

a

FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Comité de Evaluación – 44º período de sesiones
Roma, 8 de septiembre de 2006

EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA REGIONAL DEL FIDA
PARA ASIA Y EL PACÍFICO
RESUMEN OPERATIVO Y ACUERDO EN EL PUNTO DE CULMINACIÓN

Para examen

Nota para los miembros del Comité de Evaluación

Este documento se presenta al Comité de Evaluación para su examen.

A fin de aprovechar al máximo el tiempo disponible en los períodos de sesiones del Comité de Evaluación, se invita a los miembros que deseen formular preguntas técnicas acerca del presente documento a dirigirse al funcionario del FIDA que se indica a continuación antes del período de sesiones:

Ashwani Muthoo

Oficial Superior de Evaluación

Tel.: (+39) 06 5459-2053

Correo electrónico: a.muthoo@ifad.org

Las peticiones de información sobre el envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

Deirdre McGrenra

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459-2374

Correo electrónico: d.mcgrenra@ifad.org

ÍNDICE

	PÁGINA
ABREVIATURAS Y SIGLAS	ii
PARTE A – RESUMEN OPERATIVO	1
I. ANTECEDENTES	1
II. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN	1
III. ENFOQUE Y PROCESO DE EVALUACIÓN	1
IV. LA POBREZA RURAL Y LA AGRICULTURA EN LA REGIÓN	3
V. LA ESTRATEGIA DEL FIDA EN ASIA Y EL PACÍFICO	5
VI. EVALUACIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y LOS RESULTADOS	8
VII. EVALUACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROCESOS OPERATIVOS	10
VIII. CONCLUSIONES	11
IX. RECOMENDACIONES	14
PARTE B – ACUERDO EN EL PUNTO DE CULMINACIÓN	20
APÉNDICES	
I. THE COMMENTS OF THE TWO EVALUATION SENIOR ADVISORS (COMENTARIOS DE LOS DOS ASESORES SUPERIORES DE EVALUACIÓN)	1
II. TABLE 1 - PARTNERSHIP WITH THE ADB (CUADRO 1 – ASOCIACIÓN CON EL BASD)	4
TABLE 2 – PARTNERSHIP WITH THE WORLD BANK (CUADRO 2 – ASOCIACIÓN CON EL BANCO MUNDIAL)	
III. TABLE 1 – PROJECT PERFORMANCE RATINGS (CUADRO 1 – CLASIFICACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LOS PROYECTOS)	5
TABLE 2 – PROJECT IMPACT RATINGS (CUADRO 2 – CLASIFICACIÓN DEL IMPACTO DE LOS PROYECTOS)	

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ARRI	Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA
BAoD	Banco Asiático de Desarrollo
EVEREST	evaluación de la estrategia regional del FIDA para Asia y el Pacífico
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
OE	Oficina de Evaluación (FIDA)
PBAS	sistema de asignación de recursos basado en los resultados

**PARTE A – EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA REGIONAL DEL FIDA
PARA ASIA Y EL PACÍFICO**

RESUMEN OPERATIVO¹

I. ANTECEDENTES

1. El FIDA adoptó su estrategia regional para Asia y el Pacífico en marzo de 2002. Era la primera vez que el Fondo elaboraba coherentemente y adoptaba formalmente una estrategia regional. Durante su período de sesiones celebrado en diciembre de 2004, la Junta Ejecutiva del FIDA decidió que la Oficina de Evaluación (OE) debía efectuar, en 2005/06, la evaluación de la estrategia regional del FIDA para Asia y el Pacífico (EVEREST), que supondría la primera evaluación de ese tipo realizada por el Fondo.

2. Se espera que la EVEREST, que se ha realizado siguiendo las pautas generales de la política de evaluación del FIDA, aporte los principales elementos constitutivos para la elaboración de la nueva estrategia regional en Asia y el Pacífico, que el FIDA prevé someter a la aprobación de la Junta en 2007.

II. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

3. La evaluación tenía principalmente por objeto: a) valorar los resultados y el impacto del FIDA en la región durante el período 1996-2005, haciendo referencia en particular a la estrategia regional de 2002 para Asia y el Pacífico, y b) elaborar una serie de conclusiones y recomendaciones que sirvieran de base para formular la próxima estrategia regional del FIDA en Asia y el Pacífico. Con el fin de alcanzar sus objetivos principales, el equipo de la EVEREST planteó las tres preguntas clave siguientes que se abordarían en la evaluación: a) ¿cuáles han sido los resultados y el impacto del FIDA en la región?; b) ¿ha tomado el FIDA las decisiones estratégicas acertadas en la región, incluidas sus prioridades a nivel operativo y la elección del nicho, los instrumentos, el grupo-objetivo, los asociados, las intervenciones y las modalidades de ejecución?, y c) ¿cómo han influido los procesos operativos y de gestión del FIDA en los resultados, el impacto y en los objetivos estratégicos del Fondo en la región?

4. Desde que se inició el proceso, el equipo de evaluación formuló preguntas más detalladas e identificó fuentes de información en relación con cada una de esas cuestiones. A fin de facilitar la labor del equipo de evaluación y de que los múltiples interesados pudieran familiarizarse con las principales cuestiones tratadas en la evaluación y aportar sus comentarios al respecto, la OE preparó un marco detallado para la evaluación, en el que se reseñaban las principales cuestiones abarcadas y se indicaba su relación con las tres preguntas fundamentales mencionadas más arriba.

III. ENFOQUE Y PROCESO DE EVALUACIÓN

5. El documento conceptual de la evaluación se examinó en dos talleres subregionales de puesta en marcha de la EVEREST, celebrados respectivamente en Islamabad y en Bangkok en julio de 2005. A lo largo del proceso de evaluación se aprovecharon las opiniones y la experiencia del personal de la División de Asia y el Pacífico. También se mantuvieron conversaciones con otros miembros del personal del FIDA, con inclusión de tres Presidentes Adjuntos, varios directores del Departamento de Administración de Programas, el Director y miembros del personal de la Oficina de Recursos Humanos, y miembros del personal de la División de Planificación Estratégica y Presupuesto.

¹ Previa solicitud, pueden obtenerse de la Oficina de Evaluación ejemplares provisionales del informe principal, que se hará público en el transcurso de las próximas semanas.

6. En la fase inicial de la EVEREST se estableció un comité superior consultivo formado por dos miembros, el Profesor M.S. Swaminathan y el Dr. Robert Picciotto, cuyo mandato consistía en formular comentarios y orientaciones sobre los objetivos, la metodología y el proceso de la evaluación en general, así como examinar los principales resultados obtenidos en el marco de la EVEREST. El informe final del comité se reproduce en el Apéndice 1 del presente documento.

7. En la evaluación se señala que la estrategia regional de 2002 oficializó una estrategia que el FIDA ya venía poniendo en práctica en la región desde hacía varios años antes de 2002. Por ello, se decidió que el período de evaluación abarcado para el análisis de la EVEREST se extendería desde 1996 hasta 2005.

8. Es importante observar que, en el marco de su contribución a la EVEREST, la División de Asia y el Pacífico emprendió un ejercicio global de autoevaluación de la actuación de la división en relación con la ejecución de la Estrategia Regional para Asia y el Pacífico. El objetivo de ese ejercicio del FIDA era hacer balance de las experiencias generales del Fondo relativas a la ejecución de la estrategia regional. El ejercicio de autoevaluación constituyó una útil aportación a la EVEREST, entre otras cosas, porque permitió el acopio y el análisis de datos sobre la manera en que el diseño de los proyectos se alineaba con las orientaciones estratégicas de la estrategia regional, y sobre la cofinanciación y los fondos de contrapartida.

9. **Las cinco fases de la evaluación.** La evaluación se estructuró en cinco fases. En la primera, se perfeccionó la metodología, se completó la selección de los países que quedarían abarcados, se definió detalladamente el plan de trabajo y se elaboraron los instrumentos para la recopilación de datos. En la segunda fase, se procedió a un estudio documentado de los 12 países² comprendidos en la EVEREST. Se examinaron más de 25 informes de evaluación de la OE existentes, y también se extrajo mucha información de los informes preparados en el marco del examen externo de los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (2002) y de la evaluación externa independiente del FIDA (2004/05). Además de los documentos mencionados, se examinaron todos los documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales elaborados por el FIDA durante el período de evaluación, incluidas las estrategias subregionales para Asia Central y las islas del Pacífico, varias estrategias de asistencia a los países y evaluaciones de otras organizaciones internacionales y varios documentos gubernamentales.

10. En una tercera fase, el equipo de evaluación realizó visitas a China, la India, el Pakistán y Filipinas. Además, visitó la sede del Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) en dos ocasiones, y se reunió con funcionarios de las oficinas regionales de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos. En todos los países que visitó, el equipo de evaluación también se reunió con altos funcionarios estatales, representantes de otras instituciones financieras internacionales, representantes nacionales de determinadas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (la FAO, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa Mundial de Alimentos) y organismos de ayuda bilateral, así como con instituciones académicas y de investigación, ONG, consultores del FIDA y personal de los proyectos.

11. En la cuarta fase, el 10 de mayo de 2006 se celebró una reunión en la Fundación M.S. Swaminathan en Chennai para examinar el borrador de informe de evaluación con representantes del FIDA y de determinados países de la región. En la última fase, la OE organizó conjuntamente con el BAsD un taller regional sobre la EVEREST que se celebró en Manila del 28 al 29 de junio. La

² Bangladesh, China, Filipinas, India, Indonesia, Mongolia, Nepal, el Pakistán, Papua Nueva Guinea, la República Democrática Popular Lao, Sri Lanka y Viet Nam.

finalidad de este taller era extraer enseñanzas de la EVEREST con miras a aumentar la eficacia de la futura estrategia del FIDA en Asia y el Pacífico y preparar la elaboración del acuerdo en el punto de culminación necesario para la evaluación.

12. Es importante destacar que la Junta aprobó 68 proyectos de préstamos destinados a la región durante el período abarcado por la evaluación, y que el análisis llevado a cabo para la elaboración de los documentos de trabajo sobre países³ y los análisis comparativos de países⁴ abarca principalmente 22 de esos proyectos, además de ocho proyectos aprobados antes de 1996, cuya evaluación ha sido completada por la OE desde 2000. De los 68 proyectos de préstamos, 17 todavía no se han firmado o hecho efectivos, y sólo uno de éstos está incluido en la EVEREST. Esto significa que la evaluación incluye el 41% de los proyectos efectivos aprobados durante el período de la evaluación. En el marco de la evaluación se examinaron también más de 25 donaciones de asistencia técnica (la mayor parte de elevada cuantía).

IV. LA POBREZA RURAL Y LA AGRICULTURA EN LA REGIÓN

13. **La pobreza en Asia y el Pacífico.** Durante el decenio de 1990 la pobreza por nivel de ingresos disminuyó de forma impresionante en la región de Asia y el Pacífico. La incidencia de la pobreza, utilizando el patrón de un dólar al día, se redujo en un 30% aproximadamente a lo largo del decenio. En 1990, alrededor del 32% de los habitantes de la región vivían por debajo de la línea de pobreza. En 2000 esa proporción había descendido al 22%. El índice de la pobreza rural en la región se redujo del 39% al 28%. La cifra absoluta de pobres también disminuyó en alrededor de 180 millones, pasando de 990 millones en 1990 a 720 millones a finales del decenio. Este avance se logró a pesar de la grave crisis financiera de 1997 que socavó el crecimiento en el plano regional y se tradujo en un aumento de la incidencia de pobreza.

14. Gracias al constante crecimiento que ha experimentado, la región de Asia y el Pacífico parece estar bien situada para alcanzar el objetivo de desarrollo del Milenio relativo a la pobreza por nivel de ingresos. Sin embargo, es probable que varios países no alcancen ese objetivo, y que otros que posiblemente lo alcancen sigan teniendo focos de pobreza. Además, el crecimiento económico está arrastrando un aumento de la desigualdad de ingresos y las dimensiones de la pobreza no relacionadas con los ingresos han registrado muchos menos progresos en la región de Asia y el Pacífico. También han sido lentos, en particular, los progresos de Asia Meridional para reducir la proporción de niños desnutridos, ampliar la cobertura inmunitaria, aumentar el número de nacimientos atendidos por personal sanitario calificado, así como en la lucha contra el VIH/SIDA. Esos problemas reflejan un retraso paralelo en los progresos para alcanzar el objetivo de la equidad de género y del empoderamiento en esta subregión.

15. **La agricultura en Asia y el Pacífico.** Aunque los sectores agrícola y rural de la región continúan su expansión, su importancia relativa en Asia está decayendo, tanto desde el punto de vista de su contribución al PIB como de la proporción de mano de obra que se dedica a ellos. Está aumentando la tasa de urbanización y los hogares agrícolas están diversificando sus fuentes de ingresos más allá de la agricultura. Este declive relativo de la agricultura es inevitable en los países que registran crecimiento económico, evolución que ha afectado a gran parte de la región. No obstante, más de la mitad de la población económicamente activa de la región sigue vinculada a la agricultura, y los empleos en el sector agrícola representan un medio de subsistencia especialmente importante para los pobres rurales. Además, la agricultura sigue siendo un sector determinante en casi todas las economías asiáticas, incluso antes de que se le agregue el valor generado en las fases

³ Documentos preparados sobre China, la India, Filipinas y el Pakistán.

