrollados, donde la inversión en investigación muestra una tasa media de retorno del 43% al año.

IDM 2008, págs. 115 y 165

Un registro sistemático del gasto del sector ayudaría a asegurar que los flujos de gastos futuros hacia el sector estuvieran más ajustados a las prioridades del sector. Para hacer más transparentes los informes financieros públicos y ayudar a los legisladores a determinar las asignaciones presupuestarias sectoriales de manera apropiada, se han desarrollado herramientas de diagnóstico que incluyen Revisiones del Gasto Público (RGP), Evaluaciones de la Responsabilidad Financiera del País (ERFP, o «CFAAs» por sus siglas en inglés) y Encuestas de Seguimiento del Gasto Público (ERGP o «PETs» por sus siglas en inglés). Este es el caso concreto de la Responsabilidad Financiera y Gasto Público⁽⁴⁷⁾ (PFGP o «PEFA» por sus siglas en inglés), un instrumento respaldado por todos los donantes, incluyendo la CE, y cuyo uso debería promoverse siempre que exista. Debería estar reflejado a través de un punto de vista sectorial para identificar todas las recomendaciones sectoriales que puedan surgir.

También podría ser útil saber si existen revisiones del gasto público según el sector (elaboradas por el FMI). Si no fuera así, la introducción de esta práctica podría estimar el coste aproximado de las directrices y objetivos adoptados por el programa sectorial.

Finalmente, valdría la pena referirse a la Matriz de Análisis de Políticas (MAP) cuando la misma exista. La MAP consiste en un resumen sencillo empleado generalmente para evaluar políticas en análisis sectoriales. Es una herramienta útil para evaluar el impacto de las reformas económicas en los costes e ingresos de la producción agrícola, por ejemplo. Esta herramienta podría emplearse para analizar la viabilidad financiera y económica del programa sectorial agrícola.⁽⁴⁸⁾

Para superar el pobre desempeño de las finanzas públicas en los sectores de agricultura y desarrollo rural, se deberían utilizar estas herramientas para determinar patrones de financiación favorables entre (i) los niveles local y central; (ii) subsectores; (iii) inversiones y gastos corrientes; y (iv) esfuerzos para elevar la productividad agrícola y aquellos dirigidos a reducir los costes de marketing (p. ej. las inversiones en infraestructura rural y desarrollo de mercados podrían tener mayor impacto que la inversión en la propia agricultura).

6.5 La importancia de los ingresos en la gestión de finanzas públicas

Al evaluar los sistemas de GFP (PFM en inglés), es importante prestar la debida atención al tema de los ingresos, en vez de mirar únicamente cómo se gasta el dinero. Una GFP mediocre a nivel local puede

(47) PEFA (www.pefa.org) está dirigido a apoyar enfoques integrados y armonizados para la evaluación y la reforma en el campo del gasto público, aprovisionamiento y responsabilidad financiera.

(48) El Manual de la CE sobre el 'Análisis Económico y Financiero de los Proyectos de Desarrollo' (manual EcoFin) propone para ese fin una metodología para el MAP y está disponible en la página web de la CE: http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/europeaid_adm_manual_ecofin_fr.pdf.

igualmente sofocar el crecimiento económico local, por ejemplo, mediante una excesiva carga y recaudación de impuestos a los mercados y el comercio. Este riesgo se hace especialmente patente cuando las transferencias del nivel central al local son cada vez más escasas y cuando el gobierno local trata de compensar la brecha incrementando los ingresos locales para cubrir gastos básicos como los salarios.

Los sectores productivos ofrecen oportunidades de ingresos que no provienen del Estado (no fiscales) que se imponen en el mercado y el comercio, o en las cosechas y en el procesamiento de recursos naturales. La colecta de ese tipo de ingresos no fiscales puede ser una contribución importante a las arcas de un gobierno local. El registro de la recaudación de ingresos puede actuar como herramienta de seguimiento ofreciendo indicadores de variables sustitutivas de las tendencias del crecimiento en el sector. Además, la colecta local de ingresos puede incentivar el desempeño y la responsabilidad entre los proveedores y los usuarios de los servicios⁽⁴⁹⁾ y motivar a los gobiernos locales a utilizar sus fondos de forma que le ayuden a crear un ambiente propicio para las empresas locales y para el crecimiento de la economía local. Los sistemas de colecta de ingresos cuya mala organización no propicia los incentivos o la transparencia pueden llevar a la corrupción y a una pérdida neta de recursos del sector.

Un apoyo a la GFP debe basarse también en la premisa de que prestar particular atención a la parte de los ingresos es un requisito previo para que se desarrollen sistemas localmente responsables y sostenibles (Cuadro 17).

Cuadro 17 – Desafíos para la colecta de ingresos: el sector de la silvicultura en Tanzania

En Tanzania, la selva y los bosques cubren alrededor del 40% del territorio y dan apoyo a la subsistencia de cerca del 87% de la población en las áreas rurales. El sector forestal es una fuente importante de ingreso nacional, pero las comunidades rurales, consejos municipales y gobierno central han perdido un enorme potencial de ingresos. Los ingresos perdidos por los gobiernos municipales alcanzaron el 96% del total de los ingresos potenciales. Los ingresos potenciales también se pierden a nivel de las exportaciones: las estadísticas de comercio muestran que China importó diez veces más madera de lo que aparece en los propios registros de exportación de Tanzania. El marco político y legal del sector es sólido y, si se implementara, conduciría a una gestión forestal mucho más sostenible y equitativa. Los problemas residen en la aplicación de las leyes y en la corrupción así como también en la estructura de incentivos para la colecta de ingresos.

Los ingresos provienen de los aranceles por matrículas y de producción que recaudan los agentes forestales municipales. Esto se envía a la hacienda pública a través del ministerio sectorial. Si bien existe un esquema de retención mediante el cual el 70% de estos ingresos deben reinvertirse en el sector forestal, en realidad lo que regresa es menos de la mitad. Un segundo sistema de colecta de ingresos pasa por los Consejos Municipales y se basa en un impuesto a los productos forestales. Este dinero va a las arcas del Consejo Municipal y luego se distribuye de acuerdo a sus prioridades. La mayor parte se utiliza en sanidad y educación y muy poco se reinvierte en la gestión forestal, causando un agotamiento de los recursos forestales. Cambiar esta manera de proceder requiere un compromiso sostenido de extirpar la corrupción de raíz y mejorar la gobernabilidad, la aplicación de la ley y la transparencia en el sector forestal. Está en camino una revisión del sistema de ingresos para mejorar los incentivos para la colecta y reinversión de los mismos.

TRAFFIC (2007); INDUFOR (2007); Tanzania Development Partners Group (2007)

6.6 Eligiendo la modalidad de apoyo financiero adecuada

A la hora de respaldar programas sectoriales, es necesario tomar una decisión sobre el tipo y la mezcla de modalidades de apoyo financiero, entre apoyo presupuestario sectorial, los fondos comunes o la modalidad de proyectos de la CE.

El hecho de que el apoyo presupuestario sectorial sea una opción depende de una evaluación satisfactoria de la situación macro-económica en general así como a nivel de sector. Además de la estabilidad macro-económica, otro criterio de elegibilidad para el apoyo presupuestario es que el país tenga un sistema de GFP sólido. La evaluación del sistema de GFP debería prestar atención a dos cosas: (i) la calidad del sistema de GFP y (ii) la existencia y calidad del proceso de reforma de la GFP. Se puede llevar a cabo una evaluación del sistema de GFP a nivel general del país y a nivel de sector. La evaluación de la GFP a nivel

(49) Los programas de autoridad de ingresos respaldados por donantes han tenido un impacto en la reducción de la pobreza y han posibilitado el fortalecimiento institucional (Evaluación de Proyectos relacionados con ingresos de DFID, OCDE/CAD, 2006).

general es imprescindible, aun cuando sólo se esté considerando el apoyo presupuestario a nivel de sector. La razón es que las debilidades en la GFP sectorial a menudo tienen causas estructurales que están arraigadas en el sistema global de GFP y sólo pueden ser abordadas a nivel de país. Cuando un país ya recibe apoyo presupuestario general, también habrá cumplido con el criterio de elegibilidad para apoyo presupuestario sectorial, si el caso se presentara. Las evaluaciones de la GFP sectoriales sirven para dar más detalles acerca del paquete de apoyo necesario, por ejemplo, qué tipo de desarrollo de capacidades en gestión de las finanzas públicas podría necesitarse a nivel sectorial.⁽⁵⁰⁾

El apoyo presupuestario sectorial es la modalidad de financiación escogida por la CE para apoyar programas sectoriales, incluyendo los de agricultura y desarrollo rural. No obstante, el apoyo presupuestario se limita al presupuesto público, y el presupuesto público debería limitarse a las responsabilidades de gobierno. Cuando la política o el programa sectorial indican también la necesidad de apoyar actores no estatales (p. ej. desarrollar capacidades de ONGs, organizaciones de agricultores o empresarios privados), se deben tomar en consideración asimismo las limitaciones de las capacidades a nivel del gobierno o los intereses divergentes, lo que podría llevar a considerar otras modalidades, tales como un fondo común o la modalidad de proyecto. Los canales de desembolso para estos fondos deben ser escogidos cuidadosamente.

Las opciones incluyen:

- (i) *A través del presupuesto del gobierno*, en apoyo a algún programa sectorial que estipule claramente, y pueda medir, el apoyo a actores no estatales;
- (ii) *Directamente a los actores no estatales*, pero reflejado en el presupuesto sectorial amplio (es decir, dentro del presupuesto ('on-budget') pero no a través del tesoro público); o bien
- (iii) *Directamente a los actores no estatales*, alineado con la política sectorial pero sin reflejarse en el presupuesto sectorial (es decir, 'off-budget').

Obviamente, en el interés de cuadrar de manera óptima los objetivos de política con los recursos del sector, cuanto más asistencia financiera de donantes esté 'dentro del presupuesto', tanto mejor. Cualquiera que sea la modalidad elegida y en apoyo al actor que sea (público o privado) lo importante es que el apoyo a los sectores rural y agrícola sea predecible en dos sentidos: (i) que será a largo plazo y (ii) que tendrá que darse dentro del año para que cuadre con los ciclos presupuestarios. Si los fondos apoyan al gobierno, éstos tienen que estar alineados con el ciclo presupuestario y los compromisos deben hacerse con tiempo suficiente dentro del año presupuestario para que puedan integrarse en la planificación en torno al ciclo agrícola.

6.7 El equilibrio entre el apoyo financiero y otros tipos de apoyo

El desarrollo rural tiene que crecer a través de un proceso de empoderamiento técnico y político lento, acumulativo e impulsado localmente. Desde el punto de vista del presupuesto público, la agricultura y el desarrollo rural son sectores de desembolso lento. Esto significa que, para algunos donantes, puede haber tensiones provocadas por la necesidad de efectuar los desembolsos frente a la necesidad de mantener un enfoque paciente, de largo tiempo y alcance, incremental e impulsado localmente, como lo requiere el crecimiento rural (Cuadro 18).

Cuadro 18 – Repensando la ayuda: mantener el equilibrio entre ideas y dinero

La ayuda financiera funciona en un buen ambiente de políticas, donde ha quedado demostrado que conduce a un crecimiento más rápido, a la reducción de la pobreza y al progreso en los indicadores sociales. En países con una sólida gestión económica, la ayuda ha actuado como un imán y ha incrementado la inversión privada en una proporción de casi US\$2 por cada US\$1 de ayuda. En esos países, la ayuda ha aumentado la confianza del sector privado para invertir. En ambientes de gran desconfianza, sin embargo, la ayuda desplaza a la inversión privada.

En países con una gestión económica sólida, puede haber más ayuda en forma de apoyo presupuestario, lo cual simplificaría la administración y reduciría los costes indirectos. En países con políticas sólidas pero con una débil capacidad para proporcionar servicios, la ayuda en base a proyectos debería ser un catalizador para mejorar la eficacia del gasto público. Los países que no cuentan con políticas propicias, los servicios públicos eficientes o los gastos debidamente asignados tampoco podrán sacar gran partido de la financiación. No obstante, la ayuda puede sustentar una reforma, aún en los ambientes de mayor distorsión, pero requiere paciencia y centrarse en las ideas, no en el dinero. En algunos de los países más pobres, el gobierno no está brindando políticas ni servicios efectivos, razón por la cual

las transferencias de gobierno a gobierno arrojan resultados mediocres. Aún así, con frecuencia hay defensores de una reforma local o sectorial, y una asistencia exitosa allí ha ayudado a los reformadores a desarrollar y probar sus ideas. En esos contextos, normalmente, las ideas serán más útiles que el financiamiento a gran escala. La capacidad de los donantes de trabajar en esos ambientes se ha visto amenazada por una ‘cultura de aprobación y desembolso’ que no valora actividades de pequeña escala, pero con elevado uso del capital humano. En el pasado, las agencias se han centrado con demasiada frecuencia en la cantidad de dinero que desembolsan y sobre los estrictos procedimientos y medidas de implementación de los proyectos que financian. La evaluación de la ayuda al desarrollo más bien debería centrarse en cambio en qué medida han contribuido los fondos a crear entornos de políticas sólidas y a cambios institucionales que conduzcan a mejores resultados finales.

Fuente: Banco Mundial (1998) Evaluación de la ayuda: ¿Qué funciona, que no y por qué?

Por tanto, al respaldar programas de agricultura y desarrollo rural, se debe recordar que ‘el dinero puede resolver un problema, solamente cuando el dinero es el problema’. Cuando la mala gobernabilidad provoca unos niveles precarios de inversión o una inversión mal orientada, una mayor ayuda de los donantes sólo podrá generar algún valor agregado si problema se aborda simultáneamente. Los procesos de democratización en curso, la participación de la sociedad civil, las reformas de la gestión del sector público, la descentralización, el control de la corrupción, así como el peso creciente de las agroindustrias, aumentan las perspectivas de superar los problemas de gobernabilidad.⁽⁵¹⁾ El apoyo financiero al sector puede (en algunos casos) ser útil si está equilibrado con el apoyo para mejorar la gobernabilidad en el sector, así como a los procesos que lo apuntalan.

6.8 Aspectos claves en relación a los presupuestos sectoriales y la GFP

La gestión de las finanzas públicas (GFP) debe abordarse primero a nivel de país, y solamente después a nivel sectorial. Esto se debe a que muchas de las debilidades de la GFP a nivel sectorial solo pueden abordarse a nivel nacional más amplio. No obstante, aún si los sistemas de GFP existentes se consideran débiles, los países pueden acceder al apoyo presupuestario si pueden demostrar un compromiso para implementar políticas que brinden respuestas pertinentes a las debilidades de la GFP identificadas⁽⁵²⁾.

Financiar al gobierno para las funciones de gobierno y evitar hacer al gobierno responsable de financiar objetivos de política tales como fortalecer las organizaciones de agricultores, contribuir a la creación de asociaciones de productores de materias primas agrícolas y generar capacidades en el sector privado y la sociedad civil. Incluir apoyo para actores estatales y no estatales en un mismo programa bajo administración del gobierno, puede crear tensiones.

Buscar los escenarios que mejor se ajustan para vincular la política sectorial con el presupuesto/MGMP sectorial. Cuando el desempeño del sector depende de diferentes ministerios o de actores externos al gobierno, es imprescindible sopesar las opciones para el presupuesto que financia la política sectorial. Si se decide dividir el presupuesto entre las diferentes agencias y actores (p. ej. en la forma de subprogramas), o si el presupuesto se mantiene íntegro pero las diversas agencias y actores tendrán la posibilidad de ‘retirar’ fondos (p. ej. en la forma de un sistema de clasificación presupuestaria) es una decisión que habrá que valorar cuidadosamente y caso por caso.

Prestar la debida atención al flujo de ingresos, incluyendo los sistemas de ingresos no fiscales. Las mejoras en la colecta y uso de los ingresos pueden incrementar los recursos del gobierno y, a la vez, mejorar la responsabilidad nacional. La colecta local de ingresos vinculada al presupuesto local puede dar un impulso al crecimiento local en base a nexos claros y concisos entre el disfrute de un servicio y su precio.

Evitar centrarse demasiado en el nivel central y en el gobierno. Los enfoques sectoriales pueden presentar tendencias centrípetas por su enfoque hacia el gobierno y el presupuesto público como principales vehículos hacia la reducción de la pobreza. En los sectores productivos, los promotores del crecimiento a favor de los pobres se encuentran muy cerca de la base, p. ej. los pequeños productores, la pequeña y mediana empresa y los gobiernos locales. Los enfoques sectoriales necesitan tomar conciencia de esto y dar un apoyo equilibrado entre los actores estatales y no estatales y entre el nivel nacional y local.

(51) Por desgracia, los problemas de gobernabilidad tienden a ser más severos en países eminentemente agrícolas donde el Estado tiene un papel fundamental en paliar los fallos del mercado. En esos países la ayuda para el desarrollo ya consituye una gran parte del presupuesto agrícola: para 24 países de la región subsahariana, los promedios de la AOD representan el 28% del total del gasto agrícola; para Mozambique, Nigeria y Ruanda, la AOD media supone más del 80% del total del gasto agrícola (IDM 2008, Págs. 245 y 257).

(52) Guía de la CE para la Programación, el Diseño y la Gestión del Apoyo Presupuestario General, Págs. 30-31.

El apoyo público al sector privado a través de los donantes directamente, especialmente cuando el apoyo a través del gobierno se topa con limitaciones en su capacidad operativa o choca con intereses divergentes. Cuando los donantes apoyan a los actores privados directamente, esto no debe ser distorsionante y debe estar alineado con la política sectorial.

Un apoyo equilibrado entre el dinero y las ideas. En los sectores productivos, con frecuencia los presupuestos públicos no se han empleado de manera adecuada y, en consecuencia, pueden no haber impulsado el crecimiento del sector privado. Un aporte de mayores sumas de dinero no solucionará el problema si no se han reformado los marcos de políticas e institucionales con anterioridad. La gestión de las finanzas públicas en agricultura, vinculada a los procesos de descentralización en marcha, también supone un gran reto; por lo que el primer paso consistirá en fortalecer las capacidades.

