

Signatura: EB 2011/102/R.8/Rev.1  
Tema: 5 c)  
Fecha: 10 junio 2011  
Distribución: Pública  
Original: Inglés

S



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

## **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:

**Luciano Lavizzari**

Director de la Oficina de Evaluación

Tel.: (+39) 06 5459 2274

Correo electrónico: [l.lavizzari@ifad.org](mailto:l.lavizzari@ifad.org)

Envío de documentación:

**Deirdre McGrenra**

Oficial encargada de los Órganos

Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: [gb\\_office@ifad.org](mailto:gb_office@ifad.org)

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

---

**Para examen**

## **Anotación**

Este documento contiene el informe completo relativo a la Evaluación a nivel institucional sobre la Estrategia del FIDA para el desarrollo del sector privado y la asociación con él. La respuesta de la dirección del FIDA se presentará oralmente durante el período de sesiones.



**Documento del  
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola**

**Evaluación a nivel institucional sobre la  
Estrategia del FIDA para el desarrollo del sector privado y la asociación con él**

**12 de abril de 2011**

# Evaluación a nivel institucional sobre la Estrategia del FIDA para el desarrollo del sector privado y la asociación con él

## Índice

<b>Abreviaturas y siglas</b>	<b>v</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>vi</b>
<b>Resumen</b>	<b>vii</b>
<b>I. Evolución del apoyo del FIDA para el desarrollo del sector privado</b>	<b>1</b>
A. Definición de sector privado	1
B. Evolución del contexto de la reducción de la pobreza rural y la función del sector privado	2
C. Heterogeneidad del sector privado	5
D. Evolución del enfoque de desarrollo del FIDA	6
E. Estrategia para el desarrollo del sector privado y la asociación con él	9
F. Participación del sector privado durante el período de la Octava Reposición del FIDA	12
G. Estrategia, instrumentos y estructura organizativa de otras organizaciones de desarrollo	14
<b>II. Objetivos, metodología y proceso de evaluación</b>	<b>22</b>
A. Antecedentes	22
B. Objetivos	23
C. Metodología y proceso	23
D. Marco de los estudios de caso por países	26
<b>III. Pertinencia de la Estrategia del FIDA para el desarrollo del sector privado y la asociación con él</b>	<b>29</b>
A. Evaluación de la pertinencia	29
B. Pertinencia de la meta y los objetivos	29
C. Pertinencia del diseño	32
D. Evaluación general	34
<b>IV. Aplicación de la estrategia</b>	<b>35</b>
A. Objetivos y enfoque	35
B. Diálogo sobre políticas	36
C. Operaciones de inversión	39
D. Asociaciones	46
E. Requisitos de aplicación	51
<b>V. Resultados y buenas prácticas derivadas de las operaciones respaldadas por el FIDA</b>	<b>54</b>
A. Objetivos y enfoque	54
B. Evaluación de los resultados	54
C. Buenas prácticas derivadas de las operaciones respaldadas por el FIDA	57
D. Conclusiones sobre la eficacia de la actuación del FIDA en relación con el sector privado	65
<b>VI. Aplicación de la estrategia: examen de los ajustes a los principales procesos operativos institucionales</b>	<b>70</b>
A. Órganos rectores	71
B. Personal directivo y liderazgo del FIDA	72
C. Gestión de los recursos humanos y estructura organizativa	73

D. Intercambio de conocimientos y donaciones	74
E. Procesos e instrumentos internos	76
<b>VII. Aprendizaje de la experiencia de otras organizaciones</b>	<b>86</b>
A. Antecedentes	86
B. Principales conclusiones de alcance general	86
<b>VIII. Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>89</b>
A. Conclusiones	89
B. Recomendaciones	97

## APÉNDICES

1. <b>Definition of Evaluation Criteria Used by IFAD Office of Evaluation</b> (Definición de los criterios de evaluación utilizados por la Oficina de Evaluación del FIDA)	1
2. <b>IFAD's Engagement with the Private Sector in Rural Poverty Reduction</b> (Documento conceptual y marco de evaluación de la estrategia para el sector privado)	3
3. <b>List of Policies and Strategies Reviewed by the Evaluation</b> (Lista de las políticas y estrategias examinados en el ámbito de la evaluación)	21
4. <b>Evaluation Bibliography</b> (Referencias bibliográficas de la evaluación)	27
5. <b>Private Sector Strategy Results Framework</b> (Marco de resultados de la estrategia para el sector privado)	28
6. <b>A Review of the Recent Experience of Selected Comparator Organizations in Supporting PSD</b> (Examen de la experiencia reciente de las organizaciones seleccionadas a fines de comparación en el apoyo prestado al desarrollo del sector privado)	30
7. <b>Joint Report by the Evaluation's two Senior Independent Advisors</b> (Informe conjunto de los dos asesores superiores independientes de la evaluación)	39
8. <b>Excerpts from the Report of the Chairperson of the Evaluation Committee to the Executive Board on the Discussion on the Private Sector Evaluation</b> (Fragmentos del debate sobre la evaluación del sector privado extraídos del Informe del Presidente del Comité de Evaluación a la Junta Ejecutiva)	42

## CUADROS

1. Modelo dinámico de los enfoques de desarrollo rural integrado y de desarrollo del sector privado aplicados por el FIDA	41
2. Tratamiento del desarrollo del sector privado en las operaciones de inversión del FIDA: comparación entre los proyectos diseñados en 2004 y en 2009	43
3. Logros en relación con los indicadores básicos de los resultados seleccionados en el marco de resultados	44
4. Medidas previstas y adoptadas respecto de la aplicación de la estrategia para el sector privado	54
5. Comparación de los resultados de los proyectos aprobados antes y después de la estrategia para el sector privado	58
6. Resultados seleccionados a nivel de proyectos relacionados con el desarrollo del sector privado	59
7. Seguimiento del marco de resultados de la estrategia para el sector privado utilizando el RIMS	80

## GRÁFICOS

1. Cadena tradicional de suministro agrícola en los países de bajos ingresos	4
2. Tendencias actuales en la cadena de suministro agrícola	5
3. Cadena de valor agrícola	6
4. Principales componentes y promotores de la participación del sector privado en las operaciones del FIDA	28

## RECUADROS

1. Siete proyectos emblemáticos aprobados en 2009	47
2. Dilema de la financiación rural del FIDA	65
3. Relaciones de asociación a nivel regional	67

**Los anexos están disponibles previa solicitud a la Oficina de Evaluación del FIDA ([evaluation@ifad.org](mailto:evaluation@ifad.org)).**

### Estudios de caso por países

1. Albania
2. Ghana
3. Guatemala
4. Pakistán
5. Perú
6. Sri Lanka
7. Uganda

## Abreviaturas y siglas

AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
AECF	Fondo de Incentivos Empresariales para África
AGRA	Alianza para una Revolución Verde en África
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BasD	Banco Asiático de Desarrollo
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
FNUDC	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
IFC	Corporación Financiera Internacional
IFI	institución financiera internacional
IOE	Oficina de Evaluación del FIDA
MIGA	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMD	Departamento de Administración de Programas
RIDE	Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo
RIMS	sistema de gestión de los resultados y el impacto
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

## Agradecimientos

Esta evaluación a nivel institucional ha sido preparada por Ashwani Muthoo, Director Adjunto de la Oficina de Evaluación del FIDA (IOE), con el apoyo de las siguientes personas: Basil Kavalsky, Economista (líder del equipo de consultores); Inder Sud, Especialista en Desarrollo del Sector Privado (consultor); Marc de Sousa, Economista Regional (consultor); Maryam Tanwir, Economista (consultora); Oanh Nguyen, Analista de Investigación en Evaluación; Jicheng Zhang, Analista de Investigación en Evaluación; Katrin Aidnell, Oficial de Evaluación Adjunto, y Kendra White, Asistente del Director Adjunto de la IOE.

Los homólogos internos de la IOE encargados de este examen (Luciano Lavizzari, Anne-Marie Lambert, Fabrizio Felloni, Andrew Brubaker, Miguel Torralba y Cecile Berthaud) proporcionaron orientaciones y comentarios sobre el documento conceptual y el proyecto de informe.

La evaluación se benefició de las valiosas contribuciones de los dos asesores superiores independientes:

Namanga Ngongi, Presidente de la Alianza para una Revolución Verde en África; y Robert Picciotto, ex Director General del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial, y actualmente profesor visitante en el Kings College de Londres.

La IOE expresa su agradecimiento a los representantes en la Junta Ejecutiva y los miembros del Comité de Evaluación que accedieron a ser entrevistados, así como a la dirección y el personal por sus perspicaces aportaciones y comentarios en diversas etapas del proceso de evaluación. Por último, nos gustaría expresar nuestro agradecimiento a los asociados gubernamentales del FIDA en Albania, Ghana, Guatemala, Pakistán, Perú, Sri Lanka y Uganda, así como al personal y los beneficiarios de los proyectos visitados en esos países.

Director de la Oficina de Evaluación del FIDA: *Luciano Lavizzari*  
Jefe del Equipo de Evaluación y Director Adjunto de la Oficina de Evaluación del FIDA:  
*Ashwani Muthoo*  
Líder del equipo de consultores: *Basil Kavalsky*

# Evaluación a nivel institucional sobre la Estrategia del FIDA para el desarrollo del sector privado y la asociación con él

## Resumen

1. **Antecedentes y objetivos** (véanse los párrafos 60 a 62).<sup>1</sup> Al aprobar la Estrategia del FIDA para el desarrollo del sector privado y la asociación con él en 2005, la Junta Ejecutiva pidió a la Oficina de Evaluación que llevara a cabo una evaluación posterior. Los objetivos de la evaluación eran los siguientes: i) comprobar la pertinencia y evaluar la aplicación de la estrategia; ii) evaluar los resultados de los proyectos respaldados por el FIDA que se diseñaron tras la adopción de la estrategia; iii) evaluar la evolución de los enfoques, así como las prácticas, buenas y no tan buenas, aplicadas por el FIDA en su labor de desarrollo del sector privado; iv) examinar los instrumentos y las experiencias de otras organizaciones de desarrollo para recabar la participación del sector privado en la esfera agrícola y el desarrollo rural, con el objetivo de determinar las enseñanzas que podrían ser pertinentes para el FIDA, y v) generar una serie de conclusiones y recomendaciones que podrían servir de base para la actuación futura del FIDA en relación con el sector privado.
2. La importancia del sector privado (véanse los párrafos 4 a 14). A las entidades del sector privado les corresponde un papel destacado en la agricultura en pequeña escala y el desarrollo rural, consistente en ofrecer oportunidades para la creación de empleo y la generación de riqueza en las zonas rurales. Se ha demostrado que su aportación en cuanto a promover el acceso a los mercados, la puesta en práctica de innovaciones, la prestación de servicios esenciales —entre ellos asistencia técnica, capacitación y financiación rural— y el suministro de insumos es complementaria y fundamental para los servicios prestados por los organismos gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, el sector privado no es un grupo homogéneo de agentes. El creciente sector privado de los países en desarrollo está integrado por pequeños agricultores, asociaciones de agricultores, agronegocios y otras empresas comerciales, así como por grandes conglomerados nacionales e internacionales.
3. La función del FIDA y su ventaja comparativa (véanse los párrafos 15 a 23). Teniendo en cuenta el mandato del FIDA y el papel decisivo que el sector privado desempeña en la agricultura en pequeña y el desarrollo rural, el Fondo puede aspirar a tener un papel de liderazgo a nivel mundial en el desarrollo de enfoques innovadores para recabar la participación del sector privado en beneficio de los pobres de las zonas rurales. El FIDA se ha mostrado débil en su compromiso de que el sector privado pase a ser un asociado integral y esa posibilidad, hasta hace poco, no había sido bien recibida de manera generalizada por el personal. Sin embargo, en los últimos dos años la dirección del FIDA ha estructurado convincentemente una visión que considera la agricultura en pequeña escala como una actividad comercial rentable y una fundamento para lograr una sociedad rural más próspera y dinámica.
4. La pertinencia de la estrategia del FIDA para el sector privado (véanse los párrafos 75 a 90). La meta de “lograr que dicho sector privado aporte más beneficios y recursos al grupo-objetivo del FIDA” y el objetivo inmediato de “incrementar las operaciones y la inversión del sector privado en favor de la población rural pobre” que se enuncian en la estrategia eran y siguen siendo pertinentes. Sin embargo, las actividades que se han puesto en marcha para facilitar la aplicación de la estrategia

<sup>1</sup> Los números de los párrafos en el resumen remiten al lector al informe principal, donde se puede encontrar información adicional sobre el mismo tema.

han sido pocas o ninguna; asimismo en la estrategia no se tuvo en cuenta adecuadamente la necesidad de garantizar la responsabilidad social de las empresas y promover prácticas de comercio justo y una gestión racional del medio ambiente, en un contexto con una participación del sector privado más amplia. Tampoco se tuvieron suficientemente en cuenta los riesgos inherentes a la relación con el sector privado, tales como las consecuencias para las personas pobres que no pueden aprovechar las oportunidades resultantes.

5. La estrategia de 2005 incluía la primera definición específica del FIDA de sector privado rural. La evaluación concluyó que esa definición era demasiado amplia y no diferenciaba adecuadamente entre los operadores del sector privado que trabajan en el sector agrícola y el desarrollo rural, cuyas necesidades, exigencias, capacidades y oportunidades suelen ser muy diferentes. Más bien, en tal definición se agrupaba indiscriminadamente a los operadores del extremo más débil (rural) del ciclo del sector privado, entre ellos a los encargados de la elaboración de productos agrícolas y otros microempresarios rurales, y a los operadores nacionales, regionales e internacionales. También se incluía a los operadores del sector privado que formaban parte de la economía formal e informal.
6. Las tres grandes líneas de acción de la estrategia fueron las siguientes: i) diálogo sobre políticas para el desarrollo del sector privado local; ii) operaciones de inversión en apoyo del desarrollo del sector privado local, y iii) asociación con el sector privado a fin de movilizar inversiones y conocimientos adicionales con destino a las zonas rurales. Estas líneas de acción se eligieron con cuidado para lograr la meta y el objetivo previstos. El marco de resultados de la estrategia era deficiente: faltaban incentivos y criterios para la rendición de cuentas bien definidos, y no se previeron la difusión sistemática y la divulgación después de la aprobación. La preparación de la estrategia no se organizó de manera adecuada, ni se realizaron las debidas consultas con una muestra representativa del personal del FIDA o de los asociados de los países en desarrollo y otras organizaciones.
7. La aplicación de la estrategia (véanse los párrafos 96 a 141) se examinó en función de las tres grandes líneas de acción de esta y de los requisitos de aplicación. En lo que respecta al diálogo sobre políticas, cerca de la mitad de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) de nueva generación, es decir los examinados por la Junta entre 2007 y 2010, cubren el diálogo sobre políticas en relación con el sector privado y la consulta con las entidades del sector privado. Sin embargo, hay margen para la introducción de mejoras en cuanto a promover un entorno normativo e institucional favorable para que el sector privado participe a nivel nacional, así como posibilidades de un mayor compromiso en los principales ámbitos normativos, lo que crearía un entorno comercial más propicio en los planos internacional y regional.
8. En los proyectos diseñados en 2009, frente a los diseñados en 2004, se tuvo más en cuenta el desarrollo del sector privado al prestar mayor atención a las microempresas y pequeñas empresas de las zonas rurales, las cadenas de valor de productos básicos, los vínculos con el mercado y la productividad agrícola. Sin embargo, no se debió tanto al resultado de la aplicación de la estrategia como al aumento gradual de la inversión del FIDA en el desarrollo de la comercialización y las empresas rurales. Por lo general, en los proyectos no se ha hecho hincapié en el papel del sector privado en la esfera de la investigación y la extensión, ni se han analizado los riesgos potenciales asociados a un enfoque basado en la cadena de valor, ni hecho pleno uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para promover el acceso al mercado, ni tampoco se han incorporado en los proyectos cuestiones relativas al género y al medio ambiente que integren componentes importantes relacionados con el sector privado.