⁴ Incluidos Indonesia, Mongolia, Nepal, Papua Nueva Guinea, la República Popular Democrática Lao, Sri Lanka y Vietnam.

ulteriores del proceso de elaboración. El sector agrícola también tiene una función reguladora y de de seguridad, siendo una fuente de empleo cuando se producen graves convulsiones económicas, como la crisis financiera de 1997–1998.

16. La importancia que tiene la agricultura en la macroeconomía, para la fuerza laboral, y para los pobres rurales, induce a pensar que las inversiones en el sector deberían continuar. De hecho, estudios realizados en China y en la India han demostrado que, dólar por dólar, la investigación en la agricultura ha sido tradicionalmente uno de los canales más eficaces del gasto gubernamental para reducir la pobreza. Otras investigaciones han demostrado que el crecimiento del sector agrícola en Asia es normalmente más favorable a los pobres que el crecimiento en otros sectores. Lamentablemente, los fondos públicos destinados a la agricultura están mermando en muchos países, con algunas notables excepciones, como es el caso de China. Además, gran parte de los fondos para la agricultura suelen otorgarse en forma de subvenciones que no van dirigidas a los pobres rurales, en lugar de asignarse a actividades que mejoran la productividad.

17. En resumen, la región de Asia y el Pacífico acoge muchas de las economías más dinámicas del mundo, pero también vive en ella la mayor proporción de pobres del mundo. El sector agrícola nacional es el mayor abastecedor de alimentos para los pobres de las zonas rurales y urbanas, y es la mayor fuente de empleo en las zonas rurales, donde vive la mayoría de los pobres. A fin de promover el desarrollo agrícola y el crecimiento, tanto los gobiernos como la comunidad internacional deberán prestar mayor atención al sector agrícola e invertir en él más recursos, para lograr que la pobreza rural pase a formar parte del pasado.

18. **El papel y las experiencias de otras instituciones financieras internacionales y organizaciones de las Naciones Unidas en la región.** En 2005 y 2006, el BAsD y el Banco Mundial prestaron una mayor atención a la agricultura y al desarrollo rural y aumentaron sus inversiones en esos sectores. El BAsD hizo pública una nueva estrategia de reducción de la pobreza a finales de 2004, mientras que el Banco Mundial elaboró una estrategia global de desarrollo rural en 2002 y, justo antes, dos estrategias subregionales para Asia meridional y Asia oriental y el Pacífico.

19. El equipo de la EVEREST examinó numerosas evaluaciones que habían sido preparadas por las oficinas de evaluación independientes respectivas del BAsD y el Banco Mundial. Según el BAsD, en comparación con otros sectores, en el sector agrícola y rural es difícil lograr que los resultados y el impacto sean sustanciales, por varias razones, como la complejidad del diseño del proyecto, el excesivo optimismo de los objetivos del proyecto, y la insuficiente participación de los beneficiarios. En el examen anual de las conclusiones de las evaluaciones (2005) del BAsD se indica que los proyectos en el ámbito de la agricultura y los recursos naturales tienen pocas probabilidades de éxito. Sin embargo, comparativamente, según se indica en el Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo (2004) del Banco Mundial, cerca del 85% de las actividades del Banco Mundial realizadas entre 2000 y 2004 a escala mundial arrojaron resultados satisfactorios en los sectores agrícola y rural, mientras que entre 1995 y 1999, esa proporción apenas fue del 75%, y las actividades correspondientes a todos los sectores en Asia y el Pacífico tuvieron resultados más satisfactorios que en otras regiones. Es interesante constatar que, según el Banco Mundial, la percepción general de que los proyectos rurales encierran más riesgo no está sustentada por el análisis cuantitativo de los datos del banco.

20. La FAO tiene un marco estratégico regional (2004-2006) para Asia y el Pacífico, que sitúa en el eje central de sus prioridades regionales la seguridad alimentaria y los pequeños agricultores. La FAO no publica ningún informe que proporcione una visión general de la eficacia de la organización en términos de desarrollo y no ha realizado ninguna evaluación de su estrategia regional en Asia y el Pacífico. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo tiene un marco de cooperación regional (2002-2006) para Asia y el Pacífico, que no incluye como temas prioritarios la agricultura o

el desarrollo rural. No obstante, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sí establece como prioridades la promoción de la igualdad de género y la lucha contra el VIH/SIDA. Aunque el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo publica un informe sobre la eficacia en términos de desarrollo, dada la naturaleza de su mandato y de sus actividades, las comparaciones con esa organización tal vez no resulten demasiado pertinentes para el FIDA.

V. LA ESTRATEGIA DEL FIDA EN ASIA Y EL PACÍFICO

21. **Proceso de preparación, alcance y estructura de la estrategia.** El proceso de elaboración de la estrategia no se definió claramente, y en su preparación no participaron activamente personas de todas las subregiones y países de Asia y el Pacífico. El documento de la estrategia no especificaba claramente su finalidad ni el público al que iba dirigido. Además, pese a los esfuerzos que se realizaron para su divulgación, importantes asociados de la región a nivel de los países y otras organizaciones de desarrollo de gran trascendencia como el BAsD, comunicaron al equipo de la EVEREST que no estaban familiarizados con la estrategia regional del FIDA.

22. Sin embargo, según la información facilitada por el personal del FIDA, los Directores Ejecutivos y otras personas, el documento servía claramente como punto de referencia para la elaboración de las estrategias y las actividades en los países, y para fines de comunicación en general. Dicho esto, el contenido evaluativo del documento es pobre, ya que no hace suficiente alusión a las experiencias operativas o a la amplia gama de enseñanzas extraídas de las evaluaciones de la OE. Además, el documento no incluye un marco de resultados o un marco cronológico, y tampoco considera la cuestión de retroadaptar las estrategias y actividades en curso en los países para ponerlas en conformidad con la estrategia regional. Se omitió completamente una determinación de los costos completos de la estrategia, incluidos los recursos humanos y los aspectos organizativos.

23. La estrategia tampoco articula la manera de atraer la participación de los donantes y de los países no prestatarios asociados de la región, ni toma suficientemente en cuenta la diversidad de las subregiones de Asia y el Pacífico. En resumen, la estrategia regional no puede utilizarse plenamente como una herramienta de gestión eficaz.

24. **Pertinencia de las orientaciones estratégicas de la estrategia regional.** Tres de las cinco orientaciones estratégicas contenidas en el documento se han considerado pertinentes, tanto en el momento de la elaboración de la estrategia como en el contexto actual de los desafíos y las oportunidades de desarrollo para la reducción de la pobreza en la región. El desarrollo de los pueblos indígenas, el fomento de la capacidad de la mujer y la creación de coaliciones de la población pobre son apropiados como orientaciones estratégicas del FIDA en Asia y el Pacífico. Sin embargo, teniendo en cuenta la función primordial del FIDA como promotor de innovaciones que puedan repetirse, y su experiencia y sus conocimientos, así como el papel de otras organizaciones de desarrollo, el equipo de la EVEREST estima que debería reconsiderarse la pertinencia, como orientaciones estratégicas, del desarrollo de las zonas desfavorecidas y del fomento de la paz para reducir la pobreza. En las secciones que figuran a continuación se detallan algunas de las razones principales que justifican las conclusiones mencionadas en este párrafo.

25. Se sabe que en la región habitan muchos pueblos indígenas. Esas comunidades constituyen uno de los segmentos más pobres y desfavorecidos de la sociedad y requieren una atención y una asistencia especiales. El FIDA ha obtenido muchos logros para los pueblos indígenas de Asia y el Pacífico. Sin embargo, aunque centre su atención en los pueblos indígenas, el FIDA también debe arbitrar medios para ayudar a otras poblaciones rurales pobres que viven en las mismas zonas abarcadas por los proyectos y los programas. Según el equipo de la EVEREST, esta orientación estratégica, con los matices señalados *supra*, fue y sigue siendo pertinente para el FIDA en la región. Esto es así porque tanto los gobiernos como los donantes esperan del FIDA, dadas sus experiencias acumuladas, sus logros y su ventaja comparativa, que sea quien lidere los esfuerzos de reducción de la

pobreza rural entre los pueblos indígenas. Esto también estaría en consonancia y contribuiría al compromiso del FIDA en relación con la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, que establece que “los donantes se comprometen a utilizar plenamente sus ventajas comparativas respectivas a escala sectorial o nacional delegando su autoridad, cuando sea apropiado, para dirigir a los donantes en la ejecución de los programas, actividades y labores.”

26. La EVEREST llega a la conclusión de que el énfasis que pone la estrategia regional en la necesidad de mejorar los medios de subsistencia de las mujeres rurales también era apropiado. Por ejemplo, las mujeres de la región han soportado, y en general siguen soportando, una elevada carga de trabajo, tanto en el hogar como contribuyendo a los ingresos familiares, tienen una ingesta nutricional más baja que los demás miembros de la familia, un acceso limitado a activos como tierras y viviendas, son víctimas de violencia doméstica y reciben menos educación. Además, su capacidad para adoptar decisiones en esferas clave sigue siendo más limitada que la de los hombres, especialmente, aunque no exclusivamente, en las instituciones oficiales y en los órganos políticos a todos los niveles. Con todo, el equipo de la EVEREST señala que debería haberse prestado más atención a los roles y las relaciones de género, es decir, que sería preciso analizar las consecuencias que se derivan de centrar la atención en la promoción de la mujer para todo el tejido social y cultural.

27. La creación de coaliciones de la población pobre, incluida la movilización y la participación de los pobres en los proyectos y los programas, es uno de los ejes centrales de la estrategia y las actividades del FIDA en la región. Es una condición indispensable para lograr resultados y sostenibilidad. Esto es aplicable al contexto actual, como lo era en 2002, cuando se adoptó la estrategia regional. Por lo general, el Fondo ha tenido éxito en sus esfuerzos de movilización social, fomento de la participación y creación de instituciones de base en la región. Se pueden citar muchos ejemplos que lo ilustran. Al mismo tiempo, es menester examinar tres cuestiones específicas. En primer lugar, varias evaluaciones han constatado que es necesario concentrarse más en entender las modalidades y las capacidades de las instituciones existentes a nivel local. En segundo lugar, si bien el énfasis en la movilización social, la participación y formación de las personas y la creación de instituciones de base es importante para el empoderamiento de los pobres rurales, el equipo de la EVEREST llegó a la conclusión de que, en muchos casos, este objetivo debía integrarse mejor en las actividades productivas agrícolas y de otra índole que pueden contribuir a un aumento de los ingresos. En tercer lugar, varias evaluaciones señalan a la atención el hecho de que los gobiernos no son siempre el canal más adecuado para promover la participación, especialmente en las zonas geográficas remotas abarcadas por las actividades del FIDA. Además, la EVEREST señala que en algunos casos la creación de coaliciones de la población rural pobre ha sido difícil, lo que en parte obedece al hecho de que en la etapa de diseño del proyecto no se definen con suficiente claridad los procesos necesarios para vincular a los grupos o formar asociaciones.

28. Concentrar la atención en el desarrollo de las zonas menos favorecidas es otra orientación estratégica que requiere una reflexión profunda. El hecho de seleccionar dichas zonas como condición previa para obtener la asistencia del FIDA podría comprometer lo que la EVEREST considera que es la misión central del FIDA: la promoción de enfoques innovadores para reducir la pobreza rural que puedan ser repetidos y ampliados por otros. Las zonas menos favorecidas, y especialmente las zonas remotas y marginadas, no suelen ser prioritarias para los gobiernos y los donantes y, por ello, es complicado encontrar instituciones asociadas con una trayectoria de innovaciones y de trabajo en esas ubicaciones geográficas. Además, las zonas menos favorecidas suelen caracterizarse por suelos de mala calidad, clima riguroso, instituciones frágiles y oportunidades de mercado limitadas. Estos factores pueden limitar su potencial de desarrollo agrícola. Por consiguiente, puede ser muy arriesgado y poco gratificante para el FIDA desarrollar en esas zonas actividades centradas en la innovación agrícola. Por otra parte, es innegable que algunas de las poblaciones más pobres, incluidos muchos pueblos indígenas, viven en zonas menos favorecidas, y puede sostenerse que al FIDA le corresponde contribuir al desarrollo de los medios de subsistencia de esas poblaciones, no sólo de manera unilateral, sino también demostrando a otros donantes que existen muchas maneras de ayudar

a los más pobres, incluso si viven sometidos a las duras condiciones que reinan en las zonas menos favorecidas. Este enfoque de la política general contribuiría a reducir las desigualdades regionales. A su vez, una distribución más equitativa de los beneficios resultantes del crecimiento puede suponer una reducción de los conflictos. Según la EVEREST, haciendo balance de la situación, las inversiones en las zonas menos favorecidas deberían formar parte de las prioridades del FIDA en materia de préstamos, pero la idea de centrarse exclusivamente en esas zonas no ha de guiar las decisiones del FIDA en cuanto a la elección del lugar de sus actividades dentro de un determinado país. Más bien, el FIDA debería canalizar su asistencia a aquellas partes de un país en que el entorno operativo sea propicio a la promoción de enfoques innovadores respecto del desarrollo agrícola y la reducción de la pobreza rural, que puedan ser repetidos y ampliados por otros.

