

Signatura: EB 2011/102/R.8/Add.1
Tema: 5 d)
Fecha: 10 mayo 2011
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

Respuesta de la dirección a la evaluación a nivel institucional sobre la Estrategia del FIDA para el desarrollo del sector privado y la asociación con él

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Cuestiones técnicas:

Kevin Cleaver
Vicepresidente Adjunto
Tel.: (+39) 06 5459 2419
e-mail: k.cleaver@ifad.org

Mylene Kherallah
Especialista en Desarrollo del Sector Privado
Tel.: (+39) 06 5459 2569
e-mail: m.kherallah@ifad.org

Shyam Khadka
Gerente Superior de la Cartera
Tel.: (+39) 06 5459 2388
e-mail: s.khadka@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra
Oficial encargada de los
Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
e-mail: gb_office@ifad.org

Junta Ejecutiva — 102º período de sesiones
Roma, 10 a 12 de mayo de 2011

Para **examen**

Índice

I.	Introducción	1
II.	Evaluación general de las conclusiones	1
III.	El rumbo a seguir	2

Respuesta de la dirección a la evaluación a nivel institucional sobre la Estrategia del FIDA para el desarrollo del sector privado y la asociación con él

I. Introducción

1. La dirección del FIDA acoge con satisfacción la Evaluación a nivel institucional sobre la Estrategia del FIDA para el desarrollo del sector privado y la asociación con él (EB 2011/102/R.8), realizada por la Oficina de Evaluación del FIDA (IOE) con arreglo a la decisión adoptada por la Junta Ejecutiva cuando aprobó la estrategia. La dirección agradece el esfuerzo que ha supuesto para la IOE la ampliación del alcance de la presente evaluación a nivel institucional para incluir en ella los resultados de la cartera de proyectos de inversión del FIDA y los instrumentos que utilizan otras organizaciones de desarrollo y las experiencias que estas han adquirido.
2. El FIDA está de acuerdo con la sugerencia general de la IOE en el sentido de que es el momento adecuado para considerar una nueva estrategia para recabar la participación del sector privado en la reducción de la pobreza. También considera válida la sugerencia de que cuando sea apropiado se utilicen las recomendaciones formuladas en la evaluación a nivel institucional y la información contenida en ella como aportaciones a la formulación de una nueva estrategia. Por consiguiente, esas aportaciones se utilizarán al formular la nueva estrategia, que se prevé presentar a la consideración de la Junta Ejecutiva en diciembre de 2011.
3. En vista de ello, el presente documento contiene un resumen de las opiniones de la dirección del FIDA sobre las conclusiones y recomendaciones de la evaluación a nivel institucional y una indicación de cómo incorporará las recomendaciones concretas en la formulación de la política propuesta.

II. Evaluación general de las conclusiones

4. La dirección del FIDA está de acuerdo en general con las conclusiones de la evaluación a nivel institucional, y en particular con los resultados expuestos en el informe que figuran a continuación:
 - a) en los proyectos diseñados en los últimos años se han venido destinando más recursos al desarrollo del sector privado que en los proyectos más antiguos, particularmente por lo que se refiere a prestar más atención a las microempresas y pequeñas empresas rurales, las cadenas de valor de los productos básicos, las vinculaciones con los mercados y la mejora de la productividad agrícola;
 - b) el FIDA ha cumplido o superado los indicadores básicos de los resultados seleccionados relativos a las operaciones de inversión definidas en el marco de resultados de la estrategia;
 - c) las metas fijadas en el marco de resultados de la estrategia en materia de movilización de recursos del sector privado para proyectos financiados por el FIDA se han superado; el establecimiento del fondo de financiación para remesas fue una iniciativa importante para estrechar la asociación con el sector privado al garantizar que la transferencia de recursos a las zonas rurales se realizara de forma más eficaz y oportuna, y
 - d) en aproximadamente la mitad de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) de nueva generación, cuando se trata la cuestión del diálogo sobre políticas se presta atención a establecer ese diálogo sobre el sector privado y también a consultar debidamente a entidades del sector privado en el proceso de preparación de las estrategias en los países correspondientes.