9. Los objetivos establecidos en el marco de resultados de la estrategia para la movilización de recursos del sector privado dirigidos a proyectos financiados por el FIDA se han cumplido y superado. Con todo, la evaluación solo constató unos pocos ejemplos concretos de asociaciones para aprovechar las inversiones de fundaciones privadas u organizaciones filantrópicas, como el que se refiere a la Alianza para una Revolución Verde en África (AGRA). El Fondo tiene algunas asociaciones a nivel institucional con otras organizaciones multilaterales (por ejemplo, el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional) centradas concretamente en el desarrollo del sector privado, pero en general están menos afianzadas que sus relaciones de asociación en otras esferas.
10. Por último, la evaluación reveló que los órganos rectores del FIDA (en especial la Junta Ejecutiva, el Comité de Evaluación y las consultas sobre las reposiciones), por lo general habían alentado la adopción de una postura más favorable hacia el desarrollo del sector privado. Sin embargo, la Junta no ejerció una supervisión adecuada de la aplicación de la estrategia ni hizo un seguimiento del cumplimiento de las "Necesidades de ejecución" (sección VII de la estrategia), tales como los logros alcanzados en relación con determinados indicadores básicos de los resultados.
11. Resultados derivados de la nueva cartera (véanse los párrafos 143 a 150). Los resultados derivados de los proyectos con un componente importante relativo al sector privado que se pusieron en marcha después de que se aprobara la estrategia en 2005, según se ha constatado en el sistema de autoevaluación del FIDA, muestran un mejor desempeño general respecto de proyectos similares aprobados antes de 2005. Concretamente, los proyectos aprobados en los últimos años ofrecen mejores resultados en 12 de los 18 indicadores incluidos en los informes sobre la situación de los proyectos que preparan los gerentes de programas en los países anualmente para cada operación, también por lo que se refiere a la "probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo previstos". Se trata de un hecho importante, ya que el objetivo último de los proyectos respaldados por el FIDA es promover la participación del sector privado como medio de lograr mejores resultados en la reducción de la pobreza sobre el terreno, más que respaldar el desarrollo y la participación del sector privado como un objetivo en sí mismo. Por último, los datos recientes de las encuestas basadas en el sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS) ponen de manifiesto que el desempeño de la mayoría de los proyectos en curso es moderadamente satisfactorio en esferas específicas relacionadas con el desarrollo del sector privado, tales como la "probabilidad de que las instalaciones de elaboración, almacenamiento y comercialización sean sostenibles".
12. Entre otras cuestiones, de los siete estudios por países se extrajeron tres ideas fundamentales que podrían contribuir a fortalecer aún más la labor del FIDA en relación con el sector privado (véanse los párrafos 172 a 183): i) el compromiso del gobierno respecto del desarrollo del sector privado, y el respaldo que preste, es decisivo para que el FIDA pueda diseñar operaciones de inversión eficaces en la esfera agrícola y del desarrollo rural, ii) el FIDA tiene que utilizar todos los instrumentos de que dispone (y no solo las operaciones de inversión) de manera más eficaz para promover el desarrollo del sector privado en los países prestatarios, y iii) se ha utilizado muy poco el programa de donaciones para respaldar el desarrollo del sector privado, por ejemplo, en lo que se refiere a promover el diálogo sobre políticas y la gestión de conocimientos.
13. Importancia de los procesos operativos institucionales para obtener mejores resultados (véanse los párrafos 186 a 229). En la estrategia se preveía la introducción de ajustes en algunos procesos operativos institucionales importantes, tales como la capacitación, el aprendizaje, la gestión de conocimientos, y el seguimiento y la presentación de informes. En particular, se especificaban una serie de "requisitos de aplicación" para que la estrategia se aplicara adecuadamente y se

obtuvieran los resultados deseados sobre el terreno. Algunos de estos requisitos no se cumplieron en absoluto (por ejemplo, el nombramiento de un miembro del personal encargado de supervisar la aplicación, la elaboración de directrices o un conjunto de instrumentos para poner en práctica la estrategia y la formación del personal), y la mayoría de los otros se cumplieron solo en parte. La evaluación concluye que este hecho ha dificultado el logro de resultados sobre el terreno.

14. La estructura organizativa y la fuerza de trabajo actuales del FIDA (véanse los párrafos 198 a 202) son insuficientes para fomentar las asociaciones con sector privado y la participación de este. Además de la falta de un asesor técnico superior especializado en cuestiones del sector privado,<sup>2</sup> una gran parte del personal de primera línea (es decir, los gerentes de programas en los países) tiene conocimientos y experiencia limitados en el ámbito del sector privado, por ejemplo por lo que se refiere a la movilización de recursos, que requiere de técnicas, competencias y conocimientos técnicos especializados. Tampoco se han materializado los esfuerzos por llevar a cabo la capacitación sistemática sobre el tema. A pesar de ello, el FIDA ha obtenido resultados relativamente buenos en lo que se refiere a ajustar el enfoque de las operaciones recientes para abarcar las cadenas de valor, el acceso al mercado y la creación de empleo. Pero si el FIDA quiere adquirir una ventaja comparativa en la vinculación de los pequeños agricultores a los mercados, será necesario reforzar las competencias y experiencia general del personal.
15. **Instrumentos para el desarrollo del sector privado** (véanse los párrafos 217 a 229). La evaluación concluye diciendo que el FIDA no ha aprovechado al máximo los instrumentos de que dispone (préstamos, donaciones, diálogo sobre políticas, creación de asociaciones y gestión de conocimientos) para promover las asociaciones con el sector privado. Al mismo tiempo, se destacan las limitaciones de los instrumentos existentes y se explica por qué no resulta eficaz promover la participación del sector privado en apoyo de la población pobre utilizando los proyectos de inversión financiados con préstamos (es decir, los préstamos soberanos), actualmente el principal instrumento a disposición del FIDA para la reducción de la pobreza rural. Por ejemplo, los gobiernos suelen ser reacios a utilizar dinero público para prestar apoyo a entidades del sector privado, y cuando están dispuestos a hacerlo, no suelen ser capaces de garantizar una gestión eficaz de esos fondos. Asimismo, el sector privado tampoco está especialmente interesado en trabajar en asociación directa con instituciones gubernamentales. Por lo tanto, el grueso de la ayuda de otros bancos de desarrollo multilaterales para el desarrollo del sector privado se proporciona mediante la concesión directa de préstamos no soberanos.
16. La evaluación llega a la conclusión de que si el FIDA pudiera conceder préstamos directamente al sector privado, por ejemplo a pequeñas y medianas empresas, empresas de elaboración de productos agrícolas, instituciones de microfinanciación, cooperativas, asociaciones de agricultores, bancos comerciales y otras entidades que tienen dificultades para movilizar recursos financieros, esto podría suponer importantes ventajas para la población rural pobre. Los préstamos directos al sector privado, que pueden ser de muy distintas formas (por ejemplo, inversiones en capital, fondos de garantía de préstamos, capital de riesgo, financiación de las inversiones) contribuirían a estimular el desarrollo impulsado por el mercado entre la población rural pobre, especialmente si se utilizan de manera coherente y sinérgica en los programas en los países con los instrumentos tradicionales del FIDA dirigidos a la agricultura y el desarrollo rural.

---

<sup>2</sup> Pese a la transferencia lateral en abril de 2011 de un funcionario de la División de Cercano Oriente, África del Norte y Europa para trabajar en el desarrollo del sector privado en la División de Asesoramiento Técnico y Políticas.

17. **Recomendaciones.** En la evaluación se sugiere que el examen de una nueva estrategia institucional del sector privado sea oportuno, y se ofrecen como aportaciones las siguientes recomendaciones.
18. Fortalecer los instrumentos disponibles para prestar apoyo al desarrollo del sector privado. El FIDA otorga préstamos a los gobiernos, tiene un programa de donaciones y participa en actividades no crediticias (diálogo sobre políticas, gestión de conocimientos y creación de asociaciones). Sin embargo, hay que aprovechar todas las posibilidades que ofrecen estos instrumentos y, concretamente, garantizar que se refuercen mutuamente y que de manera integral puedan contribuir a los objetivos del FIDA dirigidos al desarrollo del sector privado.
19. Es preciso seguir fortaleciendo el diseño, la supervisión y el apoyo a la ejecución de los proyectos financiados con préstamos que incluyen el desarrollo del sector privado. Debe llevarse a cabo un análisis más exhaustivo de los requisitos para la generación de beneficios a favor de los pobres y los posibles riesgos que conlleva la colaboración con entidades del sector privado dedicadas a las cadenas de valor de productos básicos, prestando la debida atención a las consideraciones de género y al medio ambiente. El programa de donaciones debe utilizarse para proporcionar apoyo complementario a las entidades del sector privado que participan en las operaciones del FIDA, por ejemplo mediante asistencia técnica y servicios de asesoramiento a fin de fortalecer las capacidades de las entidades del sector privado. Para ello, puede que sea necesario ampliar la política de donaciones del FIDA en un momento dado.
20. En los COSOP se debe estructurar de manera coherente cómo se establecerán sinergias entre las operaciones de inversión y las actividades no crediticias para prestar apoyo al desarrollo del sector privado a nivel nacional. A continuación se resumen algunas recomendaciones específicas con respecto al diálogo sobre políticas y las asociaciones:
  - i) **Diálogo sobre políticas.** El FIDA tiene que: i) utilizar el proceso de formulación de los COSOP para examinar de manera más sistemática las oportunidades y limitaciones que presenta el desarrollo del sector privado rural y promover un diálogo dentro de los países sobre estos temas; ii) colaborar más estrechamente con otras organizaciones multilaterales de desarrollo para que las cuestiones que influyen en el desarrollo del sector privado relacionadas con la agricultura sean parte de la agenda al entablar el diálogo con los gobiernos, y iii) usar el programa de donaciones de manera más estratégica para rectificar cualquier deficiencia en el FIDA y la percepción que los gobiernos tienen de estos problemas y proporcionar las bases analíticas para potenciar el diálogo sobre políticas.
  - ii) **Asociaciones.** Sería importante para el Fondo reforzar su relación con fundaciones y organizaciones filantrópicas con una marcada orientación hacia el sector privado, a nivel institucional y nacional, que puedan proporcionar conocimientos y financiar las actividades financiadas por el FIDA. Además, el Fondo debería reforzar su colaboración con las organizaciones multilaterales de desarrollo, tanto a nivel institucional como nacional, entre otras cosas, centrando su interés en el diálogo sobre políticas, la gestión de conocimientos y la cofinanciación de operaciones, y detectando oportunidades para ampliar la escala de innovaciones sobre el desarrollo del sector privado que se han ensayado con éxito a través de las operaciones del FIDA. En particular, deben explorarse las oportunidades de asociación con organismos como la Corporación Financiera Internacional (IFC), que puede conceder préstamos directamente al sector privado y cuya financiación es considerada como adicional por los gobiernos. En el ámbito de estas asociaciones, el FIDA podría prestar apoyo a los pequeños productores con capital inicial, conocimientos

técnicos especializados y servicios de desarrollo empresarial, con el fin de tomar parte en actividades de mayor productividad y ascender en la cadena de valor.

21. **Establecer un mecanismo de financiación para el desarrollo del sector privado.** La evaluación concluye que, si bien el FIDA debe aprovechar todas las posibilidades que ofrecen los instrumentos, el resultado sólo consistiría en mejoras graduales para los grupos-objetivo del FIDA, especialmente los pequeños agricultores. Por lo tanto, además de aplicar la recomendación anterior, la evaluación recomienda también que el FIDA establezca un mecanismo de financiación para el desarrollo del sector privado con miras a canalizar directamente recursos para las operaciones del sector privado en las zonas rurales, con garantías no soberanas.
22. El mecanismo propuesto permitiría respaldar determinados elementos de la cadena de valor que tendrían un impacto directo en el aumento de la productividad de los pequeños agricultores y les proporcionarían mayores ingresos. Sin embargo, en la nueva estrategia institucional para el sector privado será preciso determinar qué tipo de apoyo directo (por ejemplo, inversiones en capital, garantía de préstamos, capital de riesgo, financiación de inversiones, asistencia técnica y servicios de asesoramiento) se consideraría prioritario para la población rural pobre.
23. El mecanismo podría incluir una financiación inicial de USD 200 millones por un período de cinco años. Se invitaría a Estados Miembros, fundaciones y organizaciones filantrópicas, entre otros, a hacer aportaciones voluntarias. En la evaluación se reconoce que la concesión de préstamos directos tendría consecuencias importantes para los sistemas jurídico, financiero y de supervisión del FIDA, y exigirían al FIDA establecer normas de responsabilidad social de las empresas como base para la diligencia debida a fin de reducir al mínimo los riesgos que conlleva la concesión de préstamos directos a entidades privadas. También requeriría el desarrollo de la capacidad y los conocimientos especializados del personal, así como una estructura organizativa adecuada. En la evaluación se reconoce que los préstamos directos a entidades del sector privado (es decir, préstamos no soberanos) requerirán el consentimiento de la Junta.
24. El mecanismo tendría un marco de gobernanza transparente, y estaría sujeto a un sistema de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas sistemático. Más concretamente, para que el mecanismo tenga éxito, sería decisivo realizar un seguimiento constante y rendir cuentas anualmente al personal directivo superior y la Junta durante el período de cinco años de duración. Una evaluación exhaustiva del mecanismo y los proyectos financiados al final de los cinco años serviría de base para decidir, junto con los órganos rectores del FIDA, si la concesión de préstamos directos al sector privado debe convertirse en un instrumento ordinario a disposición del FIDA en su labor de reducción de la pobreza rural, así como los aspectos administrativos y las dimensiones del mecanismo conexos.
25. **Evaluar los recursos humanos y la estructura organizativa del FIDA.** La dirección debe realizar una evaluación exhaustiva de la estructura organizativa del FIDA y la capacidad de los recursos humanos, así como los requisitos necesarios para el desarrollo del sector privado, entre ellos la gestión del mecanismo y la promoción del desarrollo del sector privado en general. En este sentido, debe estudiarse la posibilidad de una nueva reconfiguración que contemple el establecimiento de una dependencia orgánica específica (división<sup>3</sup> o departamento) encargada de promover la labor del FIDA en el desarrollo del sector privado y su relación con él. En el marco de esta reconfiguración podría agruparse a miembros

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, algo parecido a la reciente creación de una División de Medio Ambiente y Clima central, que comprende la asignación de personal especializado en cada división regional del Departamento de Administración de Programas (PMD) que trabaja en el mismo tema.

clave del personal que actualmente trabajan en cuestiones relacionadas con el sector privado (asesores técnicos superiores en el desarrollo del sector privado, la financiación rural y otros aspectos). Como resultado de la evaluación también debería definirse un marco de incentivos y rendición de cuentas apropiado respecto de la labor del FIDA con el sector privado. Además, se recomienda que el FIDA organice exámenes *inter pares* periódicos sobre la estructura y actividades relacionadas con el sector privado.