29. La quinta prioridad estratégica, fomentar la paz para reducir la pobreza, es innovadora y audaz, ya que numerosos países se enfrentaban a graves problemas de disturbios civiles y esos problemas se habían pasado por alto en las estrategias de otros donantes. No obstante, el equipo de la EVEREST no fue capaz de evaluar la eficacia del FIDA en ese aspecto ya que fueron pocos los proyectos financiados por el FIDA en la región que estuvieran principalmente orientados al fomento de la paz. Así, en el informe de autoevaluación de la División de Asia y el Pacífico se señala que sólo el 3% de los préstamos concedidos tras la adopción de la estrategia regional se destinaron a fomentar la paz para reducir la pobreza. Esta limitada participación puede atribuirse en parte a una serie de limitaciones a la capacidad del FIDA para operar en entornos poco seguros. Recientemente, la comunidad del desarrollo ha comenzado a otorgar una mayor prioridad a las actividades de fomento de la paz, aumentando el apoyo que presta a los Estados frágiles, de modo que el FIDA puede ser llamado a desempeñar un papel pionero en las actividades de fomento de la paz, por ejemplo, en el marco de proyectos comunitarios orientados a la reintegración de los antiguos combatientes en la economía rural. Por ello, se plantea el interrogante de si el FIDA debería dotarse de capacidad suficiente para trabajar en las zonas muy conflictivas o propensas a conflictos y si, en ese contexto, debería empezar a forjar alianzas con organizaciones de desarrollo y humanitarias que estén mejor equipadas y deban abordar prioritariamente este importante tema. Hasta que se produzca este cambio de orientación, seguirá siendo pertinente un mensaje clave del taller celebrado en Chennai (“el FIDA no puede hacerlo todo y tiene que ser selectivo al abordar la pobreza rural”).

30. **Otras cuestiones relacionadas con las orientaciones estratégicas.** La importancia que se atribuye a la microfinanciación como característica principal de la estrategia regional es sumamente pertinente, y los resultados han sido positivos aunque todavía es posible mejorar la focalización en los pobres y la sostenibilidad de las instituciones de base relacionadas con la microfinanciación. Sin embargo, en la estrategia no se examinaron adecuadamente otras cuestiones de desarrollo. En primer lugar, no se consideró debidamente la importancia, como elemento central, de promover las innovaciones y producir efectos de demostración que permitan su repetición y ampliación a través de las actividades financiadas por el FIDA. Esta cuestión reviste importancia para toda la región, pero sobre todo para las economías más grandes, en las que los recursos financieros del FIDA no son el único atractivo para los países prestatarios.

31. Además, sorprende que la estrategia prestara poca atención a los subsectores de la infraestructura rural y el ganado, que revisten importancia para la región. No se abordó la cuestión de cómo podría el FIDA complementar el trabajo que realizan las principales instituciones de la lucha contra el VIH/SIDA. Del mismo modo, a pesar de las buenas experiencias en varios países, la estrategia regional prestaba poca atención a la descentralización y no abordó seriamente el problema de la corrupción, tanto en el momento de su elaboración como cuando se aprobó la política del FIDA contra la corrupción. Tampoco abordó el papel del sector privado, los movimientos migratorios y las remesas, sus efectos en la economía rural y la manera en que el Fondo podía actuar en las islas del Pacífico de manera eficaz en función de los costos.

32. **Alineación de los documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales y de las actividades con la estrategia regional.** En líneas generales, las estrategias y proyectos en los países formulados por el FIDA están en consonancia con los principales elementos de la estrategia regional. En función de los objetivos de las estrategias o proyectos en los países, la atención se centra más en unas orientaciones estratégicas que en otras. No obstante, como se ha mencionado, sólo una estrategia en un país y muy pocas actividades se han centrado en el fomento de la paz para reducir la pobreza. La gran mayoría de los recursos de los préstamos se han asignado en función de las prioridades principales de la estrategia, que son ajenas a la esfera del fomento de la paz para reducir la pobreza.

VI. EVALUACIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y LOS RESULTADOS

33. **Asignación de recursos.** Desde su creación, el FIDA ha proporcionado alrededor de USD 2 800 millones a 21 países de la región en forma de préstamos. Durante el período de la evaluación, los préstamos del FIDA destinados a la región totalizaron USD 1 200 millones aproximadamente, que se otorgaron por conducto de 68 proyectos y programas. Esta cifra representa el 41% de los compromisos y el 37% de los proyectos aprobados para la región desde que se estableció el FIDA en 1978. Los costos totales de los proyectos y programas durante el período de evaluación rondaron los USD 3 000 millones, y desde 1998 todos los préstamos se han concedido en condiciones muy favorables.

34. Con arreglo a las asignaciones de los préstamos por regiones establecidas por el FIDA en 1994, la región de Asia y el Pacífico representó alrededor del 31% de las asignaciones totales del FIDA. Antes de la introducción del sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS), la División de Asia y el Pacífico determinaba las asignaciones a países basándose principalmente en los niveles precedentes. Vistos en conjunto con el desglose actual por regiones, esos resultados sugieren que, antes de la introducción del PBAS, los préstamos efectivos del FIDA en la región de Asia y el Pacífico, al igual que en otras regiones, se basaban más en decisiones del pasado que en decisiones estratégicas, aunque con la adición de nuevos prestatarios se diluyó el porcentaje correspondiente a los antiguos prestatarios. Éstas son algunas de las razones que motivaron la introducción del PBAS, que según se espera establecerá un sistema de asignación de recursos más sistemático y transparente.

35. La adición de nuevos prestatarios (como Camboya, la República Democrática Popular Lao y Viet Nam) inclinó la balanza de los préstamos del FIDA hacia Asia Oriental y Sudoriental, en detrimento de Asia Meridional. Sin embargo, las grandes perdedoras fueron tal vez las islas del Pacífico, cuya cuota de la cartera de préstamos de la División de Asia y el Pacífico pasó del 2,1% a cero. Es probable que con la introducción del PBAS los intereses de los Estados más pequeños estén más protegidos, si se aplica la tasa mínima de préstamo estipulada en el PBAS (USD 1 millón por país). Además, dada la importancia atribuida por el PBAS a las poblaciones (rurales), los niveles de las asignaciones por países se decantarán en favor de Asia meridional.

36. En la EVEREST también se señala que, en muchos de los países de la región, el apoyo y los recursos del FIDA están dispersos por varias zonas geográficas, lo que, entre otras cosas, va en contra de la promoción de sinergias en el marco de los programas y limita la capacidad del Fondo para aumentar los conocimientos sobre determinadas cuestiones relacionadas con la pobreza rural. En lo que respecta a las donaciones, la cartera actual de la división incluye 47 donaciones, de un valor de USD 17,3 millones, que se dividen en donaciones de elevada y de baja cuantía y también en donaciones a regiones y países. Inexplicablemente, la cartera comunicada de donaciones destinadas a la región sólo representa el 1,5% de la cartera de préstamos (excluidas las asignaciones con destino al servicio de financiación de la elaboración de programas), lo cual limita seriamente la capacidad de la división para, entre otras cosas, promover innovaciones, emprender actividades de gestión de los

conocimientos y realizar investigaciones en el marco de iniciativas financiadas mediante donaciones. Por último, se observa que recientemente han aumentado las donaciones destinadas a la formación de asociaciones, el diálogo sobre políticas y la evaluación del impacto.

37. **Cofinanciación y fondos de contrapartida.** En los últimos cuatro o cinco años la cofinanciación ha disminuido de forma acusada. Considerada como porcentaje de los préstamos del FIDA, la cofinanciación osciló entre el 65% y el 68% en 2001-2002 y sólo entre el 3% y el 4% en 2003-2004. Esto obedece, entre otras razones, a la descentralización organizativa de los organismos donantes, la mayor utilización de otros instrumentos para canalizar la ayuda (tales como enfoques sectoriales y apoyo presupuestario), y la poca familiarización de los cofinanciadores potenciales a nivel nacional con los programas y las experiencias del FIDA. Además, se dan pocas orientaciones en materia de gestión y pocos incentivos para movilizar fondos de cofinanciación. La falta de continuidad en la cofinanciación de las asociaciones también es motivo de preocupación: 35 asociados diferentes han cofinanciado proyectos en Asia desde 1978, pero sólo 11 de ellos seguían cofinanciando actividades con el FIDA en 2002-2005. Desde 2002 no ha habido nueva cofinanciación con el BASD y el Banco Mundial (véase el apéndice II). La financiación de contrapartida también ha experimentado una acusada disminución, pasando del 45% del costo total entre 1978 y 1995 al 19% entre 2002 y 2005.

38. **Resultados de la cartera de proyectos** (véase el cuadro 1 del apéndice III). La clasificación de los 14 proyectos examinados en la EVEREST arroja de forma más o menos sistemática mejores resultados de los que se comunicaron para el Fondo en su conjunto en el Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) durante 2002-2004. Los objetivos del 100% de la muestra de proyectos examinados son sumamente o sustancialmente pertinentes en Asia y el Pacífico. En términos de eficacia, los proyectos destinados a la región de Asia y el Pacífico lograron resultados mucho mejores que los proyectos considerados en el ARRI. Esto se debe, entre otras cosas, a lo siguiente: a) las actividades del FIDA en la región se benefician de instituciones más estables, recursos humanos bien capacitados y, por lo general, un entorno normativo relativamente favorable en la región. Esto se refleja en los altos niveles de crecimiento económico y en los resultados relativamente buenos de la región en términos de desarrollo. De hecho, los resultados de los proyectos financiados por el Banco Mundial son mejores en Asia y el Pacífico que en otras regiones, y superan las medias del banco en su conjunto; b) la amplia participación y la calidad de las ONG y las organizaciones comunitarias, así como la mayor participación de las mujeres en las actividades de desarrollo, explican en parte esta mayor eficacia; c) los indicadores de ejecución del proyecto son mejores que los de otras regiones del FIDA, por ejemplo, en lo que respecta a los desembolsos y el tiempo discurrido entre la aprobación del préstamo y su efectividad. Por lo que hace a la eficiencia, la clasificación de los proyectos en la región de Asia y el Pacífico es modestamente mejor que la incluida en el ARRI. El hecho de que la recopilación de datos no se haga de forma sistemática y de que no suelen hacerse estimaciones de los indicadores de los costos-beneficios en los proyectos financiados por el FIDA no facilita la medición de la eficiencia.

39. **Impacto en la pobreza rural** (véase el cuadro 2 del apéndice III). Por lo que se refiere al impacto de los proyectos en la pobreza rural, cabe destacar que la muestra de la EVEREST arroja mejores resultados que la muestra del ARRI respecto de todos los indicadores del impacto salvo uno (medio ambiente y recursos naturales). Esto puede deberse a que el 34% de la muestra de proyectos del ARRI está constituido por proyectos en países de ingresos medios, en los que el ARRI detectó un impacto relativamente limitado en el pasado. En la muestra de la EVEREST no está representado ningún país de ingresos medios. Como se indica en el ARRI, los entornos normativo e institucional influyen en el impacto que los proyectos tienen en la pobreza rural. A ese respecto, como ya se ha indicado anteriormente, la región de Asia y el Pacífico presenta un entorno operativo mejor que la media. No obstante, a pesar de los buenos resultados e impacto de los proyectos, algunos aspectos como la focalización, las innovaciones, la sostenibilidad, en general, y el impacto en el medio ambiente y los recursos naturales, en particular, siguen suscitando gran preocupación. Se dispone de

pocos datos sobre el diálogo sobre políticas, la coordinación de los donantes y la consolidación de las asociaciones respecto de los 14 proyectos abarcados por la EVEREST. Sin embargo, los datos disponibles revelan por lo general un impacto débil en esas esferas, por ejemplo, en Bangladesh y en Indonesia, pero también en otros países. Esto supone una grave limitación a la capacidad del FIDA para promover enfoques innovadores para aliviar la pobreza rural que puedan ser repetidos y ampliados por otros.

VII. EVALUACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROCESOS OPERATIVOS

40. El equipo de la EVEREST evaluó una serie de procesos operativos que son esenciales para garantizar la correcta ejecución de la estrategia regional. Esos procesos incluyen la organización general de la División de Asia y el Pacífico, los recursos humanos, los presupuestos, la gestión de los conocimientos, la gestión del ciclo de proyectos y programas, el diálogo sobre políticas, la formación de asociaciones, y la coordinación y armonización de los donantes.