5. La dirección del FIDA se complace especialmente al observar que los resultados de los proyectos aprobados tras la adopción en 2005 de la Estrategia del FIDA para el desarrollo del sector privado y la asociación con él registran un desempeño general superior al de proyectos similares aprobados antes de 2005, ya que como se observa en la evaluación de nivel institucional, el objetivo final de los proyectos apoyados por el FIDA es promover la participación del sector privado como medio de lograr mejores resultados en materia de reducción de la pobreza rural sobre el terreno, y no el de apoyar el desarrollo y la participación del sector privado como objetivo por sí mismo.
6. No obstante, la dirección del FIDA también reconoce la necesidad de profundizar la relación con el sector privado para atender mejor a su grupo-objetivo principal, que es la población rural pobre. En este sentido, también está de acuerdo con las conclusiones de la evaluación a nivel institucional que figuran a continuación y que ayudarán a trazar el curso de acción para el futuro por lo que se refiere a la gestión de la cartera del FIDA:
 - a) La labor del FIDA para promover un entorno institucional y de políticas favorable a la participación del sector privado a nivel de los países puede mejorar.
 - b) Los proyectos financiados por el FIDA podrían haber prestado más atención a la función del sector privado en las actividades de investigación y extensión. Podría haberse hecho más en cuanto a analizar los posibles riesgos asociados con el enfoque basado en las cadenas de valor. La tecnología de la información y las comunicaciones podría haberse utilizado más para promover el acceso a los mercados.
 - c) Los resultados de los proyectos financiados en el marco del Fondo de financiación para remesas todavía no se han incorporado adecuadamente en las operaciones de inversión del FIDA.
 - d) Los ejemplos concretos de asociaciones encaminadas a obtener inversiones de fundaciones privadas u organizaciones filantrópicas son poco numerosos.
 - e) El FIDA todavía no cuenta con asociaciones sobre conocimientos específicos que le permitan aprovechar los conocimientos técnicos especializados del sector privado.
7. En general, la dirección está de acuerdo con la conclusión de que el FIDA todavía no ha aprovechado algunos de los distintos instrumentos útiles para el desarrollo del sector privado. No obstante, cuando se obtuvo la aprobación de la Junta para la nueva Política del FIDA relativa a la financiación mediante donaciones (2009), la dirección defendió con éxito la idea de que el FIDA suministrase financiación directa al sector privado. Además, está de acuerdo con la conclusión de la evaluación a nivel institucional en el sentido de que hay argumentos favorables para considerar una ampliación de la política de donaciones con el fin de asegurar una participación más amplia del sector privado.
8. Por lo que se refiere al diálogo sobre políticas a nivel mundial, si bien la dirección del FIDA considera que la creación de un entorno comercial favorable a nivel internacional y regional sería un factor importante para recabar la participación del sector privado en la reducción de la pobreza rural, también reconoce la considerable limitación de los recursos del FIDA para participar en ese diálogo, tanto por lo que se refiere a los conocimientos especializados como al poder para negociar un régimen comercial más beneficioso para la población rural pobre.

III. El rumbo a seguir

9. En cumplimiento de la recomendación de la evaluación a nivel institucional, y como ya se ha expuesto, la dirección del FIDA formulará una estrategia para recabar la participación del sector privado en la reducción de la pobreza, que presentará a la

consideración de la Junta Ejecutiva en diciembre de 2011. Las recomendaciones contenidas en la evaluación a nivel institucional para la formulación de una estrategia de ese tipo (párrafo 269) son realmente valiosas.