26. Definición de sector privado. La nueva estrategia debería adoptar una definición más clara y matizada, específica del FIDA, de lo que se entiende por sector privado, teniendo en cuenta el mandato del Fondo de prestar ayuda a las personas pobres de las zonas rurales. Se debería reconocer que el sector privado es un grupo heterogéneo de actores que tienen capacidades y requisitos diferentes. Asimismo, se deberían promover las asociaciones con empresas privadas que puedan proporcionar recursos y servicios que mejoren las condiciones de vida y los ingresos de la población rural pobre.
27. Proceso para la preparación de la nueva estrategia del FIDA para el sector privado. Se recomienda que en el proceso de elaboración de la estrategia se mantengan consultas en el seno del FIDA para garantizar que se han tenido en cuenta todas las aportaciones fundamentales y como medio para que todos se sientan implicados en su aplicación. También deberían llevarse a cabo consultas selectivas con asociados externos para obtener una visión más amplia y comentarios sobre la estrategia. Entre ellos se podrían incluir a organizaciones campesinas, ONG, otras instituciones financieras internacionales (IFI) y organizaciones de desarrollo que actualmente están trabajando con el sector privado (por ejemplo, la IFC, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), así como a entidades del sector privado.

# **Evaluación a nivel institucional sobre la Estrategia del FIDA para el desarrollo del sector privado y la asociación con él**

## **Informe principal**

1. Esta es la primera evaluación a nivel institucional sobre la relación del FIDA con el sector privado. El objetivo básico de la evaluación es examinar la Estrategia del FIDA para el desarrollo del sector privado y la asociación con él (en adelante "la estrategia para el sector privado"), que la Junta Ejecutiva del FIDA aprobó en abril de 2005.
2. La estructura del informe es la siguiente: el capítulo I contiene una definición del sector privado y presenta información y un análisis sobre la evolución de la función del sector privado en los países prestatarios del FIDA, los principales cambios que ha habido en el enfoque de desarrollo que el Fondo ha venido utilizando durante el pasado decenio, así como una exposición general de la estrategia para al sector privado. También contiene un breve resumen de las estrategias, los instrumentos y las estructuras organizativas de algunas de las demás organizaciones dedicadas al desarrollo. En el capítulo II figura una exposición de los objetivos, la metodología y el proceso de evaluación. En el capítulo III se analiza la pertinencia de la estrategia del FIDA para el sector privado, mientras que en el capítulo IV se incluye una evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos principales y de las tres grandes líneas de acción de la estrategia. El capítulo V se centra en los datos en materia de resultados sobre el terreno que se han reunido hasta ahora, a pesar de que esos datos todavía son limitados, y contiene un resumen de las enseñanzas extraídas a partir de siete estudios de caso por países. En el capítulo VI se examinan diversos procesos operativos institucionales fundamentales que son esenciales para promover las iniciativas del FIDA para el desarrollo del sector privado. El capítulo VII ofrece un panorama general de los enfoques y experiencias de otros organismos dedicados al desarrollo en lo relativo a recabar la participación del sector privado, y el capítulo VIII contiene las conclusiones y recomendaciones de la evaluación. El documento contiene numerosos apéndices y anexos de apoyo, que se enumeran en el índice.

## **I. Evolución del apoyo del FIDA para el desarrollo del sector privado**

### **A. Definición de sector privado**

3. El sector privado es la parte de la economía en la que personas y organizaciones independientes del gobierno producen y distribuyen bienes y servicios. La principal motivación que impulsa al sector privado es la obtención de beneficios. Así pues entidades como ONG, fundaciones, organismos de asistencia al desarrollo, organizaciones de la sociedad civil y otras organizaciones sin fines de lucro no forman parte del sector privado. En la estrategia del FIDA para el sector privado se afirma que: "El sector privado rural comprende toda una serie de agentes económicos sin solución de continuidad, desde los agricultores de subsistencia o en pequeña escala, los asalariados rurales, los pastores, los pequeños comerciantes o los microempresarios, hasta los operadores privados locales en mediana escala, como proveedores de insumos, instituciones de microfinanciación, transportistas, elaboradores de productos agrícolas, intermediarios o comerciantes de productos básicos, pasando por otros agentes de mercado en mayor escala que pueden o no residir en las zonas rurales, como los compradores y vendedores nacionales o internacionales de productos básicos, las empresas multinacionales de semillas o fertilizantes, los bancos comerciales, las agroindustrias o los supermercados. Las asociaciones de agricultores, pastores, regantes o comerciantes también forman una parte importante del sector". En ese documento también se afirma que: "El

grupo-objetivo directo del FIDA es la población pobre del medio rural, que constituye el eslabón más débil de todo el sector privado. Este grupo se considera incluido en el sector privado porque, en lo esencial, está compuesto de microempresarios agrícolas o de base rural que adoptan sus propias decisiones económicas sobre lo que han de producir y cómo producirlo, qué han de comprar o vender, a quién han de comprar o vender, qué cantidades deben comprar o vender, y cuándo han de hacerlo. El FIDA concentrará sus esfuerzos en la prestación de ayuda al desarrollo de este grupo-objetivo del sector privado. No obstante, como quiera que los medios de vida del grupo-objetivo del Fondo suelen depender de otros operadores del sector privado, el FIDA también prestará asistencia a los operadores del sector privado que ofrezcan mejores oportunidades de generación de ingresos a su grupo-objetivo, o establecerá asociaciones con ellos". En el capítulo III de la evaluación, que trata sobre la pertinencia de la estrategia del FIDA para el sector privado, se examina si esta definición es apropiada.

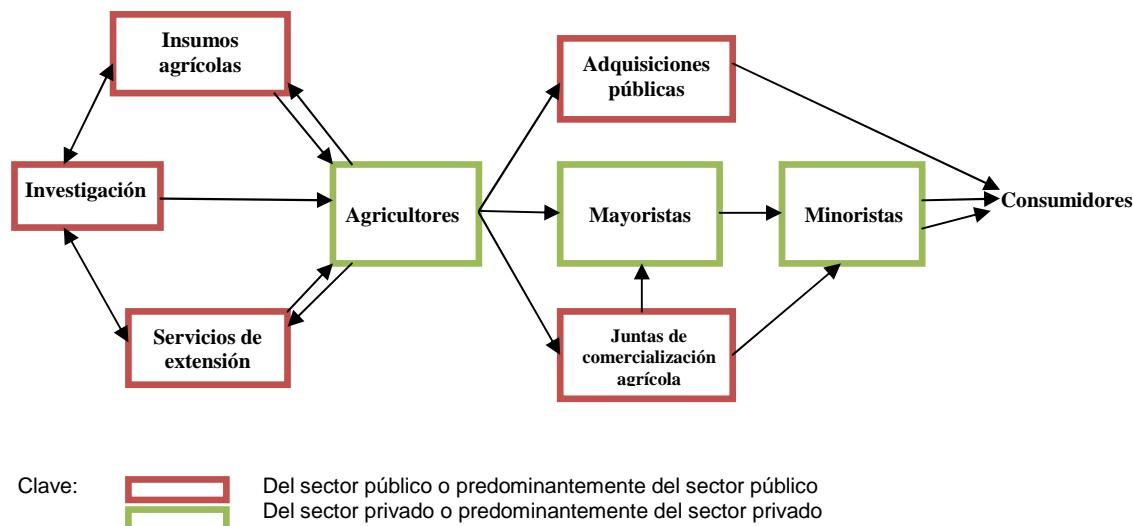
## **B. Evolución del contexto de la reducción de la pobreza rural y la función del sector privado**

4. La participación de los gobiernos en la economía rural se inició en la época colonial y se mantuvo en los estados postcoloniales. Se consideraba que las deficiencias de los mercados y las deseconomías de escala de las pequeñas explotaciones agrícolas requerían una mayor presencia gubernamental. En las sociedades comunistas esta idea se ampliaba hasta aplicarse al propio proceso de producción y, en otros países, adoptaba la forma de una combinación de juntas estatales de comercialización para el suministro de insumos y la comercialización de productos a precios controlados y un conjunto de instituciones de apoyo como servicios gubernamentales de investigación y extensión y bancos especializados en el desarrollo agrícola.
5. Hasta finales del decenio de 1970 el concepto del desarrollo estuvo dominado por esta consideración de la necesidad de una intervención gubernamental en gran escala, no solo en la agricultura sino en todos los sectores de la economía. Los planes de desarrollo quinqueniales seguían asignando una función dominante a los gobiernos, mientras que se asignaba una función limitada al sector privado, que con frecuencia era objeto de sospecha por lo que se refiere a saber si tenía el nivel necesario de compromiso con el bien público. Los modelos de economías cerradas y de sustitución de importaciones seguían prevaleciendo a pesar de que el "milagro de Asia oriental" se basó en la exportación. Las transferencias de capital estaban impulsadas principalmente por el sector público. La idea de que el sector privado podía ser un motor de desarrollo económico en cuanto a las inversiones, la innovación y la generación de empleo era adecuada para las naciones desarrolladas, pero en los países pobres se necesitaba planificación gubernamental y la intervención directa por parte de los gobiernos.
6. A lo largo de los pasados 20 años aproximadamente, este concepto ha cambiado. La mayor parte de los gobiernos se han retirado de la producción directa para los mercados en los sectores de la agricultura y las manufacturas a través de la privatización de empresas. El sector privado se ha identificado como un elemento catalizador poderoso por lo que se refiere a las innovaciones y transformaciones dinámicas que son tan necesarias en el ámbito del desarrollo agrícola y la reducción de la pobreza rural. Actualmente se considera que el sector privado es indispensable para aportar recursos técnicos y financieros revolucionarios, capital humano, acceso a los mercados, prácticas empresariales punteras y otros conocimientos especializados relacionados con la seguridad alimentaria. En muchos países, incluso la propiedad o la gestión de las infraestructuras han pasado a intereses privados en alguna medida. La función principal de los gobiernos ha pasado de ser la de invertir e intervenir de forma directa a la de crear un entorno propicio de políticas e instituciones adecuadas que sean favorables para que el sector privado actúe como motor del crecimiento.

7. Durante los últimos 10 ó 15 años se ha observado una aceleración de este cambio a medida que ha ido llegando al sector de las pequeñas explotaciones agrícolas. Se han registrado cambios importantes en distintas esferas, por ejemplo: i) en la mayor parte de los países el Estado se haya retirado completamente de las actividades de comercialización a nivel rural; ii) haya aumentado el suministro privado de servicios y tecnologías agrícolas; iii) se haya producido un aumento exponencial de las remesas privadas; iv) en algunas regiones haya aumentado el dinamismo de los sectores empresariales privados; v) haya surgido la revolución de los supermercados, especialmente en América Latina; vi) se hayan abierto nuevos canales de microcrédito en las zonas rurales, y vii) se haya ampliado la función de las fundaciones privadas y las asociaciones entre los sectores público y privado en la esfera de la asistencia al desarrollo.
8. El sector privado no debe sustituir al Estado, sino complementarlo y actuar en el marco de la "economía imbricada" movilizando la inversión privada que es indispensable para promover un crecimiento sostenido de base amplia. Evans (1995) señala que las economías dinámicas tienen que estar "imbricadas" para ser eficaces, y hace un llamamiento en pro de que el sector privado catalice el desarrollo. La ampliación del alcance de los vínculos entre el Estado y la sociedad de modo que abarquen a un conjunto más amplio de grupos, agentes y clases sociales debería producir una economía imbricada más sólida e inclusiva desde el punto de vista político.
9. La función del sector privado es cada vez más importante teniendo en cuenta los enormes desafíos que plantea la seguridad alimentaria y la insuficiencia de los Estados para hacerles frente de forma eficaz. Esto ha allanado el camino para enfoques de asociación entre el sector público y el privado, es decir, enfoques que permiten ampliar en la mayor medida posible las interacciones entre los sectores público y privado en cuanto a la prestación de servicios públicos como los de suministro de agua, crédito, tecnología, electricidad y telecomunicaciones, y el acceso a esos servicios, y a que esto se haga de forma más eficaz y llegando a más personas, así como a fin de mejorar la calidad y la asequibilidad del acceso a los servicios que se suministren. Los ingresos por concepto de impuestos que generan los mercados privados se consideran vitales para prestar apoyo a los programas de gasto público. Los mercados privados son el motor de crecimiento de la productividad con lo que generan empleos más productivos y un mayor volumen de ingresos. La iniciativa privada, complementando las funciones gubernamentales en materia de reglamentación, financiación y suministro de servicios, puede ayudar a prestar servicios básicos que empoderan a los pobres al mejorar la infraestructura, la atención de la salud y la educación. En resumen, la asociación entre los sectores público y privado es una iniciativa conjunta de entidades públicas y privadas en la que cada una de ellas contribuye a la planificación, aporta recursos, comparte riesgos y beneficios y realiza actividades con el fin de lograr el objetivo conjunto de hacer aumentar el crecimiento económico y reducir la pobreza.
10. La producción, la elaboración y la comercialización agrícolas siempre han sido, y seguirán siendo, actividades que esencialmente corresponden al sector privado. La cadena de suministro clásica del sector agrícola de los países de bajos ingresos siempre ha consistido en agricultores que venden sus productos a intermediarios que a su vez actúan como proveedores de minoristas de distintos tipos. En algunos casos la función del gobierno en este proceso ha sido la de suministrar insumos y actividades de extensión para la agricultura, la de actuar como intermediario a través de su apoyo a las juntas de comercialización diseñadas para ocuparse de la gestión de los precios de los productos básicos esenciales y/o garantizar un precio justo para los productores, y la de adquirir productos agrícolas para su distribución pública (véase el gráfico 1 que figura a continuación). La función del gobierno, si bien está justificada desde un punto de vista teórico, ha sido con frecuencia objeto de controversia debido a que crea distorsiones y a que no está orientada a los mercados. Los proyectos tradicionales del FIDA (y de otros donantes) han

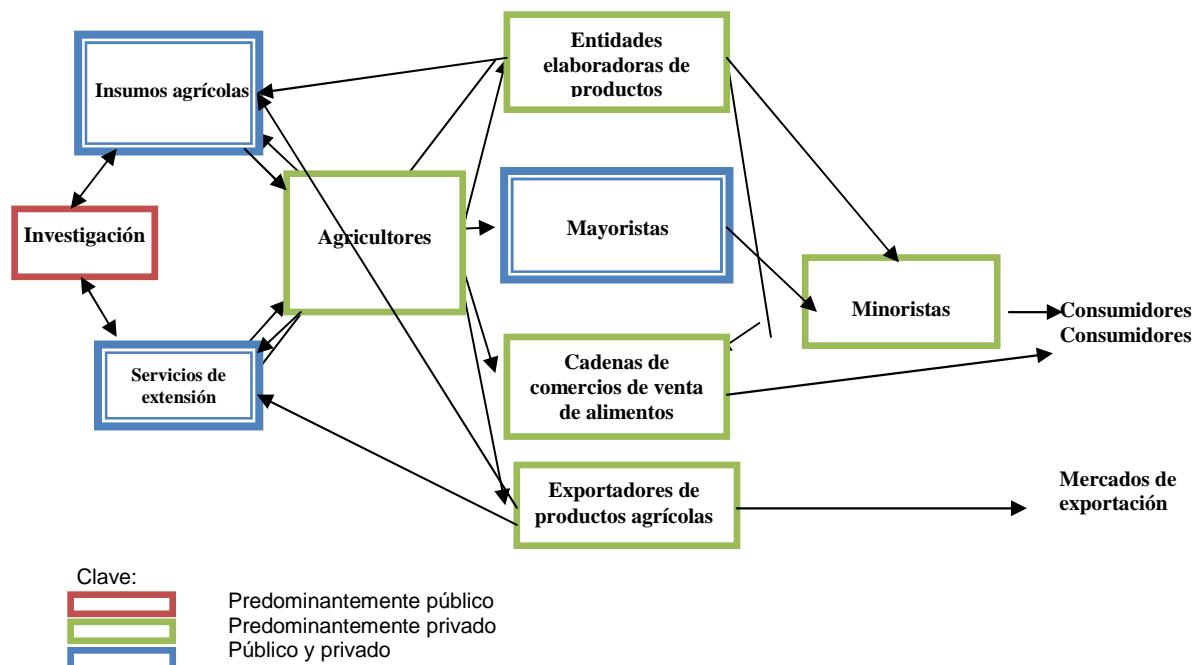
procurado mejorar la situación de los agricultores y de la población rural pobre en el marco de esta cadena de suministros y por consiguiente puede considerarse que han apoyado al sector privado.