41. Tras la adopción de la estrategia regional, la evaluación constató que la división no había tomado ninguna medida concreta para modificar su estructura organizativa, o sus recursos humanos y financieros, para facilitar la ejecución de la estrategia. En general, la evaluación subraya la necesidad de una gestión más sistemática de los recursos humanos y financieros. Por ejemplo, algunos puestos vacantes de gerentes de programas en los países han llevado casi dos años sin cubrirse, y existe una representación insuficiente de mujeres y de funcionarios procedentes de países en desarrollo de la región entre el personal de plantilla del cuadro orgánico. Dada la limitación de los recursos, al personal se le ofrecían pocas oportunidades de formación. La asignación a los respectivos funcionarios de los programas en los países no siempre se ha basado en la experiencia, las competencias y las aptitudes del personal. Es necesario prestar atención a la gestión de los consultores. Por ejemplo, sólo el 20% de los consultores son mujeres y la diferencia en la proporción que existe en la División de Asia y el Pacífico de personal del cuadro orgánico en relación con el número de consultores (1 a 3,5) es notable en comparación con el resto del FIDA, donde la proporción es aproximadamente de uno a uno. Por último, en el marco del programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno, el personal que trabaja sobre el terreno no ha sido suficientemente integrado en las actividades generales de la división, y durante todo el período de evaluación, la atención y los recursos presupuestarios dedicados a actividades tales como el diálogo sobre políticas y la creación de asociaciones fueron insuficientes.

42. La división ha creado recientemente sendos equipos de asuntos económicos y de resultados. Entre otras tareas útiles, el equipo de asuntos económicos se encarga de realizar estudios temáticos sobre cuestiones emergentes, de la planificación regional y de la elaboración de la nueva estrategia regional. El equipo de resultados se ocupa, entre otras cosas, de gestionar el presupuesto, examinar la cartera de la división y gestionar los conocimientos. Dado que estos equipos sólo pasaron a ser plenamente operativos a principios de 2006, es pronto para que la EVEREST formule comentarios fundados sobre sus actividades.

43. Los gerentes de programas en los países tienen bajo su responsabilidad dos o más países de la región. La EVEREST considera que este modelo no es el más apropiado a nivel organizativo para la gestión de programas en los países en la región de Asia y el Pacífico, por varias razones. Por ejemplo, aunque la situación de cada país es única, los países de una misma subregión tienen por lo general problemas y oportunidades similares y, dada la amplitud y diversidad de la región, hay diferencias considerables entre las distintas subregiones. Además, los tipos de cuestiones de interés y la cooperación entre países suelen enmarcarse en el ámbito subregional. Si los gerentes de programas en los países centraran su labor en una subregión, contribuirían a crear conocimientos más especializados y redes de consultores y asociados a nivel subregional, y reducirían los costos administrativos. Por último, un gran número de gerentes de programas en los países consideran que, en el plano profesional, trabajan de manera aislada en sus “silos de gerente del programa en el país” con poca

comunicación horizontal y ayuda y, aunque se hayan establecido los equipos encargados del programa en el país, en la División de Asia y el Pacífico no existe el concepto de equipos o gerentes subregionales que, entre otras cosas, podrían ocuparse de una subregión y de apoyar, formar y supervisar a gerentes de programas en los países menos experimentados y a otros efectivos asignados a los equipos subregionales.

44. Se han puesto en marcha algunas iniciativas útiles para promover el intercambio de conocimientos, por ejemplo, se organizaron talleres y se intercambiaron visitas a distintos países, y recientemente se crearon los exámenes *inter pares*. Durante el período abarcado por la evaluación, la Red de Conocimientos para el Desarrollo Rural en la Región de Asia y el Pacífico (ENRAP) fue uno de los vehículos principales para la gestión de los conocimientos y, de hecho, puso mucho énfasis en la promoción de las tecnologías de la información y la comunicación, en lugar de fomentar el aprendizaje teórico de conocimientos relacionados con la reducción de la pobreza rural. Además, la división no ha contribuido dinámicamente al aprendizaje interdivisional ni se ha beneficiado del mismo y, en líneas generales, la división no ha utilizado plenamente los resultados de la evaluación de la OE. En general, se han dedicado pocos recursos y poco tiempo a esta tarea, y el personal no parece tener los incentivos necesarios para participar en actividades de intercambio de conocimientos. Las corrientes de conocimientos entre los países y la sede son escasas, debido en parte a los precarios sistemas de seguimiento y evaluación de los proyectos y a la falta de presencia permanente sobre el terreno (a pesar de los mecanismos establecidos recientemente en el marco del programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno).

45. El escaso sentido de propiedad de las actividades y la limitada responsabilidad de las principales partes interesadas a nivel nacional, en particular por lo que se refiere al diseño de los proyectos y los programas, son una causa fundamental de los problemas asociados a la sostenibilidad y dificultan el logro de mejores resultados. Las revisiones a mitad de período han demostrado ser un instrumento útil para mejorar la ejecución del proyecto, pero al mismo tiempo retrasan la efectividad del mismo porque algunas decisiones importantes relativas a la posible modificación del diseño del proyecto se aplazan hasta que se realice esa revisión, lo que suele ocurrir varios años después de que haya empezado a ejecutarse el proyecto. El proceso anual de examen de la cartera de la división está bien implantado, y se está prestando una mayor atención a los procesos de autoevaluación.

46. Salvo algunos esfuerzos recientes, se han dedicado poca atención y pocos recursos a la formación de alianzas estratégicas, y al diálogo sobre políticas, así como a la coordinación y armonización de los donantes. Las asociaciones y la coordinación con instituciones fundamentales, como el BAsD, la FAO y el Banco Mundial son poco sólidas, aunque recientemente se ha tratado de remediar esta situación. Si bien hay pruebas de que el diálogo sobre políticas ha dado sus frutos en algunos países, esto se ha logrado principalmente mediante procesos relacionados con los proyectos, más que a través de la ejecución de un programa de políticas coherente como actividad separada y ajena a la concesión de préstamos. La limitación del tiempo dedicado por el personal, de sus competencias y de las orientaciones en materia de gestión, también ha impedido que se logren mejores resultados en esas esferas.

VIII. CONCLUSIONES

47. **Visión general.** El panorama que se desprende de la evaluación realizada de la estrategia regional del FIDA en Asia y el Pacífico muestra que los resultados de la cartera en la región han sido positivos, especialmente si se comparan con la clasificación comunicada en el ARRI respecto de todo el FIDA. Pero siguen planteando preocupación la promoción sistemática de las innovaciones y su repetición y ampliación, la focalización y la sostenibilidad, y la evaluación identifica esas esferas como susceptibles de mejora.

48. La EVEREST llega a la conclusión de que los resultados generales de la cartera y su impacto podrían haber sido aún de mayor alcance con una mejor gestión de los procesos operativos. Por ejemplo, habría que cambiar aspectos clave de la gestión del ciclo de proyectos y programas, confiriendo al país una mayor responsabilidad en la formulación de los proyectos, e introducir un examen anual exhaustivo de los proyectos y los programas con el fin de mejorar la eficacia, en lugar de esperar a la realización de la revisión a mitad de período. Además, la adopción de un enfoque más efectivo respecto de la gestión de los recursos humanos y financieros (por ejemplo, velando por que las asignaciones de los programas en los países se hicieran en base a la experiencia, las aptitudes y las competencias del personal, o reservando fondos presupuestarios suficientes para la ejecución de aspectos clave de la estrategia regional, como el diálogo sobre políticas y la evaluación del impacto), y la creación de incentivos para la gestión de los conocimientos estableciendo vínculos más estrechos con el personal sobre el terreno, incluido el uso más sistemático de los resultados de la evaluación, contribuirían sin duda a mejorar los resultados.

49. En general, los resultados y los esfuerzos encaminados a formar asociaciones estratégicas con instituciones importantes, la movilización de fondos de cofinanciación y de contrapartida, la promoción de innovaciones, el diálogo sobre políticas, y la participación del FIDA en la coordinación y armonización de los donantes han sido mediocres. Los escasos logros alcanzados en esas esferas críticas revelan la postura habitual del FIDA en sus actividades, de actuar en solitario.

50. En resumen, los resultados y el impacto de la cartera, esfera operativa tradicional del FIDA, han sido positivos. Sin embargo, no hay margen para la complacencia teniendo en cuenta la envergadura y la complejidad de la pobreza rural en la región y el deseo del FIDA de contribuir a reducir la pobreza rural.

51. **La estrategia regional.** El proceso de preparación de la estrategia regional no se definió claramente. Tampoco incluyó en la medida suficiente a todos los principales países de la región, y el documento conceptual de la estrategia no reunía completamente las condiciones necesarias para ser utilizado como herramienta de gestión (véanse los párrafos 21 y 23). Si bien no se especificaba claramente la finalidad de la estrategia o el público al que iba dirigido, el documento fue considerado por el personal del FIDA y por otras personas como un instrumento útil y como un vehículo de comunicación externa.

52. Según la EVEREST, las principales orientaciones tratadas en la estrategia son en gran medida pertinentes. La focalización en los pueblos indígenas es muy importante, teniendo en cuenta las condiciones de pobreza que afrontan esos pueblos y los buenos resultados y la experiencia acumulada por el FIDA en la prestación de ayuda a esas comunidades. Del mismo modo, el énfasis que se pone en mejorar la capacidad de la mujer y en crear coaliciones de la población pobre es apropiado. El Fondo ha alcanzado resultados positivos en materia de empoderamiento de la mujer, aunque se podría haber prestado más atención a analizar las funciones y las relaciones de género, especialmente en un contexto en el que el papel y la condición de la mujer están en constante evolución. No obstante, la EVEREST constató que el FIDA ha consagrado excesiva atención a la formación de capital social y a la creación de capacidad y mucho menos a aumentar la productividad y los ingresos. La utilización de la microfinanciación como instrumento para reducir la pobreza rural dio buen resultado, aunque se pueden mejorar la focalización y la sostenibilidad de las actividades relacionadas con la microfinanciación.

53. El principal objetivo del FIDA en la región es actuar de catalizador en la resolución de los problemas relacionados con la pobreza rural y ayudar a las poblaciones rurales pobres y a sus comunidades que están marginadas y no tienen voz. Esto significa que, en términos de alcance geográfico, la estrategia regional debería identificar las zonas en las que hay una gran incidencia de población pobre y marginada y en las que el FIDA tiene un verdadero potencial para promover enfoques innovadores de desarrollo, con el objetivo fundamental de que esos enfoques puedan ser

repetidos y ampliados por otros, independientemente de que estén o no en zonas menos favorecidas. Ello requeriría, entre otras cosas: a) la presencia real o posible, en la zona geográfica seleccionada, de organizaciones comprometidas con la búsqueda de soluciones innovadoras en las esferas de la agricultura y el desarrollo rural; b) indicaciones plausibles de que la zona geográfica seleccionada no será rechazada por el gobierno y los principales donantes que tienen la capacidad de repetir y ampliar las innovaciones que han dado buenos resultados y han sido probadas sobre el terreno, y c) que se disponga de paquetes tecnológicos o de innovaciones a nivel institucional que ofrezcan buenas perspectivas para aumentar la productividad agrícola y los medios de subsistencia sostenibles y que tengan en cuenta la experiencia y los conocimientos en materia de desarrollo respecto de zonas geográficas similares y de grupos-objetivo conexos. Esos criterios operativos para definir el alcance geográfico del FIDA en Asia y el Pacífico facilitarían la gestión de los riesgos y harían que el Fondo se distinguiera de otros invirtiendo en las zonas en las que otros no se aventurarían, dando voz también al gran número de pobres rurales que no la tienen. Por último, aún reconociendo la importancia de fomentar la paz para reducir la pobreza, la EVEREST llega a la conclusión de que el FIDA no tiene una ventaja comparativa en esa esfera.

54. En el momento de su elaboración, la estrategia no calibró adecuadamente varios aspectos de desarrollo importantes. Por ejemplo, no abordó el tema de la corrupción. Del mismo modo, a pesar de las fructíferas experiencias del FIDA en esa esfera en la región, la estrategia no puso de relieve el papel que desempeñaría el FIDA para promover el desarrollo descentralizado. Entre otras esferas importantes que no se trataron debidamente cabe citar la manera en que el FIDA haría participar al sector privado en sus actividades y la contribución específica que el FIDA podía hacer en la lucha contra el VIH/SIDA en colaboración con otras entidades (tales como el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA), para las que este aspecto representaría un eje central de su mandato.

55. Sorprende constatar que la estrategia no prestó suficiente atención a los subsectores de la infraestructura rural, el ganado y la pesca, a los que el FIDA ha destinado (y sigue destinando) una cantidad considerable de recursos, dada su importancia para la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza. La estrategia omitió también la cuestión de la emigración de las zonas rurales y el impacto de las remesas en las economías rurales, así como la manera en que el Fondo podía actuar en las islas del Pacífico de manera eficaz en función de los costos.