7. La coordinación del sector y de los donantes

Los procesos de coordinación comprenden dos mecanismos básicos: (i) la coordinación del gobierno y otros participantes nacionales y (ii) coordinación de los donantes activos en el sector. Si bien estas dos dimensiones se solapan, es importante distinguirlas conceptualmente a fin de proteger la apropiación y la responsabilidad local.⁽⁵³⁾

7.1 La coordinación a nivel de políticas

La coordinación de los actores sectoriales es un gran desafío, especialmente cuando hay una gran multiplicidad de sectores y de participantes, tal como sucede en el desarrollo rural. Incluso en agricultura, los programas que han tratado de incorporar a varios ministerios en el marco de un mismo programa se han encontrado con que la coordinación es uno de los obstáculos principales.

Sin embargo, a nivel de *política*, es factible establecer una visión y un propósito común para el sector. Cuando eso se logra, la alineación de las actividades a la política sectorial (o macro) puede sentar las bases para la coordinación de los actores estatales y no estatales en el sector. Es necesario insistir en la importancia de una visión general clara, que se traduzca en un marco transversal coherente. Una vez que exista ese marco, se puede verificar si las intervenciones en el sector son conformes a la política; a los nuevos proyectos se les puede brindar pautas para ayudarles a asegurar su alineación. Y la alineación de los donantes también será posible sólo cuando se haya establecido un marco de política claro.

7.2 La coordinación durante la implementación del programa

La coordinación a nivel del *programa* sectorial es más difícil. Unos mecanismos de coordinación sofisticados pueden generar una visión común al inicio del diseño del programa entre gobierno, donantes, sector privado y sociedad civil. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que los programas sectoriales que abarcan todo, inevitablemente conducen a conflictos de interés, que no pueden desaparecer ‘simplemente’ mediante la coordinación: el primer Programa Sectorial Agrícola de Kenia se paralizó completamente al tratar de coordinar 11 ministerios además de los actores no estatales relevantes. La actual Estrategia para la Revitalización de la Agricultura pretende coordinar seis ministerios y los representantes no estatales asociados. La creación de consenso toma mucho tiempo y la toma de decisiones se diluye a fin de proteger los intereses de todos los implicados.

Un enfoque más práctico es el de los programas de apoyo mutuo en el seno de una única política sectorial (Cuadro 18). Cuando los programas (sub)sectoriales están dirigidos por el gobierno, la coordinación del programa debe estar dirigida asimismo por el gobierno, e incluir actores no estatales cuando sea pertinente. Cuando los programas están dirigidos por actores no estatales, el actor que está a cargo es responsable de la coordinación, y los mecanismos de coordinación pueden incluir actores del gobierno, cuando sea oportuno. Es importante que sea la viabilidad de la coordinación entre las diversas actividades de un programa, uno de los factores determinantes en el tamaño y el alcance del programa o subprograma. En otras palabras: *cuando la coordinación es un problema, hay que hacer los programas (o subprogramas) sectoriales más pequeños, en vez de crear mecanismos de coordinación más grandes.*

7.3 La importancia de la participación del gobierno central

Una función de coordinación clave reside en el gobierno central, p. ej. Ministerios de Finanzas y/o Planificación, Comisiones Nacionales de Planificación, etc. Este es el caso concreto cuando los productos del sector dependen de la exitosa coordinación de actividades entre diferentes ministerios sectoriales. La experiencia adquirida por unidades que coordinan programas agrícolas sectoriales⁽⁵⁴⁾ demuestra que una de las posibles razones de la suspensión de un programa es la falta de un mandato claro de coordinación del Ministerio de Agricultura con sus ministerios sectoriales ‘hermanos’. Lograr una coordinación eficaz requiere un refrendo activo y/o la participación activa del gobierno a nivel central, cuando p. ej. la unidad de coordinación del programa no la preside un ministerio sectorial sino el Ministerio de Finanzas y/o Planificación, o la Oficina del Presidente, del Vicepresidente o del Primer Ministro.

Una segunda razón para una fuerte participación del nivel de gobierno central es que los programas en agricultura y desarrollo rural con frecuencia conllevan una agenda (de reforma) política, mientras que las

(53) Guía de la CE sobre el Apoyo a Programas Sectoriales, Págs. 21-22.

(54) La mayoría de los programas sectoriales agrícolas tienen adscritas unidades de coordinación. Éstas tienen diferentes nombres, pero sea que se llame Secretaría (Uganda), Secretaría Ejecutiva (Burkina Faso, Níger), Oficina (Malawi, Ghana), Grupo Asesor (Zambia) o Unidad de Coordinación (Kenia) su función es esencialmente la misma: asesorar y coordinar la implementación del programa.

unidades de coordinación basadas en ministerios sectoriales (a veces con personal subalterno) no tienen la influencia política para sacar adelante dicha agenda.

7.4 La coordinación de donantes que respalda (y no eclipsa) la coordinación sectorial

La agenda de la ayuda eficaz, tal como fue establecida en las Declaraciones de Roma y de París, es un factor clave para los esfuerzos de coordinación de los donantes, con logros tales como un creciente número de misiones y de evaluaciones conjuntas y un mayor número de donantes que aceptan las agendas políticas nacionales: logros que son especialmente bienvenidos en países dependientes de la ayuda. No obstante, es esencial no perder de vista el hecho de que la coordinación de los donantes es un medio y no un fin en sí mismo. Por tanto, es importante que la coordinación sectorial del país sea lo primero y que la coordinación de los donantes se inserte en ese contexto. (Cuadro 19).⁽⁵⁵⁾

Cuadro 19 – Los desafíos de la coordinación sectorial: el caso de PRORURAL en Nicaragua

PRORURAL es un programa relativamente nuevo, iniciado en 2005. Abarca al sector productivo rural, incluyendo la agricultura pero también la silvicultura, la acuicultura así como las actividades generadoras de ingresos rurales no agrícolas. En Nicaragua, las agencias públicas que tienen que ver con la agricultura y el desarrollo rural son parte de un colectivo llamado SPAR. Uno de los objetivos de PRORURAL es modernizar y fortalecer el marco institucional del SPAR y de sus respectivas agencias. La agencia principal es el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR). Un cuello de botella clave para el desarrollo del sector era la coordinación: dentro de SPAR había poca comunicación entre las agencias. La situación se agravó por el hecho de que el Instituto de Desarrollo Rural que se llevó casi el 70% de los recursos del sector, se comunicaba directamente con la Presidencia y no con el MAGFOR. A partir de PRORURAL, la coordinación en el sector ha mejorado: las agencias de SPAR intercambian información más eficazmente y hasta han aunado esfuerzos para elaborar los planes anuales del sector. Sin embargo, en general, parece ser que el esfuerzo que requería simplemente coordinarse en el seno de SPAR y con los donantes ha sido tan grande que ha quedado muy poco margen para la coordinación con el resto del gobierno. No menos de 17 donantes están colaborando en la estrategia.

Steven Wiggins et al. (2007); Anson y Pfaumann (2006)

En la práctica, un enfoque sectorial a menudo comienza con un enfoque en la coordinación de los donantes, especialmente cuando las agendas fragmentadas de los donantes son vistas como los principales obstáculos para el desarrollo. En países y sectores que dependen de la ayuda, la magnitud y complejidad de la labor de coordinar a los donantes puede eclipsar inicialmente la coordinación de los participantes nacionales del sector en su conjunto. La tarea es pues asegurar que los esfuerzos por coordinar a los donantes no desplacen la coordinación sectorial en el país sino que, más bien, abonen el terreno para ella, especialmente fortaleciendo los sistemas, procesos y procedimientos nacionales. De esa forma, la coordinación de donantes (aún si al principio fue un objetivo en sí mismo) puede convertirse en el medio hacia un fin (Cuadro 20).

Cuadro 20 – El Mecanismo de Flujo de Fondos Comunes en el ProAgri de Mozambique

Uno de los ocho componentes del ProAgri trata de la reforma institucional del Ministerio de Agricultura (MINAG). Gran parte de la atención durante la primera fase (1998-2003) y nuevamente durante la segunda (2005-2009) se ha dedicado a este componente. El Ministerio recibe apoyo de un programa de Apoyo Presupuestario Sectorial, al que contribuyen ocho donantes. Un elemento central del programa de apoyo es el 'Mecanismo de Flujo de Fondos Comunes' (CFFM, por sus siglas en inglés), que financia gastos acordados en común, coherentes con los ocho principios del ProAgri. A fin de habilitar el CFFM, los donantes han acordado un marco de planificación y de presupuesto común; un mecanismo común de seguimiento y de informes financieros; unos procedimientos de adquisición comunes; auditorías externas conjuntas; un seguimiento de resultados común; y una estructura común para el diálogo con el Ministerio. La coordinación de donantes se hace a través del Grupo de Socios del ProAgri (, al que también están invitados donantes que no contribuyen al ProAgri ni al CFFM. El CFFM se

estableció como un fondo común parcialmente dentro del presupuesto ('on-budget'), pero evolucionó hacia el primer apoyo presupuestario sectorial "sensu strictu" del país.

Aunque el CFFM comenzó en torno a unos donantes alineados con un programa y a un método de financiación en particular, el proceso ha dado capacidad y continuidad a los procesos institucionales del sector en su conjunto y se ha ido insertando gradualmente en los sistemas nacionales, fortalecidos a medida que los donantes se han ido alineando progresivamente con los sistemas y procedimientos del gobierno y han ido dejando los suyos. Esto ha ayudado a la alineación gradual del ProAgri con la planificación general, la presupuestación y la gestión de recursos financieros del gobierno, lo que a su vez ha pavimentado el camino para el Apoyo Presupuestario General (GBS, por sus siglas en inglés – *General Budget Support*). De hecho, ahora el GBS es cada vez más el motor para una mayor armonización y alineación del sector agrícola. Esta experiencia demuestra que aún cuando el impulso de la coordinación venga de los donantes y la razón para la coordinación sea la eficacia de la ayuda, el proceso todavía puede crear ondas en la totalidad del sector y mantener el desarrollo sectorial como su objetivo.

Millecam (2006); Evans et al. (2007)

7.5 La coordinación con actores no estatales

En los sectores productivos, es esencial que el gobierno obtenga el punto de vista de todos los actores implicados si quiere convertirse en un facilitador eficaz del crecimiento. Para ese fin, en el marco de los mecanismos de coordinación que se establecen en esos sectores a menudo se invitan a representantes de los sindicatos de agricultores, de asociaciones de comerciantes de productos básicos, de grupos de mujeres, líderes tradicionales y otros representantes del sector privado y de la sociedad civil. Algunos ejemplos son los Comités Agrícolas de los Distritos pertenecientes al Programa de Inversión del Sector Agrícola de Zambia (establecidos en 1996 y todavía operativos!) y los Consejos provinciales de Agricultura y Desarrollo Rural de múltiples participantes establecido en el seno de ProAgri en Mozambique. Aunque sean muy necesarios, hay que recordar que estos mecanismos no son la única vía para consultar a los actores implicados. Los mecanismos de consulta y coordinación liderados por el gobierno tienden a promover una noción de coordinación motivada por la oferta. El desarrollo agrícola y rural efectivo también necesita una noción de coordinación motivada por la demanda, p. ej., a través de grupos de presión que han crecido en torno a intereses compartidos y que demandan ser escuchados. Se necesita espacio, y a veces apoyo, para que estos surjan y se desarrollen (Cuadro 21).

Cuadro 21 – Actores no estatales y la agenda para la eficacia de la ayuda

La tendencia actual en la reflexión sobre la eficacia de la ayuda consiste en ampliar la alianza entre los donantes y los gobiernos beneficiarios, con un enfoque implícito en el plano de gobierno a gobierno y atención explícita a ciertas funciones de gobierno, tales como la planificación, la programación, la gestión de finanzas públicas y el aprovisionamiento. Si bien no hay mucho riesgo de que se olvide al sector privado por lo menos en las declaraciones sobre el desarrollo, se debe prestar mayor atención a las distintas funciones que puede desempeñar la sociedad civil. Algo que también falta en la agenda internacional para la eficacia de la ayuda, es un reconocimiento más claro de que el cambio es político por naturaleza y requiere actores no estatales activos, diversos y fuertes para asegurar una buena gobernabilidad, una responsabilidad nacional y el respeto a los derechos humanos. Si bien la mejora de la gobernabilidad es un tema central en la agenda internacional para la eficacia de la ayuda, se necesita hacer mucho más para hacer operativo este aspecto de la agenda.

Lavergne y Wood (2006)

Este enfoque casi exclusivo en las alianzas entre donantes y gobiernos beneficiarios es especialmente arriesgado en agricultura y desarrollo rural. Estos sectores dependen a menudo de soluciones locales que son más difíciles de adaptar al nivel de programas nacionales y cuyo éxito depende en gran medida de actores no estatales. En estos sectores, los actores no estatales podrían participar fundamentalmente en tres niveles:

- (i) *Como donantes*, es decir, ONGs o actores privados como sindicatos de agricultores, partidos políticos y medios de comunicación de los países desarrollados apoyando a la sociedad civil, ONGs u organizaciones y empresas privadas en los países en vías de desarrollo;

- (ii) *Como socio del desarrollo con base en el país*, es decir, ONGs o actores privados que deban ser consultados en el diálogo de políticas y programas o estar contratados para la implementación de políticas y programas, p. ej. para realizar funciones públicas (subcontratados por el gobierno) o funciones no públicas (contratados por los donantes) que son importantes para el desarrollo del sector y conformes a la política sectorial;
- (iii) *Como beneficiario de la asistencia al desarrollo*, cuando el apoyo a una política sectorial se divide entre actores estatales y no estatales para permitir una implementación equilibrada de la política sectorial.

7.6 La coordinación de los donantes: de una perspectiva de programa a una sectorial

Los donantes deberían alinearse con una política sectorial del gobierno, pero la política no debe traducirse en un programa único. Cuando un ministerio sectorial se encarga de un programa (sectorial) clave, los donantes pueden dar apoyo (presupuestario) para permitir que el ministerio sectorial lleve a cabo sus responsabilidades establecidos por la política sectorial. Cuando esta política sectorial requiere de programas adicionales gestionados por otros actores, se podría brindar apoyo adicional a esos actores, sean estatales o no estatales.

En los casos en los que los donantes prefieren el uso de instrumentos específicos para el suministro de ayuda (o están circunscritos a dicho uso), la coordinación de los donantes puede ayudar a identificar los escenarios más adecuados. Los donantes que prefieren utilizar el apoyo presupuestario pueden estar mejor situados para apoyar funciones de gobierno. Otros pueden respaldar a actores no estatales, siempre que su apoyo esté en conformidad con la política general y acate los principios de fortalecimiento de los sistemas nacionales y desarrollo de las capacidades de los actores nacionales. Por ejemplo, cuando el gobierno se retira de ciertas áreas de provisión de servicios que están mejor gestionadas por el sector privado o las ONGs, es probable que el desarrollo de las capacidades de esos actores no estatales sea un requisito previo para una implementación efectiva de la política.

La coordinación de los donantes activos en el sector no debería limitarse a aquellos que están apoyando el programa del gobierno. El fracaso en la coordinación de donantes que trabajan fuera del gobierno puede tener efectos de largo alcance en la agricultura y el desarrollo rural, en una situación en la que estén en curso muchas actividades fuera de los programas de desarrollo gestionados por el gobierno.⁽⁵⁶⁾ Pero este tipo de coordinación de donantes, es decir, una coordinación de donantes a través del conjunto del sector frente a una coordinación limitada a un programa o a una modalidad de financiación, es una tarea difícil. La Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural ayuda coordinando la política internacional de los donantes en agricultura y desarrollo rural. Adicionalmente, la plataforma también ofrece experiencia práctica a nivel de los países (Cuadro 22).

Cuadro 22 – La Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural

La Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural es una iniciativa conjunta de los donantes, establecida en 2004. Reúne a las principales organizaciones bilaterales y multilaterales en un esfuerzo coordinado para elaborar bien la agenda rural y mejorar la eficacia de la ayuda. La plataforma trabaja conforme a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y la Declaración de Roma sobre la Armonización. El alcance de la plataforma se logra a través de una red de Puntos Focales en cada una de las organizaciones miembros (principalmente personas que están dirigiendo unidades de desarrollo rural y/o armonización), todas conectadas a través de la Secretaría de la Plataforma. El intercambio Norte-Sur se intensifica a través de los cuatro países socios de la plataforma (Burkina Faso, Camboya, Nicaragua y Vietnam) donde se está manteniendo una agenda de armonización y alineación a nivel de país. Una reciente actividad de la plataforma fue la revisión documental tanto a nivel global como también a nivel del país del Análisis de los Enfoques Sectoriales Amplios en Agricultura y Desarrollo Rural.

Más información en: www.donorplatform.org.

7.7 Aspectos claves de la coordinación del sector y de los donantes

Fortalecer el papel del gobierno central en la coordinación sectorial. Esto es de particular importancia en contextos multisectoriales, y en los casos en los que los ministerios sectoriales no tienen un mandato de coordinación claro sobre sus ministerios sectoriales “hermanos”. Además es importante para

(56) Por ejemplo, es difícil explicar a los habitantes de una aldea que deben contribuir a la construcción de un pozo porque la recuperación de los costes es una política nacional, cuando en la aldea vecina se ha logrado que una ONG perfore uno gratis.

aquellos programas o componentes de programas que tienen que ver con temas políticamente sensibles tales como la reforma institucional, la privatización de paraestatales y la desconcentración o descentralización de competencias y recursos.

Apoyar la participación de actores no estatales. En su papel de donantes, al extender los mecanismos de coordinación de donantes para incluir también a los donantes no gubernamentales que trabajan en el sector; pero también en su papel de socios en el desarrollo (contratados por el gobierno o por los donantes) e, incluso, como beneficiarios de apoyo directo, siempre y cuando ese apoyo esté alineado con la política nacional para el sector y se rija por los principios de fortalecimiento de los sistemas locales (nacionales).

Apoyar la elaboración de un concepto compartido de ‘conformidad con la política’ y su incorporación generalizada en todas las operaciones para coordinar actores del programa sectorial, pero también a los externos. Posiblemente esto permita programas más pequeños y viables, cuya dirección de políticas conjunta asegure que la suma sea mayor que las partes.

Evitar estructuras paralelas de coordinación de programas sectoriales que pasen por alto las estructuras nacionales. Los mecanismos de coordinación que trasciendan las estructuras nacionales existentes pueden desviar la atención de los sistemas institucionales. Esto debería evitarse a toda costa ya que es probable que los mecanismos basados en un programa tengan una existencia temporal.

La viabilidad de la coordinación debería determinar el tamaño de un programa sectorial. Las dificultades de coordinación se tienen que tomar en cuenta al delimitar el programa o subprograma sectorial. Los marcos de programas multiministeriales tendrán que desglosarse en unidades de menor número de actores a fin de propiciar la toma de decisiones. A partir de ahí, la coordinación de estos (sub)programas puede orientarse por un único marco de política, en vez de por un único programa. Si la política es clara en cuanto a la dirección y a las funciones, los programas conectados con esa política deberían poder apoyarse mutuamente.