**Gráfico 1  
Cadena tradicional de suministro agrícola en los países de bajos ingresos**



11. Sin embargo, la diversidad y complejidad del sector privado rural han ido aumentando con el desarrollo económico. En la cadena de suministros han entrado actores privados y no gubernamentales como empresas pequeñas y medianas dedicadas a la elaboración de productos agrícolas, exportación y venta minorista de esos productos. Estos nuevos actores han establecido vínculos con los agricultores, incluidos los pequeños agricultores, a través de distintas disposiciones de adquisición que suelen abarcar el suministro de insumos agrícolas, asistencia técnica, cuestiones relativas a la calidad, agricultura por contrata, etc. (véase el gráfico 2). Tradicionalmente, los actores de este tipo solo aparecen cuando los países llegan a niveles de ingresos medios o medios-altos y la demanda de los consumidores se ha diversificado y sofisticado. No obstante, este modelo también está surgiendo cada vez más en países de bajos ingresos, una situación especialmente evidente en los cultivos para la exportación pero también cada vez más frecuente en los mercados internos. Las disposiciones de este tipo, cuando están estructuradas adecuadamente, pueden ser muy beneficiosas para los agricultores.

**Gráfico 2**  
**Tendencias actuales en la cadena de suministro agrícola**

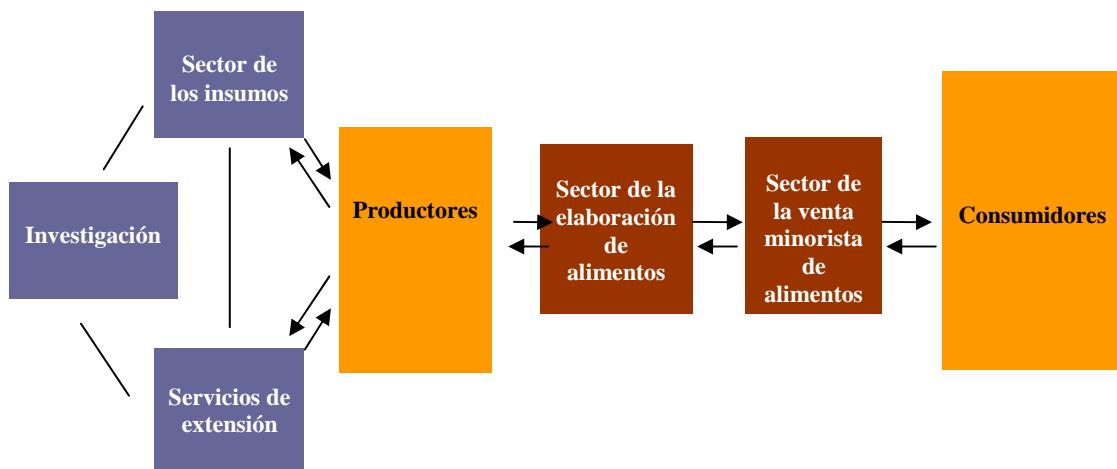


### C. Heterogeneidad del sector privado

12. En la sección anterior se ha subrayado la importancia que el sector privado en general tiene en la promoción del crecimiento económico y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo. No obstante, en esta fase, es vital señalar que las entidades del sector privado forman un grupo muy diverso que abarca agricultores particulares, asociaciones de agricultores, agroindustrias y conglomerados importantes dedicados a labores filantrópicas. Es esencial tener conocimiento de esta situación al diseñar y ejecutar estrategias y operaciones de desarrollo agrícola y rural en los países en desarrollo. Si bien todas las entidades del sector tienen el objetivo de conseguir beneficios, el sector privado en general está formado por operadores de distintos tipos tanto en lo relativo a volumen y estructura, como a objetivos y alcance, principales esferas de intervención, niveles de recursos, conocimientos técnicos y de gestión, capacidad de extensión y relaciones con otras instituciones (como el gobierno, las ONG, la sociedad civil, las instituciones académicas, etc.).
13. Algunas entidades del sector privado solo operan en el sector informal de la economía y por consiguiente carecen del marco jurídico que les permitiría beneficiarse de las medidas reglamentarias, de protección y de incentivos que el gobierno podría haber establecido para promover la participación y el desarrollo del sector privado. Otras solo actúan a nivel local (por ejemplo, pequeñas empresas establecidas por los pobres de las zonas rurales como almacenes de suministros a nivel de las comunidades o los distritos), mientras que algunas pueden intervenir más plenamente en la cadena de valor (véase el siguiente párrafo) y desempeñar una función más importante en el proceso de "llevar los alimentos a la mesa" mediante actividades de elaboración, transporte y comercialización de productos agrícolas. Entidades del sector privado de mayor volumen también pueden actuar a nivel regional o internacional en esferas como la promoción de la exportación de productos agrícolas elaborados hacia los mercados de países desarrollados.

14. El gráfico 3, que figura a continuación, ilustra la cadena de valor agrícola y también puede ayudar a comprender el nivel de diversidad del sector privado y las contribuciones que puede realizar este a la reducción de la pobreza rural a través de la agricultura y el desarrollo rural. La cadena de valor describe el conjunto de actividades necesarias para que un producto o servicio vaya pasando de la fase de concepción y las distintas fases posteriores de producción (en las que se combina la transformación física del producto con la aportación de diversos servicios a los productores) hasta llegar a la entrega a los consumidores finales. Los operadores del sector privado desempeñan una función importante en distintas fases de la cadena de valor, desde la de suministro de insumos (como semillas, financiación rural, fertilizantes y plaguicidas) y servicios de extensión tanto para actividades agrícolas como no agrícolas. El sector privado también tiene una función importante en la elaboración de alimentos y la comercialización minorista de esos alimentos (como en actividades que agregan valor a los productos agrícolas, el envasado, el transporte, la distribución y la venta a los consumidores finales), ya sea para mercados locales, nacionales, regionales o internacionales.

**Gráfico 3  
Cadena de valor agrícola**



#### **D. Evolución del enfoque de desarrollo del FIDA**

15. Durante sus primeros años de operaciones, el FIDA llevaba a cabo su misión de reducir la pobreza rural principalmente estableciendo relaciones con organismos del sector público en apoyo de proyectos para ayudar a los pequeños agricultores a aumentar su producción y su productividad y a participar de los beneficios de la revolución verde. Durante el decenio de 1980 fueron aumentando las dudas en cuanto a la sostenibilidad del modelo a medida que el crecimiento agrícola se iba reduciendo tras los efectos iniciales de la introducción de nuevas tecnologías e iban surgiendo pruebas de que en muchos países los pequeños agricultores no participaban en el aumento del crecimiento. Los organismos del sector público con frecuencia no eran capaces de llegar a los pequeños agricultores y a los pobres de las zonas rurales ni de prestarles servicios. En particular, en muchas ocasiones el crecimiento no ha llegado a las personas pobres sin tierra ni a las comunidades indígenas que viven en tierras marginales.
16. Durante los años iniciales de sus operaciones, el FIDA siguió el modelo de desarrollo rural integrado que la comunidad de donantes había adoptado con entusiasmo en el decenio de 1970, pero que se abandonó en buena medida a lo largo del decenio de 1980 debido a su complejidad y a la incapacidad de las instituciones locales de atender las demandas simultáneas de una amplia variedad de servicios e inversiones públicas. El FIDA combinó este modelo con enfoques participativos en los que intervenían organizaciones basadas en las comunidades, lo cual abarcaba establecer en las aldeas grupos de la población rural pobre y

empoderarlos para que desempeñaran una función más activa en la comunidad, al tiempo que se les suministraban recursos para ampliar su acceso a los activos productivos que podrían permitirles salir de la pobreza. Para financiar el acceso de los pobres de las zonas rurales a los activos, el FIDA pasó a utilizar cada vez más un enfoque basado en vincular a los grupos de pequeños agricultores y pobres de las zonas rurales con instituciones financieras rurales, aprovechando la oleada de desarrollo de instituciones de microfinanciación aplicando para ello modelos como el del Banco Grameen, entre otros. Las evaluaciones realizadas han certificado el éxito de este modelo, especialmente en contextos de inclusión social o de grupos marginados como los pueblos indígenas. El enfoque no depende de un suministro eficiente de servicios públicos, sino que crea una estructura paralela de unidades de gestión de los proyectos dotadas de facilitadores procedentes de los sectores público, privado o no gubernamental según cual sea su disponibilidad y su nivel de competencia.

17. Si bien buena parte de la cartera de actividades financiadas por el FIDA sigue ajustándose a este modelo, con el tiempo se han evidenciado diversas deficiencias de este enfoque. A falta un buen nivel de crecimiento económico, las opciones disponibles para los pequeños agricultores pueden estar limitadas a aumentar la producción para su propio consumo o elaborar artículos de artesanía y prestar servicios sencillos para la economía local. Con el aumento del número de productores que suministran mercancías a un mercado limitado, los niveles de rendimiento financiero son tales que muchas veces hacen necesarios los subsidios, lo que a su vez plantea interrogantes respecto de la sostenibilidad del crecimiento. Si bien en los últimos años muchos países han obtenido buenos resultados en la reducción de la pobreza, esto se ha logrado en la mayor parte de los casos gracias a la migración a las ciudades o al extranjero y solo en una medida limitada gracias al aumento de la productividad del sector de los pequeños productores agrícolas o del aumento de los niveles salariales de los trabajadores rurales sin tierra. Otra limitación del modelo aplicado en el pasado era que no prestaba la debida atención a la promoción de los vínculos con el mercado, lo que habría permitido a los pobres de las zonas rurales comprar insumos y vender su excedente de producción para conseguir mejores niveles de productividad e ingresos.
18. Diversas razones hacen de la tarea de reducir la pobreza rural uno de los aspectos del desarrollo económico que plantea más problemas. Las políticas agrícolas gubernamentales y las instituciones rurales han caído con frecuencia en manos de élites o de grupos que buscan el provecho propio; los funcionarios públicos que gestionan esas entidades tienen pocos incentivos para hacerlo de forma eficaz y eficiente, y los pobres de las zonas rurales son los últimos en la cola de quienes esperan recibir inversiones públicas en la infraestructura física y social que necesitan para reducir sus costos de producción y comercialización y mejorar sus medios de vida. A causa de las deseconomías de escala generalmente es poco atractivo para el sector privado atender las necesidades de los pequeños agricultores o de los pequeños empresarios rurales por lo que se refiere a los conocimientos, la financiación, los insumos y los mercados necesarios para que aumente la productividad. Los pequeños operadores generalmente no están organizados y tienen poco poder de negociación frente a los monopolios dedicados al suministro de insumos o a comprar la producción. El movimiento cooperativo que podría hacer aumentar el poder de negociación de los pequeños agricultores ha demostrado que puede obtener buenos resultados solo de forma muy intermitente. Algunos modelos eficaces están siendo aplicados por primera vez por ONG a microescala, pero en la mayor parte de los casos no están siendo objeto de ensayos piloto sistemáticos ni se está ampliando su escala. Asimismo, las deseconomías de

escala influyen en el interés y la capacidad de las grandes instituciones multilaterales para atender a los pobres de las zonas rurales, ya que el costo por beneficiario de los proyectos es elevado y los conocimientos locales escasos.