56. **Asignación de recursos.** En líneas generales hay coherencia entre la asignación de recursos y las cinco orientaciones estratégicas principales de la estrategia regional, a pesar de que los recursos se hayan diluido demasiado entre distintas zonas geográficas de muchos países de la región y, como se indicado anteriormente, se han asignado muy pocos recursos al fomento de la paz para reducir la pobreza. La división no ha utilizado de manera suficiente las donaciones, lo que ha limitado, por ejemplo, su capacidad para promover las innovaciones y entablar procesos de diálogo sobre políticas. La cofinanciación disminuyó drásticamente durante el período de evaluación, y los fondos de contrapartida también han ido disminuyendo a lo largo del decenio. La disminución de la cofinanciación y de los fondos de contrapartida todavía no se ha contrarrestado con un aumento correspondiente de la participación del FIDA en enfoques sectoriales o con la movilización de fondos de cofinanciación a través de fuentes alternativas, por ejemplo, del sector privado.

57. **Resultados e impacto.** La clasificación de los resultados de los proyectos y el impacto en la pobreza rural en la región ha sido, en general, sistemáticamente mejor que las clasificaciones aplicables a todo el FIDA con arreglo a los mismos criterios. Esta diferencia puede deberse, en parte, al hecho de que el entorno operativo y la ejecución de los proyectos en la región son en general superiores a la media. Sin embargo, la clasificación del impacto en el medio ambiente y la base de recursos comunes arroja resultados inferiores en cerca de un 50% a los reseñados en el ARRI: pocos son los proyectos en la región que dan prioridad al medio ambiente. La focalización y la sostenibilidad son motivo de preocupación. El FIDA ha logrado algunos progresos en el diálogo sobre

políticas. No obstante, los progresos se han logrado, en gran parte, gracias a que se han abordado cuestiones normativas relacionadas con los procesos de diseño y ejecución de los proyectos, más que como resultado de los esfuerzos en pro de la integración del diálogo sobre políticas a nivel de los programas en los países. Las asociaciones con instituciones financieras internacionales y las Naciones Unidas han sido poco sólidas. Hay pocos ejemplos de la participación del FIDA en actividades de coordinación y armonización de los donantes, aunque los arreglos relativos a la presencia sobre el terreno están contribuyendo a mejorar gradualmente esas esferas.

58. **Gestión del ciclo de programas y proyectos.** Una conclusión principal es que, a nivel de los países, hay poco sentido de propiedad de las actividades y de responsabilidad respecto de las distintas fases del ciclo de los proyectos. Esto se debe en parte a la manera en que actualmente está organizado el ciclo del proyecto; el FIDA tiene un papel rector en la mayoría de las actividades relacionadas con el diseño. El poco sentido de propiedad de los países prestatarios limita las posibilidades de alcanzar resultados aún mayores, así como la sostenibilidad de los proyectos apoyados por el FIDA. Además, aunque las revisiones a mitad de período han demostrado ser una herramienta eficaz para mejorar la ejecución de los proyectos, esta mejora se produce en una etapa relativamente avanzada de la ejecución y hace retrasar la efectividad del proyecto, porque las decisiones importantes sobre la posible modificación del diseño suelen aplazarse hasta el momento en que se realiza la revisión a mitad de período.

59. **Gestión de conocimientos y aprendizaje.** Se pusieron en marcha algunas iniciativas interesantes en la esfera de la gestión de los conocimientos, por ejemplo, mediante la promoción de los intercambios Sur-Sur y, más recientemente, mediante la introducción de los exámenes *inter pares* en la división. Sin embargo, no se prestó tanta atención a aprender de las experiencias de otras organizaciones internacionales o bilaterales, y hasta 2006 no se definió un enfoque amplio sobre cómo se abordaría en la sede la gestión de los conocimientos, y los necesarios vínculos con quienes trabajan sobre el terreno y otros interesados. La ENRAP no puso suficiente énfasis en la consolidación de los conocimientos pertinentes y su difusión a los asociados clave. Los resultados de la evaluación de la OE no se han utilizado plenamente, y continúa habiendo pocos incentivos, poco tiempo y pocos fondos para animar al personal a involucrarse en la gestión de los conocimientos.

60. **Organización, recursos y capacidad de la División de Asia y el Pacífico.** Tras la adopción de la estrategia regional, no se tomó ninguna medida importante para modificar la estructura organizativa, y los recursos humanos y financieros de la División de Asia y el Pacífico como preparación a la ejecución de la estrategia. Si las vacantes se hubieran cubierto oportunamente, se habría podido conseguir una representación más equilibrada de hombres y mujeres y de personal de países en desarrollo de la región. Los equipos de asuntos económicos y de resultados recientemente creados tienen el potencial de agregar valor a los programas de la división y a los programas en los distintos países. Sin embargo, persisten algunos problemas, como las limitadas oportunidades de formación para el personal, el modo de operar de los gerentes de programas en los países, que por lo general trabajan de forma aislada, la integración y utilización limitadas de los arreglos del FIDA relativos a la presencia sobre el terreno, y la limitación de las asignaciones presupuestarias destinadas a promover las actividades no relacionadas con los préstamos, aunque en los últimos dos años se han reservado fondos adicionales para esas actividades.

IX. RECOMENDACIONES

61. La necesidad que tiene el FIDA de elaborar una nueva estrategia regional en Asia y el Pacífico para un período determinado es evidente; dicha estrategia guiaría la formulación de las estrategias en los países y las actividades generales en la región. La estrategia regional serviría de plataforma de cooperación y asociación entre el FIDA y los países de la región, y entre el FIDA y las principales

organizaciones regionales y subregionales. También sería útil al FIDA y a la División de Asia y el Pacífico como marco de responsabilización. La EVEREST formula cinco recomendaciones concretas, cada una de las cuales hace referencia a las secciones correspondientes de las conclusiones.

A. Elaboración de una nueva estrategia regional

(véanse los párrafos 51 a 55)

62. La estrategia debería elaborarse en estrecha consulta con los países de la región y convertirse en una plataforma de cooperación y asociación para el desarrollo entre el FIDA y esos países. También debería servir de base para el establecimiento de asociaciones con instituciones y organismos de desarrollo importantes que tienen un papel activo en la esfera de la agricultura y el desarrollo rural en la región. Además, el Fondo obtendría mayores beneficios si la estrategia se basara en las preocupaciones de los diversos países de la región, esto es, tanto de sus Estados miembros prestatarios como de los no prestatarios, ya que los últimos contribuyen de manera importante al entorno general propicio. Algunos países prestatarios de la región están especialmente interesados en tener acceso a los conocimientos y experiencias acumulados por el FIDA en el ámbito de la reducción de la pobreza rural, además de su deseo de ser receptores de las inversiones financieras del Fondo. La estrategia regional también debería especificar la manera de abordar esta necesidad.

63. Como condición previa, debería procederse a la determinación de los costos completos y a un primer análisis detallado de los niveles de recursos que son necesarios para alcanzar los objetivos de la estrategia. A fin de aprovechar las opiniones y los conocimientos de otros, sería conveniente que el FIDA estableciera un grupo de examinadores *inter pares* externos durante el proceso de formulación de la estrategia.⁵ La estrategia debería indicar como retroadaptaría las estrategias y las actividades en curso en los países para garantizar que los recursos del FIDA se utilicen con la máxima eficacia y de conformidad con la nueva estrategia regional. El FIDA debería utilizar la nueva estrategia como herramienta de gestión. A ese respecto, debería incluir un marco de resultados y disposiciones relativas a la revisión a mitad de período, y su ejecución debería ser objeto de seguimiento y evaluación.

64. Las orientaciones de la nueva estrategia deberían determinarse después de analizar cabalmente la situación de la pobreza rural y los principales subsectores en la región. Un análisis de las nuevas oportunidades y amenazas, y de los puntos fuertes y débiles del FIDA, y un estudio detallado del papel y la focalización de otros actores importantes en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural, deberían preceder al desarrollo y evaluación de opciones estratégicas alternativas antes de que se seleccionen definitivamente las orientaciones más prometedoras, proceso que se omitió por completo cuando se elaboró la estrategia regional de 2002.

65. Se recomienda que el FIDA trabaje en zonas geográficas que ofrezcan realmente la oportunidad de promover las innovaciones que tienen el potencial de ser repetidas y ampliadas por otros asociados, en particular, los gobiernos y los donantes. Entre otras cosas, esto implica la necesidad de comenzar con un análisis amplio a nivel institucional para que el FIDA pueda identificar a los asociados que están comprometidos con objetivos similares y que tienen la capacidad de repetir y ampliar las innovaciones. Además, es absolutamente primordial que el Fondo aproveche su experiencia, su ventaja comparativa y su reputación, y que centre su atención en los más necesitados. Otra consideración crucial es que el Fondo debería evaluar cabalmente el marco general de gobernanza y el entorno normativo de la zona geográfica del país a la que el FIDA prevé asignar sus recursos. Además, en la medida de lo posible y sobre todo en los países grandes, es aconsejable concentrar la asistencia del FIDA con arreglo a criterios geográficos, en lugar de distribuir los recursos del FIDA de

⁵ Convendría que el grupo encargado del examen *inter pares* incluyera a un representante de otra división operativa regional del FIDA.

manera diluida entre diferentes partes del país. De esta manera, el FIDA podrá aumentar sus conocimientos y su especialización en cuestiones y esferas determinadas, y promover la consecución de resultados más amplios en materia de desarrollo y sostenibilidad.

66. Debería mantenerse el énfasis en la promoción de la participación de las personas y en el fortalecimiento de las instituciones comunitarias y las coaliciones de la población rural pobre. A ese respecto, es necesario lograr un mejor equilibrio entre el empoderamiento y la formación de capital social, por un lado, y las oportunidades de generación de ingresos (procedentes de actividades tanto agrícolas como de otra índole), por otro. Además, la potenciación del papel de la mujer se considera importante para lograr un impacto de mayor repercusión en la reducción de la pobreza rural en la región y debería considerarse un tema prioritario en el marco del proceso de selección de las futuras orientaciones estratégicas. A ese respecto, es necesario intensificar los esfuerzos tendientes a promover la equidad en materia de género y estudiar la evolución de las relaciones de género como resultado del adelanto de la mujer.

67. Además, habida cuenta de su participación sustancial en el sector, de los resultados positivos logrados sobre el terreno, de su profunda comprensión de los problemas que afectan al desarrollo y de la pobreza generalizada y persistente de esas comunidades, el FIDA debería seguir centrando prioritariamente su atención en los pueblos indígenas y tribales de Asia y el Pacífico. No obstante, la EVEREST subraya que aunque se preste especial atención a esas comunidades, es necesario un enfoque más amplio e integrador de la focalización, para asegurarse de que también otras poblaciones rurales pobres que habitan en la misma zona del proyecto pueden contribuir activamente a la actividad de desarrollo considerada.

68. Al igual que otras esferas que exigen atención prioritaria, el problema de la corrupción se ha de abordar expresamente, como tema primordial a nivel del proyecto, pero también en el ámbito normativo y en estrecha cooperación con otras organizaciones internacionales de desarrollo y en consulta con los gobiernos, en el amplio marco de la política del FIDA de lucha contra la corrupción. Del mismo modo, parece necesario prestar atención a los problemas relacionados con el VIH/SIDA, en una región con un alto índice de personas afectadas, que además está aumentando. Sin embargo, hay que reconocer a ese respecto que existen otras organizaciones de desarrollo que se encargan principalmente de las cuestiones relacionadas con el VIH/SIDA. Por ello, la contribución del FIDA debería en principio complementar la labor de otras organizaciones y, en particular, el Fondo sólo debería intervenir en las zonas que, de no ser así, registrarían un déficit de asistencia.

69. Basándose en sus experiencias, el FIDA puede proporcionar apoyo para la descentralización, ya que de esta manera los pobres del medio rural se sentirían más identificados con la planificación del desarrollo y la asignación de recursos. A ese respecto, el Fondo no debe considerar la descentralización como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para mejorar la eficacia de los programas destinados a reducir la pobreza rural. Entre otras cuestiones, en el marco de sus esfuerzos para promover la descentralización en el futuro, el FIDA debería asegurarse de que los funcionarios y organismos elegidos localmente, son objeto de un cuidadoso examen, dada su influencia en las cuestiones de desarrollo a nivel local.

70. Es necesario prestar más atención al medio ambiente y a la gestión de los recursos naturales, esferas en que los resultados han sido mediocres, así como a promover la participación dinámica del sector privado en las actividades del FIDA. La Junta ha aprobado recientemente una política del FIDA en ese ámbito. Por último, los subsectores del ganado y la infraestructura rural merecen más atención, ya que son componentes importantes de las actividades del FIDA y no se tuvieron suficientemente en cuenta en la estrategia de 2002.

71. También se consideran parte integrante de la nueva estrategia regional del FIDA en Asia y el Pacífico las cuatro recomendaciones siguientes.