Fomentar la coordinación motivada por la demanda. Por ejemplo, mediante la toma de conciencia, el respaldo al acceso a plataformas de consulta y a fuentes de información y mediante la generación de capacidades entre grupos de interés y de presión que sean relevantes para el desarrollo sectorial. A la hora de apoyar la consulta de participantes, no se debe centrar la atención únicamente en encuestas de opiniones, foros de políticas y seguimiento de los clientes (como mecanismos motivados por la oferta) sino también en apoyar a sindicatos de agricultores, organizaciones de productores de materias primas agrícolas y organizaciones similares en torno a las inquietudes de los actores (del sector), en vez de en torno a los mecanismos de implementación del programa.

Percibir la coordinación de donantes como un peldaño hacia una mejor coordinación sectorial (no se debe permitir que la coordinación de donantes desplace a la coordinación sectorial). Por ejemplo, en países dependientes de la ayuda, en los que la coordinación de los donantes es tan urgente como compleja, sería necesario dedicar mucha más atención a este hecho en las etapas iniciales de un enfoque sectorial. Sin embargo, al permitir que la coordinación de donantes avance hacia las estructuras nacionales (a través de una creciente alineación), puede ser que sirva al objetivo final de lograr estructuras nacionales más fuertes y a un mejor desempeño de los sectores.

8. Instituciones y capacidades

En el enfoque sectorial se trata de tener una visión sistémica del sector en su conjunto a fin de abordar las debilidades de la gestión sectorial, ya sea en términos de políticas, finanzas o actividades. Adoptando una visión integral, el enfoque sectorial pretende abordar primero las prioridades y, entre éstas, las actividades interrelacionadas simultáneamente. Cuando el sector carece de una definición y una visión claras, son éstas las prioridades sin las cuales sería difícil seguir adelante. No obstante, pasar mucho tiempo tratando de desarrollar una política sectorial cuasi-perfecta no es útil si, al mismo tiempo, las capacidades humanas y financieras se quedan cortas a la hora de implementar esa política. Por tanto, es necesario abordar una serie de aspectos a la vez para permitir que la totalidad del sector pueda avanzar.

Una tarea central para el enfoque sectorial es lograr que los sistemas y los actores sean capaces de gobernar, administrar y movilizar un sector. De hecho, el desarrollo de la 'capacidad sectorial' puede verse tanto como un medio como un fin: una mayor capacidad sectorial es un medio para el desarrollo sectorial, pero la construcción de sistemas sectoriales es a la vez un objetivo del enfoque sectorial. De ahí que la Guía de la CE para el Apoyo a Programas Sectoriales sitúe el campo de 'estructura y capacidad institucional' en el corazón de la 'flor del sector'.⁽⁵⁷⁾ La capacidad no debe verse como un campo separado, sino más bien como un componente principal constituido por cada uno de los otros cuatro, permitiendo así que esos componentes se vinculen y estén unidos desde el centro. Eso también significa que desarrollar el conjunto apropiado de capacidades tiene un efecto dominó en la totalidad del sector. Es necesario evitar que los esfuerzos para mejorar las capacidades se centren en un área específica porque eso posiblemente conduciría a un desequilibrio en el proceso, tal como una política financiada que no conduce a ninguna parte porque no hay capacidad para coordinar su implementación o hacer un seguimiento de su impacto.

8.1 El cambio y los procesos de desarrollo de capacidades

Vale la pena destacar que las capacidades no se pueden desarrollar por los donantes u otros agentes externos. Su desarrollo puede recibir apoyo de afuera, pero el desarrollo mismo tiene que venir desde lo interno por lo que los procesos de desarrollo de capacidades deben estar fundamentados en la demanda y la apropiación de los interesados. Cuando una capacidad sectorial débil supone un importante obstáculo al desempeño sectorial, el desarrollo de capacidades debe ser un objetivo central de la política sectorial y no un añadido del programa sectorial.

Un análisis institucional y una evaluación de las capacidades existentes deben ser la base para que diseñen procesos de desarrollo de capacidades sean tanto viables como apropiados. El hecho de saber cuál es la capacidad disponible y qué es factible desarrollar debe imponer los límites a la ambición de las políticas o de los programas sectoriales. Se deben evitar aquellas situaciones en las que los programas sectoriales se formulan en base a 'qué se necesita hacer' en vez de a 'lo que es factible lograr': identificar los vacíos de las capacidades no significa que éstos se puedan llenar. Entender las causas de los niveles de capacidad existentes, incluyendo las que tienen que ver con la economía política en su sentido más amplio, ayuda a fijar metas más realistas en el desarrollo de capacidades y debería conducir a un diseño más viable de programas sectoriales. Los esfuerzos para el desarrollo de capacidades necesitan ser muy claros, especialmente en relación con dos cuestiones:

- (i) *¿Capacidad para quién?* Esta cuestión hace referencia a la importancia de vincular el desarrollo de capacidades a las funciones y mandatos de los distintos actores en el desarrollo sectorial tal como están establecidos en la política sectorial y en el marco legal.
- (ii) *¿Capacidad para qué?* Esto se refiere a la vinculación de todos los esfuerzos para el desarrollo de capacidades a unos resultados evidentes. El desarrollo de capacidades resultará en una capacidad real sólo cuando se haya puesto en práctica. Hay que evitar cueste lo que cueste la capacitación en sí misma (o una capacitación motivada por los viáticos). Es muy posible que al echar un vistazo más en profundidad sobre la utilización de las capacidades en el seno de una organización resalte deficiencias en la gestión de los recursos humanos. Si este fuera el caso, sería mejor invertir primero en la gestión de las capacidades en vez de invertir en el desarrollo de capacidades.

8.2 El proceso de evaluación

La estructura y la capacidad institucional se sitúan en el corazón de la "flor del sector" y, teniendo esto en cuenta, sería interesante hacer una evaluación de ese área en base a los elementos centrales del sector que lo rodean, es decir, la capacidad de formular e implementar una política y un presupuesto sectorial con una

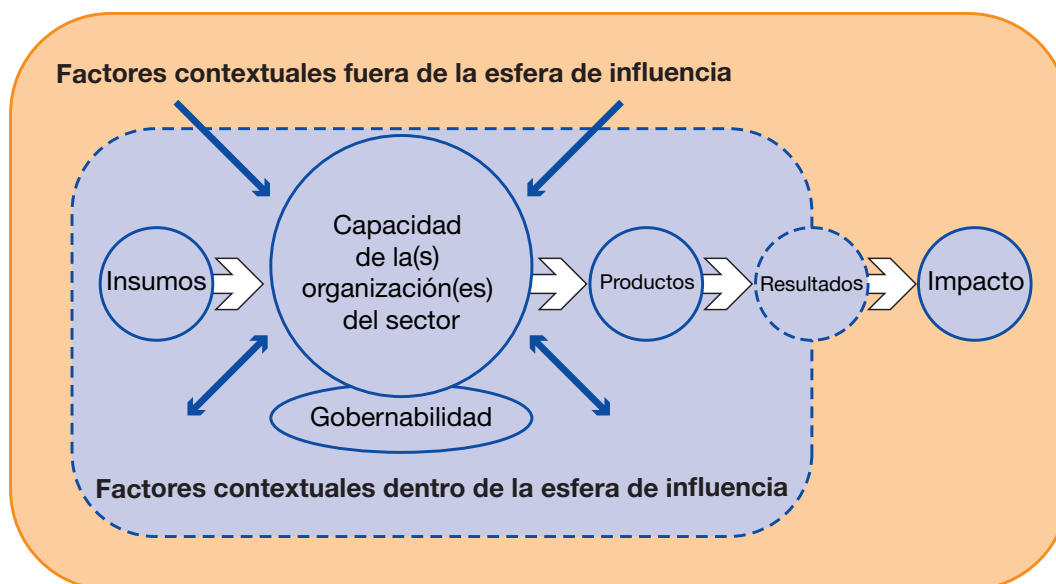
perspectiva de medio plazo, la capacidad de coordinar a los actores claves en torno a – y – respaldando una política sectorial y la capacidad de establecer y gestionar un marco de seguimiento del desempeño.⁽⁵⁸⁾ Una evaluación del contexto institucional y de las capacidades debe tener en cuenta tres puntos claves:

- (i) Ver el sector como un todo. Aún cuando las primeras etapas de un enfoque sectorial se caracterizan por un diálogo intensivo entre el gobierno y los donantes, es importante recordar que éstos sólo representan dos categorías de ‘motores’ en el sector. Esto significa que cuando las instituciones de gobierno sean sujetos de una evaluación, su funcionamiento necesita evaluarse en relación a (y en cuanto a su interacción con) otros, incluyendo al sector privado y la sociedad civil.
- (ii) Asegurar evaluaciones conjuntas de las que se apropie la organización que está siendo valorada. Los procesos de evaluación de capacidades no sólo son valiosos sino sumamente delicados. Los resultados de esos procesos pueden ser tanto la base como el incentivo para un cambio y un desarrollo en el seno de una organización, pero esto sólo puede suceder si la organización evaluada se ha apropiado del proceso. Los donantes, por su parte, pueden ser socios para el desarrollo pero no los motores del análisis de capacidades.
- (iii) Centrarse en lo que hay en vez de en lo que parece faltar en comparación con la situación ideal. Esto proporcionará a la evaluación un tono más positivo y también dará una imagen más clara de las oportunidades sobre las cuales construir posteriormente el apoyo a la capacidad sectorial.

8.3 El Modelo de Sistemas Abiertos⁽⁵⁹⁾

Cualquier organización puede ser vista como un sistema de elementos que interactúan entre sí; un sistema que está integrado en un contexto del cual la organización obtiene insumos (p. ej. recursos) y al cual la organización aporta productos (p. ej. bienes, servicios). La supervivencia y el crecimiento de la organización dependen tanto de lo bien que produzca esos bienes que están valorados por actores implicados externos como también en lo bien que puede influir o adaptarse al entorno cambiante que le rodea (fig. 2). Este marco para evaluación de capacidades se puede aplicar a cualquier sistema operativo, ya sea una organización, una unidad dentro de una organización, o incluso una red de organizaciones interactuantes. La evaluación sigue los siguientes cinco pasos:

Fig.2 Le Modèle de Systèmes Ouverts



- (1) **Identificar la(s) organización(es) o los actores que se deben analizar** empezando por los objetivos de la política o del programa y luego yendo hacia atrás para identificar qué organizaciones o actores necesitan realizar productos para esos objetivos. Este ejercicio puede llevarse a cabo a nivel de un sector, un subsector, o incluso a nivel multisectorial (p. ej. el caso de la Estrategia de Reducción de la Pobreza).

(58) Guía de la CE sobre el Apoyo a Programas Sectoriales, Pág. 85.

(59) Esta sección es un extracto del Documento de la CE Assessment and Capacity Development: Why, what and how? (2005). El documento perfila el enfoque de la CE hacia la evaluación de capacidades y se debe leer antes de emprender un ejercicio de ese tipo.

- (2) **Considerar los productos** como indicadores de la capacidad de un actor, organización o conjunto de organizaciones. Si bien la política o programa (sectorial) puede estar interesada en los resultados y el impacto, el enfoque en la capacidad señala la importancia del efecto inmediato del desempeño de una organización, p. ej. los bienes y servicios producidos.
- (3) **Considerar el contexto** en el cual opera la organización. Al evaluar los factores contextuales principales se debe hacer una distinción entre aquellos que están dentro de la esfera de influencia de la organización (p. ej. sus relaciones con los ministerios centrales o el parlamento, condiciones generales de servicio público, ubicación de la organización, toma de conciencia entre los clientes de sus productos y servicios) y aquellos que están fuera de la esfera de influencia (p. ej. normas y valores culturales, recursos humanos y naturales, migración, globalización, etc.).
- (4) **Obtener una visión general de los insumos o recursos** con los que tiene que trabajar una organización. Estos son: personal, fondos, tecnología, materiales, servicios y conocimiento de todas las fuentes incluyendo los donantes. Pero hay que tener cuidado con las descripciones de 'lo que falta'. Una limitación de recursos sí impone restricciones a lo que puede producirse, pero a veces el problema es tanto la forma en que se utilizan los recursos como su disponibilidad. Si los pocos recursos se emplean mal, una mayor cantidad de recursos no conducirán automáticamente a mejores resultados.
- (5) **Mirar hacia adentro de la organización.** El modelo de sistemas abiertos aconseja observar los sistemas internos de una organización (p. ej. la división del trabajo, las relaciones jerárquicas, la relación entre colegas, los canales de coordinación y comunicación) únicamente como el paso final de la evaluación. Esto no es tan raro como parece: una vez que se haya adquirido el conocimiento de lo que una organización produce (productos), bajo qué circunstancias (contexto) y con qué medios (insumos), la mirada hacia adentro puede estar mucho más orientada a lo que son los verdaderos cuellos de botella.

8.4 Introduciendo la 'perspectiva del actor'

El Modelo de Sistemas Abiertos es de particular utilidad en agricultura y desarrollo rural por dos razones: (i) promueve la introducción temprana de la 'perspectiva del actor' y (ii) permite hacer una ponderación más fundada de las rutas estratégicas alternativas hacia los objetivos de la política.

La 'perspectiva del actor' se introduce en la fase de identificación. Casi siempre, para alcanzar los resultados es imprescindible obtener los productos de una amplia gama de actores del gobierno y de fuera de él. Reconocer esto desde el inicio ayuda a prevenir un enfoque demasiado restrictivo o demasiado anticipado, centrado en un solo actor (p. ej. Ministerio de Agricultura o gobierno local) a costa de otros actores claves.

Es posible ponderar opciones alternativas si se toma conciencia de que hay diferentes rutas, a través de los productos generados por diferentes actores, hacia el mismo objetivo de la política. Por ejemplo, el objetivo de aumentar el acceso a servicios de extensión no implica necesariamente la extensión que brinda el gobierno. Por lo general son los actores no estatales los que pueden brindar extensión y, posiblemente, hasta a un costo reducido.

Un análisis de los actores vinculados a los objetivos puede clarificar los papeles potenciales de grupos tales como líderes tradicionales, organizaciones productoras de materias primas, ONGs, grupos de mujeres, así como de los actores usuales del gobierno y del sector privado. Esta visión general da una imagen más clara del potencial de recursos (humanos) o de las capacidades del sector y permite un ajuste más fundado entre los objetivos y las opciones estratégicas para alcanzarlos. En un contexto de una descentralización en curso, una perspectiva multi-actor permitiría que las cuestiones sobre gobernabilidad local y desarrollo económico local se abordaran en una fase temprana.

Curiosamente, en Vietnam, la movilización de actores estatales y no estatales en torno a intereses compartidos se toma como base para el futuro programa sectorial, un programa que está evolucionando a partir de una constelación de actores implicados en vez de ser a la inversa (Cuadro 23).

Cuadro 23 – El enfoque sectorial como plataforma para la asociación: el sector silvícola en Vietnam

Mientras algunos enfoques sectoriales están fuertemente atados en torno a las instituciones públicas, con la participación ocasional de actores no estatales en plataformas de discusión especialmente diseñadas, Vietnam parece haber adoptado un enfoque un tanto más flexible. Los objetivos de un enfoque

sectorial 'clásico' constituyen la base del enfoque, tales como (i) el diseño de un marco coherente de política para el sector y (ii) el desarrollo de un sector silvícola sostenible desde un punto de vista social, medioambiental y económico. No obstante, sobre esa base se ha creado una Asociación de Apoyo al Sector Forestal (AASF), que no es un programa sectorial clásico, sino más bien una plataforma para crear una alianza entre el gobierno, el sector privado y actores no gubernamentales e internacionales, incluyendo a los donantes. De hecho, todos aquellos interesados en el sector forestal en Vietnam pueden participar de ese foro asociativo.

La Estrategia de Desarrollo Forestal de Vietnam (2006-2020) asume la dirección y orientación general de las actividades de la asociación. Esta estructura se completa con un Comité de Dirección (para una administración general), un Comité Técnico Ejecutivo (para orientar sobre aspectos estratégicos) y una Oficina de Coordinación (que actúa como Secretaría del AASF). El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene un papel principal como presidente del Comité de Dirección y anfitrión de la Secretaría. Pero, en todas las estructuras los actores externos al gobierno y provenientes de un nivel inferior al nacional están representados.

La visión del AASF es que, para el 2010, la alianza efectiva entre participantes nacionales e internacionales contribuya a un diálogo y a una colaboración progresivos sobre temas estratégicos del sector forestal. Según su sitio web: 'La AASF provee un apoyo más eficaz a las prioridades, programas y planes nacionales, que el que podrían brindar socios individuales, (i) promoviendo la colaboración; (ii) gestionando y canalizando los recursos financieros, técnicos y otros provenientes de socios nacionales e internacionales; (iii) armonizando ideas y estrategias; y (iv) permitiendo el aprendizaje de experiencias internacionales. Para el 2010 la AASF espera estar apoyando un enfoque sectorial amplio en toda regla.'

Véase www.vietnamforestry.org.vn.

8.5 Desarrollando las capacidades del sector en su totalidad

Una visión general de 'quién hace qué' (o 'quién debería hacer qué') de cara a los objetivos de política permite entender fácilmente que el desarrollo rural depende de las capacidades de una gran cantidad de actores que interactúa y coopera. Cuando los programas sectoriales ya están en curso en el momento de la evaluación de capacidades, existe el riesgo de que ésta se vea reducida a evaluar 'las capacidades de la institución líder para implementar el programa sectorial' o aún más limitada a 'las capacidades de la institución líder para gestionar los fondos de los donantes que le han sido confiados', lo que puede resultar en una situación en la que el programa absorbe la limitada capacidad en detrimento de las otras funciones claves de actores e instituciones del sector en su conjunto. Por importante que sea que la institución líder sea capaz de coordinar un programa y gestionar los fondos de los donantes, es poco probable que esta capacidad por sí misma produzca un crecimiento rural sostenible y equitativo como un objetivo de política clave.⁽⁶⁰⁾

En sectores como agricultura y desarrollo rural hay un amplio espectro de actores claves que necesitan ser tomados en cuenta, desde instituciones micro-financieras hasta bancos nacionales; desde productores de café de traspaso hasta exportadores globales; y desde comités locales de trabajadores agrícolas hasta sindicatos nacionales de agricultores. Es imposible evaluar a cada uno de ellos mediante un ejercicio de evaluación exhaustivo seguido de un programa de desarrollo de capacidades. Sin embargo, conocer a los actores claves sienta las bases para un marco de desarrollo de capacidades del sector en su conjunto. Combinada con un análisis de los cuellos de botella dirigido a identificar en qué parte del sistema del sector tendría un impacto mayor para 'liberar' la capacidad potencial, la acción coordinada del gobierno y los donantes puede comenzar a abordar problemas de capacidad de alto potencial o de carácter vinculante.