19. Durante el pasado decenio ha ido evolucionando un nuevo enfoque basado en la creación de vínculos entre los pequeños agricultores y los mercados. Este enfoque se basa en la premisa de que si no hay mercado para más productos rurales, y de mayor valor, no tiene sentido organizar, capacitar y financiar a los productores para que suministren esos productos. Así pues, este enfoque se centra en la cadena de valor que vincula las actividades de producción, elaboración, comercialización y consumo de productos agrícolas y rurales y en la creación de vínculos entre estas distintas fases de la cadena. Este enfoque se caracteriza por la división de funciones entre los sectores público y privado, para lo cual es evidente la importancia de un entorno propicio adecuado con la infraestructura social y física y los marcos jurídicos, reglamentarios y normativos que permitan el aumento de la producción de los pequeños agricultores y la venta de esa producción en los mercados privados.
20. Cuando se aplica este enfoque, el punto de intervención varía según los países, los donantes y los proyectos. En algunos casos, la atención se centra en formar grupos de productores, que casi siempre son estructuras menos formales que las cooperativas de productores y de comercialización tradicionales. En la fase siguiente estos grupos pueden contratar con entidades privadas dedicadas a la elaboración y el comercio la cantidad, la calidad y el precio de sus productos. Ha ido aumentando el número de casos en que la intervención consiste en trabajar con el elaborador o comerciante privado para identificar los eslabones débiles de la cadena de producción y a continuación tomar medidas para fortalecer esos eslabones. La ventaja de este enfoque reside en que tanto el pequeño agricultor como el elaborador o comerciante intermediario tienen el mismo interés en que exista un suministro garantizado de productos con el nivel de calidad necesario a un precio razonable. Para lograr este objetivo muchos intermediarios están dispuestos a prestar apoyo directo a los agricultores mediante actividades de capacitación, el suministro de los insumos adecuados y la atención a las necesidades de almacenamiento y transporte.
21. La comunidad de donantes, incluido el FIDA, ha desempeñado una función importante para facilitar la expansión rápida de este modelo de vínculos con el mercado o de cadenas de valor. Algunas instituciones, como la Corporación Financiera Internacional (IFC), han emprendido nuevos programas importantes de apoyo al desarrollo del sector privado rural basados en este modelo. Otras, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han procurado asegurar que cuestiones como el entorno propicio y la capacidad del sector público se mantengan al nivel de la evolución de los nuevos enfoques. No obstante, este proceder tiene un condicionante importante. Sería simplista sostener que los pequeños agricultores siempre se benefician de los vínculos formales de la cadena de valor. Los precios que pueden obtener los pequeños agricultores registran grandes variaciones según cuales sean la estructura del mercado y su capacidad de negociación. Compárense los ejemplos de las cadenas de valor del café de los pequeños agricultores de Kenia, que en ocasiones reciben un precio equivalente a aproximadamente el 1% del precio que se carga en los supermercados minoristas de Europa, y de la leche comercializada por la cooperativa Amul Dairy de la India,

en la que el proveedor de leche recibe hasta el 80% del precio minorista.<sup>1</sup> El FIDA considera que su función consiste cada vez más en asegurarse de que estas fórmulas sean favorables para la población rural pobre.<sup>2</sup>

22. El FIDA entendió de forma relativamente tardía el potencial de recabar la participación del sector privado para contribuir a que la población rural pobre se beneficiara de la integración en el mercado participando en las cadenas de valor. Mientras otras instituciones actuaban rápidamente en esta dirección, el FIDA quedó rezagado debido a los estrechos vínculos que siempre había mantenido con el sector público. A todos los niveles de la institución, tanto entre los miembros del personal y de la dirección como de la Junta Ejecutiva, había quienes consideraban esta cuestión como un elección ideológica clara entre el sector público, las ONG y la sociedad civil, que eran entidades comprometidas con la reducción de la pobreza, y el sector privado, cuyo compromiso era el de obtener beneficios privados, con frecuencia a costa de los pobres. No fue hasta hace cinco años que las actitudes del personal, la dirección y la Junta empezaron a evolucionar hasta que se aceptó el enfoque actual, con arreglo al cual se considera que el sector privado es un instrumento valioso que con el apoyo y la reglamentación adecuados puede contribuir a la reducción sostenible de la pobreza rural. No obstante, el FIDA ha recuperado el tiempo perdido y más del 50% de los préstamos nuevos correspondientes a los dos o tres últimos años contienen componentes que vinculan a los pequeños agricultores con las cadenas de valor.
23. Otro paso en la evolución de este enfoque del desarrollo es el hecho de que en el Marco Estratégico del FIDA (2011-2015) se ponga de relieve que para aprovechar al máximo la ventaja comparativa de la institución y lograr niveles de impacto superiores, el FIDA tiene que articular una visión más dinámica del desarrollo rural, una visión en la que la agricultura de los pequeños agricultores pueda convertirse en un sector fuerte, dinámico y de mayor valor, impulsado por la creciente demanda de alimentos, combustibles biológicos y servicios ambientales.<sup>3</sup> Para muchos pequeños agricultores de hoy en día este será un medio importante para salir de la pobreza. No obstante, para que ello ocurra, el sector de la agricultura de pequeñas explotaciones tiene que orientarse al mercado y recibir apoyo de gobiernos y donantes como si se tratara de una empresa. También tiene que aumentar su productividad, sostenibilidad y capacidad de resistencia frente a circunstancias ambientales y climáticas cambiantes. Necesita asimismo estar bien integrado en unas economías rurales dinámicas en cuyo marco los vínculos entre zonas rurales y urbanas desempeñen una función cada vez más importante y las empresas no agrícolas suministren de forma creciente mejores oportunidades de empleo para quienes no puedan vivir de la agricultura de una forma rentable y sostenible. Por último, en el Marco Estratégico del FIDA (2011-2015) se reconoce la importancia que tiene para el Fondo el fortalecimiento de su asociación con el sector privado a nivel mundial, regional y local.

## **E. Estrategia para el desarrollo del sector privado y la asociación con él**

24. El FIDA actúa a través de los gobiernos y ayuda a ejecutar programas que estos diseñan y apoyan. A consecuencia de ello, a lo largo de los años buena parte de sus actividades han centrado su atención en lograr que las intervenciones públicas sean más eficaces para los pobres de las zonas rurales. Quizá fue el reconocimiento de

---

<sup>1</sup> Véase Raswant y Khanna, *Pro-poor rural value-chain development: A thematic study*, FIDA: 2010.

<sup>2</sup> "... la tendencia general a que las fuerzas del mercado y el sector privado desempeñen un papel central en la economía no siempre coincide con los intereses de la población rural pobre. El FIDA tiene un papel fundamental que desempeñar equipando a los pobres del sector rural a fin de que puedan interactuar de un modo más equitativo con las nuevas fuerzas de mercado, y haciendo que las relaciones comerciales les favorezcan." (Estrategia del FIDA para el desarrollo del sector privado y la asociación con él)

<sup>3</sup> El Marco Estratégico del FIDA (2011-2015) se presentó a la Junta Ejecutiva del FIDA en diciembre de 2010. Gracias a las aportaciones de los miembros de la Junta se ha mejorado el documento, que fue aprobado por la Junta en mayo de 2011 durante su 102º período de sesiones.

que, en este proceso, era posible que el Fondo no estuviera aprovechando plenamente la función que el sector privado puede desempeñar en la reducción de la pobreza rural, lo que llevó a que los donantes, en la Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA, celebrada en 2002, pidieran a la dirección que presentara a la Junta Ejecutiva "una estrategia para lograr una mayor participación de interlocutores del sector privado en los programas del FIDA, mediante la cofinanciación y otras formas de colaboración que estén en consonancia con la misión del FIDA".

25. En este sentido, la medida preliminar del FIDA fue elaborar un documento temático<sup>4</sup> para el Consejo de Gobernadores de febrero de 2003, en el que entre otras cosas se ponía de relieve la importancia de asociarse con el sector privado para aumentar los vínculos con el mercado.
26. En septiembre de 2004 se presentó a la Junta Ejecutiva un documento exhaustivo en el que se exponía la estrategia del FIDA para el desarrollo del sector privado y la asociación con él<sup>5</sup>. La Junta acogió con agrado las prioridades generales expuestas en ese documento, pero pidió un documento más sencillo y operativo que contuviera un marco de resultados con arreglo al cual se pudieran supervisar y evaluar las actividades planificadas para el sector privado. Una vez que se hubieron realizado las mejoras solicitadas, en abril de 2005 la Junta Ejecutiva aprobó la primera estrategia del Fondo para el sector privado. La Junta también acordó que la Oficina de Evaluación del FIDA (IOE) evaluara la estrategia a finales de 2008.<sup>6</sup>
27. El objetivo de la estrategia para el sector privado es recabar su participación para que el grupo-objetivo del FIDA, la población rural pobre, obtenga más beneficios y recursos. El objetivo más inmediato de la estrategia consiste en incrementar las operaciones y la inversión del sector privado en favor de la población rural pobre. Para alcanzar su objetivo inmediato la estrategia contiene tres grandes líneas de acción.
28. La primera es el **diálogo sobre políticas para el desarrollo del sector privado local**: en todos los nuevos programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) del FIDA se hará un examen del entorno normativo e institucional propicio para el desarrollo del sector privado local. En los nuevos COSOP figurará también la estrategia del Fondo en materia de diálogo sobre políticas con las diversas partes interesadas, entre las que destacan los gobiernos de los países, con miras a promover el desarrollo del sector privado local. Asimismo, participarán en todos los procesos de consulta de los COSOP los representantes competentes del sector privado (por ejemplo, asociaciones de agricultores, empresas agroindustriales, instituciones privadas de microfinanciación o bancos comerciales que trabajan en las zonas rurales). En algunos países expresamente seleccionados, cuyo gobierno muestre buena disposición, el diálogo sobre políticas dirigido a respaldar al sector privado local se considerará como actividad específica del programa en el país. Ese diálogo puede versar sobre las políticas apropiadas para las instituciones privadas de microfinanciación, las pequeñas y medianas empresas, los mercados de insumos y productos agrícolas y otras medidas para mejorar las condiciones del sector empresarial. En los países en que el FIDA tenga una presencia sobre el terreno fuerte se hará especial hincapié en el diálogo sobre políticas de desarrollo del sector privado local.
29. Asimismo, el FIDA intervendrá a escala mundial para promover unas relaciones comerciales equitativas que favorezcan a la población rural pobre. Los países en

<sup>4</sup> Promover el acceso a los mercados para que la población rural pobre pueda alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. <http://www.ifad.org/gbdocs/gc/26/s/marketss.pdf>

<sup>5</sup> Véase un resumen del debate sobre la cuestión en las actas del 82º período de sesiones de la Junta Ejecutiva, <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/82/s/EB-2004-82-MINUTES.pdf>

<sup>6</sup> La demora en la realización de esta evaluación se debió a la decisión de la Junta de que la IOE realizará otras evaluaciones a nivel institucional (la evaluación a nivel institucional sobre la innovación y la ampliación de escala, la evaluación conjunta del FIDA y el BAfD sobre la agricultura y el desarrollo rural en África, y la evaluación institucional relativa al género) antes que la evaluación de la estrategia para el sector privado.

desarrollo siguen enfrentándose con persistentes barreras no arancelarias y subsidios agrícolas en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que limitan el acceso de los pequeños agricultores de esos países a los mercados internacionales. Por consiguiente, el FIDA seguirá utilizando los foros mundiales sobre políticas para hacer hincapié en los problemas de los productores de los países en desarrollo e insistir en la necesidad de unas reglas del juego más equitativas en el comercio internacional.

30. La segunda es que **el FIDA llevará a cabo operaciones de inversión que propicien el desarrollo del sector privado local:** las operaciones de inversión del FIDA deberán servir de apoyo al desarrollo del sector privado en cuanto ello contribuya a mejorar los medios de vida de la población rural pobre. Existen varios sectores clave en los que el Fondo tiene un papel que desempeñar: a) el refuerzo de la capacidad de negociación de los pobres de las zonas rurales y sus organizaciones; b) la mejora del acceso de la población rural pobre a los servicios técnicos y de asesoramiento privados; c) el apoyo a la creación de instituciones financieras privadas en las zonas rurales, y d) el apoyo al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y los mercados privados del sector agrícola, y el fomento de un vínculo efectivo de todos ellos con los pobres de las zonas rurales.
31. La tercera es que **el FIDA establecerá asociaciones con el sector privado para movilizar conocimientos e inversiones adicionales para las zonas rurales:** el FIDA tratará activamente de movilizar inversiones (por ejemplo en forma de cofinanciación) del sector comercial privado y de los fondos privados de donación (por ejemplo fundaciones, organizaciones filantrópicas, fondos fiduciarios, etc.) en apoyo de los proyectos de desarrollo que financia. Estudiará la posibilidad de aprovechar las remesas de los trabajadores migrantes para atraer conocimientos y recursos hacia las zonas rurales y procurará establecer asociaciones con otras organizaciones de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales y bancos regionales, así como fondos de desarrollo privados (por ejemplo, Deutsche Bank) en apoyo del desarrollo del sector privado de ámbito local. El Fondo también procurará atraer inversiones de empresas agroindustriales a los mercados de productos básicos en desarrollo que son de importancia para los pequeños productores rurales.
32. Sin embargo, es importante recordar que, conforme se prevé en su mandato, el FIDA seguirá operando principalmente por conducto del sector público. Las inversiones del sector privado que se catalizan son un complemento del gasto público y reciben el apoyo de este, pero no lo sustituyen. En segundo lugar, la asociación con el sector privado, en todas sus formas, debe basarse en el principio de la debida diligencia, por el que la evaluación de los riesgos y las oportunidades resultantes de establecer una determinada asociación con el sector privado comprende, por una parte, la selección de los asociados sobre la base de conocimientos relativos a su gobernanza y su responsabilidad social y, por la otra, el análisis de mercado del producto o servicio que deba desarrollarse. El principio básico de la asociación con el sector privado es que debe ser plenamente coherente con el mandato y el papel del FIDA y cumplir la misión del Fondo de dar a los pobres de las zonas rurales la oportunidad de salir de la pobreza, permitiendo al mismo tiempo a los asociados del sector privado alcanzar sus propios objetivos empresariales.
33. En la estrategia para el sector privado se reconoce la necesidad de cumplir unos requisitos de aplicación específicos. Estos abarcan las actuaciones concretas que figuran a continuación.

34. **Incorporación de la estrategia en todas las operaciones del FIDA.** "Cada dependencia o división del FIDA tendrá que decidir qué actividades se realizarán para cumplir los objetivos comunes e incluirlas en un plan de trabajo y presupuesto anuales. Más adelante, las actividades previstas de cada división se articularán a escala de departamento, donde se incorporarán en un plan de trabajo y presupuesto unificados que estén en consonancia con los objetivos y los productos generales previstos en la estrategia para el desarrollo del sector privado y la asociación con él. [...] [En] los COSOP y los documentos de diseño de los proyectos (según proceda), se incluirá una evaluación del desarrollo del sector privado en las zonas rurales y expondrán qué asociaciones se han concertado con el sector privado y qué posibilidades hay de colaborar con él. También se elaborarán y asimilarán en el FIDA los procedimientos jurídicos y financieros de establecimiento de asociaciones con el sector privado [...] en el examen de la cartera del Fondo y en los indicadores del sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS) se aportará información sobre la colaboración del FIDA con el sector privado."
35. **Orientación, capacitación y reajuste de cargos.** El FIDA elaborará unas directrices (o un conjunto de instrumentos) para ayudar a su personal de operaciones a poner en práctica la estrategia. Se impartirá capacitación específica al personal para que aprenda a asociarse con el sector privado o a colaborar con él en sus tareas operacionales. Se nombrará coordinador de las actividades para el sector privado a un funcionario del Departamento de Administración de Programas (PMD), que se encargará de las cuestiones de coordinación relativas al sector privado. Otro encargado de la coordinación, que trabajará en la unidad de movilización de recursos, se encargará de movilizar recursos del sector privado para las actividades institucionales del FIDA.
36. **Medición de los resultados y el impacto.** En el anexo del documento de la estrategia para el sector privado se incluyó el marco de resultados específicos con 16 indicadores básicos de resultados, con el objetivo de que a finales de 2008 se hubieran alcanzado todas las metas. Este marco de resultados se ha reproducido en el apéndice 5 del presente informe de evaluación. El período previsto de ejecución, a mediano plazo, de los objetivos y productos (tal como se exponen en el marco de resultados) de la estrategia para el sector privado se extendía de 2005 a 2008. La estrategia requería que el FIDA midiera los resultados en cifras agregadas, en lugar de hacerlo con arreglo a las cinco regiones geográficas que abarcaban las operaciones del Fondo. Se revisará el RIMS, cuando sea necesario, para que abarque los indicadores básicos incluidos en la estrategia para el sector privado. El logro de los resultados será objeto de seguimiento por medio del RIMS y del informe sobre la marcha de la cartera de proyectos<sup>7</sup> que se presenta anualmente a la Junta.
37. **Captación, presentación de informes e intercambio de enseñanzas extraídas.** La captación de las enseñanzas extraídas deberá ser una actividad continua, y convendría hacer balances con pocos años de intervalo para determinar si el FIDA avanza en la dirección correcta o si es necesario cambiar la dirección o afinar la estrategia y/o sus directrices operacionales.