B. Fortalecimiento de las asociaciones estratégicas y del diálogo sobre políticas
(véanse los párrafos 49 y 56-57)

72. Sobre la base de iniciativas que ha puesto recientemente en marcha la división, la EVEREST recomienda que se elabore un pacto estratégico con el BAsD y el Banco Mundial, dado que esas instituciones financieras internacionales consagran cada vez más atención y más recursos a los sectores agrícola y rural. La evaluación recomienda que el personal directivo superior de la División de Asia y el Pacífico y del FIDA en general participe de cerca en la elaboración, ejecución y revisión de dicho pacto estratégico. Entre otras cosas, las asociaciones prestarían atención a la cooperación en los ámbitos del diálogo sobre políticas y de la repetición y ampliación de las innovaciones exitosas, que el FIDA promueve. En determinados países podría explorarse, a título experimental, la posibilidad de elaborar estrategias conjuntas en la esfera de la agricultura y el desarrollo rural en el marco de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. También cabría considerar el aumento de la cooperación y la armonización con los otros dos organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma (especialmente con la FAO, conforme a lo dispuesto en el Convenio Constitutivo del Fondo) y con determinados organismos de ayuda bilateral, en ámbitos tales como el diseño de los proyectos y el intercambio de conocimientos.

73. También es crucial crear vínculos de asociación más fuertes con los gobiernos de la región. Si los países se sintieran más identificados con el diseño del proyecto (véase el párrafo 76) también aumentarían la eficacia y la sostenibilidad. Por ello, el FIDA debe lograr que sus estrategias y actividades en los países estén firmemente basadas en las principales estrategias nacionales y en los planes de reducción de la pobreza rural. No obstante, es importante que el FIDA trabaje en fomentar la participación de una gama más amplia de instituciones gubernamentales para poder beneficiarse de las distintas competencias técnicas, aptitudes y experiencias disponibles a nivel de los países. Es preciso intensificar los esfuerzos encaminados a aumentar la financiación de contrapartida de los gobiernos en las actividades del FIDA, ya que ésta sería una manera de generar un mayor sentido de propiedad y de responsabilidad.

74. Es necesario mejorar la participación del sector privado en las actividades del FIDA. Esto es especialmente importante en algunas esferas relacionadas con la microfinanciación (por ejemplo, estableciendo vínculos con bancos comerciales), y la elaboración y comercialización de productos agrícolas y de otra índole, pero también en lo que respecta a la prestación de asistencia técnica a los organismos de ejecución de los proyectos (por ejemplo, creando y formando personal del proyecto en sistemas de seguimiento y evaluación, prestando asesoramiento en materia de servicios de extensión, o supervisando proyectos y apoyando la ejecución). También es necesario reforzar las asociaciones con la sociedad civil y la comunidad de ONG, ya sea para fines de promoción de medidas normativas, movilización social, o creación de capacidad. Sin embargo, en las experiencias en materia de evaluación en varios países se ha hecho repetido hincapié en la necesidad de aclarar, desde el principio, los objetivos, funciones y responsabilidades de esos actores a fin de garantizar las buenas relaciones con otros asociados de los proyectos.

75. Por último, es esencial que el diálogo sobre políticas se aborde de manera más sistemática, y se base firmemente en las experiencias operativas del FIDA sobre el terreno. Es necesario fijar los objetivos relativos al diálogo sobre políticas de manera realista, y que se asignen a tal fin recursos humanos y financieros específicos. Los esfuerzos del FIDA relativos al diálogo sobre políticas deberían también armonizarse con iniciativas similares de otros asociados, incluidas las organizaciones internacionales. Debería articularse un programa claro para el diálogo sobre políticas, con indicadores que permitan seguir los progresos en la ejecución y evaluar los logros correspondientes. Han de aclararse el papel y la responsabilidad del personal del FIDA que trabaja

sobre el terreno en cuanto a la promoción de los objetivos del FIDA relativos al diálogo sobre políticas, y éste debería incluirse como un criterio en las evaluaciones de la actuación profesional del personal que se realizan a finales de año.

C. Generar el sentido de propiedad, la responsabilización y el aprendizaje a través de la gestión del ciclo de programas
(véanse los párrafos 48 y 58-59)

76. El FIDA debería identificar a los asociados apropiados mediante evaluaciones institucionales en la fase más temprana posible del proceso del diseño del proyecto. El asociado de ejecución seleccionado debe designar al director del proyecto y a un equipo principal que trabajará a tiempo completo en el proceso de diseño del proyecto. La responsabilidad de la formulación del proyecto debería recaer principalmente en el asociado de ejecución seleccionado, mientras que el FIDA debería seguir ocupándose de la evaluación *ex ante* del proyecto. Sin embargo, el hecho de transferir esencialmente a los asociados de ejecución el proceso de formulación, que reviste suma importancia y está sujeto a plazos críticos, haría correr al FIDA el riesgo de que sus proyectos no fueran aprobados a tiempo. Esto sería incompatible con la situación imperante, en la que el personal es responsable de que la Junta apruebe los préstamos dentro de los plazos previstos. Por lo tanto, es necesario revisar el marco de responsabilización vigente en la división y en el FIDA.

77. Independientemente de los cambios que se introduzcan en el proceso de diseño del proyecto, los problemas y las enseñanzas que surjan durante la ejecución deberían abordarse de forma periódica y no esperar hasta que se realice la revisión a mitad de período, que a menudo representa un punto de inflexión en la eficacia del proyecto en términos de desarrollo. Una opción para el FIDA y sus asociados de ejecución consistiría en realizar exámenes anuales conjuntos, acordar correcciones sobre la marcha, y preparar el plan de trabajo y presupuesto anual en consecuencia. Deberían dedicarse más atención y recursos a los sistemas de seguimiento y evaluación a nivel del proyecto no sólo por esa razón, sino también, más concretamente, para mejorar la evaluación del impacto y la presentación de informes y para contribuir de manera más amplia a los objetivos de la división en materia de gestión de los conocimientos.

D. Mejorar el impacto gracias una focalización más adecuada y a una mayor sostenibilidad
(véanse los párrafos 47 y 52)

78. En el marco de la política que el FIDA adoptará próximamente en materia de focalización, la EVEREST recomienda que el FIDA elabore un enfoque claro y amplio que proporcione orientaciones al Fondo y a sus asociados en cuanto a: a) la selección de la zona del proyecto dentro de un determinado país; b) la selección de las comunidades beneficiarias dentro de la zona del proyecto; c) la focalización en personas concretas dentro de la comunidad en cuestión; d) la adecuación de las intervenciones al criterio de focalización, y e) el seguimiento y la presentación de informes con carácter periódico en relación con las cuestiones relativas a la focalización.

79. Es necesario abordar las cuestiones relativas a la sostenibilidad, y en ese contexto cabe considerar una serie de medidas, entre las que figuran las siguientes: i) habría que elaborar una estrategia de retirada para cada proyecto, en una fase temprana del mismo; ii) deberían examinarse las normas técnicas que se utilizan en la prestación de servicios y el desarrollo de infraestructura, y habría que determinar si los pobres de las zonas rurales pueden poner en marcha y mantener las actividades del proyecto con el capital financiero, social y humano de que disponen; iii) en muchos países, especialmente cuando la ejecución corre a cargo de los departamentos gubernamentales competentes, podría ser importante formar a expertos técnicos para que adopten, respecto de la sostenibilidad, un enfoque más realista, menos exigente desde el punto de vista técnico y más favorable a los pobres, y iv) hay que proceder a un análisis detallado para determinar si los organismos encargados de la ejecución y el mantenimiento tienen la capacidad de llevar a efecto este aspecto de su mandato.

**E. Cuestiones organizativas que hay que considerar para alcanzar los objetivos
de la estrategia regional**
(véanse los párrafos 48 y 60)

80. Habida cuenta de la naturaleza multisectorial de la labor del FIDA y de la atención prioritaria que presta a los programas en los países, parece apropiado mantener la actual organización, con arreglo a criterios geográficos, de las funciones principales y del personal de la División de Asia y el Pacífico. Sin embargo, la división debería explorar la posibilidad de reorganizar a su personal creando un número adecuado de equipos subregionales. Este planteamiento ya ha sido adoptado por otras organizaciones, como el BAsD y el Banco Mundial, para sus operaciones en Asia y el Pacífico. En el seno del FIDA, la División de América Latina y el Caribe ha adoptado recientemente una estructura organizativa de equipos subregionales, y las actividades del FIDA en África son gestionadas por tres divisiones regionales que representan a las tres subregiones del continente.

81. En lo que respecta al Programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno, se recomienda aclarar el papel que corresponde al personal que trabaja sobre el terreno dentro de la división y su relación con ella, e informar en consecuencia a los principales asociados en los países, incluidos los países con los que el FIDA ha acordado mecanismos de presencia indirecta sobre el terreno. Además, como ya se ha indicado, una mayor delegación de autoridad al personal que trabaja sobre el terreno mejoraría la integración de ese personal en el concepto global del FIDA de equipos en los países.⁶

82. A medida que van evolucionando las funciones del personal del cuadro orgánico y de otras categorías de personal, la necesidad de formación y desarrollo del personal es cada vez más urgente. Dada la limitación de los recursos que la Oficina de Recursos Humanos puede destinar a la formación descentralizada, será necesario determinar los costos completos de las necesidades de formación del personal de la División de Asia y el Pacífico, y habrá que señalar asignaciones presupuestarias para su puesta en práctica.

⁶ De hecho, prever una mayor “delegación de autoridad a los actores de campo de los donantes” es uno de los principales compromisos comprendidos en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo.

PARTE B – ACUERDO EN EL PUNTO DE CULMINACIÓN

I. INTRODUCCIÓN

1. La Oficina de Evaluación (OE) realizó la evaluación de la estrategia regional del FIDA para Asia y el Pacífico (EVEREST) en 2005/2006. El informe completo de la EVEREST se finalizó en julio de 2006.
2. La OE organizó conjuntamente con el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) un taller regional, que se celebró en Manila del 28 al 29 de junio de 2006, cuyo objeto era examinar las principales conclusiones y recomendaciones dimanantes de la evaluación. El taller, que contó con la presencia de altos funcionarios estatales, representantes de organizaciones internacionales, de la sociedad civil y de las instituciones de investigación, personal directivo y otro personal del FIDA así como de otros interlocutores, aportó también algunos elementos necesarios para la elaboración del presente acuerdo en el punto de culminación (APC).
3. El APC ilustra un entendimiento de las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación, las propuestas relativas a su ejecución y un compromiso de tomar disposiciones al respecto. La sección B del APC da cuenta de las principales conclusiones de la evaluación, y la sección C contiene las recomendaciones acordadas por el personal directivo del FIDA.

II. PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN

4. De la evaluación realizada de la estrategia regional del FIDA para Asia y el Pacífico se desprende que los resultados de la cartera en la región han sido positivos, especialmente si se comparan con la clasificación respecto del Fondo en su conjunto comunicada en el Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA.⁷ Pero algunas cuestiones como la focalización y la sostenibilidad siguen planteando preocupación, y la evaluación las identifica como esferas susceptibles de mejora.
5. Además, la EVEREST llega a la conclusión de que el desempeño de la cartera, los resultados generales y el impacto podrían haber sido aún de mayor alcance con una mejor gestión de los procesos operativos. Por ejemplo, habría que cambiar aspectos clave del ciclo de proyectos y programas, por ejemplo, confiriendo al país una mayor responsabilidad en el diseño del proyecto (de hecho, el personal directivo tendría que revisar el ciclo actual de proyectos para permitir, en ciertos casos, que los países asumieran un papel preponderante en la formulación del proyecto), o mediante la introducción de un examen anual exhaustivo de los programas en los países y de los proyectos y los programas con el fin de mejorar la eficacia, en lugar de esperar a la realización de la revisión a mitad de período. Además, la adopción de un enfoque más efectivo respecto de la gestión de los recursos humanos y financieros (por ejemplo, velando por que las asignaciones de los programas en los países se hicieran en base a la experiencia, las aptitudes y las competencias del personal, o reservando fondos presupuestarios suficientes para la ejecución de aspectos clave de la estrategia regional, como el diálogo sobre políticas y la evaluación del impacto), y la creación de incentivos para la gestión de conocimientos estableciendo vínculos más estrechos con el personal sobre el terreno, incluido el uso más sistemático de los resultados de la evaluación, contribuirían sin duda a mejorar los resultados.

⁷ La OE elabora ese informe anual, que es examinado por el personal directivo del FIDA, por el Comité de Evaluación y por la Junta Ejecutiva del Fondo. En él se pasa revista a los resultados y el impacto del Fondo sobre la base de las evaluaciones realizadas por la OE, y se incluyen las enseñanzas extraídas y las recomendaciones formuladas que revisten importancia para el FIDA en su conjunto.

6. En general, los resultados, y los esfuerzos encaminados a formar asociaciones estratégicas con instituciones importantes, movilizar fondos de cofinanciación y de contrapartida, y promover las innovaciones y el diálogo sobre políticas, así como la participación del FIDA en la coordinación y armonización de los donantes, han sido mediocres. La evaluación observó que desde mediados de 2004 se han puesto en marcha varias iniciativas en esos ámbitos.