La clave está en no centrarse de manera estricta en el gobierno, el ministerio sectorial, el nivel nacional o en actividades de elaboración de políticas y gestión financiera. Por mucho que esos actores y esas actividades sean puntos de entrada a un enfoque sectorial y un programa sectorial, el objetivo de política de crecimiento rural a favor de los pobres necesita de una implicación competente y activa, por parte de muchos más actores.

En la medida de lo posible, se debe explorar el ámbito para la elaboración de marcos de desarrollo de capacidades conjuntos del gobierno y los donantes. En agricultura y desarrollo rural, particularmente, las estrategias conjuntas pueden ser más eficaces en apoyar un proceso integral e progresivo de desarrollo de capacidades que se extienda de manera equitativa a través del sector en su conjunto. La coordinación efectiva de donantes puede ayudar a otorgar un equilibrio en el apoyo a actores estatales y no estatales y

(60) Boesen and Dietvorst (2007).

así evitar una situación en la que todos los donantes que apoyan un programa sectorial dirijan sus esfuerzos de desarrollo de capacidades hacia el ministerio líder.

8.6 Una economía política más amplia

Generalmente, la evaluación y el desarrollo de instituciones y de capacidad es un proceso muy político. Los programas sectoriales de agricultura y desarrollo rural a menudo implican unas agendas políticas muy delicadas que incluyen temas como reformas legislativas y reguladoras; privatización de las funciones de gobierno; subcontrataciones externas; retirada de los subsidios del gobierno para crédito y otros insumos; reformas de entidades paraestatales; o descentralización de responsabilidades. Desarrollar capacidades para llevar a cabo el programa y desarrollar capacidades en los participantes externos para hacer seguimientos y pedir responsabilidades a los que se les ha confiado la implementación, significa salirse de la 'zona de seguridad' técnica y apoyar un nuevo equilibrio político conducente a un crecimiento rural a favor de los pobres.

El desarrollo de capacidades dirigido a un crecimiento rural equitativo está relacionado con el empoderamiento y fortalecimiento de las responsabilidades nacionales; con el hecho de permitir que los clientes exijan una provisión de servicios de calidad y hagan elecciones bien fundadas entre los proveedores de servicio que compiten (público y privado). Entender una política económica más amplia es importante para cualquier acción que se esté apoyando. Y no sólo es útil cuando concierne a intervenciones en agricultura y desarrollo rural, sino un requisito previo para un apoyo eficaz.⁽⁶¹⁾

Las experiencias extraídas de Drivers of Change (impulsores del cambio) y de análisis similares son los puntos de entrada potenciales para entender la política económica de un país. Hasta la fecha, estos análisis han cumplido el propósito de informar a los donantes, en vez de a los actores nacionales o los electores. Pero debería ser posible utilizar ese tipo de análisis como punto de partida para un desarrollo sectorial liderado por el país, siempre y cuando éstos sean abordados con plena apropiación local, como fue el caso de Ghana (Cuadro 24). No debería ser necesario decir que todos los análisis sobre temas de poder y política deben tratarse con la mayor discreción. En algunos casos, podría ser más prudente abordar estos temas sólo de manera gradual y sin perder de vista el logro de los objetivos de política sectorial.

Cuadro 24 – *Drivers of Change*: ¿Quiénes son los impulsores del cambio en Ghana?

Los Impulsores del Cambio (DoC, por sus siglas en inglés) y los Análisis del Poder (PA, ídem) han surgido en respuesta al creciente interés entre las agencias internacionales de desarrollo por profundizar su comprensión en los factores políticos e institucionales que dan forma a los resultados del desarrollo. El DFID de Gran Bretaña desarrolló la herramienta DoC en 2001, más o menos alrededor de la misma fecha en la que SIDA desarrolló su instrumento PA. El principio que apuntala esos enfoques es que las estrategias de los donantes deben estar basadas en una comprensión profunda del contexto histórico, político, socio-económico e institucional de un país. Se pensaba que, en muchos países, el gobierno no respondía a las necesidades de los pobres y aunque conceptos tales como 'falta de voluntad política' identifican un problema, no explican adecuadamente la situación, y mucho menos ofrecen formas para solucionarlo.

La mayoría de los estudios se iniciaron en las oficinas de los donantes con el propósito de promover un aprendizaje interno más que un diálogo con participantes externos. La excepción fue el estudio DoC emprendido en Ghana, que adoptó un enfoque más allá de la asistencia al desarrollo para también brindar información al debate público en Ghana. Algunas conclusiones importantes de ese estudio fueron que, en Ghana, el mayor obstáculo para avanzar hacia una economía equitativa reside en la falta de condiciones para hacer negocios de forma moderna y competitiva en un sistema económico global. El gobierno tiende a interactuar con el sector privado en términos de patrocinador-cliente: las empresas en Ghana se han asociado con uno de los dos partidos políticos principales y, cuando está en el poder, cada partido favorece a sus aliados y discrimina a sus oponentes. La perspectiva de un escenario que 'rompa el molde' depende de un crecimiento sostenido de la inversión privada, una mayor apertura, la penetración de mercados exportadores y un crecimiento económico generador de empleo.

OCDE (2005); DFID (2005); van Breukelen (2006); Booth et al. (2005)

8.7 Apoyando la demanda de capacidades y desempeño

Es importante abordar la demanda de capacidades y desempeño dado que, en última instancia, los proveedores de servicio serán tan buenos como se lo exijan sus clientes. El desarrollo se da tanto debido a la presión externa por el buen desempeño, como a los esfuerzos internos por cambiar.⁽⁶²⁾ No se va a implementar una política que beneficie a los pobres simplemente porque haya fondos comprometidos para ello o porque se brinde apoyo a la capacidad de implementación del gobierno. Por el contrario, dichas políticas necesitan ser 'haladas hacia abajo' por la demanda de menor nivel: un proceso que necesita espacio y tiempo para crecer y que tiene que crecer por sus propias fuerzas.

Respecto a la implementación de programas sectoriales, para apoyar el lado de la demanda puede ser necesario generar conciencia y habilidad en las plataformas lideradas por los propios participantes, que tienden a estar más relacionados con temas concretos (p. ej. aranceles e impuestos, infraestructura) que con las nociones más abstractas de un programa de desarrollo sectorial en su conjunto. Los grupos de actores implicados que puedan necesitar apoyo incluyen asociaciones de productores, grupos de intereses especiales o de presión, pero posiblemente también la prensa, los diputados, líderes tradicionales, autoridades electas a nivel local y grupos de mujeres. El apoyo a estas plataformas puede adoptar muchas formas: desde la generación de conciencia entre los participantes sobre su papel en el 'gran panorama sectorial' hasta un apoyo más focalizado, p. ej. aumentando su acceso a información o desarrollando sus capacidades organizativas y administrativas.

8.8 Aspectos claves en relación a instituciones y capacidades

Primero hay que observar el sector como un todo y la implementación del programa sectorial dentro de ese todo. Las evaluaciones de capacidades deben abordar en qué forma y en qué medida las capacidades en la totalidad del sector son un activo o un impedimento para el desarrollo del sector. Las evaluaciones no deberían limitarse a las capacidades del ministerio líder para coordinar el programa sectorial o gestionar los fondos de los donantes.

El desarrollo de capacidades debe ser un objetivo prevaleciente de la política sectorial cuando las capacidades sectoriales son débiles. Una situación donde las políticas ambiciosas se traducen en programas sectoriales ambiciosos con componentes de desarrollo de capacidades, añadidos para llenar los vacíos de capacidad, conducirá a una implementación decepcionante. Será mejor recorrer un camino gradual pero viable desde el principio, basado en lo que hay disponible y en lo que se puede desarrollar de forma realista.

Tomar en cuenta la perspectiva del actor a la evaluación de capacidades, comenzando por los objetivos de política y yendo hacia atrás, pasando por los productos que contribuyen al objetivo y por los actores responsables de esos productos. Esta visión integral de los actores claves y sus productos sentará las bases para un marco de desarrollo de capacidades a nivel de sector (véase más abajo).

Basar los esfuerzos de desarrollo de capacidades en una visión integral del sector: un análisis de actores y capacidades requeridas el sector en su conjunto puede ayudar a identificar dónde la capacidad es un factor limitante significativo, o dónde la liberación de capacidades potenciales tendría los mayores beneficios sectoriales. Asimismo, ese análisis clarifica las necesidades de capacidades interrelacionadas, p. ej. resultaría inútil ayudar a producir café con denominación de origen a los procesadores de huertos cuando su café no se puede calificar ni certificar como tal; un acuerdo comercial negociado por el gobierno ayudará al sector sólo si los productores están al tanto de esa oportunidad y pueden cubrir las cuotas.

Vincular los esfuerzos de desarrollo de capacidades a los productos que puedan contribuir a los objetivos de política. Cuando las capacidades no están desarrolladas, hay que prestar atención a los asuntos relacionados con la gestión de los recursos humanos para asegurar que las 'capacidades desarrolladas' se traduzcan en 'capacidades puestas en práctica'.

Explorar el alcance para marcos de desarrollo de capacidades conjuntos de los donantes. En base a una visión de las capacidades requeridas por el sector en su conjunto, y la identificación de los principales cuellos de botella o de las oportunidades de cambio, la coordinación de los donantes y la cooperación conjunta entre gobierno y donantes, pueden ayudar a garantizar que se aborden las áreas prioritarias con suficiente antelación, que los requerimientos de capacidades se aborden conjuntamente y que los esfuerzos de desarrollo de capacidades se realicen gradualmente.

Entender la política económica que da forma al desarrollo sectorial y a las oportunidades para el crecimiento rural equitativo. Hay que explorar el alcance de los análisis de política económica que (i) se lleven a cabo y estén liderados por los actores nacionales implicados, (ii) se centren particularmente en el sector agrícola o el desarrollo rural y (iii) traduzcan sus conclusiones en implicaciones operativas a nivel sectorial.

(62) Documento de Referencia de la sobre Evaluación Institucional y Desarrollo de Capacidades.

9. El seguimiento del desempeño y la responsabilidad

Un objetivo clave de los enfoques sectoriales y de programa es el de consolidar líneas apropiadas para la responsabilidad nacional. En el núcleo de esto se encuentra el proceso de presupuestación nacional como principal mecanismo para la asignación de fondos públicos (incluyendo la ayuda), y el parlamento nacional como principal autoridad para mejorar políticas, planes y presupuestos nacionales. Cuando la debilidad de los gobiernos y los altos niveles de dependencia de la ayuda han deteriorado la vigencia este principio, un objetivo clave de los enfoques sectoriales debería ser ayudar a restaurar líneas apropiadas de responsabilidad.⁽⁶³⁾ Este proceso se refuerza aún más por el nivel de comunicación y de compromiso que exista entre los ciudadanos y los miembros del parlamento respectivos y entre los usuarios y los proveedores de servicio.

9.1 Propósitos del seguimiento del desempeño

Hacer un seguimiento del desempeño de un sector y de sus programas de desarrollo sirve a los dos propósitos principales de (i) gestión y (ii) responsabilidad (Tabla 5). Un seguimiento de la gestión proporciona información que permite tanto la toma de decisiones diarias como la elaboración de políticas a largo plazo. La información recogida para este propósito también sustenta el diálogo de políticas entre el gobierno y los donantes.

Un seguimiento de la responsabilidad se hace necesario para crear transparencia sobre el uso de los fondos públicos y los logros obtenidos. Esto puede tener la forma de un ejercicio de una rendición de cuentas sobre la responsabilidad *nacional*, en la cual los gobiernos rinden cuentas a sus ciudadanos por el manejo de los recursos que les han sido confiados; o puede ser a través de la perspectiva del compromiso externo, una rendición de cuentas sobre la responsabilidad *mutua*, que aquí se refiere propiamente a la rendición de cuentas entre donantes y países beneficiarios.

Tabla 5: Principales propósitos del seguimiento del desempeño

Seguimiento de la gestión

Apoyo a:	La implementación diaria del programa	La planificación (a largo plazo) del desarrollo
Los datos dan respuesta a las cuestiones siguientes:	El programa de trabajo para el sector, ¿se está implementando tal como estaba planificado? ¿Se están desembolsando los fondos para actividades de conformidad con el cronograma presupuestario?	¿El apoyo conduce a la implementación de la visión sectorial? ¿La estrategia sectorial está bien encauzada y contribuye a la implementación de la política?
Los datos proporcionan información a:	Los programas de trabajo anuales y al presupuesto anual	La política sectorial y al plan estratégico; al presupuesto sectorial con perspectiva de medio plazo
La interacción del gobierno y los donantes está:	Enfocada hacia los productos del programa sectorial	Enfocada hacia los resultados del sector

Seguimiento de la responsabilidad

Apoyo a:	La rendición de cuentas sobre la responsabilidad nacional	La rendición de cuentas sobre la responsabilidad mutua
Los datos dan respuesta a las cuestiones siguientes:	Los desembolsos de la ayuda de los donantes ¿son fiables y puntuales? ¿El gobierno cumple con las metas de desempeño (sectorial) acordadas?	¿Ha mantenido el gobierno su compromiso con los electores? ¿Ha brindado el gobierno, o apoyado, el suministro de bienes y servicios conforme a la política?

Los datos proporcionan información a:	Las negociaciones entre el gobierno y los donantes	Al debate público (prensa, medios de comunicación, parlamento)
La interacción del gobierno y los donantes:	Está enfocada a los desembolsos de la ayuda en base a la condicionalidad (es decir, las metas de desempeño acordadas actúan como „disparador” para los desembolsos)	Es menos intensiva; está centrada en los procesos y mecanismos de consulta de los actores implicados

Se deben abordar todos estos propósitos de seguimiento. Por su parte, se deben evitar situaciones en las que los esfuerzos de seguimiento se concentren exclusivamente en indicadores “disparador” que aseguren la liberación de fondos. Además es importante tener claro el propósito del ejercicio de seguimiento; por ejemplo, en la interacción del gobierno con los donantes, el seguimiento para informar sobre el diálogo acerca de las políticas puede ser diferente que el seguimiento que satisfacer las condicionalidades.

9.2 Vinculando la inversión pública al desempeño del sector

El seguimiento del desempeño ha sido un área problemática en los programas de agricultura y desarrollo rural: el crecimiento agrícola y rural toma tiempo y tiene que lidiar con procesos naturales no siempre predecibles. Un análisis reciente de los programas en África, Asia y América Latina destacó que ‘en casi todos los enfoques sectoriales revisados, el seguimiento y la evaluación (M&E, por sus siglas en inglés) siguen siendo débiles’.⁽⁶⁴⁾ El seguimiento en agricultura y desarrollo rural a menudo se centra en el incremento de la producción y la productividad o incluso en el incremento del ingreso rural o la seguridad alimentaria. Estos indicadores pueden proporcionar una medida aproximada del desempeño del sector y dar una idea de las tendencias en la economía rural. No obstante, a nivel del programa sectorial, es necesario poder vincular la inversión pública a los logros obtenidos en el crecimiento a favor de los pobres (p. ej. una mejora de la calidad en la entrega de servicios a nivel de los agricultores, seguridad en la tenencia de la tierra para los pequeños productores, una mejora de la gestión de los recursos naturales y medioambientales, licencias para el turismo comunitario, y derechos de propiedad para las mujeres). Establecer ese vínculo entre inversión pública y resultados del sector es difícil, dado que el crecimiento agrícola y rural depende de muchos factores que están fuera del control del gobierno o fuera del alcance del programa sectorial (Cuadro 25).

Cuadro 25 – Seguimiento del desempeño en Mozambique, Uganda y Zambia

La fase I del ProAgri en Mozambique (1999-2004) nunca tradujo su política en indicadores y metas. Si bien eso hizo difícil el seguimiento, se hizo muy poco esfuerzo para establecer un sistema de ese tipo. El ProAgri II (2004-2009) representa el pilar agrícola del Plan Estratégico de Reducción de la Pobreza (PERP) de Mozambique y lleva a cabo un seguimiento como parte del PERP conforme a indicadores sectoriales específicos. Este proceso de seguimiento tuvo que luchar con una sobrecarga de indicadores: el PERP-II había identificado 130 indicadores, de los cuales nueve eran de agricultura. Luego se redujeron a 40, quedando tres del sector agrícola. Los tres indicadores están relacionados con resultados sectoriales, tales como cosechas y títulos de propiedad de la tierra, pero son menos útiles a la hora de evaluar la calidad de ProAgri como política. Y es aún más difícil vincular la inversión pública a los cambios a nivel de resultados e impacto.

Mientras que en Mozambique pudo haber una sobrecarga de indicadores, los socios en Uganda tuvieron que lidiar con todo lo contrario. La Secretaría del PMA se propuso la tarea de diseñar un sistema de M&E con gran optimismo, para encontrarse al final con que, en todo el documento del PMA, sólo hay una meta evidente (la reducción de la pobreza a menos del 10% para 2017) y prácticamente ninguna mención al M&E. El primer intento de crear un marco para el M&E tuvo cerca de 100 indicadores; que se redujo a 89 y actualmente cuenta con 34. En general, ha sido más fácil obtener datos sobre los productos que datos sobre los resultados y el impacto.

En Zambia, se ha estado implementando programas de enfoque sectorial amplio en el sector agrícola durante una década y aún se está luchando por desarrollar un marco para el seguimiento. Los primeros sistemas eran muy ambiciosos (centrados en indicadores de impacto que eran muy difícil y costosos de medir), por lo que desaparecieron o fueron suspendidos. La experiencia en Zambia ha demostrado

(64) Evans et al. (2007).

que los sistemas de seguimiento deben ser sencillos y estar descentralizados. Más aún, deben proporcionar información que sea relevante no sólo para el diseño de políticas (tal como el análisis de desempeño sectorial) sino también para la gestión del programa.