## F. Participación del sector privado durante el período de la Octava Reposición del FIDA

38. En 2008, durante las consultas para la Octava Reposición de los Recursos del FIDA, los Estados Miembros volvieron a poner de relieve la importancia de que el Fondo siguiera fortaleciendo sus relaciones de asociación con el sector privado. Como un elemento más del debate, el FIDA preparó un documento de debate sobre la respuesta de este ante la nueva función del sector privado.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Al principio este informe recibió el nuevo nombre de Informe sobre resultados de la cartera, que en 2008 se incorporó en el Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo (RIDE).

<sup>8</sup> Véase el documento Repl. VIII/4/6, <http://www.ifad.org/gbdocs/repl/8/iv/s/index.htm>

39. En ese documento se proponen tres medidas fundamentales para seguir adelante: i) el FIDA seguirá trabajando en el marco existente de la estrategia relativa al sector privado a fin de ayudar a crear las condiciones para el establecimiento de asociaciones fructíferas entre los agricultores de pequeñas explotaciones y operadores del sector privado o empresas privadas de mayor volumen en el marco del programa ordinario de préstamos del FIDA, teniendo en cuenta tanto las condiciones que respaldan la propia inversión de capital del sector privado y la seguridad de que la asociación sea beneficiosa para ambas partes; ii) el FIDA, teniendo en cuenta las instituciones e instalaciones que ya existen, también estudiará con posibles asociados la necesidad de un nuevo servicio de promoción de las inversiones del sector privado en las zonas rurales. El servicio tendría dos objetivos generales: suministrar financiación para inversiones dirigidas al sector privado, y prestar apoyo institucional y en materia de políticas con objeto de ayudar a establecer un entorno propicio para el desarrollo del sector privado. El servicio se financiaría mediante la movilización de recursos de fondos soberanos de inversión, fondos de donación procedentes de donantes multilaterales y bilaterales y contribuciones de fuentes no gubernamentales (incluidas fundaciones y donantes privados), y iii) el FIDA evaluará la necesidad, el valor agregado y la viabilidad de formular nuevos instrumentos para relacionarse directamente con el sector privado, incluidos instrumentos como los préstamos no soberanos y las inversiones en valores. No obstante, se reconoció que elaborar esos instrumentos tendría consecuencias importantes para la presente estructura, la gestión del riesgo financiero y el desarrollo de la capacidad institucional y del personal del Fondo. También se requeriría la aprobación de los órganos rectores pertinentes.
40. Los Estados Miembros, si bien reconocen que en el actual contexto de cambio puede ser necesario formular nuevos enfoques respecto del sector privado, instaron al FIDA a que aplicara un enfoque prudente y pusieron de relieve la necesidad de evaluar los riesgos asociados con la creación de nuevos instrumentos o servicios. Los miembros alentaron al FIDA a seguir trabajando a través de sus operaciones ordinarias y en el marco de la estrategia para el sector privado para crear las condiciones necesarias para el establecimiento de asociaciones fructíferas en el marco del sector privado entre los pequeños agricultores y otros agentes económicos. Además, los miembros prestaron apoyo a la iniciativa de que el FIDA estudiara con los posibles asociados la necesidad de un nuevo servicio para promover inversiones del sector privado que estimulen el crecimiento económico favorable a los pobres en las zonas rurales y el valor agregado que podría generar dicho servicio.
41. En el documento de la reposición mencionado se establecían los fundamentos de la decisión del Consejo de Gobernadores de febrero del 2009 —mientras se aprobaba el Informe de la Consulta sobre la Octava Reposición de los Recursos del FIDA— para que el Fondo fortaleciera sus relaciones con el sector privado y, si se determinaba que era necesario, presentara una propuesta sobre la función del Fondo y de los instrumentos de este relativos a las relaciones con el sector privado, que fuera plenamente acorde con el mandato del FIDA, a la Junta Ejecutiva para que esta lo aprobara en diciembre de 2010.<sup>9</sup>
42. En el informe final sobre la consulta se observa que, durante el período de la Octava Reposición, el FIDA seguirá trabajando a través de sus operaciones ordinarias y en el marco de la estrategia del FIDA para el sector privado con el fin de crear las condiciones necesarias para el establecimiento de asociaciones fructíferas en el marco del sector privado entre los pequeños agricultores y otros agentes económicos. Diversos organismos prestan apoyo directo al sector privado, pero muy pocos de ellos, o ninguno, asignan prioridad a las inversiones en agricultura que beneficien directamente a las comunidades rurales muy pobres,

---

<sup>9</sup> Véase la matriz de aplicación que figura en el anexo II del Informe de la Consulta sobre la Octava Reposición de los Recursos del FIDA, <http://www.ifad.org/gbdocs/gc/32/s/GC-32-L-5.pdf>

aunque actualmente algunos de esos organismos están considerando la posibilidad de hacerlo. El FIDA fortalecerá sus asociaciones con estos organismos<sup>10</sup> para buscar formas de estimular esas inversiones. En el informe también se reconocía que en 2010 la IOE realizaría una evaluación de la estrategia del FIDA relativa al sector privado y que las conclusiones de esa labor ofrecerían enseñanzas para las relaciones que puedan establecerse en el futuro.

- 43. Por último, es útil señalar que actualmente la dirección del FIDA ha establecido internamente un grupo de referencia sobre políticas relativas a la estrategia para el sector privado, compuesto por representantes de distintas divisiones del FIDA. El grupo tiene, entre otras tareas, la responsabilidad de formular la nueva estrategia del FIDA para el sector privado, cuya presentación a la Junta está prevista provisionalmente para diciembre de 2011.

## **G. Estrategia, instrumentos y estructura organizativa de otras organizaciones de desarrollo**

- 44. El objetivo de la presente sección es ofrecer un breve panorama general de la estrategia, los instrumentos y la estructura de organización de otras organizaciones dedicadas al desarrollo con el fin de prestar apoyo a sus esfuerzos para el desarrollo del sector privado. La presente sección debería leerse conjuntamente con el capítulo VII y el apéndice 6, que están dedicados a los procesos de extracción de enseñanzas de las experiencias y las buenas prácticas de otras organizaciones.
- 45. Para empezar es importante aclarar que quizá el instrumento más importante de que disponen los bancos multilaterales de desarrollo son las inversiones que realizan prestando recursos para proyectos de desarrollo en los países miembros receptores. Los préstamos para proyectos que conllevan el desarrollo del sector privado y la asociación con él pueden ser de dos tipos: los soberanos y los no soberanos. En el primer tipo de préstamos (los soberanos), los bancos multilaterales de desarrollo conceden los préstamos para proyectos de desarrollo a los gobiernos de los países receptores, quienes a su vez garantizan el reembolso de los fondos al banco multilateral de desarrollo con arreglo a unas condiciones y plazos específicos. En estas circunstancias, las entidades del sector privado capaces de desempeñar una función que contribuya a promover el desarrollo agrícola solo pueden financiarse a través de los gobiernos, que prestan los fondos de forma directa o a través de un intermediario financiero a empresas privadas. Además del crédito basado en proyectos (es decir, los préstamos para proyectos de desarrollo), los bancos multilaterales de desarrollo también ofrecen a los gobiernos préstamos en apoyo de reformas de políticas para respaldar las reformas institucionales, legislativas y normativas encaminadas a promover un entorno más propicio para la participación del sector privado en el desarrollo económico del país. En la mayor parte de los bancos multilaterales de desarrollo el diseño y la administración de los préstamos basados en proyectos y los préstamos en apoyo de reformas de políticas con garantías soberanas<sup>11</sup> están a cargo de sus respectivos departamentos sectoriales o de operaciones.
- 46. En el caso de los préstamos no soberanos, los bancos multilaterales de desarrollo generalmente prestan los fondos directamente a entidades del sector privado de los países en desarrollo. En los créditos sin garantía soberana (los préstamos no soberanos), no se requiere que el gobierno se responsabilice del reembolso del

---

<sup>10</sup> Como la IFC, el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), entre otros.

<sup>11</sup> El término "garantía soberana" significa que el gobierno es el responsable de reembolsar el préstamo que el banco multilateral haya concedido para un proyecto concreto.

préstamo. La responsabilidad del reembolso de esos préstamos corresponde directamente a la entidad del sector privado del país receptor que haya recibido los fondos.

47. No obstante, algunos gobiernos se resisten a utilizar los fondos de los préstamos (con garantías soberanas) para recabar la participación del sector privado, tanto por un deseo de utilizar los fondos obtenidos de los bancos multilaterales de desarrollo solo en esferas sobre las que el gobierno tiene un control más directo (como la construcción de infraestructuras), o por creer que el sector privado debe movilizar financiación sin garantías soberanas. Además, algunos gobiernos, especialmente los de determinadas tendencias políticas, aplican unas políticas prudentes que no favorecen necesariamente una participación amplia del sector privado en el proceso de desarrollo económico del país. Al mismo tiempo, muchas entidades del sector privado consideran que en general es engoroso tratar con el gobierno debido a que, entre otras cosas, temen exponer sus operaciones a injerencias y presiones gubernamentales, pero también debido a la percepción de que los gobiernos son burocráticos e ineficaces.
48. Todas las organizaciones de ayuda multilaterales (y bilaterales) consideran que un sector privado fuerte y dinámico es crucial para la creación de empleo, el crecimiento económico de largo plazo y la reducción sostenible de la pobreza en los países en desarrollo. Reconociendo este hecho y las limitaciones expuestas sucintamente en los párrafos anteriores, casi todas las organizaciones de ayuda importantes —tanto multilaterales como bilaterales— han establecido estructuras o servicios/ventanillas especializados en esa cuestión con el objetivo de ofrecer financiación directa sin garantías soberanas al sector privado. De hecho, la mayor parte de la financiación de los bancos multilaterales de desarrollo para la participación del sector privado se suministra directamente sin garantías soberanas a entidades del sector privado de los países en desarrollo (es decir, se trata de préstamos no soberanos), en lugar de hacerlo a través de proyectos financiados mediante préstamos que requieren una garantía soberana. El alcance y la configuración de estas estructuras o servicios varía según las organizaciones, pero el propósito básico es el mismo: promover el desarrollo del sector privado en los países miembros receptores. Todos esos bancos también tratan de utilizar sus recursos para catalizar inversiones, conocimientos y servicios del sector privado.
49. En la sección que figura a continuación se ofrece un panorama general de las estrategias, los instrumentos y las estructuras organizativas que algunas organizaciones de ayuda utilizan en su labor con el sector privado, prestando una atención especial a sus actividades crediticias sin garantías soberanas.
50. **Banco Mundial.** El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Asociación Internacional de Fomento siguen tratando exclusivamente con prestatarios soberanos y la atención que dedican a la esfera del desarrollo del sector privado se centra en fortalecer los entornos propicios para las inversiones privadas y prestar apoyo al crecimiento de los mercados de capital nacionales para financiar pequeñas y medianas empresas. El Grupo del Banco Mundial también abarca dos entidades independientes diseñadas específicamente para atender las necesidades financieras del sector privado de los países en desarrollo. Esas entidades son la IFC y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA). La función de la IFC se describe más adelante, mientras que el MIGA ofrece productos garantizados para facilitar la inversión privada en los países en desarrollo. La estrategia de desarrollo del sector privado del Banco Mundial tiene el objetivo de lograr que los beneficios de los mercados lleguen a los pobres y mejorar el acceso a los servicios básicos y la prestación de esos servicios. Este enfoque global se apoya en cuatro esferas de intervención fundamentales: i) el clima de inversión; ii) el apoyo directo a las empresas; iii) las infraestructura, y iv) los sectores sociales. El Banco Mundial tiene un departamento dedicado a las finanzas y el desarrollo del sector privado, cuyo director tiene el rango de vicepresidente.

51. **Corporación Financiera Internacional (IFC).** La IFC suministra inversiones y servicios de asesoramiento para fomentar el sector privado en los países en desarrollo. Promueve el desarrollo sostenible del sector privado, alentando el crecimiento de empresas productivas y de mercados de capital eficientes mediante una combinación de préstamos y suscripciones de capital y asistencia técnica. La IFC establece asociaciones con muchas entidades, incluidas fundaciones y organizaciones filantrópicas, a las que pone en contacto con empresas a fin de subsanar deficiencias importantes en esferas como la sostenibilidad ambiental, la salud, la educación y el desarrollo rural. Cuenta con una fuerza de trabajo de 3 500 personas, la mitad de las cuales realizan su labor sobre el terreno.
52. La IFC es la mayor organización de este tipo. Se creó en 1956 con un capital autorizado de USD 100 millones. Desde entonces su capital ha aumentado hasta unos USD 18 000 millones y sus activos hasta unos USD 61 000 millones. A nivel mundial opera en casi todos los países en desarrollo. Aunque forma parte del Grupo del Banco Mundial, la IFC tiene un convenio constitutivo y una estructura de gobierno independientes. Hasta mediados del decenio de 1980 dependía del Banco Mundial para movilizar financiación para sus operaciones, pero desde entonces ha creado su propia función de tesorería y actualmente puede financiar sus cuentas casi al mismo nivel que el Banco Mundial.
53. La IFC opera con arreglo a criterios comerciales. Invierte exclusivamente en proyectos con fines de lucro y carga intereses comerciales a sus productos y servicios. No obstante, todas sus inversiones deben tener efectos positivos en términos de desarrollo. La IFC emplea diversos instrumentos para financiar inversiones privadas y adapta la combinación de instrumentos que utiliza a fin de atender las necesidades específicas del proyecto de que se trate. Esos instrumentos abarcan:
- i) **Valores:** la IFC adquiere intereses en el capital de empresas del sector privado y de otras entidades como instituciones financieras y fondos de cartera y de inversión de países en desarrollo. La IFC realiza sus inversiones a largo plazo y generalmente mantiene sus inversiones en valores durante períodos de entre 8 y 15 años. Cuando llega el momento de vender, la IFC prefiere retirarse de la inversión vendiendo sus acciones a través de las bolsas locales de una forma que beneficie a la empresa, que suele ser una oferta pública. Con el fin de asegurar la participación de otros inversionistas privados, la IFC suele suscribir entre el 5% y el 15% del capital de un proyecto. La IFC no es nunca el principal accionista de un proyecto y generalmente su participación no supera el 35%.
  - ii) **Préstamos:** la IFC concede préstamos de fondos propios con un tipo de interés fijo o variable a proyectos del sector privado de países en desarrollo. Otorga la mayor parte de los préstamos en las principales monedas, pero también puede hacerlo en moneda local. Los préstamos suelen tener un plazo de vencimiento de entre 7 y 12 años a contar desde su inicio. Los períodos de gracia y los calendarios de reembolso se determinan según cada caso con arreglo a las necesidades de efectivo del prestatario. Si el proyecto lo requiere, la IFC concede préstamos a más largo plazo y períodos de gracia más prolongados. Algunos préstamos han llegado a aplazarse hasta 20 años. Para asegurar la participación de otros inversionistas del sector privado, los préstamos de la IFC generalmente se limitan al 25% del costo total estimado del proyecto cuando se trata de proyectos totalmente nuevos y excepcionalmente al 35% si son para proyectos de pequeño tamaño. La IFC está dispuesta a conceder préstamos que se reembolsen únicamente con fondos de la corriente de efectivo generada por el proyecto, sin necesidad de recurrir a los patrocinadores o recurriendo a ellos de forma muy limitada.
  - iii) **Préstamos de consorcios:** la IFC, además de otorgar préstamos por cuenta propia, posibilita que bancos comerciales y otras instituciones financieras concedan préstamos a proyectos que ella financia, algo que esas entidades no

harían de no ser por la presencia de la IFC. Estos préstamos son una parte fundamental de las iniciativas de la IFC para movilizar financiación adicional del sector privado en los países en desarrollo y con ello se amplía el impacto en términos de desarrollo de la IFC. Gracias a este mecanismo, las instituciones financieras participan plenamente en el riesgo crediticio comercial de los proyectos, mientras la IFC sigue siendo el prestamista titular.