10. La dirección, al formular la nueva estrategia, se ajustará a la recomendación de la evaluación a nivel institucional y utilizará un proceso consultivo para obtener opiniones y reacciones sobre la cuestión de interesados internos y externos. De hecho, con la finalidad de dar forma a la nueva estrategia ya ha creado el grupo de consulta sobre políticas, que está formado por 18 miembros del personal del FIDA de 11 divisiones distintas. Esta composición permitirá recabar las distintas perspectivas regionales y temáticas y lograr el grado de identificación necesario a nivel interno para ejecutar con éxito la nueva estrategia una vez haya sido aprobada. También se han iniciado las consultas, que continuarán durante todo el proceso de preparación, con otras instituciones financieras internacionales (IFI) (como el Banco Africano de Desarrollo [BAfD], la Corporación Financiera Internacional [IFC] o el Banco Mundial), organizaciones de las Naciones Unidas (como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas o el Programa Mundial de Alimentos), organizaciones bilaterales (como la Agencia Francesa de Desarrollo [AFD], el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, KfW Entwicklungsbank/Deutsche Investitions-und Entwicklungsgesellschaft o la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), organizaciones de agricultores, organizaciones no gubernamentales (ONG) y de la sociedad civil (como ACDI-VOCA, Oxfam o Technoserve) y empresas del sector privado (como ALTIMA Partners, Coca-Cola, Société Générale, Unilever y otras que todavía no se han concretado).
11. Por lo que se refiere al contenido de la estrategia revisada, se incluirán los elementos indicados en los párrafos que figuran a continuación.
12. **Una definición de sector privado más clara y mejor centrada.** En el sector privado participan entidades de muchos tipos: desde los agricultores y comerciantes en pequeña escala hasta las grandes empresas internacionales. El FIDA siempre ha colaborado con el segmento del sector privado que reúne a las entidades de menor volumen, como pequeños agricultores, pequeñas y medianas empresas, comerciantes en pequeña escala e instituciones de microfinanciación, y ha creado diversas estrategias y políticas pertinentes, como son sus políticas de focalización, de actuación en relación con los pueblos indígenas, en materia de empresas rurales y en materia de financiación rural. Pero en esta ocasión la nueva estrategia se centrar  en cómo prev e el FIDA recabar la participación del "sector de las empresas comerciales", que se define como el formado por grandes o medianas empresas de nivel nacional, regional o internacional que operan con arreglo a criterios de rentabilidad. Sin embargo, el FIDA, al establecer relaciones con el sector de las empresas comerciales debe tener presentes su mandato, la población-objetivo de sus actividades y su orientación estratégica. El FIDA colaborar  con esas empresas a fin de crear mercados para sus grupos-objetivo, mejorar el acceso de esos grupos a la tecnología y los conocimientos, estimular las economías rurales en general e incrementar las oportunidades de empleo para la población-objetivo.
13. **El fortalecimiento de los instrumentos existentes para apoyar el desarrollo del sector privado.** En algunos proyectos recientes financiados por el FIDA, y siempre que los gobiernos han estado de acuerdo con ello, ya se está ampliando el ámbito de utilización de los préstamos y donaciones soberanos actuales para establecer fondos de capital que invierten en empresas medianas del sector de los agronegocios. Estas experiencias pueden documentarse, y si se demuestra que dan buenos resultados, pueden repetirse en el marco de otros proyectos o países. También se est n estableciendo otras formas de asociación entre los sectores público y privado entre proyectos financiados por el FIDA y empresas privadas,

especialmente en las esferas del desarrollo de las cadenas de valor y de la financiación rural. Por ejemplo, durante la fase de diseño del nuevo programa para el Yemen, el FIDA y el Gobierno copatrocinaron una mesa redonda que se celebró en Sana y en la que participaron funcionarios gubernamentales y directores ejecutivos del sector privado. Durante este proceso se pusieron de manifiesto las distintas barreras a que se enfrenta el sector privado y se presionó al Gobierno para que se ocupara de las cuestiones planteadas. El proceso también ofreció al sector privado la oportunidad de comprender mejor el valor de mantener la participación del Gobierno. Se espera que en los próximos años se establezcan cada vez más asociaciones de este tipo entre los sectores público y privado. Además, con arreglo a la nueva política de donaciones, estas pueden utilizarse para otorgar recursos de donaciones a empresas del sector privado o a fondos fiduciarios de diversos donantes que inviertan en empresas del sector privado (como el Fondo de Incentivos Empresariales para África), si ello se ajusta a las metas y objetivos de política del FIDA. Como resultado de ello, se prevé que en la cartera de donaciones en tramitación cada vez figuren más empresas del sector privado y fondos fiduciarios como receptores de las donaciones, de modo que se ampliará la utilización de este tipo de instrumento para apoyar al sector de las empresas privadas que ayudan al grupo-objetivo del FIDA.