Dietvorst (2006)

Los sistemas de seguimiento del desempeño en agricultura y desarrollo rural se arriesgan a poner de manifiesto lo que se puede llamar ‘el vínculo intermedio perdido’, que sucede cuando el enfoque en los resultados (como la productividad y el crecimiento) provoca que se pasen por alto los pasos intermedios, tales como el vínculo entre inversión pública y provisión de servicios públicos; o bien el vínculo entre provisión de servicios y resultado sectorial. Centrarse demasiado en los resultados puede conducir a giros inesperados en la política. Para lograr ciertas metas en el desempeño (resultado) sectorial, un gobierno puede optar por políticas de corto plazo no sostenibles. Las políticas con un horizonte a largo plazo, como suelen ser en agricultura y desarrollo rural, necesitan prestar atención a los logros obtenidos hasta ese momento para evitar que el gobierno salte reiteradamente entre su retirada y un monopolio de Estado. Por ejemplo, si el crecimiento agrícola está surgiendo lentamente porque los mercados privados necesitan tiempo para desarrollarse, entonces la respuesta del gobierno no debería ser la distribución de fertilizantes y semillas, ya que esta operación no es sostenible.

9.3 Vincular los indicadores al propósito

Para mantener una visión clara sobre la concatenación que va desde las actividades financiadas por el gobierno → productos del programa sectorial → efectos a nivel sectorial y finalmente, impactos, es de utilidad organizar el seguimiento en tres niveles:

- (i) *Seguimiento de la implementación del programa sectorial;*
- (ii) *Seguimiento de la eficacia de la estrategia sectorial; y*
- (iii) *Seguimiento de la adecuación de la política sectorial.*

Los marcos de desempeño en el contexto de enfoques sectoriales y de programas sectoriales generalmente distinguen entre indicadores de cuatro niveles: insumos, productos, efectos e impacto (Tabla 6). En función del propósito de seguimiento, se cuestiona a qué indicadores hay que prestarles atención: si el propósito es brindar información para la **gestión cotidiana** del programa sectorial y de su presupuesto, se debe atender entonces a los indicadores de insumos y productos, especialmente a la eficiencia con que los insumos se convierten en productos.

Tabla 6: Glosario de indicadores

Nivel de Indicador	¿Qué mide?:	Los ejemplos incluyen:
Impacto	Las consecuencias de los efectos en cuanto a los objetivos más amplios	Empleo rural; seguridad alimentaria; crecimiento rural equitativo; ingresos y recursos familiares; contribución de la agricultura al PNB
Efectos	Los resultados a nivel de los beneficiarios resultantes del uso (o consumo) de los bienes y servicios producidos. En este nivel interactúan la oferta y la demanda.	Rendimiento por unidad cultivada; actividad económica en áreas rurales; tasa de crecimiento de la agroindustria; tasa de inversión privada en la mejora de los suelos y de la irrigación; superficie de tierras cultivables con prácticas sostenibles
Productos	Las consecuencias inmediatas y concretas de los recursos empleados y de las medidas tomadas	Infraestructura rural mejorada; campañas de vacunación del ganado realizadas; tiempo y coste del registro de agro-industrias reducido
Insumos	Los recursos financieros suministrados y las medidas reguladoras adoptadas	Montos de los fondos utilizados; número de leyes aprobadas

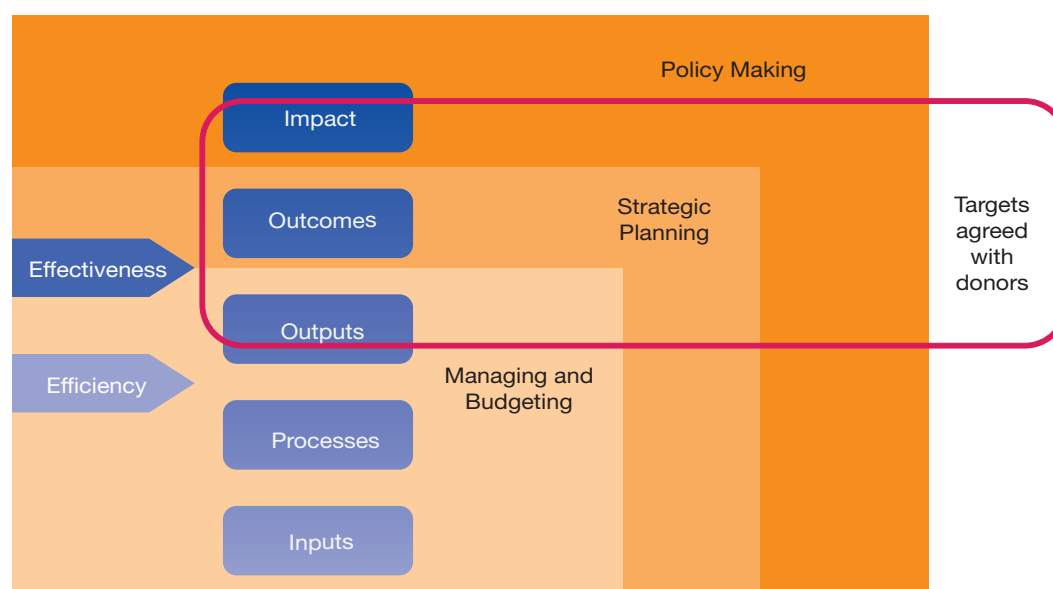
Basado en Apoyo de la CE a los Programas Sectoriales, Cuadro 5.7

Desde una **perspectiva estratégica de planificación** la ‘traducción’ de productos a efectos es crucial. Si, por ejemplo, la racionalización de la legislación que rige la inversión privada en la agricultura no resulta en un incremento en el registro de empresas de la agroindustria, la planificación estratégica debe prestar atención a cuestiones como: ¿No saben los posibles inversionistas que la legislación se ha simplificado? ¿Hay alguna otra razón que limite la inversión privada en agricultura? ¿Son los impuestos u otros gravámenes un obstáculo mayor que una legislación fragmentada? En función de las respuestas a estas preguntas será necesario revisar la estrategia hacia el objetivo de política de un mayor crecimiento agrícola.

Lo que importa desde una **perspectiva de política** es el nivel de impacto y como se traducen los efectos en impacto, puesto que eso indica si las políticas se están enfrentando a restricciones claves. Por ejemplo, será necesario evaluar los motivos de una situación en la que el número de empresas de la agroindustria se ha incrementado a nivel de efectos, pero el análisis del impacto refleja que el nivel de ingreso rural no ha aumentado. ¿Quizás la agroindustria está contratando mano de obra extranjera? ¿O está pagando salarios irrisorios? Cualquiera que sea la razón, se necesita una respuesta a nivel de política.

Por tanto, los gobiernos que coordinan y los donantes que respaldan un programa sectorial deben tomar en cuenta todo tipo de indicadores. No obstante, cuando se trata de indicadores en cuanto a las metas que han sido acordadas entre el gobierno y los donantes, y éstos se utilizan para aportar información sobre los desembolsos y otras decisiones que conciernen al apoyo, normalmente van a hacer hincapié en los resultados y, por tanto, se inclinarán a la parte alta de la secuencia de los indicadores, es decir, indicadores de productos, efectos e impacto (Fig. 3).

Fig. 3 Vinculando indicadores al propósito



9.4 Midiendo el ‘entorno facilitador’

En los sectores productivos, el papel del gobierno es ser tanto un proveedor de bienes y servicios públicos, como un facilitador del desarrollo económico. Esto significa que los gobiernos necesitan medir el progreso alcanzado en lo que respecta a estos dos papeles principales: ¿Existe un marco legal eficiente y transparente que regule las inversiones en agricultura? ¿Puede la gente obtener títulos de propiedad de la tierra? ¿Cuánto tiempo toma registrar los títulos de propiedad? ¿Cuál es el procedimiento para registrar asociaciones de agricultores? ¿Cuántas licencias necesita una empresa agrícola? ¿Qué impuestos se devengan para el comercio de los productos agrícolas y de la ganadería? ¿Se cumple con los estándares de calidad de los productos? ¿Existe un sistema de certificación reconocido internacionalmente para que los productos puedan entrar en los mercados internacionales? En breve: ¿El marco legal y regulador fomenta o reprime la inversión y la producción rural?

Los programas sectoriales en agricultura y desarrollo rural deben incluir indicadores para medir el desarrollo de un entorno facilitador, el nivel de participación del sector privado o las tasas de crecimiento del sector privado. Cuando la creación de un entorno facilitador también depende de una reforma del gobierno, el progreso debería medirse también en base a indicadores de la reforma institucional.

Existen una serie de bases de datos internacionales para medir el clima de negocios en países individuales.⁽⁶⁵⁾ La ventaja de usarlos es que (i) en vez de estar identificando indicadores, se pueden usar aquellos que ya están aceptados internacionalmente, y (ii) algunas bases de datos actualizan regularmente la información a nivel de país, brindando así una herramienta independiente de seguimiento. La desventaja es que esos indicadores reflejan la situación de todo un país y no distinguen entre áreas urbanas y rurales y se refieren al clima de negocios en general más que al relacionado con el crecimiento rural en particular. El Programa de Desarrollo del Sector Privado en Ghana es un ejemplo de programa sectorial que se interesa por un entorno facilitador y que se mide, en parte, mediante bases de datos internacionales.

Llevar la cuenta del progreso en cuanto al entorno facilitador a menudo significa mirar a nivel de los productos, puesto que es allí donde estarán localizados muchos de los indicadores de un ‘entorno facilitador’ (Tabla 7). Para los donantes eso significa que, si bien el apoyo a programas sectoriales representa un cambio de enfoque de ‘¿Para qué ha sido utilizado el dinero de la ayuda?’ hacia ‘¿Qué se ha logrado en el sector?’, esto no se debe traducir automáticamente en un enfoque exclusivo en indicadores de efecto. En los sectores productivos, especialmente, la forma en la que se suministran los bienes y servicios es tan importante como lo que éstos logran. Se debe evitar tratar el nivel de productos como un tipo de ‘caja negra’.

Tabla 7: De insumos a efectos y pasos intermedios de los productos

Impacto	Incremento del empleo rural; incremento de la seguridad alimentaria en áreas rurales	
Efectos	Incremento de la actividad del mercado rural (volumen comercializado); productividad del trabajo rural	
	Provisión directa de servicios del Gobierno	Apoyo del gobierno a un entorno facilitador
Productos	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de alerta temprana • Incremento de la producción agrícola por unidad de tierra cultivada • Control de enfermedades de animales de crianza de importancia nacional • Difusión de información de mercado • Apoyo a la investigación y extensión; innovación • Apoyo a la provisión de servicios en áreas marginales 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración de la tierra • Protección a la propiedad • Cumplimiento de contratos • Recuperación de deudas • Desarrollo y mantenimiento de carreteras secundarias • Infraestructura de mercado mejorada • Alineación de los estándares nacionales con estándares de calidad de productos internacionales • Cumplimiento de estándares medioambientales
Insumos	Fondos (ingresos internos y asistencia extranjera); recursos humanos y materiales	

9.5 Marcos de seguimiento conjunto

Como parte de la agenda de armonización y en apoyo a la reducción de los costes de transacción de la ayuda, los marcos de seguimiento conjunto son una característica común de los enfoques sectoriales y de programa. Algunos países han desarrollado Marcos para la Evaluación del Desempeño (MED) nacionales o sectoriales. A veces, un MED sectorial está inserto en el MED nacional mediante un conjunto de indicadores sectoriales específicos. El MED lo desarrolla el gobierno, con apoyo de los donantes, si es necesario. Los donantes, cuando aceptan el MED, acuerdan utilizar los indicadores del MED para satisfacer sus necesidades de seguimiento y, de esa forma, reducir el número de ejercicios de seguimiento paralelos. El MED aumenta además la transparencia dado que llevar la cuenta de unos cuantos indicadores públicamente ayuda a aclarar lo que se consideran prioridades⁽⁶⁶⁾.

Los MEDs son especialmente útiles en sectores heterogéneos como agricultura y desarrollo rural donde una amplia gama de operaciones en curso (respaldadas por los donantes) deben ser coordinadas bajo un marco de seguimiento común. Sin embargo, para que eso sea posible, el MED necesita reflejar adecuadamente indicadores de crecimiento económico rural. Es imprescindible destacar la necesidad de indicadores

(65) Una de esas es la base de datos “Doing Business” del Banco Mundial: <http://www.doingbusiness.org>.

(66) Guía de la CE sobre el Apoyo a los Programas Sectoriales, Págs. 87-88.

de crecimiento rural, especialmente cuando el MED parece estar sesgado a favor a los servicios sociales y la gestión de las finanzas públicas.⁽⁶⁷⁾

Qué indicadores se seleccionan para el MED y cómo se dividen éstos entre los sectores, es una decisión que debe tomar el gobierno, posiblemente con otros actores implicados (incluidos los donantes). Los MEDs nacionales se basan en la estrategia nacional de desarrollo (p. ej. ERPs o similares). Esto es especialmente relevante para el desarrollo rural, que depende de esfuerzos concertados a través de los distintos sectores. Un MED que pueda mantener un equilibrio entre indicadores sociales y de crecimiento puede estimular la cooperación intersectorial y ayudar a explotar las sinergias intersectoriales.

Los donantes deben apoyar un MED manejable y del que se pueda llevar un seguimiento con regularidad (p. ej. cada año). Eso significa que quizás haya que bajar las expectativas o las ambiciones del gobierno y los donantes a lo que realmente se podría medir y analizar. Con frecuencia, el MED no es el único marco de seguimiento común, y los otros podrían complementar el tipo de información o el nivel de detalle provisto en el MED. No obstante, la necesidad de información debe ser sopesada ante el riesgo sobrecargar la capacidad estadística local. Cuando existan diferentes marcos de seguimiento, éstos deberían armonizarse todo lo que sea posible; se deberían indagar en potenciales traslapes de indicadores así como la posibilidad de realizar para misiones de seguimiento o revisión conjuntas.

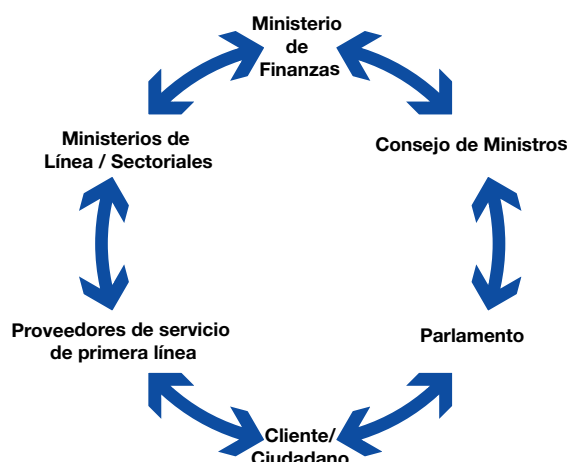
9.6 La responsabilidad nacional

Un objetivo importante del enfoque sectorial es fortalecer la responsabilidad nacional. El principal componente es la responsabilidad del gobierno frente a sus ciudadanos así como entre los legisladores, los proveedores de servicio y los clientes. Los proyectos han erosionado esa relación al ubicarse entre el gobierno y la gente (pobre) o convertirse en proveedores de bienes públicos por derecho propio. Al trabajar a través de los sistemas nacionales y con actores nacionales, los donantes que respaldan programas sectoriales procuran no seguir minando esas estructuras sino más bien reforzarlas.

La figura 4 presenta una versión estilizada de responsabilidad nacional. Los ministerios sectoriales o sectoriales preparan un presupuesto que se presenta a nivel del consejo de ministros, donde se analiza en profundidad y se aprueba por el parlamento. Una vez que el parlamento ha aprobado el presupuesto, éste se convierte en un documento de trabajo legal del Ministerio de Finanzas. Durante el año presupuestario, el Ministerio de Finanzas hace los desembolsos a los ministerios sectoriales de acuerdo al presupuesto aprobado. Los ministerios sectoriales, a su vez, hacen desembolsos a los proveedores de servicio de primera línea conforme al plan de trabajo y al presupuesto. Los clientes, o usuarios de los servicios, son a su vez ciudadanos, y como tales están representados por los parlamentarios.

La falta de servicios en el terreno puede ser visto como un cuello de botella en el círculo de responsabilidad nacional antes descrito: ¿Quizás el ministerio sectorial no priorizó estos servicios en su presupuesto? ¿Quizás lo hizo pero el parlamento no lo aprobó? ¿O quizás el parlamento sí lo aprobó pero el Ministerio de Finanzas no hizo los desembolsos correspondientes? ¿O el Ministerio de Finanzas sí desembolsó, pero el ministerio sectorial no hizo los desembolsos a nivel de los servicios? Cualquiera que sea el caso, es importante tomar nota que la misma falta de provisión de servicios en el terreno puede ser el resultado de una gran cantidad de escenarios diferentes y que cada uno requiere de una solución diferente. Sólo una visión del panorama completo permite ver dónde están los cuellos de botella y cuál debe ser la respuesta.

Fig. 4 Responsabilidad nacional



(67) Este es el caso especialmente cuando la interacción gobierno-donantes se centra en los ODM y/o en el apoyo presupuestario.

El enfoque sectorial hace precisamente eso y es, en muchos aspectos, un enfoque de ‘sistema’ dirigido a identificar y corregir ‘fugas’ y ‘bloqueos’ en el conjunto del sistema. El apoyo de los donantes al enfoque sectorial es diferente del enfoque de proyecto en tres aspectos principales:

- (i) **Apoya a la totalidad de un sistema** (‘ayuda a reparar fugas y a eliminar bloqueos’) contrario al enfoque limitado en un solo componente;
- (ii) **No establece círculos de responsabilidad paralelos**, trabajando fuera del sistema, sino trabajando dentro del sistema y, por tanto, fortaleciéndolo;
- (iii) **Presta atención a los vínculos entre los actores** en vez de centrarse en actores individuales (es decir, un presupuesto inadecuado en un ministerio sectorial requiere prestar atención a sus relaciones con el Ministerio de Finanzas, en vez de una inmediata inyección de dinero de los donantes).

La responsabilidad nacional también se da a través de circuitos más cortos, directamente entre los proveedores de servicio y sus clientes, por ejemplo, cuando se suministran los bienes y servicios por el sector privado, como seguramente sea frecuente en agricultura y desarrollo rural. Pero, ya sea que la responsabilidad siga el circuito más largo a través del parlamento, o la vía más directa a través de un ‘contrato’ entre los proveedores y los usuarios de servicios, lo importante es que el enfoque sectorial procura fortalecer estas relaciones de responsabilidad nacional.