- iv) **Cuasi capital:** la IFC ofrece una gama completa de productos de cuasi capital con características tanto de deuda como de capital para proyectos del sector privado en los países en desarrollo. Entre otros instrumentos, la IFC suministra inversiones en deuda convertible y préstamos subordinados, que establecen calendarios fijos para los reembolsos. También ofrece inversiones en acciones preferenciales y obligaciones, que tienen unos calendarios de reembolso menos rígidos. Las inversiones en cuasi capital se ofrecen, si es necesario, para asegurarse de que los proyectos estén sólidamente financiados.
  - v) **Productos de compensación del riesgo:** la IFC es una de las pocas organizaciones dispuestas a conceder productos de gestión del riesgo con vencimientos a largo plazo a clientes de los mercados emergentes. Los productos de gestión del riesgo, o derivativos, se ponen a disposición de los clientes únicamente para fines de compensación. Al permitir que clientes del sector privado de los países en desarrollo tengan acceso al mercado internacional de derivativos para fines de cobertura contra riesgos cambiarios, asociados a los tipos de interés o a la exposición a los precios de los productos básicos, la IFC permite a las empresas mejorar su solvencia y su rentabilidad.
54. Además de suministrar instrumentos de inversión, la IFC también presta importantes servicios de asistencia y asesoramiento técnico, que pueden estar asociados con sus operaciones o ser independientes de ellas, cuyo fin es fortalecer las organizaciones del sector privado. La financiación para estos servicios procede principalmente de fondos fiduciarios de diversos donantes. La magnitud de la asistencia de ese tipo ha aumentado extraordinariamente durante los pasados 10 años (fue de USD 268 millones en 2010), y hay cierta preocupación sobre su eficacia y sobre si está suficientemente centrada en las actividades fundamentales de la IFC.
55. La cartera de la IFC abarca diversos sectores y subsectores pero, a partir de principios del decenio de 1990 y como parte del compromiso de la entidad para contribuir a reducir la pobreza y a mejorar la vida de las personas, se decidió que las agroindustrias pasaran a ser una de sus esferas prioritarias. La IFC suministra apoyo financiero y de asesoramiento a las agroindustrias de todos los segmentos de la cadena de valor, tanto directamente a las empresas como indirectamente a través de intermediarios (como comerciantes e instituciones financieras). Como norma general, la IFC financia proyectos que demuestren producir los mayores beneficios en la eficiencia y la competitividad generales de la cadena de valor y que contribuyan en la mayor medida posible al desarrollo económico. Al final del ejercicio financiero de 2010 (que finalizó el 30 de junio de 2010), la cartera de inversiones de la IFC en actividades agroindustriales alcanzó los USD 2 700 millones, que corresponden a más de 125 proyectos en 51 países y al 7% del volumen total de la cartera de la IFC. En el ejercicio financiero de 2010, la IFC comprometió USD 536 millones para el desarrollo agroindustrial, que se destinaron a 40 proyectos en 27 países. Más del 50% de los proyectos se ejecutan en países de bajos ingresos. Aunque en los primeros años la cartera de agroindustrias de la IFC registró problemas, la situación se ha invertido por sí sola en los últimos años de modo que actualmente los resultados de esta cartera son mejores que los de la cartera general de la IFC (por lo que se refiere al impacto en términos de desarrollo, un 78% de esta cartera se califica como satisfactoria o muy satisfactoria, mientras que ese porcentaje es del 71% en la cartera general, y por lo

que se refiere al rendimiento financiero, un 71% recibe esas calificaciones, mientras que ese porcentaje es del 57% en la cartera general). La IFC prevé que su cartera agroindustrial aumentará todavía más en los próximos años.

56. **Banco Interamericano de Desarrollo (BID).** El BID formuló una estrategia relativa al sector privado en 2004 y en 2011 elaborará una estrategia revisada. La principal prioridad de la estrategia del BID para el sector privado es promover el desarrollo a través del sector privado y no el desarrollo del sector privado por sí mismo. Las otras dos entidades que forman parte del grupo del BID, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), que también dirigen sus actividades al sector privado, tienen autoridades rectoras y mecanismos de financiación independientes, y por lo tanto no están sujetas a las estrategias del Banco. Una parte importante de todas las actividades crediticias y no crediticias del BID se dirigen al sector privado y se canalizan a través de dos tipos principales de actividades: a) las de desarrollo del sector privado, y b) las operaciones del sector privado. Los proyectos de desarrollo del sector privado se clasifican como préstamos o donaciones con garantías soberanas que: a) tienen un beneficiario directo que es una empresa del sector privado (como ocurre con los créditos multisectoriales, las donaciones de contrapartida, o los servicios de desarrollo empresarial); b) ofrecen asistencia técnica, o c) brindan apoyo a reformas reglamentarias, institucionales o administrativas favorables a la actividad del sector privado. Las operaciones del sector privado son operaciones sin garantía soberana que: a) ofrecen préstamos directos, garantías, asistencia técnica y, en el caso de la CII y el FOMIN, participaciones en el capital de empresas del sector privado; b) suministran financiación directa para empresas del sector privado a través de instituciones financieras o fondos de inversión locales, y c) ofrecen préstamos y avales sin garantía soberana a empresas estatales que pueden optar a ello.
57. El BID tiene un departamento dedicado al sector privado y las operaciones sin garantía soberana cuyo director tiene el rango de vicepresidente. Esta vicepresidencia coordina la formulación y ejecución de los programas de operaciones sin garantía soberana del grupo del BID para el sector privado. Dirige la formulación e implementación del plan operativo integrado del sector privado, así como los planes de operativos de cada una de las entidades citadas, estableciendo metas anuales de desempeño estratégico para cada uno de los miembros del grupo del BID a través de alianzas con las vicepresidencias a cargo de países y de sectores del Banco. Este departamento también promueve la creación de asociaciones y alianzas estratégicas con el sector privado facilitando las iniciativas de captación de fondos y poniendo en marcha los programas de trabajo de dichas asociaciones y alianzas relacionados con las prioridades del programa operativo del BID sin garantía soberana.
58. **Corporación Interamericana de Inversiones (CII).** La CII es la sección del BID dedicada al sector privado y opera en líneas muy similares a las de la IFC, pero centra sus actividades en América Latina y el Caribe y en el desarrollo de pequeñas y medianas empresas. Fue establecida en 1985 con una base de capital de USD 200 millones suscrito por 21 países. Puso en marcha sus operaciones en 1989 y desde entonces su base de capital ha aumentado hasta los USD 759 millones de los que son titulares unos 44 países accionistas. China es el último país que se ha adherido a ella y lo hizo en 2009. El total de su base de activos ha aumentado hasta unos USD 1 400 millones (2009). Así pues, el volumen de sus operaciones es relativamente reducido si se compara con el de la IFC. La CII, aunque forma parte

del BID, tiene, como la IFC, una estructura jurídica e institucional independiente y cuenta con su propio personal. No obstante, depende del BID por lo que se refiere a la financiación.

59. Hasta la fecha, la CII ha suministrado USD 5 000 millones aproximadamente para financiar unos 500 proyectos en América Latina y el Caribe y ha movilizado un volumen total de inversiones cifrado en USD 13 000 millones. Su gama de instrumentos es similar a la de la IFC. La CII centra sus inversiones en las pequeñas y medianas empresas. Con el tiempo ha ido reduciendo progresivamente el requisito relativo al volumen mínimo de los préstamos con el fin de llegar a las pequeñas y medianas empresas, y actualmente el volumen mínimo requerido de los préstamos es de USD 100 000 y su volumen medio se cifra en USD 216 000. La CII también se ocupa de la gestión de diversos fondos de inversión en valores en nombre de sus accionistas individuales.
60. Como ya se ha mencionado, la CII centra principalmente su actividad en el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, independientemente del sector en que operen. La actividad más importante se registra en el sector de los servicios financieros, que representan el 68% del volumen total de la cartera (2009). No obstante, las inversiones en agricultura y agroindustrias también son importantes y suponen el 5,8% de la cartera. Otro 2,3% corresponde a alimentos, embotellado y bebidas y un 1,3% a la ganadería y las aves de corral. Así pues, las inversiones relacionadas con la cadena de suministro agrícola suponen una parte importante del volumen total de inversiones de la CII, a pesar de que el sector de la agricultura no es uno de los centros de interés específicos de dicha corporación. Esto quizás se debe al hecho de que la CII opera en un gran número de países de ingresos medios en los que el sector de la elaboración de alimentos está en expansión.
61. A parte de la CII, el BID también tiene un servicio —el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF)— para otorgar préstamos sin garantía soberana a empresas del sector privado, de propiedad estatal o de capital mixto. Aunque proyectos de todos los sectores pueden optar a financiación de este departamento, en la práctica sus actividades se han centrado principalmente en ofrecer métodos de financiación innovadores en sus ámbitos tradicionales de operación: las infraestructuras y el desarrollo de los mercados financieros y de capital. También asigna prioridad a inversiones “verdes”, como financiación para plantas de combustible biológico, aplicación de programas de eficiencia energética y financiación para industrias relacionadas con la producción de equipo para la generación de energías renovables. En 2009 el BID concedió préstamos sin garantía soberana para el sector privado por valor de USD 919 millones a través de este servicio.
62. **Banco Asiático de Desarrollo (BAsD).** En la estrategia para 2020 del BAsD publicada en abril de 2008, el desarrollo del sector privado y las operaciones de este reciben más atención en su calidad de componentes de uno de los cinco principales motores del cambio. En la estrategia se insta al BAsD a ampliar su labor con el sector privado para generar un mayor nivel de crecimiento económico en la región de Asia y el Pacífico. También se señala que el BAsD asumirá mayores riesgos —que se evaluarán cuidadosamente— y actuará como estímulo para inversiones que, de no ser por su intervención, el sector privado no estaría dispuesto a realizar. Hará más por ayudar a sus países miembros en desarrollo a atraer inversiones directas del sector privado que respalden un crecimiento inclusivo y permitan mejorar el medio ambiente. Para estimular el crecimiento impulsado por el mercado, el BAsD prevé invertir en infraestructura y asesorar a los gobiernos sobre los elementos básicos de un entorno favorable a los negocios, como son unas normas, reglamentaciones y políticas fiables que no supongan una desventaja para las empresas del sector privado. Entre los instrumentos del BAsD para catalizar el cambio mediante un mayor volumen de inversiones privadas en sus países miembros en desarrollo figuran la financiación directa, la mejora de la calidad de los créditos, las garantías de mitigación del riesgo e instrumentos

financieros innovadores. Se espera que estos instrumentos creen valor atrayendo capital privado y aplicando métodos de gestión empresarial o conocimientos técnicos a sectores y transacciones concretos.

63. La gestión de estas actividades está a cargo de un vicepresidente del BAsD que dirige el departamento de operaciones del sector privado y cofinanciación, cuya labor es tramitar préstamos no soberanos y otros productos para lograr la participación del sector privado. Este departamento procura estimular la inversión privada mediante financiación directa, mejoras de la calidad de los créditos e instrumentos de mitigación del riesgo. Ofrece asistencia financiera directa mediante préstamos e inversiones en capital. El BAsD ofrece préstamos en monedas fuertes y en monedas locales. Los tipos de interés y otras condiciones de los préstamos pueden variar, según las necesidades y los riesgos de la compañía o el proyecto de que se trate. Cuando el BAsD invierte directamente en una empresa, ofrece financiación a través de inversiones en capital, incluidas las inversiones directas en capital en forma de acciones ordinarias, acciones preferenciales o convertibles. Las participaciones en el capital de empresas (que no superan el 25%), especialmente si se trata de instituciones financieras, se realizan antes de la oferta pública inicial. El BAsD ofrece garantías que pueden utilizarse para cubrir riesgos políticos, y a nivel más general, tanto los riesgos políticos como los crediticios. Los préstamos soberanos en los que intervienen entidades del sector privado se realizan a través del complejo de operaciones.
64. Así pues, el BAsD no tiene una organización independiente que se ocupe de sus inversiones en el sector privado. No obstante, tiene a su disposición toda la gama de instrumentos que la IFC y la CII utilizan para prestar apoyo a las inversiones privadas. El volumen total de préstamos pendientes al sector privado concedidos por la entidad es de USD 2 000 millones (2009) y sus inversiones en capital se cifran en USD 885 millones. El BAsD ha decidido centrar sus operaciones del sector privado casi exclusivamente en el sector de las infraestructuras y en el financiero. Aunque los proyectos del sector de la agricultura y las agroindustrias pueden optar a inversiones del BAsD, la estrategia de este indica que probablemente los proyectos de este tipo serán poco frecuentes y solo se realizarán en países de ingresos muy bajos.
65. **Banco Africano de Desarrollo (BAfD).** En enero de 2008 el BAfD dio a conocer una actualización de la estrategia para sus operaciones del sector privado. La visión del Banco para el desarrollo del sector privado está fundamentada en un marco conceptual que vincula la iniciativa empresarial, las inversiones y el crecimiento económico con el objetivo más importante del Banco, que es el alivio de la pobreza. Teniendo en cuenta la importancia del desarrollo del sector privado como motor del crecimiento económico que reduce la pobreza, la estrategia del banco expone las cinco prioridades en que se centrarán sus intervenciones, esto es: i) prestar apoyo a las empresas privadas; ii) fortalecer los sistemas financieros; iii) construir infraestructura competitiva; iv) promover el comercio, y v) mejorar el clima de inversión. El Banco ha desempeñado una función importante ayudando a los gobiernos africanos a mejorar los entornos de inversión en sus países durante los pasados 40 años, pero no fue hasta 1991 que empezó a ayudar a empresarios financiando directamente operaciones del sector privado y otras transacciones en él sin el apoyo de una garantía soberana del país receptor. Por lo que se refiere a sus operaciones en el sector privado, el Banco reconoce que, teniendo en cuenta la enorme necesidad de financiación de África, su objetivo principal debería ser estimular a otros inversionistas privados construyendo cuidadosamente una cartera de proyectos de elevado rendimiento que tengan importantes efectos de demostración.