14. Por lo que se refiere a utilizar los **COSOP como plataforma para recabar de forma más sistemática la participación del sector privado**, el objetivo será lograr que todos los nuevos COSOP se ajusten a este mayor grado de participación del sector privado a distintos niveles (en materia de inversiones, gestión de los conocimientos y diálogo sobre políticas). El proceso de consulta de los COSOP debería abarcar el sector privado. Actualmente el FIDA está llevando a cabo un examen de todos sus COSOP con el fin de determinar, entre otras cosas, cual es el nivel de adecuación de la plataforma actual de los COSOP para recabar la participación del sector privado local. Este examen se utilizará para reforzar el nuevo conjunto de COSOP por lo que se refiere a las asociaciones con el sector de las empresas privadas en cuestiones financieras o de conocimientos, y al diálogo sobre políticas en apoyo del desarrollo del sector privado en las zonas rurales.
15. También se procurará más activamente establecer **asociaciones** con otras instituciones, ONG y empresas del sector privado que puedan complementar la labor del FIDA en sus relaciones con el sector privado. Se buscará establecer asociaciones de este tipo no sólo para obtener fuentes de financiación adicional, sino también para cuestiones relativas a los conocimientos y al diálogo sobre políticas. El FIDA ya ha iniciado conversaciones con la IFC sobre su asociación con esa entidad y actualmente está estudiando con ella medidas concretas para poner en marcha su asociación tanto a nivel institucional como de los países. El FIDA también se está asociando con la AFD, el BAfD y otros bancos africanos en el marco del Fondo Africano para la Agricultura. Se podrán extraer muchas enseñanzas a medida que estas asociaciones vayan avanzando y se establecerán otras cuando se presenten oportunidades para ello. El FIDA también está colaborando con ONG como Oxfam y Technoserve para aprovechar sus servicios de asistencia técnica y sus conocimientos sobre el sector empresarial agrícola. Estudiará asimismo el establecimiento de asociaciones institucionales con otras empresas internacionales interesadas en mejorar sus cadenas de suministro con la participación de pequeños agricultores.
16. Por lo que se refiere a la recomendación de crear un **mecanismo independiente de financiación para el desarrollo del sector privado**, la dirección del FIDA está a favor de que se establezca un mecanismo de ese tipo. La dirección ya lo había propuesto en 2008, durante la Consulta sobre la Octava Reposición de los Recursos del FIDA (véase el documento REPL.VIII/4/R.6. La respuesta del FIDA ante la nueva función del sector privado). La dirección del FIDA reconoce que en la situación actual, en la que el FIDA sólo puede relacionarse con el sector privado de

forma indirecta, a nivel de los países y cuando los gobiernos están dispuestos a utilizar sus recursos procedentes de préstamos y donaciones para ese fin, limita la capacidad del Fondo para relacionarse de forma directa con el sector empresarial privado de los países en que ese tipo de relaciones están promovidas en su totalidad por los gobiernos. El sector privado es el motor de crecimiento de la mayor parte de economías, y es la principal fuente de empleo, mercados, conocimientos, inversiones, innovación y tecnología. El mecanismo propuesto facilitaría el trato directo con empresas del sector privado, de modo que el FIDA podría establecer relaciones productivas con el sector privado de todos los países donde opera.

17. Actualmente la mayor parte de IFI ya han establecido una sección o un departamento de operaciones dedicados al sector privado, cuyo volumen y valor han ido aumentando con el tiempo. Entre esas instituciones figuran la AFD (a través de la Sociedad de Promoción y Participación para la Cooperación Económica [PROPARCO]), el BAfD, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Islámico de Desarrollo, el Banco Mundial (a través de la IFC) y otras muchas. No obstante, buena parte de estas IFI se han centrado en los sectores financiero, de la energía y de las infraestructuras y han dedicado una atención mucho menor a invertir en el sector de los agronegocios (y generalmente lo han hecho en grandes empresas). Además, la sostenibilidad de sus inversiones no es siempre evidente cuando se tiene en cuenta el perfil de riesgo a largo plazo de esas inversiones. Puesto que entre los objetivos básicos del FIDA figuran los de mejorar la productividad de los pequeños agricultores, lograr que los mercados sean favorables a los pobres y generar empleo rural, un mecanismo que permitiera al FIDA prestar apoyo directo a empresas privadas que puedan ofrecer mercados (tanto de insumos como de productos), servicios, tecnología o empleo a los grupos-objetivo del FIDA sería un complemento excelente para sus instrumentos de préstamos soberanos.
18. En los países en desarrollo, las empresas privadas de tamaño mediano que trabajan en el sector de la agricultura suelen carecer de acceso a la financiación, la tecnología y los servicios de desarrollo empresarial necesarios para su crecimiento y/o para ampliar su alcance con el fin de llegar a los pequeños productores rurales. Estas empresas son "demasiado arriesgadas" en opinión de las instituciones financieras comerciales y suelen ser el "segmento central olvidado" que no es atendido ni por las instituciones microfinancieras ni por los bancos comerciales. Así pues, se trata de un segmento que el FIDA podría atender suministrando financiación, asistencia técnica y servicios de desarrollo empresarial a este tipo de empresas privadas de tamaño mediano que son el vínculo fundamental de los grupos-objetivo del FIDA a lo largo y ancho de la cadena de valor. El FIDA, al apoyar a estas organizaciones del sector privado de tamaño mediano, podría colaborar también con intermediarios del país para intensificar los efectos de su asistencia para favorecer a un mayor número de beneficiarios de forma eficaz en función de los costos.
19. Un mecanismo de este tipo podría financiarse independientemente de los recursos básicos del FIDA, utilizando para ello fondos suplementarios o contribuciones voluntarias de los Estados Miembros, fundaciones y organizaciones filantrópicas y empresas del sector privado (con arreglo a un procedimiento riguroso de diligencia debida). La dirección del FIDA, si la Junta Ejecutiva la exhortara a emprender actividades complementarias respecto de la recomendación: i) realizaría un estudio sobre la viabilidad de un mecanismo de ese tipo; ii) analizaría los documentos constitutivos del FIDA y las disposiciones jurídicas pertinentes y, sobre la base de este análisis, recomendaría la forma institucional adecuada para ese mecanismo (una institución subsidiaria del FIDA, un fondo reservado en el marco de la estructura organizativa del FIDA, un acuerdo de asociación, etc.), y iii) estudiaría los tipos de servicios e instrumentos no soberanos que un mecanismo de este tipo