9.7 Insertando la responsabilidad mutua en la responsabilidad nacional

La responsabilidad mutua, o la responsabilidad entre donantes y gobiernos, ha adquirido un significado adicional en el enfoque sectorial: en primer lugar, porque la preocupación acerca de la eficacia de la ayuda ha provocado un cambio de enfoque en los donantes y los gobiernos hacia los resultados de esa ayuda, más que a su utilización; en segundo lugar, porque cuando los donantes proporcionan apoyo sectorial, su ayuda se vuelve parte del presupuesto sectorial y los gobiernos necesitan esos fondos para ser predecibles y confiables en la preparación de una adecuada planificación sectorial; y en tercer lugar, porque cuando los donantes dan apoyo presupuestario, ya no pueden seguirle la pista a su contribución porque ésta se vuelve parte del presupuesto sectorial general y, por motivos de responsabilidad, tienen que confiar en que se logren las metas de desempeño acordadas conjuntamente entre el gobierno y los donantes.⁽⁶⁸⁾

Sin embargo, para que los sistemas del país y del sector se vean fortalecidos, es de suma importancia que la responsabilidad mutua esté integrada dentro de la responsabilidad nacional. Existe el riesgo de que brindar grandes cantidades de apoyo presupuestario pueda restar importancia a la generación interna de ingresos, lo que a su vez erosiona la responsabilidad de los gobiernos con sus contribuyentes.⁽⁶⁹⁾ Es importante que la responsabilidad en el seno de un sector no se tire hacia arriba o hacia afuera en dirección hacia los donantes y sus respectivas sedes. En relación a la agricultura y el desarrollo rural, hay maneras para evitarlo que incluyen:

- Reconocer que los sistemas de seguimiento son, ante todo y sobre todo, una herramienta administrativa para el gobierno y una herramienta informativa para los actores implicados. No se debe movilizar la limitada capacidad estadística y de seguimiento para satisfacer las necesidades de información de los donantes.
- En el caso del apoyo presupuestario, asegurar que la negociación entre el gobierno y los donantes no gire únicamente en torno a los ‘indicadores disparador’, es decir, esas metas de desempeño que aseguran el siguiente desembolso de fondos, evitando así una situación en la que la acción del gobierno esté demasiado sesgada hacia esos indicadores.
- Asegurar que los ‘indicadores disparador’ sean escogidos de manera que no dependan de demasiados factores fuera del control del gobierno (p. ej. sequías e inundaciones, fluctuaciones del mercado internacional).
- Tener en cuenta también los ingresos, y no sólo los gastos en el sector. Especialmente en los sectores productivos, puede haber margen para mejorar la colecta o un uso más transparente o eficaz de los ingresos nacionales. Eso mejoraría las arcas del gobierno y fortalecería la responsabilidad nacional.

(68) Apoyo de la CE a Programas Sectoriales, Págs. 87-88. Véase también el capítulo de la Declaración de París sobre Responsabilidad Mutua y el indicador 12: ‘Responsabilidad Mutua: Número de países socios que evalúan sus progresos mutuos poniendo en práctica los compromisos acordados sobre eficacia de la ayuda incluyendo aquellos mencionados en la presente Declaración’.

(69) Red del CAD de la OCDE sobre Gobernabilidad (GOVNET) Nota sobre la promoción de la responsabilidad a través de la movilización de recursos de ingresos nacionales. Junio de 2006.

- Cuando se le brinde apoyo a actores no estatales (p. ej. sindicatos de agricultores, asociaciones de productores de materias primas, OSCs u ONGs), asegurar que la responsabilidad entre usuarios/miembros y proveedores de bienes/servicios no se vea socavada sino más bien se fortalezca.
- Apoyar el diseño de sistemas de seguimiento que vinculen el análisis y el uso de datos lo más cerca a los niveles de recolección e implementación como sea posible para que aporte información a la toma de decisiones descentralizada y fortalezca la responsabilidad local.

9.8 Favoreciendo la responsabilidad desde abajo

Teniendo el panorama completo, el enfoque sectorial permite una perspectiva que abarca todo el sistema. Una parte importante de este sistema es la gente que está en la base. Es necesario entender las inquietudes de los beneficiarios de los servicios gubernamentales o no gubernamentales y las mismas deben incluirse en el diseño de la política y estrategia sectorial así como en los mecanismos de seguimiento del desempeño. Pero no se debe pensar en una consulta exclusivamente como la participación en varias plataformas formales de alianzas sectoriales: se deben considerar otros enfoques adicionales, tales como encuestas a clientes o investigaciones independientes. Grupos de la sociedad civil, instituciones de investigación, ONGs y el sector privado deberían estar implicados en la función de brindar asesoría en políticas, en el seguimiento o desempeñando el papel de vigilantes independientes.

Involucrar en el seguimiento y la evaluación de los programas a los actores implicados en el sector son a menudo ejercicios que toman mucho tiempo y generan una enorme cantidad de datos que son difíciles de procesar. Pero se están desarrollando paquetes muy prometedores para lograr un aporte equilibrado entre la necesidad de analizar grandes cantidades de información cualitativa y la necesidad de brindar a tiempo información a los legisladores.

No obstante, favorecer la responsabilidad desde abajo no es únicamente consultar a los actores implicados o hacer una evaluación participativa. Cuando se trata de la satisfacción con la provisión de servicios, la gente 'vota' más eficazmente con su billetera. Si a los productores rurales se les dan los medios y la libertad para obtener servicios del tipo y de la calidad que prefieran, será una manera mucho mejor de impulsar la calidad de los servicios que construir la capacidad de los servicios en un contexto donde la demanda y la competencia son limitadas.

Los programas en agricultura y desarrollo rural deben tomar nota de las soluciones innovadoras que permitan a los agricultores, productores y pequeños empresarios exigir a los proveedores de servicio que sean responsables. Las experiencias con iniciativas como recibos por servicios, transferencias en efectivo, y tarjetas inteligentes se deben tomar en cuenta y evaluar su uso y alcance en el contexto de un programa sectorial (Cuadro 26).

Cuadro 26 – Uso de tarjetas inteligentes en Malawi

Para superar uno de los mayores obstáculos para el crecimiento económico en el país, el Banco de la Reserva de Malawi lanzó un programa para modernizar los sistemas de pago. Junto con el Banco Internacional de Oportunidades de Malawi (BIOM) se desarrolló un sistema basado en la distribución masiva de 'tarjetas inteligentes'. Las tarjetas inteligentes son tarjetas de plástico, del tamaño de una tarjeta de crédito, con un microchip incrustado que contiene datos biométricos (huella digital) así como información de una cuenta bancaria. Ya en el 2004, seis de los nueve bancos comerciales estaban participando en este esquema y, en el 2007, BIOM, el mayor distribuidor de tarjetas inteligentes, había emitido tarjetas a casi 200.000 clientes. A medida que la infraestructura de tarjetas inteligentes creció, el sistema comenzó a ser utilizado no sólo por el gobierno sino también por el sector privado. Hasta la fecha, ha demostrado su valor en el subsidio a fertilizantes, transferencias de efectivo sociales, ahorro y crédito y en esquemas de distribución de medicamentos antiretrovirales. La mayor empresa tabacalera de Malawi utiliza tarjetas inteligentes para pagar los salarios, mediante las cuales los empleados temporales pueden optar a guardar una parte de sus ahorros en una 'billetera' separada en la tarjeta, que solamente es accesible en los meses en que no hay trabajo.

El sistema de tarjetas inteligentes funciona de la siguiente manera. A los bancos se les pide que depositen una determinada cantidad en tarjetas inteligentes individuales (como transferir a una cuenta). A partir de allí, los clientes pueden visitar el propio banco y retirar efectivo, o visitar un banco BIOM móvil, actualizar la información de su cuenta y retirar efectivo. O bien, los clientes pueden visitar un proveedor de servicios y utilizar la tarjeta para pagar por un servicio o producto (p. ej. semillas, fertilizantes,

tratamiento médico). Lo único que se necesita en el Punto de Venta (PdV) es una máquina donde se pasa la tarjeta y se registra la transferencia. El sistema trabaja tanto en línea como fuera de línea siempre y cuando los proveedores de servicio trasladen regularmente su información sobre transferencias de efectivo a los PdV a una base de datos computarizada central. Las ventajas de las tarjetas inteligentes son que el apoyo puede ser dirigido con precisión; los clientes pueden seleccionar por sí mismos a los proveedores de servicios asegurando el valor de su dinero y la competencia; y el uso de las transferencias en efectivo (en vez de paquetes de productos o ayuda alimentaria) estimula la economía local. De hecho, cuando las transferencias de efectivo se hicieron por medio de las tarjetas inteligentes y los bancos móviles durante una crisis alimentaria, se demostró que por cada euro entregado se generaron €2.10 adicionales en actividad económica. Malawi ha sido el pionero de este sistema y, como ha dicho con orgullo el anterior gobernador del Banco de la Reserva, ‘se ha visto abrumado por la cantidad de delegaciones de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC, por sus siglas en inglés) interesadas desde que se lanzó’.

Ngalande (2004); Davey (2007)

9.9 Aspectos claves en relación al seguimiento del desempeño

Vincular el tipo de indicador al propósito del seguimiento. A nivel de política, los indicadores de efectos pueden mostrar si la política es la correcta; sin embargo, a nivel de programa, los indicadores deben mostrar si el programa está haciendo lo que debe. Centrarse demasiado en indicadores de efectos e impacto no producirá suficiente información para la gestión diaria del programa sectorial y su presupuesto. La implementación de un programa es un proceso que va paso a paso y los indicadores deben poder reflejarlo.

Seguir la pista a la entrega de bienes públicos claves. Una función clave del gobierno es la provisión de bienes y servicios públicos tales como marcos de política y marcos legales, sanidad y regulación de la sanidad vegetal, pero también pretende alcanzar efectos socialmente deseables, equitativos y sostenibles desde un punto de vista medioambiental en una economía de mercado. El gobierno debe identificar indicadores que demuestren el progreso en esas funciones centrales y de largo plazo.

Seguir la pista al progreso en el entorno facilitador. La responsabilidad del gobierno en agricultura y desarrollo rural es generar las condiciones que permitan crear el marco adecuado para un crecimiento rural equitativo, y los indicadores de un programa sectorial deben incluir aquellos que permitan medir el entorno facilitador. Cuando la reforma institucional del gobierno es parte de la creación de un entorno facilitador para el crecimiento del sector privado, los indicadores del programa también deben referirse a ello.

Apoyar las bases de datos para el seguimiento conjunto no sólo como un medio hacia la reducción de los costes de transacción de la ayuda, sino también como un vehículo hacia la mejora de la coordinación intersectorial. Esto es especialmente relevante en el desarrollo rural, que depende de la acción coordinada y de las sinergias trans-sectoriales.

Asegurar que la responsabilidad mutua no anule la responsabilidad nacional. El programa sectorial es sólo un medio para el desarrollo del sector, y la responsabilidad hacia abajo es más importante para el desarrollo sostenible que la responsabilidad hacia el exterior con los donantes.

Reconocer que el seguimiento del desempeño es, ante todo y sobre todo, una herramienta de gestión. Alinear con los sistemas nacionales significa que se respetan los sistemas de información como herramienta de gestión más que como instrumento de control de los donantes. Los donantes deben tener cuidado de no movilizar la recolección de datos o la (limitada) capacidad estadística en torno a sus propias necesidades de información.

10. Conclusión

La agricultura y el desarrollo rural suponen un desafío particular para el enfoque sectorial.

El primer desafío que enfrentan los planificadores es '¿Cuál es la amplitud del sector?'. Incluso en agricultura, que aún se puede considerar como un 'sector' por derecho propio, los primeros programas sectoriales se han tambaleado (y a veces fracasado) a causa de la necesidad de coordinar múltiples ministerios (p. ej. agua, silvicultura, tierra, ambiente, gobierno local) por la sola razón de que las actividades en agricultura sólo tienen sentido si están vinculadas a actividades en esos otros sectores. Está de más decir que, en el desarrollo rural, el panorama es aún más complicado. En el esfuerzo por integrar todo lo necesario, los programas en esos sectores tienden a ser aún más grandes, tirando sus redes cada vez más lejos y convirtiéndose en mega-programas sectoriales. Pero eso puede no haber sido la respuesta correcta y una nueva mirada a la cuestión sobre 'cuál es la amplitud del sector amplio' puede resultar necesaria.

El 'sector' es un concepto flexible. Se refiere esencialmente a 'todo lo que se necesita ver conjuntamente para que la inversión y los esfuerzos tengan sentido'. El sector debe ser lo suficientemente amplio para abordar las restricciones interrelacionadas y hacer uso de las oportunidades interrelacionadas: la suma debe ser mayor que las partes. Es importante darse cuenta de que esto no tiene que ser igual en todos los niveles: las políticas y estrategias pueden tener un mayor alcance que los programas y presupuestos. Las políticas públicas orientan ciertas áreas temáticas mientras que los planes de trabajo y los presupuestos se basan en estructuras administrativas. Formular una política de desarrollo rural podría empezar por una pregunta como ésta: '¿qué se necesita hacer en las áreas rurales?' Pero para diseñar un programa (sectorial) de desarrollo rural, sería más pertinente iniciar con la pregunta '¿qué es lo que se debe hacer conjuntamente?' y en '¿qué es factible coordinar dentro de un solo programa?'. Por tanto, en agricultura y desarrollo rural, una política 'sectorial' se puede dividir en una serie de programas 'sectoriales' de apoyo mutuo, dejando que la política que los abarca actúe como herramienta de coordinación para superar la fragmentación, y con instrumentos de programa diseñados de manera que fortalezcan las estructuras (existentes) administrativas y de gestión.

Permitir esta dosis de pragmatismo significa alejarse de una limitada búsqueda de instrumentos (tales como programas y marcos presupuestarios individuales, apoyo presupuestario) para permitir al enfoque sectorial lidiar con temas (que serían potencialmente abrumadores) tales como la importancia del sector privado o la economía política del crecimiento rural a favor de los pobres. El desarrollo sectorial en agricultura y desarrollo rural significa aportar un equilibrio al apoyo entre el gobierno y los actores no estatales, y entre el nivel central y local. Los enfoques sectoriales en agricultura y desarrollo rural tienen que ver menos con EL programa y EL presupuesto, y más con la creación de marcos que, impulsados por el gobierno, permitan un crecimiento rural dirigido por el sector privado e implementado por una amplia gama de actores estatales y no estatales.

Eso sí, este escenario requiere de un requisito previo clave que es el liderazgo del gobierno central. Es necesario tener una visión clara y un compromiso firme al nivel más alto, traducida en una política que no sea ambigua, especialmente en cuanto a las funciones del gobierno de cara al sector privado y las funciones del nivel central de cara al nivel local. Una política semejante puede convertirse en una guía poderosa para la planificación y una herramienta de coordinación asegurando que todas las actividades en un sector sean 'conformes a la política'. Éstas no deben limitarse a actividades emprendidas por el ministerio sectorial, o como parte de un programa 'sectorial' administrado por el gobierno, sino que puede incluir actividades del sector en su conjunto. Los diferentes ministerios pueden tomar orientaciones de una política multisectorial de manera que sus actividades tengan un impacto acumulativo, en vez de fragmentado. La 'conformidad con la política' también se puede aplicar al apoyo de los donantes, y no sólo al apoyo que forma parte de un programa (sectorial) sino también al que se da a la totalidad del sector. En agricultura y desarrollo rural esto es importante, porque siempre habrá muchos esfuerzos de desarrollo en marcha fuera del programa 'oficial' para el sector.

Cómo traducir la política en programas depende de 'lo que se puede hacer conjuntamente' pero también de estructuras administrativas y de presupuesto. Cuando hay un gran potencial para la coordinación interministerial, los distintos ministerios pueden ser capaces de encargarse de los componentes de un mismo programa y presupuesto. Cuando la cooperación es más bien un desafío, puede que sea necesario desglosar el marco de actividades en unidades más pequeñas que puedan ser implementadas de forma más autónoma. En general, cuando la coordinación es un problema, los (sub)programas deben ser más pequeños, en vez de hacer más complejos los mecanismos de coordinación.

Respecto a la estructura del presupuesto y los procedimientos, hay dos características que serían especialmente útiles al adoptar un enfoque sectorial amplio en agricultura y desarrollo rural: (i) una perspectiva de planificación y presupuesto de medio plazo y (ii) una ‘clasificación del programa’ en el presupuesto. Tener una perspectiva de medio plazo es esencial en un proceso gradual como el crecimiento rural a favor de los pobres, un proceso que trata del desarrollo del sector privado, la gobernabilidad local y el empoderamiento de la sociedad civil. Una clasificación del programa permite que los componentes del programa sean desglosados a través de los presupuestos, y a la vez permite que la planificación, coordinación, seguimiento e instrumentos para la elaboración de informes sean a nivel de programa. De esa forma, el enfoque sectorial se puede concebir como una política multisectorial que se divide en ‘hilos de implementación’ diferentes pero de apoyo mutuo, basados en estructuras administrativas, en las que todos los hilos se juntan nuevamente a la hora del seguimiento y de los informes.

Al respaldar el enfoque sectorial y los programas sectoriales en agricultura y desarrollo rural debemos evitar abogar por programas que traten de hacer demasiado. Los gobiernos deben recibir ayuda para hacer lo que necesitan hacer. En situaciones donde se dan fallas del mercado, sus responsabilidades girarán sobre todo en torno a la provisión de los clásicos bienes públicos e incluir intervenciones innovadoras y de tiempo limitado que ayuden a crear un ambiente en el que las soluciones privadas sean viables. Pero cuando el apoyo se necesita para crear conciencia o defender los intereses de sectores vulnerables, es mejor dirigirlo directamente a los actores no estatales interesados, siempre y cuando estén alineados con la política del gobierno y, preferiblemente, reflejados en el presupuesto (es decir, que la información está reflejada en el presupuesto sectorial amplio).

Es esencial comprender la economía política del crecimiento económico a favor de los pobres y aceptar que es un proceso lento y liderado nacionalmente; la agricultura y el desarrollo rural no se pueden comprar. El dinero sólo resuelve el problema cuando el dinero es el problema. Cuando el problema es la gobernabilidad sectorial, más ayuda de los donantes sólo producirá un valor agregado si eso también se aborda. La agricultura y el desarrollo rural no sólo consisten en procesos lentos, sino también son sectores de lento desembolso. No se debería permitir que interfieran las presiones por los desembolsos.