7. En resumen, los resultados y el impacto de la cartera, esfera operativa tradicional del FIDA, han sido positivos. Sin embargo, no hay margen para la complacencia teniendo en cuenta la envergadura y la complejidad de la pobreza rural en la región y el deseo del FIDA de contribuir a reducir la pobreza rural.

III. RECOMENDACIONES ACORDADAS POR EL FIDA

8. La necesidad que tiene el FIDA de elaborar una nueva estrategia regional en Asia y el Pacífico para un período determinado es evidente; dicha estrategia guiaría la formulación de estrategias en los países y las actividades generales en la región. La estrategia regional serviría de plataforma de cooperación y asociación entre el FIDA y los países de la región y de marco de responsabilización para el FIDA y la División de Asia y el Pacífico. La EVEREST formula cinco recomendaciones concretas, que se describen en las secciones siguientes.

Recomendación 1: Elaboración de una nueva estrategia regional

9. La estrategia debería elaborarse en estrecha consulta con los países de la región y convertirse en una plataforma de cooperación y asociación para el desarrollo entre el FIDA y esos países. También debería servir de base para el establecimiento de asociaciones con instituciones y organismos de desarrollo importantes que tienen un papel activo en la esfera de la agricultura y el desarrollo rural en la región. Además, el Fondo obtendría mayores beneficios si la estrategia tomara en consideración las perspectivas subregionales, y se basara en las preocupaciones de los diversos países de la región, esto es, tanto de sus Estados miembros prestatarios como de los no prestatarios.

10. Como condición previa, debería procederse a la determinación de los costos completos y a un primer análisis detallado de los niveles de recursos que son necesarios para alcanzar los objetivos de la estrategia. A fin de aprovechar las opiniones y los conocimientos de otros, sería conveniente que el FIDA estableciera un grupo de examinadores *inter pares* externos e internos durante el proceso de formulación de la estrategia.⁸ La estrategia debería indicar como retroadaptaría las estrategias y actividades en curso en los países para garantizar que los recursos del FIDA se utilicen con la máxima eficacia y de conformidad con la nueva estrategia regional. El FIDA debería utilizar la nueva estrategia como herramienta de gestión. A ese respecto, debería incluir un marco de resultados y disposiciones relativas a la revisión a mitad de período. Su ejecución debería ser objeto de seguimiento y evaluación.

11. Las orientaciones de la nueva estrategia deberían determinarse después de analizar cabalmente la situación de la pobreza rural y los principales subsectores en la región. Un análisis de las nuevas oportunidades y amenazas, y de los puntos fuertes y débiles del FIDA, y un estudio detallado del papel y la focalización de otros actores importantes en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural, deberían preceder al desarrollo y evaluación de opciones estratégicas alternativas antes de que se seleccionen definitivamente las orientaciones más prometedoras, proceso que se omitió por completo cuando se elaboró la estrategia regional de 2002.

⁸ Convendría que el grupo encargado del examen por *inter pares* incluyera a un representante de otra división operativa regional del FIDA.

12. Se recomienda que el FIDA trabaje en zonas geográficas que ofrezcan realmente la oportunidad de promover las innovaciones que tienen el potencial de ser repetidas y ampliadas por otros asociados, en particular, los gobiernos y los donantes. Entre otras cosas, esto implica la necesidad de comenzar con un análisis amplio a nivel institucional para que el FIDA pueda identificar a los asociados que están comprometidos con objetivos similares y que tienen la capacidad de repetir y ampliar las innovaciones. Además, es absolutamente primordial que el Fondo aproveche su experiencia y su ventaja comparativa, y que centre su atención en ayudar a los más necesitados, que están quedando muy marginados de las actividades de desarrollo de otros actores. Otra consideración crucial es que debería evaluarse a fondo el marco general de la gobernanza y el entorno normativo de las zonas geográficas de un país a las que el FIDA prevea asignar sus recursos.

13. Además, en la medida de lo posible y sobre todo en los países grandes, es aconsejable concentrar la asistencia del FIDA con arreglo a criterios geográficos, en lugar de distribuir los recursos del FIDA de manera diluida entre diferentes partes del país. De esta manera el FIDA podrá aumentar sus conocimientos y su especialización en cuestiones y esferas determinadas, y promover una mayor sostenibilidad.

14. Debería mantenerse el énfasis en la promoción de la participación de las personas y en la creación de instituciones comunitarias de la población rural pobre. A ese respecto, es necesario lograr un mejor equilibrio entre el empoderamiento y la formación de capital social, por un lado, y las oportunidades de generación de ingresos (procedentes de actividades tanto agrícolas como de otra índole), por otro. Es necesario intensificar los esfuerzos tendientes a promover la equidad en materia de género y estudiar la evolución de las relaciones de género como resultado del adelanto de la mujer.

15. El FIDA debería seguir centrando prioritariamente su atención en los pueblos indígenas, los pueblos tribales y las minorías étnicas de Asia y el Pacífico. No obstante, la EVEREST subraya que aunque se preste especial atención a esas comunidades, es necesario un enfoque más amplio e integrador de la focalización, para asegurarse de que también otras poblaciones rurales pobres que habitan en la misma zona del proyecto pueden contribuir activamente a la actividad de desarrollo considerada.

16. Al igual que otras esferas que exigen atención prioritaria, el problema del fraude y la corrupción debe abordarse expresamente como tema primordial, por conducto de los programas en los países y también en el ámbito normativo, en estrecha cooperación con otras organizaciones internacionales de desarrollo y en consulta con los gobiernos, en el amplio marco de la política del FIDA de lucha contra la corrupción.

17. Del mismo modo, parece absolutamente necesario que el FIDA preste atención a los problemas relacionados con el VIH/SIDA, en una región con un alto índice de personas afectadas, que además está aumentando. Lógicamente, la contribución del FIDA debería ser complementaria a la labor de otras organizaciones y, en particular, el Fondo sólo debería intervenir en las zonas en las que puede existir un déficit de asistencia.

18. Basándose en sus experiencias, el FIDA puede proporcionar el apoyo necesario para la descentralización, ya que de esta manera los pobres del medio rural se sentirían más identificados con la planificación del desarrollo y la asignación de recursos. A ese respecto, el Fondo no debe considerar la descentralización como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para mejorar la eficacia de los programas destinados a reducir la pobreza rural. Entre otras cuestiones, en el marco de los esfuerzos que realice para promover la descentralización en el futuro, el FIDA debería asegurarse de que los funcionarios y organismos elegidos localmente son objeto del debido examen, dada su influencia en las cuestiones de desarrollo a nivel local.

19. Es necesario prestar más atención al medio ambiente y a la gestión de los recursos naturales, esferas en que los resultados han sido mediocres, así como a promover la participación dinámica del sector privado en las actividades del FIDA; la Junta ha aprobado recientemente una política del FIDA en ese ámbito. Por último, los subsectores del ganado y la infraestructura rural merecen más atención, ya que son componentes importantes de las actividades del FIDA y no se tuvieron suficientemente en cuenta en la estrategia de 2002.

20. Las recomendaciones 2 a 5 tratan otros aspectos integrales que la nueva estrategia regional debería abordar.

21. **Calendario de ejecución:** La nueva estrategia regional debería presentarse a la Junta Ejecutiva a finales de 2007.

Recomendación 2: Fortalecimiento de las asociaciones estratégicas y del diálogo sobre políticas

22. Sobre la base de iniciativas que ha puesto recientemente en marcha la división, la EVEREST recomienda que se elabore el pacto estratégico con el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Mundial, dado que esas instituciones financieras internacionales consagran cada vez más atención y recursos a la agricultura y al desarrollo rural. La evaluación recomienda que el personal directivo superior tanto de la División de Asia y el Pacífico como del FIDA en general participe de cerca en la elaboración, ejecución y revisión de dicho pacto estratégico. Entre otras cosas, las asociaciones prestarían atención a la cooperación en las esferas del diálogo sobre políticas y de la repetición y ampliación de las innovaciones exitosas, que el FIDA promueve. También cabría considerar el aumento de la cooperación y la armonización con los otros dos organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma (especialmente con la FAO, conforme a lo dispuesto en el Convenio Constitutivo del Fondo) y con determinados organismos de ayuda bilateral, en ámbitos tales como el diseño de los proyectos y el intercambio de conocimientos.

23. También es crucial crear vínculos de asociación más fuertes con los gobiernos de la región. Para ello, el FIDA debe lograr que sus estrategias y actividades en los países estén firmemente basadas en las principales estrategias nacionales y en los planes de reducción de la pobreza rural. No obstante, es importante que el FIDA trabaje en fomentar la participación de una gama más amplia de instituciones gubernamentales para poder beneficiarse de las distintas competencias técnicas, aptitudes y experiencias disponibles a nivel de los países. Es preciso intensificar los esfuerzos encaminados a aumentar la financiación de contrapartida de los gobiernos en las actividades del FIDA, ya que ésta sería una manera de aumentar el sentido de propiedad, responsabilidad y la sostenibilidad.

24. Es necesario mejorar la participación del sector privado en las actividades del FIDA. Esto es especialmente importante en algunas esferas relacionadas con la microfinanciación (por ejemplo, estableciendo vínculos con bancos comerciales), y la elaboración y comercialización de productos agrícolas y de otra índole, pero también en lo que respecta a la prestación de asistencia técnica a los organismos de ejecución de los proyectos (por ejemplo, creando y formando personal del proyecto en sistemas de seguimiento y evaluación, prestando asesoramiento en materia de servicios de extensión, o supervisando proyectos y apoyando la ejecución). También es necesario reforzar las asociaciones con la sociedad civil y la comunidad de ONG, ya sea para fines de promoción de medidas normativas, movilización social, o creación de capacidad.

25. Por último, es esencial que el diálogo sobre políticas se aborde de manera más sistemática, y se base firmemente en las experiencias operativas del FIDA sobre el terreno. Es necesario fijar los objetivos relativos al diálogo sobre políticas de manera realista, y que se asignen a tal fin recursos humanos y financieros específicos. Los esfuerzos del FIDA relativos al diálogo sobre políticas deberían también armonizarse con iniciativas similares de otros asociados, incluidas las

organizaciones internacionales. Debería articularse un programa claro para el diálogo sobre políticas, con indicadores que permitan seguir los progresos en la ejecución y evaluar los logros correspondientes. Han de aclararse el papel y la responsabilidad del personal del FIDA que trabaja sobre el terreno en cuanto a la promoción de los objetivos del FIDA relativos al diálogo sobre políticas, y éste debería incluirse como un criterio en las evaluaciones de la actuación profesional del personal que se realizan a finales de año, incluido el personal que trabaja sobre el terreno.

26. **Calendario de ejecución:** El pacto estratégico con el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Mundial se habrá elaborado a mediados de 2008. Se elaborarán los indicadores relativos al diálogo sobre políticas y el fortalecimiento de las asociaciones, que se incluirán en el sistema de evaluación de la actuación profesional del personal.

Recomendación 3: Generar el sentido de propiedad, la responsabilización y el aprendizaje a través de la gestión del ciclo de programas

27. El FIDA debería identificar a los asociados apropiados mediante evaluaciones institucionales en la fase más temprana posible del proceso de diseño del proyecto. El asociado de ejecución seleccionado deberá designar al director del proyecto y a un equipo principal que trabajará con la máxima dedicación en el proceso de diseño del proyecto, según el régimen de tiempo acordado. Debería otorgarse a los países asociados una mayor responsabilidad en el diseño del proyecto, y a ese respecto, el FIDA debería explorar las oportunidades de conferir una mayor responsabilidad a los países en la formulación del proyecto, según proceda, mientras que el FIDA debería seguir ocupándose de la evaluación *ex ante* del proyecto.

28. Independientemente de los cambios que se introduzcan en el proceso de diseño del proyecto, los problemas y las enseñanzas que surjan durante la ejecución deberían abordarse de forma periódica y no esperar hasta que se realice la revisión a mitad de período, que a menudo representa un punto de inflexión en la eficacia del proyecto en términos de desarrollo. Una opción para el FIDA y sus asociados de ejecución consistiría en realizar exámenes anuales conjuntos, acordar correcciones sobre la marcha, y preparar el plan de trabajo y presupuesto anual en consecuencia. Deberían dedicarse más atención y más recursos a los sistemas de seguimiento y evaluación a nivel del proyecto no sólo por esa razón, sino también, más concretamente, para mejorar la evaluación del impacto y la presentación de informes y para contribuir de manera más amplia a los objetivos de la división en materia de gestión de los conocimientos.

29. **Calendario de ejecución:** A partir de 2007, el FIDA podría: a) explorar las oportunidades existentes en los países seleccionados para conferir competencias a los gobiernos en la formulación de los proyectos, y b) garantizar que se realicen exámenes anuales de amplio alcance sobre todas las actividades en curso cuya ejecución no haya alcanzado el punto intermedio.