podría ofrecer por lo que se refiere a la idoneidad para las empresas-objetivo y al nivel de riesgo que el FIDA está dispuesto a asumir. Entre esos instrumentos podrían figurar los fondos de capital, el capital de riesgo, la financiación de la deuda, las garantías y la asistencia técnica, entre otros. Antes de que fuera posible establecer un mecanismo de ese tipo sería necesario realizar muchos estudios y consultas (como análisis de las fuentes de financiación, de las reservas para riesgos y las condiciones para ese tipo de financiación). Es importante señalar que la base jurídica que se elija para esos fondos tendrá efectos en el tipo de instrumentos que el FIDA podrá utilizar para alcanzar su objetivo de establecer asociaciones con el sector privado para reducir la pobreza rural.

20. El establecimiento de un mecanismo de ese tipo requerirá, como se señala en la evaluación a nivel institucional, un examen de la estructura de organización del FIDA y de los recursos humanos necesarios para administrar adecuadamente dicho mecanismo. También supondrá instaurar un nuevo conjunto de documentos jurídicos, procedimientos financieros, procesos de diligencia debida y marcos de supervisión y de seguimiento y evaluación cuyo proceso de rendición de cuentas sería independiente del de las operaciones básicas del FIDA y estaría sujeto a la autoridad del personal directivo superior y la Junta Ejecutiva. El examen se emprendería cuando la Junta Ejecutiva del FIDA estuviera de acuerdo **en principio** con el establecimiento de ese mecanismo. Cuando haya que decidir la cantidad real de recursos que habría que invertir, la dirección tendrá en consideración los factores siguientes:
 - a) las exigencias contrapuestas de recursos humanos y financieros para distintas esferas temáticas como la microfinanciación, las cuestiones de género, los pueblos indígenas, que en muchos casos están recomendadas por la IOE, y los méritos de cada una de esas esferas respecto de las demás, y
 - b) la evolución de los distintos instrumentos que apoyan el desarrollo del sector privado, en particular la del mecanismo de financiación, y los costos y beneficios relativos.
21. El ritmo que siga la evolución en el marco del FIDA de los nuevos instrumentos como el mecanismo de financiación propuesto determinará el nivel de recursos que se asignen a mejorar la asociación del FIDA con el sector privado para reducir la pobreza rural. No obstante, el compromiso de la dirección con el fortalecimiento de su labor con el sector privado se pone de manifiesto en la creación de puestos para funcionarios que se ocuparán de su labor en evolución con el sector privado. Los funcionarios que ocupen esos puestos actuarán como coordinadores en el suministro de servicios vitales de asesoramiento técnico y de examen de mejora de la calidad para aumentar la pertinencia y ampliar la función de los contactos del Fondo con el sector privado para atender al grupo-objetivo del FIDA. Estos funcionarios coordinadores también se beneficiarán de la reorganización de la Dependencia de Movilización de Recursos y Asociaciones que se está estudiando actualmente con el fin de intensificar la atención que presta al sector privado y a las fundaciones sin fines de lucro.
22. Asimismo, se necesitarían recursos adicionales para **reforzar la capacidad del personal del FIDA** para relacionarse con el sector de las empresas privadas, especialmente la de los gerentes de programas en los países y los oficiales de programas en los países. Esto será especialmente pertinente en esferas como el análisis y ejecución de las cadenas de valor, las diversas formas de asociación entre el sector público y el privado (incluidas las asociaciones basadas en los conocimientos), los distintos instrumentos que pueden utilizarse para recabar la participación del sector privado a través de donaciones y préstamos soberanos y el diálogo sobre políticas para el desarrollo del sector privado (por ejemplo, utilizando para ello el Índice de facilidad para hacer negocios y otros índices específicos para

la agricultura que actualmente está elaborando la IFC). Los programas de capacitación también pueden adaptarse a las necesidades específicas del personal, teniendo en cuenta el contexto del país en que se trabaje.