Al inicio de un enfoque sectorial, tanto los gobiernos como los donantes tienen que integrar la ‘perspectiva del actor’ en el análisis sectorial. Centrarse casi exclusivamente en el gobierno por parte de los donantes, así como que el gobierno se centre con demasiada antelación en el presupuesto público, puede conducir a la formulación de soluciones desequilibradas para los problemas sectoriales aparentes. La reforma institucional y el desarrollo de capacidades en el gobierno sólo se traducirán en servicios de mejor calidad cuando los usuarios de estos servicios los exijan. La falta de calidad en los servicios no significa automáticamente que el gobierno deba jugar un papel más importante a la hora de proveer servicios. Un análisis sectorial amplio de los actores responsables de los productos que se necesitan para alcanzar los objetivos sectoriales ayuda a sopesar la viabilidad de los diferentes escenarios, en base al potencial sectorial disponible, y a dar una idea de adónde se puede liberar ese potencial para que tenga el mayor impacto.

Comprender las dimensiones técnicas y políticas del crecimiento sectorial, y el papel y potencial que tienen los diferentes actores del sector, debería conducir a estrategias de desarrollo más equilibradas. Cuando éstas se respaldan mediante ayuda externa, la armonización de los donantes debería procurar garantizar que el paquete global de la asistencia no incline ese equilibrio tomando partido por un actor o una actividad en particular. Se debe equilibrar la atención entre los gobiernos y los actores no estatales; de la misma manera que se debe equilibrar la atención entre la elaboración de políticas y gestión de finanzas públicas y la implementación. Este ejercicio exige optar por una mezcla de los instrumentos para el apoyo: apoyo presupuestario sectorial, fondos comunes o bien apoyo a proyectos (o ‘fondos no comunes’). Todos estos instrumentos tienen una función pero se habrá de elegir aquel que mejor se adecue al contexto sectorial, en función de los actores y las actividades que se vayan a respaldar, así como de las condiciones nacionales.

Trabajar a favor de la agricultura y el desarrollo rural siempre será un ejercicio de ‘aprendizaje mediante la práctica’ complejo y a veces desalentador. Afortunadamente, en la actualidad hay un intenso proceso de aprendizaje: se están revisando las experiencias con los enfoques y programas sectoriales y está creciendo el conjunto de ‘lecciones aprendidas’. No hay recetas para el diseño o la implementación de programas de apoyo sectorial en estos sectores. Lo que se necesita es un compromiso para dedicarle el tiempo y el esfuerzo que se requiere para entender un sector complejo y con una gran carga política; aplicar la sensibilidad y la creatividad para diseñar programas de apoyo que sean flexibles y equilibrados; y, durante la implementación, aprovechar las oportunidades y el impulso, cuando se presenten. Apoyar estos sectores efectivamente requiere tener capacidad de adaptación a un contexto cambiante a nivel nacional, y capacidad de absorber nuevas ideas que surjan a nivel internacional.

Éste es un desafío emocionante que merece explorado porque, como nos lo recuerda el Informe del Desarrollo Mundial 2008, ***‘allí donde se puedan liberar los poderes de la agricultura y el desarrollo rural, se obtendrán grandes ganancias, hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y más allá’.***

Referencias

Anson, R and P Pfaumann (2006) The role of the sector-wide approach to sustainable rural development in Central America. RUTA Publication Series Working Paper No 20. 88 pp

Bakema, R (2006) *The Programme for the Modernisation of Agriculture: A framework — not a sector programme — for rural development in Uganda*. Presentation to the EC Training Course Programmes in Rural Development, 15 to 18 May 2006, Nairobi.

Bakema, R (2007) *Rural development frameworks: the case of Uganda*. Presentation to the EC (AIDCO) Seminar on sector approaches in rural development, 3 to 6 July 2007, Brussels.

Bird, K (2008) *The political economy of pro-poor growth: The challenge of making growth pro-poor*. ODI Briefing Paper 35. Overseas Development Institute. 4 pp. www.odi.org.uk

Boesen, N and D Dietvorst (2007) *SWAPs in motion: Sector-wide approaches: From an aid delivery to a sector development perspective*. Reflections from the Joint Learning Programme on Sector Wide Approaches, January 2006 to April 2007. Train4Dev.Net. 52 pp.

Booth, D, R Crook, E Gyimah-Boadi, T Killick and R Luckham with N Boateng (2005) What are the drivers of change in Ghana? CDD/ODI Policy Brief No 1 November 2005. Centre for Democratic Development (CDD), Accra/Overseas Development Institute, London. 10 pp. www.cddghana.org

Brown, A, M Foster, A Norton and F Naschold (2001) The status of Sector Wide Approaches. Centre for Aid and Public Expenditure (CAPE), Overseas Development Institute, London. 30 pp. www.odi.org.uk/pppg/cape

Cabral, L, A Shrivastava with C Muendane (2007) *Sector wide approaches in agriculture and rural development: Mozambique: the case of ProAgri*. Overseas Development Institute/Global Donor Platform for Rural Development. 65 pp. www.odi.org.uk / www.donorplatform.org

Davey, J (2006) *Delivering food aid via smart card*. Financial Services, issue No 36. 2 pp.

DFID (2005) Lessons learned; planning and undertaking a Drivers of Change Study. How to note. November 2005. DFID, London. www.dfid.gov.uk

Dietvorst D (2004) *The private sector as a partner in the fight against poverty: Non state actors in agricultural programmes*. Proceedings of the 8th Africa Forum, 6 to 10 September 2004, Nairobi, Kenya. Ministry of Agriculture, Kenya/GTZ. 52 pp. www.africaforum.info

Dietvorst D (2006) *Programme-based approaches in agriculture and rural development: The specific challenges of productive sectors*. Proceedings of the 10th Africa Forum from 30 October to 3 November 2006, Windhoek, Namibia. Ministry of Agriculture and Ministry of Lands, Namibia/GTZ. 74 pp. www.africaforum.info

EC (2005) *Institutional assessment and capacity development: Why, what and how?* Concept Paper. 32 pp. <http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/index>

EC (2007) *Support to Sector Programmes: covering the three financing modalities: Sector Budget Support, Pool Funding and EC project procedures*. Tools and Methods Series, Guidelines No 2. 119 pp. Brussels. <http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/index>

EC (2007) Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support, 82 pp. http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/activities/thematic/e1/documents/guidance_instructions/lien1_en.pdf

EC (2007) Environmental Integration Handbook + annexes, 178 pp. <http://www.environment-integration.eu/>
http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/activities/thematic/e6/e6toolsandguidelines_en.htm

EC (2007) *Supporting decentralisation and local governance in third countries*. Tools and Methods Series, Reference Document No 2. 112 pp.

Evans, A with L Cabral, S Wiggins, M Greeley and N Kaur (2007) *Formulating and implementing sector-wide approaches in agriculture and rural development*. Synthesis Report. Overseas Development Institute/Global Donor Platform for Rural Development. 40 pp. www.odi.org.uk / www.donorplatform.org

Foster, M, A Brown and F Naschold (2000) *What's different about agricultural SWAps?* Centre for Aid and Public Expenditure (CAPE), Overseas Development Institute, London. 30 pp.
www.odi.org.uk/pppg/cape

Greeley, M (2007) *Sector wide approaches in agriculture and rural development: The Agriculture Sector Development Programme (ASDP) Tanzania*. Overseas Development Institute/Global Donor Platform for Rural Development. 33 pp. www.odi.org.uk / www.donorplatform.org

Harrold, P and Associates (1995) *The broad sector approach to investment lending: Sector Investment Programs*. World Bank Discussion Papers. The World Bank. Washington D.C.

Hesse, J (2006) *The Agriculture Sector Development Programme Tanzania*. Presentation to the EC Training Course Programmes in Rural Development, 15 to 18 May 2006, Nairobi.

Indufor (2007) Study on non-tax revenue collected from forests in Tanzania. Commissioned by the Ministry of Foreign Affairs, Finland. Helsinki. 23 pp.

International Finance Cooperation (2007) *Doing Business Reformers' Club: Ghana, Kenya, Mauritius, Burkina Faso and Mozambique win Africa's top awards for making business easier*. News Release, November 8, 2007. IFC, World Bank Group. 3pp.

International Finance Cooperation (2007) *Ghana: Establishment of the Commercial Court*. Smart Lessons in Advisory Services. December, 2007. World Bank Group. 4pp.

Joffe, S and S Jones (2004) *Stimulating private investment and market development for agriculture: new approaches and experience*. Oxford Policy Management. 52 pp. www.opml.co.uk

Lacroix, R and P Varangis (1996) *Using Warehouse Receipts in developing and transition economies*. In: Finance & Development. Issue September 1996. 4 pp.

Lavergne, R and A Alba (2003) CIDA Primer on Program-Based Approaches. CIDA. Toronto. 59 pp.
<http://web.acdi-cida.gc.ca/pbas>

Lavergne, R and J Wood (2006) *Aid effectiveness and non-state partnerships: Analytical considerations*. Working Paper. CIDA. Toronto. 42 pp. <http://web.acdi-cida.gc.ca/pbas>

MacCarthy, M (2006) *Ghana's Private Sector Development Strategy (PSDS)*. Presentation to the 10th Africa Forum from 30 October to 3 November 2006, Windhoek. www.africaforum.info

Millecam, F (2006) *Case study on Mozambique: the experience of PROAGRI*. Presentation to the EC Training Course Programmes in Rural Development, 15 to 18 May 2006, Nairobi.

Milledge, S, I Gelvas and A Ahrends (2007) *Forestry, Governance and National Development: Lessons learned from a logging boom in southern Tanzania: an overview*. TRAFFIC/Ministry of Natural Resources and Tourism/Development Partners Group. Dar es Salaam. 16 pp. www.traffic.org

Ministry of Private Sector Development (2006) *Performance Assessment Report*. Private Sector Development Strategy and Action Plan (2005-2009). Ministry of Private Sector Development and President's Initiatives. Accra. 90 pp.

Mwape, F and D Chiwele (1998) *Strategies for increased rural incomes and food security in isolated areas of Zambia*. University of Zambia. Ministry of Agriculture, Food and Fisheries/SIDA/USAID. Lusaka. 76 pp.

Ndala, E (2007) *Land reform and resettlement in Namibia: The policy formulating process*. Presentation to the EC Training Course on Introducción to Sector and Budget Support, 16 to 19 April, Windhoek, Namibia.

Ngalande, E (2004) *The impact of smartcards in Malawi*. Presentation by the former Governor of the Reserve Bank of Malawi. 20 October 2004. Lilongwe. www.rbm.mw/governor_statements

OCDE (2005) Lessons learned on the use of Power and Drivers of Change Analyses in development cooperation. Review commissioned by the OCDE-CAD Network on Governance. 42 pp.
www.oecd.org/dac

OCDE-CAD (2006) *Note on promoting accountability through domestic revenue mobilisation*. CAD Network on Governance (GOVNET). 5 pp. www.oecd.org/dac

Posse, K and J Isaacs (2007) *eVal Report: Project Sustainable Management of Natural Resources, Namibia*. GTZ, Windhoek.

Reesch, E van (2007) Bridging the macro-micro gap: Micro-meso-macro linkages in the context of sector wide approaches. DGIS. Den Haag. 15 pp.

SPA (2007) *Sector Programme Tracking 2006*. www.spa-psa-org

Tanzania Development Partners Group (2006) Discussion Paper *Forests*. Dar es Salaam. 8 pp. www.tzdac.or.tz

TechnoServe (2007) *Higher coffee incomes transform lives in Tanzania*. 5 pp. www.technoserve.org

van Breukelen (2006) Drivers of change; understanding the forces for poverty reduction. DGIS. Den Haag. 15 pp.

Wiggins, S et al (2007) *Formulating and implementing sector-wide approaches in agriculture and rural development: The Rural Productive Sector Programme (PRORURAL) in Nicaragua*. Global Donor Platform for Rural Development. www.donorplatform.org

World Bank (1998) *Overview: Rethinking the money and ideas of aid*. From: Assessing Aid: What works, what doesn't and why? A World Bank Policy Research Report. Oxford University Press. Washington. 27 pp.

World Bank (2007) *The World Development Report 2008: Agriculture for Development*. World Bank, Washington DC. 365 pp. <http://www.worldbank.org/WDR2008>

Conceptos básicos y definiciones: más información

Comisión Europea

La CE tiene una serie de guías y documentos de referencia sobre enfoques sectoriales y temas relacionados. Una lectura esencial es el Apoyo de la CE a Programas Sectoriales de septiembre de 2007, la cual está disponible en versión corta (33 Págs.) y versión larga (120 Págs.). Estos y otros documentos pueden descargarse en inglés en: http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/activities/adm/documents/guidelines_support_to_sector_prog_11_sept07_final_en.pdf

http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/activities/adm/documents/guidelines_support_to_sector_prog_short_11sept.07_final_en.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) www.oecd.org/dac

El Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE de los principales donantes bilaterales se esfuerza por incrementar la eficacia de la cooperación al desarrollo. El CAD publica una serie de guías en el área de pobreza (p. ej.: [Promoting Pro-Poor Growth: A Practical Guide to ex ante Poverty Impact Assessment](#)) y gobernabilidad y en torno a temas como la armonización de donantes y el desarrollo de capacidades. Tiene asimismo una serie de redes, tales como GOVNET (gobernabilidad) y POVNET (pobreza), cada una de las cuales también elabora notas de síntesis para información y para discusión. Se puede acceder a ellas a través del sitio web principal.

Otros donantes

La Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) administra una página web que ha juntado la que probablemente sea la mayor colección de material en relación con Enfoques de Programa a nivel mundial: <http://web.acdi-cida.gc.ca/extranet/pbas> (un sitio web de auto-registro).

El Organismo del Gobierno Británico que se ocupa de la cooperación para el desarrollo, el DFID www.dfid.gov.uk, publica una serie de breves actualizaciones en el sobre las tendencias de pensamiento en torno al desarrollo. Suscribiéndose a su boletín electrónico, su revista gratis y a sus notas instructivas regulares son maneras seguir al tanto. Asimismo realiza estudios a profundidad en torno a áreas temáticas tales como *Rural Livelihoods* [Medios de Vida Rurales] o *Drivers of Change* [Impulsores del Cambio], ambos conceptos en los cuales el DFID tiene un papel pionero.

La Alianza Estratégica con África (SPA, Strategic Partnership with Africa) es una plataforma entre donantes y gobiernos Africanos. La SPA lleva a cabo un seguimiento anual de los programas sectoriales existentes en África, resumida en numerosas tablas en un 'informe de seguimiento' anual: www.spa-psa-org.

Instituciones y organizaciones de investigación

El Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI, Overseas Development Institute; www.odi.org.uk) produce una selección de análisis relevantes. Especialmente útiles son sus comunicaciones cortas tales como los *ODI Project Briefings*. Para suscribirse a su boletín electrónico: <http://apps.odi.org.uk/registration>.

¿Qué es diferente en agricultura y desarrollo rural?

Comisión Europea

Una evaluación del apoyo de la CE al desarrollo rural entre 1995 y 2004 se publica en: http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2007/1088_vol1_fr.pdf. Las razones para hacer del medio ambiente una corriente dominante de las intervenciones en agricultura y desarrollo rural y en cómo integrar las inquietudes medioambientales a nivel de política sectorial y programas de apoyo sectorial, se puede recurrir a la guía de la CE (<http://ec.europa.eu/europeaid/>) o al Servicio de Asistencia al usuario en asuntos medioambientales (<http://www.environment-integration.org/>).

OCDE-CAD www.oecd.org/dac

El sitio web contiene una serie de estudios individuales de países y evaluaciones tales como [Sector Assistance Program Evaluation for the Agriculture and Natural Resources Sector in Laos](#) así como documentos síntesis como 'A Joint Evaluation of Agriculture and Rural Development in Africa'.

Otros donantes

La Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural (GDPRD, *Global Donor Platform for Rural Development*; en www.donorplatform.org) es una plataforma activa en tratar de situar el desarrollo rural de vuelta en la agenda internacional y llevar a cabo una gran cantidad de estudios que analizan lo que se ha aprendido del desarrollo en esos sectores. El trabajo en temas relacionados con el apoyo incluye: 'The Role of Agriculture and Rural Development in achieving the Millennium Development Goals' y 'Targeting rural poverty to achieve the Millennium Development Goals', ambos del año 2005. Con respecto a las lecciones aprendidas, los siguientes documentos son claves:

'Sector-wide approaches in agriculture and rural development Phase I: A desk review of experience, issues and challenges' (2006), representa la primera fase de un proyecto de investigación. Otros estudios de campo se llevaron a cabo en Mozambique (ProAgri), Tanzania (ASDP) y Nicaragua (PRORURAL). La fusión de estudios documentales y de campo llevó a la preparación de un informe de síntesis 'Formulating and implementing sector wide approaches in agriculture and rural development' de junio de 2007.

El Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (IFAD, *International Fund for Agricultural Development*) también abordó los desafíos de los enfoques sectoriales en ADR en 'IFAD's Policy on Sector Approaches in agriculture and rural development' (2005) y en su documento 'Sector wide approaches for agriculture and rural development' de abril 2006. El Banco Mundial aborda este tema en 'Sector wide approaches and implications to the ARD Sector' de abril 2005 (por Chiyo Kanda).

La Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA, *Regional Unit for Technical Assistance*) para Centroamérica es una iniciativa conjunta de los gobiernos centroamericanos y las agencias de desarrollo (FIDA, DFID, el Banco Mundial, la FAO). Realizó una comparación de enfoques y programas sectoriales en Nicaragua, Honduras y El Salvador en *El rol del enfoque sectorial amplio para el desarrollo rural sustentable en Centroamérica* (2006).

Investigación

El documento titulado 'What's different in agriculture SWAPs?' elaborado por el ODI en el año 2000 no ha perdido su vigencia y es un trabajo exhaustivo e intuitivo y una lectura aconsejada para aquellos que apoyan programas sectoriales agrícolas.

El Centro Europeo de Gestión de Políticas de Desarrollo (ECDPM, *European Centre for Development Policy and Management*; www.ecdpm.org) analizó de manera temprana la interfase entre enfoques sectoriales y descentralización en 'Building coherence between sector reforms and decentralisation: do SWAPs provide the missing link?' (2003).

Redes

El Foro Africano (Africa Forum) es una plataforma de intercambio para implementadores del desarrollo agrícola y rural en África. Desde 1998 ha organizado un foro anual y todas las actas y presentaciones hasta la fecha están disponibles en www.africaforum.info.