Recomendación 4: Mejorar el impacto gracias una focalización más adecuada y a una mayor sostenibilidad

30. La EVEREST recomienda que el FIDA elabore un enfoque claro y amplio que proporcione orientaciones al Fondo y a sus asociados en cuanto a: a) la selección de las zonas del proyecto dentro de un determinado país; b) la selección de las comunidades beneficiarias dentro de la zona del proyecto; c) la focalización en personas concretas, dentro de la comunidad en cuestión; d) la adecuación de las intervenciones al criterio de focalización, y e) el seguimiento y la presentación de informes con carácter periódico en relación con las cuestiones relativas a la focalización.

31. Es necesario abordar las cuestiones relativas a la sostenibilidad, y en ese contexto cabe considerar una serie de medidas, entre las que figuran las siguientes: i) habría que elaborar una estrategia de retirada para cada proyecto, en una fase temprana del mismo; ii) deberían examinarse las

normas técnicas que se utilizan en la prestación de servicios y el desarrollo de infraestructura, y habría que determinar si los pobres de las zonas rurales pueden poner en marcha y mantener las actividades del proyecto con el capital financiero, social y humano de que disponen; iii) en muchos países, especialmente cuando la ejecución corre a cargo de los departamentos gubernamentales competentes, podría ser importante formar a expertos técnicos para que adopten, respecto de la sostenibilidad, un enfoque más realista, menos exigente desde el punto de vista técnico y más favorable a los pobres, y iv) hay que proceder a un análisis detallado para determinar si los organismos encargados de la ejecución y el mantenimiento tienen la capacidad de llevar a efecto este aspecto de su mandato.

32. **Calendario de ejecución:** Estas recomendaciones se aplicarían de conformidad con la política del FIDA en materia de focalización y surtirán efecto inmediatamente en todas las nuevas estrategias y actividades financiadas por el FIDA en los países.

Recomendación 5: Cuestiones organizativas que hay que considerar para alcanzar los objetivos de la estrategia regional

33. Habida cuenta de la naturaleza multisectorial de la labor del FIDA y de la atención prioritaria a los programas en los países, parece apropiado mantener la actual organización, con arreglo a criterios geográficos, de las funciones principales y del personal de la División de Asia y el Pacífico. La división debería potenciar su estructura transversal y su estructura subregional a nivel organizativo, y también debería explorar la posibilidad de establecer equipos subregionales.

34. En lo que respecta al Programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno, se recomienda aclarar el papel y las funciones que corresponden al personal que trabaja sobre el terreno dentro de la división y su relación con ella, por ejemplo, el marco de responsabilización y gestión de los resultados de la división, e informar de ellos a los principales asociados en los países, incluidos los países con los que el FIDA ha acordado mecanismos de presencia indirecta sobre el terreno. Además, como ya se ha indicado, una mayor delegación de autoridad al personal que trabaja sobre el terreno mejoraría la integración de ese personal en el concepto global del FIDA de los equipos a cargo de países.⁹

35. A medida que vayan evolucionando las funciones del personal del cuadro orgánico y de otras categorías del personal, la necesidad de formación y desarrollo del personal será cada vez más urgente. Los recursos que la Oficina de Recursos Humanos puede destinar a la formación relacionada con los programas son limitados. Será necesario determinar los costos completos de las necesidades de formación del personal de la División de Asia y el Pacífico, y habrá que señalar asignaciones presupuestarias para que el FIDA pueda ponerla en práctica.

36. **Calendario de ejecución:** Estas recomendaciones se pondrán en aplicación en el transcurso de 2007.

⁹ De hecho, prever una “delegación de autoridad a los actores de campo de los donantes” es uno de los principales compromisos comprendidos en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo.

THE COMMENTS OF THE TWO EVEREST SENIOR ADVISORS¹⁰

**International Fund for Agricultural Development
Evaluation of the Regional Strategy for Asia and the Pacific**

This note assesses the quality of the EVEREST report and comments on its findings and recommendations. The evaluation is important and timely given the critical need to improve food security in the Asia and Pacific Region under the aegis of the Millennium Development Goals. Out of 815 million undernourished people in the developing world, 552 million live in the Region¹¹. A soundly based IFAD regional strategy is of vital interest to most countries in the Region since they are fighting a battle against time in reaching a balance between human numbers and country capacities to meet basic human needs.

Quality of the evaluation

Both the accountability and learning dimensions of EVEREST are relevant to the design of a new IFAD strategy for the Asia and Pacific Region. Accordingly, OE's evaluation of the regional strategy for Asia and the Pacific was framed not only to assess IFAD's operational performance but also to identify key lessons of development experience.

EVEREST drew much of its evidence from prior self and independent evaluation products. Inevitably, this imposed constraints on the evaluative process. The involvement of ultimate beneficiaries in monitoring and evaluation is still very limited. Equally, the evaluation had to 'make do' with fragmentary real time information regarding projects under implementation as well as a scarcity of rigorous impact assessments downstream of IFAD interventions.

Nevertheless, the evaluation team managed to gather a mass of relevant evaluative evidence. It benefited from a parallel self assessment undertaken by the Asia and Pacific Region. The analysis was adequately informed by consultations with operational staff and management as well as country officials, partners and beneficiaries. These interactions were enriched by field visits in four countries (China, India, Pakistan and the Philippines). The overarching recommendations are aligned with the findings and they are properly buttressed by project level and country level evaluative data.

All in all, the final report is well documented and of good quality. It compares favourably with that of similar corporate evaluations produced by the United Nations and international financial institutions. Indeed, it breaks new ground by combining an assessment of IFAD's development record with an extensive review of relevant business processes and practices.

Towards a new regional strategy

While IFAD is widely perceived as a project based institution, the basic unit of account for IFAD operations is the country. At the country level, the capacity and responsiveness of institutions, the policy environment and the need for external assistance are highly diverse¹². Thus, blueprint approaches to strategy based on regional considerations are inappropriate. Nevertheless, regional location matters given the rapid regional integration of neighbouring economies through trade, investment, migration and other exchanges.

It goes without saying that the Regional strategy should be conceived as a management tool. To this end, it should be "evaluable" and it should be generated through a participatory process involving

¹⁰ Prof M.S. Swaminathan and Dr Robert Picciotto

¹¹ Despite dramatic poverty reduction in East Asia, the Region contains 12 countries where over 30 percent of children under five are underweight (Nepal, Afghanistan, Bangladesh, Cambodia, Timor Leste, India, Laos, Myanmar, Pakistan, Vietnam, Philippines and Maldives). This is half of the countries on the list.

¹² The incidence of absolute income poverty varies considerably across sub-regions. Eastern Asia (16.6% in 2001); Southern Asia (29.9%); Southeast Asia and Oceania (10.2%)

APPENDIX I

regional actors. This would make the accountability framework of the regional strategy explicit and transparent. The best approach would be to select sharp and generic regional goals focused on accountability for results at Division level. These would be combined with specific country strategies for achieving the goals.

The evaluation proposes a reconfiguration of the IFAD's country organization aimed at respecting sub-regional differences. This would facilitate interaction with partners. The need for convergence and synergy among bilateral and multilateral donors cannot be over-emphasised. It is only by mobilizing the power of partnership that the rural development challenge can be tackled. This has to be a major focus of the next phase.

Thematic priorities

The poor are poor because of lack of access to assets like land, livestock, fish pond or technical education. Therefore, asset building is the major challenge in the area of poverty eradication. IFAD has been a pioneer in promoting Self Help Groups (SHGs) for undertaking microenterprises. IFAD should keep up its flagship role in this field by helping to convert microfinance into livelihood-finance. This will imply the provision of credit linked to appropriate backward linkages such as technology and forward linkages such as market.

Credit is a key input for helping the poor to undertake income generating activities. IFAD should initiate projects designed to achieve "Financial Inclusion" in distress hotspots in order to ensure that the credit system reaches the "unreached". The Sustainable Self Help Group Movement coupled with steps for Financial Inclusion would make a substantial and measurable impact on reducing poverty and hunger.

Policy dialogue and partnerships

If IFAD's performance is to be judged by results at country and regional levels, its operations should be designed to promote innovation, enhance societal learning and facilitate up-scaling. In turn this implies that IFAD should design its country programs to improve the policy environment, strengthen institutions and favour mainstreaming of suitably tested development models by governments and other major development assistance agencies. Hence, excellence in conducting policy dialogues and the forging of partnerships is central to IFAD's development effectiveness.

Close liaison with ADB and the World Bank is critical but it would also be useful to consult with SAARC and ASEAN Secretariats, especially when addressing issues relevant to the delivery of regional public goods. The shift towards a results-based country strategy process proposed in the management Action Plan should go some way towards addressing many of the issues highlighted by EVEREST since the new operating model is intended to strengthen partnerships, revise the COSOP guidelines and upgrade quality at entry and supervision standards.

EVEREST concludes that operational structures and business processes will have to be changed if IFAD is to be turned into a partnership and policy oriented organization. To improve the policy impact, intellectual leadership, knowledge management and field presence will have to be enhanced. To improve outreach and implementation, creative partnerships with the private and voluntary sectors are imperative and these will require appropriate field presence and skills. Finally, to enhance coherence and facilitate up-scaling, strategic compacts with the World Bank and the Asian Development Bank are proposed as well as closer partnerships with Rome based UN agencies (especially FAO) and major bilateral donors.

Eventually, joint rural development assistance strategies should be crafted to facilitate implementation of the Paris declaration on aid harmonization, alignment and coordination. Joint strategies embedded in Poverty Reduction Strategy processes would ensure that partnership is defined in terms of shared

APPENDIX I

objectives, distinct accountabilities and reciprocal obligations. They would be supportive of country ownership and aid coordination

Program cycle management

The evaluation stresses the critical importance of program cycle management. In this context, it endorses the portfolio review process, COSOP peer reviews and mid-term reviews but notes that the lending pressure associated with country allocation targets leads IFAD to seek control over project generation. The resulting supply driven approach conflicts with the imperative of country ownership and encourages the use of formulaic solutions to complex development problems.

A better approach would be to increase IFAD's reliance on domestic capacities for project identification and preparation processes generated in the context of the PRSP. In turn, this would require a different kind of field presence and the nurturing of outreach and facilitation skills among IFAD staff. It would also imply an imaginative approach to the use of grants towards the enhancement of project design capacities in borrowing member countries. Equally, evaluation capacity development should receive greater attention under OE leadership since EVEREST finds that the feedback loop connecting the design of new operations with the findings of evaluation is weak.

Prof M.S. Swaminathan

Dr Robert Picciotto

Rome, July 2006

APPENDIX II

Table 1: Partnership with the ADB

Approval period	IFAD in Asia & the Pacific		ADB as co-financier & Co-operating Institution				
	Financing amount (USD mil)	No. of projects	Co-financed amount (mil USD)	% against IFAD financing	No. of projects co-financed	% against IFAD projects	No. of projects supervised
1978-1995	1468.7	111	344.1	23.4	19	17.1	30
1996-2001	724.1	42	200.3	27.7	4	9.5	4
2002-2005	526.1	26	0	0.0	0	0.0	0
Total	2718.9	179	544.4	20.0	23	12.8	34

Source: IFAD PPMS data, April 2006

Table 2: Partnership with the World Bank

Approval period	IFAD in Asia & the Pacific		WB as co-financier & CI				
	Financing amount (USD mil)	No. of projects	Co-financed amount (mil USD)	% against IFAD financing	No. of projects co-financed	% against IFAD projects	No. of projects supervised
1978-1995	1468.7	111	745.2	50.7	17	15.3	31
1996-2001	724.1	42	60.7	8.4	3	7.1	3
2002-2005	526.1	26	0.0	0.0	0	0.0	2
Total	2718.9	179	805.9	29.6	20	11.2	36

Source: IFAD PPMS data, April 2006

APPENDIX III

Table 1: Project Performance Ratings

	Percentage of Projects Rated:					
	High or Substantial		High	Substantial	Modest	Negligible
Performance Criteria ¹³	ARRI 2002-2004	EVEREST	EVEREST Only			
Relevance	90%	100%	62%	38%	0%	0%
Effectiveness	66%	92%	8%	85%	8%	0%
Efficiency	52%	62%	8%	54%	38%	0%

Table 2: Project Impact Ratings

	Percentage of Projects Rated:					
	High or Substantial		High	Substantial	Modest	Negligible
Impact Domains	ARRI 2002-2004	EVEREST	EVEREST Only			
Targeting the rural poor ¹⁴		57%	14%	43%	43%	0%
Physical and financial assets	55%	77%	15%	62%	15%	8%
Human assets, including HIV/AIDS	55%	77%	23%	54%	15%	8%
Social capital, empowerment of poor	55%	62%	15%	46%	23%	15%
Food security	62%	69%	8%	62%	23%	8%
Environment/communal resource base	43%	20%	10%	10%	60%	20%
Institutions	41%	50%	0%	50%	21%	29%
Gender equality and mainstreaming	52%	83%	33%	50%	8%	8%
Innovation, replication and scaling up	52%	79%	29%	50%	14%	7%
Sustainability	41%	57%	0%	57%	36%	7%

¹³ A definition of these evaluation criteria can be found in Chapter III of the ARRI.

¹⁴ It is to be noted that the ARRI did not have a rating on targeting issues.