Marcos estratégicos y de política

OCDE-CAD www.oecd.org/dac

Un libro reciente '*Promoting Pro-Poor Growth: Policy Guidance for Donors*' trata del papel del sector privado, agricultura e infraestructura en el crecimiento a favor de los pobres.

Otros donantes

El sitio web del IDM 2008 www.worldbank.org/wdr2008 es un tesoro descubierto donde no sólo se puede descargar el informe completo (en inglés) o su versión resumida, sino también los estudios antecedentes y una gran cantidad de resúmenes sobre asuntos actuales relacionados con la agricultura. Asimismo, hay material de información regional y un gran número de estadísticas útiles.

USAID hizo una comparación de 27 DERP y de éstos cómo tratan al sector privado en '*Poverty Reduction Strategy Papers: How do they treat the private sector?*' Documento de USAID 10. Abril de 2004. Disponible en www.dec.org con la identificación de documento N°: PN-ACX-270.

El Banco Mundial analizó en qué medida están incorporados los temas de desarrollo rural en las estrategias de reducción la pobreza y en los créditos (del BM) para la reducción de la pobreza en '*A review of rural development aspects of PRSPs and PRSCs*' (2005).

Investigación

La CTA www.cta.int es una institución ACP-EU que trabaja para mejorar el flujo de información entre los participantes en agricultura y desarrollo rural en países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). El sitio web ofrece suscripciones gratis a boletines tales como '*Spore, Agritrade y ICT-Update*', así como ofertas de trabajo y pasantías.

El Grupo Consultivo para el Desarrollo Agrícola Internacional (CGIAR, *Consultative Group on International Agricultural Development* ; www.cgiar.org) pretende lograr una seguridad alimentaria sostenible a través de la investigación científica y actividades relacionadas con la investigación en el campo de agricultura, silvicultura, pesca, política y medio ambiente. Es un consorcio que conformado por 15 centros especializados que produce información de gran calidad en apoyo al diseño de políticas nacionales.

La base de datos *Rural Income Generating Activity* (RIGA, Actividad Generadora de Ingreso Rural; www.fao.org/es/esa/riga) proporciona una base de datos que permite comparaciones entre países en cuanto a fuentes de ingreso familiar rural para un número creciente de países con el propósito de ayudar a promover e implementar políticas públicas y estrategias de desarrollo rural eficaces que incluyan la economía no agrícola como un componente importante.

Los Servicios de Información sobre el Desarrollo en África (*Africa Development Information Services*; www.afdevinfo.com) da seguimiento al desarrollo político y económico a través de África Sub-Sahariana en una base de datos en línea, cada vez más completa, y que proporciona una lista de grupos de reflexión de la región, informes sobre iniciativas relacionadas con la gobernabilidad, un 'quién es quién' actualizado así como un 'listado de organizaciones' para cada uno de los nueve países en el África meridional. Requiere de suscripción para acceder a ciertas partes de su página web (que serían gratuitas desde África).

Otros: con base en África

La Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD, *New Partnership for Africa's Development*; www.nepad.org) es una visión y un marco estratégico para el desarrollo socio-económico integrado de África. Tiene a disposición un boletín semanal: NEPAD_Secretariat@newsletter.nepad.org. Uno de los pilares del NEPAD es el Comprehensive Africa Agricultural Development Programme (CAADP, Programa Integral de Desarrollo Agrícola de África), una estrategia de desarrollo desde un punto de vista del sector agrícola.

Por último, varios programas sectoriales agrícolas tienen su propio sitio web, tal como el ProAgri de Mozambique, en www.pwg.gov.mz (incluye 6 informes de progreso mensuales); y el Plan para la Modernización de Uganda, en www.pma.go.ug.

El presupuesto sectorial y la gestión de finanzas públicas (GFP)

Comisión Europea

'*Strategic budgeting and sector support*' es una nota técnica de apoyo a la Guía de la CE para el Apoyo a Programas Sectoriales, que aporta cierto pragmatismo a la discusión sobre el MGMP. La *EC Guidelines on the Programming, design and management of General Budget Support* (2007) es una guía indispensable para el diseño de apoyos presupuestarios generales: http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf.

Instituciones de Bretton Woods

El FMI publica su información del Artículo IV en forma de Breves Notas de Información Pública ('*Public Information Notes*' o PINs) o bajo la forma de documentos más largos '*Article IV Staff Reports*', como informes internos. Los PINs también pueden versar sobre temas de política general. Para cada país miembro, el FMI lleva a cabo consultas anuales sobre el Artículo IV que tratan sobre políticas e indicadores macro-económicos. Un informe positivo del Artículo IV es un requisito previo para el apoyo presupuestario.

El Banco Mundial coordinó un programa con numerosas agencias implicadas que apoyó el diseño de un marco para la medición del desempeño para la GFP, llamado Gasto Público y Responsabilidad Financiera (PEFA, *Public Expenditure and Financial Accountability*; www.pefa.org). El marco consiste de 28 indicadores de GFP más 3 sobre las prácticas de los donantes: '*Public Financial Management Performance Measurement Framework*', 2005, Secretaría PEFA. El programa PEFA también encarga estudios tales como '*Institutional and incentive issues in public financial management reform in poor countries*' (2004).

OCDE-CAD www.oecd.org/dac

Un documento clave es la '*Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004*' que analizó el impacto de esta modalidad de suministro de ayuda en Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Ruanda, Uganda y Vietnam (<http://www.oecd.org/dataoecd/42/38/36685401.pdf>).

Investigación

Dos centros de excelencia son: el Centro para la Ayuda y el Gasto Público (CAPE, Centre for Aid and Public Expenditure; www.odi.org.uk/pppg/cape), que forma parte del ODI y la Gestión de Políticas de Oxford (OPM, Oxford Policy Management; www.opml.co.uk).

CAPE produce análisis muy actualizados, como su reciente informe de síntesis sobre '*Good governance, aid modalities and poverty reduction*' (2008) pero también trabajos anteriores como: '*How, when and why does poverty get budget priority: Poverty Reduction Strategies and public Expenditure in five African Countries*' o bien '*What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process*', ambos de 2002. También se debe tomar nota de '*A review of experience in implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP context*', que da una visión detallada del proceso MGMP en Sudáfrica y Uganda ('maduro'); Albania, Benín y Ruanda ('por el buen camino') y Burkina Faso, Camerún y Ghana ('pasando apuros').

OPM ha estado involucrado en una serie de revisiones del gasto público también en agricultura y en la evaluación del PMA de Uganda, elaborando un informe en 2004: '*Agriculture in Kenya: What shapes the policy environment?*' Todos los informes están disponibles en su sitio web.

El Consorcio Africano para la Investigación Económica (AERC, African Economic Research Consortium; www.aercafrica.org), con base en Nairobi, es un grupo de reflexión regional sobre temas económicos y otros temas relacionados con la gestión de las finanzas públicas.

Coordinación del sector y de los donantes

OCDE-CAD

Un documento de referencia “clásico” del CAD es ‘*Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*’ (2006), que es una continuación del primer volumen titulado ‘*Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*’ publicado en 2003.

Otros donantes

La Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural (GDPRD, en www.donorplatform.org) pretende, como uno de sus objetivos principales, coordinar las prácticas de los donantes en el desarrollo rural. La GDPRD se esfuerza por hacerlo (i) a nivel internacional, desde las oficinas sede de los donantes, (ii) y a nivel de país. Esto ha dado como resultado dos tipos de documentos relacionados:

A nivel internacional: se elaboró una síntesis de las prácticas de los donantes, en uso (y con frecuencia muy variadas): ‘*On Common Ground: A Joint Donor Concept on Rural Development*’ de noviembre de 2006. Más aún, la GDPRD se ha embarcado en un proceso a modo de plataforma hacia un Código de Conducta que debería establecer ‘*Joint donor minimum standards for effective agriculture and rural development programmes*’. El proceso está basado en el resumen de cuatro páginas titulado ‘*Cornerstones for effective agriculture & rural development programmes under a programme based approach*’.

A nivel de país, la GDPRD proporciona asistencia práctica a los donantes coordinando el apoyo al desarrollo rural, especialmente en sus países piloto. Están disponibles algunos estudios de casos nacionales, así como una síntesis incluida en ‘*Assessment Study on Harmonisation and Alignment in Rural Development in four Pilot Countries – Nicaragua, Burkina Faso, Tanzania and Cambodia*’ de marzo de 2005.

El Foro Europeo para la Cooperación Internacional (EUFORIC, *European Forum on International Cooperation*; en www.euforic.org) pretende facilitar el flujo de información sobre políticas y prácticas europeas para el desarrollo internacional. El sitio también es un portal a más de 50 agencias de desarrollo e instituciones de investigación para el desarrollo.

Redes

La red de la Agencia de Cooperación danesa (*DANIDA Networks*) ofrece antecedentes y noticias sobre aspectos técnicos de la cooperación para el desarrollo así como temas actuales en www.danidadevforum.um.dk. El sitio también proporciona información respecto a los programas apoyados por Dinamarca, guías para la investigación del desarrollo y suscripciones a temas y noticias. También dispone de un servicio de ayuda telefónico las 24 horas.

La Red Conjunta de Donantes para el Desarrollo de Competencias (*Joint Donors’ Competence Development Network*; www.train4dev.net) fue establecida con el objeto de mejorar la eficacia de la ayuda mediante una mejor cooperación para el desarrollo de capacidades.

Una red de escala mundial sobre Sistemas de Gestión de la Ayuda (*Aid Management Systems*; www.devoid.org) publica una serie de herramientas, como un manual para los países socios sobre cómo gestionar la ayuda, que es especialmente útil para los funcionarios de los Ministerios de Finanzas que tienen que lidiar con una gran cantidad de donantes.

Instituciones y capacidades

Comisión Europea

Para ayudar en la evaluación institucional y de capacidades y en el diseño del apoyo al desarrollo de capacidades, se elaboró el Documento de Referencia: *'Institutional assessment and capacity development: Why, what and how?'* (31 págs.). Sobre esa base, se desarrolló un curso de capacitación de tres días que se está impartiendo en los países (por lo general, que estén relacionados con un programa de apoyo sectorial en particular) y en Bruselas.

OCDE-CAD

La red del CAD sobre Gobernabilidad (GOVNET) publica muchos estudios relevantes, como *'The challenge of capacity development: Working towards good practice'* (febrero de 2006) y *'Lessons learned on the issue of Power and Drivers of Change Analyses in development cooperation'* (septiembre de 2005).

Otros donantes

La GDPRD analizó el papel de la sociedad civil en *'CSOs and aid effectiveness in agriculture and rural development'* (febrero de 2008), una síntesis de experiencias en 13 países.

DFID ha sido el pionero del concepto de *'Drivers of Change'* (DoC) y produjo una Nota Instructiva sobre *'How to Note on Lessons learned — planning and undertaking a Drivers of Change study'* (4 págs.). Éste y otros materiales sobre DoC se pueden encontrar en www.grc-exchange.org/g_themes/politicalsystems_drivers.html.

La Agencia de Cooperación Internacional sueca (SIDA) también analizó sus experiencias con el documento *'Power Analysis: Experiences and challenges'* (junio de 2006), con un concepto similar al DoC.

El documento de DFID *'Promoting institutional and organisational development: a sourcebook of tools and techniques'* (2003) ofrece algunas pistas y consejos prácticos en apoyo al cambio institucional.

Para responder a la necesidad de aprendizaje de enfoques sectoriales amplios (ESA) en los países, los donantes de la Red Conjunta para el Desarrollo de Competencias acordaron desarrollar conjuntamente y co-financiar un Programa Conjunto de Aprendizaje (JLP, *Joint Learning Programme*) sobre ESA. Los cursos de tres días se pueden impartir a la medida de las necesidades de un sector particular. Los formularios de solicitud y otra información se pueden obtener enviando un correo electrónico a la secretaria del JLP (dcdd@um.dk).

El Banco Mundial desarrolló un *'Comprehensive Development Framework'*, que analiza la capacidad nacional de un país para alcanzar resultados de desarrollo: <http://siteresources.worldbank.org/CDFINTRANET/Resources/EnablingCountryCapacity>.

Redes

La Red para el Desarrollo de Capacidades del PNUD (UNDP's *Capacity Development Network*) es una red informal y abierta a los profesionales del desarrollo implicados en el desarrollo de capacidades. Ofrece intercambio de experiencias, discusiones en línea en torno a temas de actualidad como la reforma institucional y los sistemas de incentivos, así como referencias a expertos y organizaciones comprometidos con el trabajo de desarrollo de capacidades. Si le interesa unirse a ellos, envíe un correo electrónico a capacity-net@groups.undp.org.

El Fondo del *'Business Linkages Challenges Funds'* (BLCF) del DFID proporciona subvenciones de costes compartidos para promover los vínculos empresariales y el desarrollo de mercados para pequeños productores www.businesslinkageschallengefund.org.

Vía Campesina es una red internacional de pequeños y medianos productores, trabajadores agrícolas de África, América, Asia y Europa: www.viacampesina.org.

La Federación Internacional de Productores Agrícolas (IFAP, *International Federation of Agricultural Producers*) contribuyó a la creación de AgriCord para responder a las necesidades de organizaciones agrícolas de los países en desarrollo a través de programas de mejora de las capacidades: www.ifap.org/en/index.html.

Otros: con base en África

La Fundación Africana de Tecnología Agrícola (AAFT, *African Agricultural Technology Foundation*) está negociando la adquisición de derechos de propiedad intelectual en África sobre una base humanitaria (<http://www.aatf-africa.org/>).

Otras instituciones regionales que apoyan el desarrollo de capacidades son: La Fundación Africana para el desarrollo de Capacidad (ACBF, *African Capacity Building Foundation*; <http://www.acbf-pact.org>), con sede en Nairobi, y el Consejo para el Desarrollo de la Investigación Científico-Social en África (*Council for the Development of Social Science Research in Africa*; <http://www.codesria.org/>), con sede en Dakar.

El seguimiento del desempeño y la responsabilidad

Comisión Europea

Las guías de uso general desarrolladas por la unidad de evaluación pueden descargarse de: http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/intro_pages/methods.htm.

OCDE-CAD

El trabajo del CAD en el área de gobernabilidad se lleva a cabo a través de GOVNET (www.oecd.org/dac/governance), que cubre temas como [evaluación de la gobernabilidad](#), [corrupción](#), [tributación y responsabilidad](#) y [derechos humanos y desarrollo](#). Sus notas son referencias útiles, tal como la *'Note on promoting accountability through domestic revenue mobilisation'* (5 págs.). Se proporciona una explicación de los indicadores y del seguimiento a los ODMs y se brinda información sobre el progreso nacional y regional en www.oecd.org/dac/indicators.

Otros donantes

La base de datos *'Doing Business'* del Banco Mundial (www.doingbusiness.org) hace un seguimiento de la inversión y del clima de negocios en 170 países. También provee promedios nacionales y regionales y da seguimiento al progreso en el tiempo. Incluye una gran cantidad de análisis y estudios interesantes y ha propiciado la creación de un club de reflexión *'Doing Business Reformers Club'*, que otorga un reconocimiento anual a aquellos países que más hayan mejorado.

Investigación

Una de las pocas fuentes de información sobre responsabilidad y enfoques basados en programas es *'Strengthening internal accountability in the context of programme-based approaches in Sub-Saharan Africa'* por Mzwanele Mfunwa. Documento de Discusión 4/2006, del Instituto Alemán para el Desarrollo (*German Development Institute*).

El CGIAR desarrolló una base de datos de indicadores generales relacionados con la ciencia y la tecnología agrícola, que puede encontrarse en www.asti.cgiar.org.

Redes

Paris-21 es un consorcio fundado para impulsar las capacidades estadísticas, especialmente de los países en vías de desarrollo; su propósito es fortalecer políticas basadas en los hechos para ayudar a desarrollar sistemas estadísticos nacionales eficientes: www.paris21.org.

Otros: con base en África

La Alianza Africana de Evaluación (AfrEA, *African Evaluation Association*; en www.afrea.org) es una organización paraguas para asociaciones nacionales y redes de M&E en África y un recurso para individuos en países donde no existen organismos nacionales. AfrEA trabaja con redes nacionales y con donantes comprometidos a desarrollar una comunidad de evaluación fuerte en África.

Comisión europea

Documento de referencia 5: Enfoques Sectoriales en Agricultura y Desarrollo Rural

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2010 – 77 p. – 21x29,7 cm

ISBN 978-92-79-11432-8

Cómo conseguir las publicaciones de Unión Europea

Las publicaciones de la Oficina de Publicaciones destinadas a la venta se encuentran en EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>), donde puede encargarlas a través del actor de ventas de su elección.

Asimismo puede pedir la lista de puntos de venta de nuestra red mundial enviando un fax al número (352) 29 29-42758

Este documento es el séptimo **documento de referencia** de la «**colección herramientas y métodos**» de EuropeAid, en la que se reúnen los documentos metodológicos elaborados por la Dirección «Calidad de las Operaciones» y que se divide en tres subcolecciones: guías, documentos de referencia y documentos de reflexión. Los documentos de referencia profundizan en los conceptos, desarrollan los conocimientos, aportan orientaciones para la prestación de la ayuda y exponen las buenas prácticas. La colección consta de los títulos siguientes:

Guías

- ➔ Guía nº 1: « Programación, Diseño y Gestión del Apoyo al Presupuesto General »
- ➔ Guía nº 2: « Apoyo de la CE a los programas sectoriales. Cobertura de las tres modalidades de financiación: apoyo presupuestario sectorial, financiación agrupada y procedimientos de contratación pública y de proyecto de la CE », julio de 2007.
- ➔ Guía nº 3: « Para una cooperación técnica más eficaz », abril de 2009.
- ➔ Guía nº 3: « Directrices para la Integración del Medio Ambiente y el Cambio Climático en la Cooperación al Desarrollo », noviembre de 2009.

Documentos de referencia

- ➔ Documento de referencia nº 1 « Evaluación institucional y desarrollo de la capacidad: ¿por qué? ¿qué? ¿cómo? », 2005.
- ➔ Documento de referencia nº 2: « Apoyo de la descentralización y de la gobernanza local en terceros países », 2008.
- ➔ Documento de referencia nº 3 « Fortalecimiento de la supervisión interna de proyectos: ¿cómo mejorar el papel de los gestores de tareas de la UE », 2009.
- ➔ Documento de referencia nº 4 « Análisis y gestión de la gobernanza en las operaciones sectoriales », 2009.

Documentos de reflexión

- ➔ Documento de reflexión nº1: «Reforma del sector público. Introducción» , marzo de 2009



ISBN 978-92-79-11432-8



9 789279 114328