66. El Banco tiene un vicepresidente encargado de dirigir las cuestiones relativas a la infraestructura, el sector privado y la integración regional. La gestión de los préstamos no soberanos al sector privado se realiza a través de un servicio especial establecido en 1991 en el marco de su departamento de infraestructura, sector privado e integración regional. El departamento tiene una gama completa de instrumentos a su disposición, entre los que figuran los préstamos, las participaciones en el capital, las participaciones en quasi capital, las garantías, la formación de consorcios, las suscripciones y los servicios de asesoramiento. También otorga líneas de crédito a instituciones financieras privadas para que concedan préstamos a empresas orientadas a la exportación y a pequeñas y medianas empresas. Las condiciones de sus inversiones suelen ser similares a las de la IFC.
67. La asistencia del BAfD puede contemplarse para proyectos del sector privado destinados a establecer, ampliar, diversificar y modernizar instalaciones productivas en diversos sectores, como los de la energía, las manufacturas, las agroindustrias, el turismo, el transporte, la infraestructura, las industrias extractivas, la banca y las finanzas, así como a otros sectores de servicios, siempre que la inversión sea beneficiosa para la economía del país receptor. No obstante, en la práctica no ha habido inversiones importantes en la agricultura y las agroindustrias a través del servicio para el sector privado. Las inversiones no soberanas del BAfD en el sector privado han aumentado en los últimos años y en 2009 llegaron a USD 1 600 millones, de los cuales USD 215 millones eran en forma de participaciones en el capital. Como ocurre en el FIDA, la promoción del sector privado a través de préstamos soberanos se realiza a través de los departamentos de operaciones/sectoriales.
68. **Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).** La USAID hace tiempo que se centra en la agricultura, ya que considera que es uno de sus sectores prioritarios. Cada vez presta más atención al desarrollo de las cadenas de valor de los productos básicos, lo cual abarca la promoción del acceso a los mercados, el comercio y la microfinanciación. La USAID pone de relieve que para que los agricultores —especialmente los agricultores de pequeña escala— sean competitivos en el mercado mundial actual tendrán que integrarse en todos los segmentos de la cadena de producción, desde la explotación agrícola hasta la mesa. La USAID facilita esta integración, haciendo posible que los productores y las industrias rurales estén mejor conectados con el comercio agrícola y las oportunidades de mercado. En este contexto, la USAID promueve la participación de entidades del sector privado en la promoción del crecimiento del sector agrícola de los países en desarrollo. A diferencia de las organizaciones multilaterales que son objeto de comparación en la presente evaluación, la USAID no tiene un departamento específico que se ocupe del desarrollo del sector privado o de las operaciones del sector privado. Tiene una oficina dedicada a cuestiones de agricultura, mercados y comercio.

### Puntos clave

- El sector privado es la parte de la economía en la que personas y organizaciones independientes del gobierno producen y distribuyen bienes y servicios. El objetivo principal de las entidades del sector privado es la obtención de beneficios.
- Ha habido un cambio importante en el concepto de desarrollo:
  - La función del gobierno ha pasado de la participación en el mercado a la de establecer y supervisar “las reglas del juego”.
  - La idea de que el sector privado es el motor del crecimiento está en expansión.
  - Las relaciones de asociación entre el sector público y el privado se consideran importantes para suministrar inversiones y servicios complementarios a los pobres de las zonas rurales.
- Es esencial ser consciente de que los operadores del sector privado en los países en desarrollo son muy heterogéneos, y de que las distintas entidades del sector privado desempeñan funciones diferentes en la cadena de valor de los productos básicos en las esferas de la agricultura y el desarrollo rural. Al mismo tiempo, los gobiernos tienen una función complementaria importante que desempeñar a lo largo de la cadena de valor, ocupándose de cuestiones como las tareas de investigación agrícola para desarrollar variedades de semillas mejoradas.
- El enfoque de desarrollo del FIDA ha ido evolucionando de acuerdo con este cambio en el contexto de operaciones y actualmente la mayoría de sus proyectos contienen componentes de apoyo al desarrollo del sector privado a través del fomento de los vínculos con el mercado. En el Marco Estratégico del FIDA (2011-2015), que se está elaborando, se pone especialmente de relieve la importancia de promover la agricultura de pequeñas explotaciones como actividad rentable, y a este respecto se reconoce la importancia cada vez mayor de fortalecer las relaciones de colaboración con el sector privado.
- En abril de 2005, la Junta Ejecutiva aprobó la primera Estrategia del FIDA para el desarrollo del sector privado y la asociación con él, en la que se establecían objetivos y modalidades para la ampliación de las relaciones con el sector privado. Los Estados Miembros señalaron especialmente la importancia de que el Fondo siga estrechando esas relaciones con el sector privado durante el período de la Octava Reposición de los Recursos del FIDA, en particular estableciendo para ello asociaciones con otros organismos de desarrollo que apoyan el desarrollo del sector privado con el fin de estimular el crecimiento de las inversiones en el sector agrícola.
- Otros bancos multilaterales de desarrollo (especialmente el Grupo del Banco Mundial) ya hace tiempo que apoyan el desarrollo del sector privado en los Estados Miembros receptores. Los bancos han dedicado a ello estructuras organizacionales, departamentos y diversos instrumentos con el fin de seguir ampliando su labor en materia de desarrollo del sector privado. Esas entidades otorgan la mayor parte de su financiación al desarrollo del sector privado en forma préstamos no soberanos que se entregan directamente a entidades del sector privado.

## **II. Objetivos, metodología y proceso de evaluación**

### **A. Antecedentes**

69. Como ya se ha mencionado, la Junta pidió que se realizara la presente evaluación a nivel institucional al aprobar la estrategia del FIDA para el sector privado en 2005. El Consejo de Gobernadores, en su período de sesiones de febrero de 2009, aprobó el Informe de la Consulta sobre la Octava Reposición de los Recursos del FIDA y también estuvo de acuerdo en que la IOE realizará la presente evaluación en 2010/2011.
70. Al principio de la evaluación se examinaron los objetivos, metodología y procesos de la evaluación con la dirección del FIDA. Esto se hizo mientras se formulaba el documento conceptual<sup>12</sup>, en el que se incluye una exposición de los objetivos, la

<sup>12</sup> Con arreglo a la Política de evaluación del FIDA, cada evaluación se inicia con la preparación de un documento conceptual en el que figuran las condiciones de la evaluación (véase el apéndice 2).

metodología y las principales cuestiones, el proceso, las entregas, los plazos, las actividades de comunicación y difusión, las necesidades de recursos humanos y el presupuesto.<sup>13</sup>

## B. Objetivos

71. Los cinco objetivos de la evaluación eran los siguientes:

- i) comprobar la pertinencia y evaluar la aplicación de la estrategia del FIDA para el sector privado de 2005;
- ii) evaluar los resultados de los proyectos respaldados por el FIDA que se diseñaron tras la aprobación de la estrategia para el sector privado;
- iii) evaluar la evolución de los enfoques, así como las prácticas, buenas y no tan buenas, aplicadas por el FIDA en su labor de desarrollo del sector privado;
- iv) examinar los instrumentos y las experiencias de otras organizaciones de desarrollo para recabar la participación del sector privado en la esfera agrícola y del desarrollo rural, con el objetivo de determinar enseñanzas que podrían ser pertinentes para el FIDA, y
- v) generar una serie de conclusiones y recomendaciones que podrían servir de base para la actuación futura del FIDA en relación con el sector privado.

## C. Metodología y proceso

72. **Período de evaluación.** La evaluación se centra principalmente en las actividades financiadas por el FIDA desde 2003, con arreglo a lo decidido cuando los Estados Miembros adoptaron, durante la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA en 2002, la decisión de que el Fondo elaborara “una estrategia para lograr una mayor participación del sector privado en los programas del FIDA”. No obstante, se dedicó una atención especial al período posterior a la aprobación de la estrategia para el sector privado por parte de la Junta del Fondo en abril de 2005.

73. **Elementos de base.** La evaluación se ajustó a las principales disposiciones contenidas en la Política de evaluación del FIDA (2003)<sup>14</sup> y en el manual de evaluación (2009)<sup>15</sup>. Para alcanzar sus objetivos, la evaluación se basó en cuatro elementos de base que se refuerzan mutuamente, que se exponen a continuación: i) un examen de la estrategia y un análisis de la cartera; ii) una evaluación de los resultados y siete estudios de caso por países; iii) un examen de determinados procesos operativos institucionales, en el que se estudió la forma en que el FIDA gestiona determinados procesos internos, como los relativos a la disponibilidad y el desarrollo de conocimientos especializados, para prestar apoyo a su programa para el sector privado, y iv) un estudio comparativo en el que se examinaron los sistemas de promoción del sector privado rural que utilizan otras instituciones. Los métodos utilizados en la investigación fueron una combinación de exámenes documentales, entrevistas y debates en grupos de discusión en los que participaron miembros del personal de la Sede del FIDA y de la Junta Ejecutiva, así como con representantes de los gobiernos, agentes del sector privado y personal de proyectos de los países prestatarios, y visitas a determinadas actividades de los proyectos sobre el terreno. A continuación se describen con más detalle los objetivos y procesos relacionados con cada uno de los cuatro elementos de base de la evaluación:

<sup>13</sup> El borrador de documento conceptual se examinó con la dirección el 9 de abril de 2010. El 19 de mayo de 2010 la IOE hizo público el documento final, que comprende las observaciones de la dirección. El documento conceptual está a disposición del público en <http://www.ifad.org/evaluation/private/doc/approach.pdf>

<sup>14</sup> La Política de evaluación del FIDA fue aprobada por la Junta Ejecutiva en abril de 2003, [http://www.ifad.org/evaluation/policy/new\\_policy.htm](http://www.ifad.org/evaluation/policy/new_policy.htm)

<sup>15</sup> El manual de evaluación fue examinado por el Comité de Evaluación en diciembre de 2008 y está a disposición del público en [http://www.ifad.org/evaluation/process\\_methodology/index.htm](http://www.ifad.org/evaluation/process_methodology/index.htm)

- i) **Examen de la estrategia y análisis de la cartera.** El objetivo de este elemento era evaluar: a) la pertinencia de la estrategia de 2005 para el sector privado, tanto por lo que se refiere a las metas y objetivos de la estrategia como a su diseño general, y b) la marcha de las actividades para lograr los objetivos principales de la estrategia y la aplicación de las tres grandes líneas de acción a través de los COSOP y los proyectos aprobados después de la aprobación de la estrategia. Esto último abarcaba la comparación con proyectos aprobados por la Junta antes de la aprobación de la estrategia, con el fin de determinar la evolución de los enfoques y la atención dedicada al desarrollo del sector privado en la fase de diseño. El capítulo IV contiene información más detallada sobre los criterios utilizados para seleccionar los COSOP y proyectos examinados en la evaluación.
- ii) **Evaluación de los resultados y estudios de caso por países.** En el marco de este elemento de base de la evaluación se comparan los resultados de un grupo de proyectos aprobados en 2003-2004 (es decir, antes de la aprobación de la estrategia para el sector privado) en los que se prestaba una atención especial a lograr la participación del sector privado, con resultados de proyectos aprobados en 2006-2007. La comparación se realizó utilizando datos contenidos en los informes sobre la situación de los proyectos preparados por el PMD, ya que la IOE todavía no había evaluado esos proyectos de forma independiente. El capítulo V contiene información adicional sobre los criterios de selección de los proyectos y los datos utilizados, así como los análisis correspondientes por lo que se refiere al presente elemento de base. En ese mismo capítulo figuran las principales conclusiones de los siete estudios de caso por países (Albania, Ghana, Guatemala, el Pakistán, el Perú, Sri Lanka y Uganda) examinados en la evaluación. El objetivo principal de los estudios de caso por países era extraer enseñanzas como la identificación de prácticas buenas y no tan buenas por lo que se refiere a las relaciones con el sector privado, examinando para ello el COSOP, proyectos concretos e información sobre las relaciones establecidas con diversos asociados en los países. Los estudios de casos también permitieron que los encargados de la evaluación validaran las conclusiones e hipótesis del primer elemento de base de la evaluación. El equipo de evaluación visitó todos los países, excepto el Pakistán y el Perú. Se preparó un documento de trabajo sobre cada uno de los siete países. Los criterios para la selección de esos países y la metodología específica utilizada en la preparación de los estudios de caso por países se examinan con más detalle en la sección D del presente capítulo y en el capítulo V.
- iii) **Examen de procesos operativos institucionales.** En este componente de la evaluación se examinaron las capacidades y procesos organizativos del FIDA para garantizar unas relaciones adecuadas con el sector privado. Se evaluó la suficiencia de la capacidad organizativa (como las cuestiones relativas a la capacidad de gestión y de los recursos humanos, incluidos los conocimientos especializados del personal, sus competencias e incentivos y la extracción de enseñanzas y el intercambio de conocimientos) y la estructura y los procesos del FIDA relacionados con las operaciones (la función de los órganos rectores, los sistemas de garantía de la calidad y de mejora de la calidad, el apoyo en la ejecución y supervisión, la medición de los resultados y la presentación de informes al respecto, así como la presencia en los países) encaminadas a recabar la participación del sector privado. El examen de los procesos operativos institucionales también abarcó la combinación de instrumentos de que dispone el FIDA para prestar apoyo al desarrollo del sector privado (por ejemplo, los préstamos de inversión, los programas de donaciones a nivel mundial, regional y nacional, así como las actividades no crediticias) y su idoneidad para la finalidad prevista. Por último, en el marco del presente elemento, la evaluación analizó la medida en que se estaban cumpliendo los principales requisitos de aplicación de la estrategia para el

sector privado. Las conclusiones derivadas del análisis realizado en el marco del presente elemento de base figuran en el capítulo VI de este informe de evaluación.

- iv) **Estudio comparativo.** El cuarto elemento de base de la evaluación fue el examen de las estrategias, políticas, instrumentos y experiencias en lo relativo a la participación del sector privado de algunos organismos de desarrollo. El objetivo de este examen era identificar enseñanzas que pudieran ser adecuadas —después de haberlas ajustado— al contexto y las prioridades específicos del FIDA. El estudio también permitió que los encargados de la evaluación identificaran esferas en que el FIDA era líder y otras en que se encontraba rezagado, y resultó útil para validar la evaluación general. El estudio se basó en buena medida en un examen documental y en algunas conversaciones con informantes clave de las organizaciones dedicadas al desarrollo incluidas en el estudio. Entre esas organizaciones figuran la IFC, el BID, el BAfD, la USAID y el Banco Mundial. En el capítulo VII se encuentran los criterios utilizados para incluir esas organizaciones en el estudio comparativo, así como las conclusiones de ese estudio.
74. La estrategia y su ejecución se evaluaron con arreglo a criterios de evaluación reconocidos internacionalmente en materia de pertinencia y eficacia, aunque no en materia de eficiencia (véase más adelante).<sup>16</sup> Se prestó mucha atención a los aspectos de la evaluación relativos a la rendición de cuentas, así como a la extracción de enseñanzas de las experiencias del FIDA en la esfera del apoyo al desarrollo del sector privado rural, y en el informe se identifican diversas buenas prácticas que merecen reproducirse.
75. No se ha evaluado la eficiencia de la ejecución de la estrategia para el sector privado. Se trata de una cuestión que presenta muchas dificultades en el ámbito de una evaluación temática debido a la necesidad de desglosar los elementos de los costos y los beneficios que pueden atribuirse a cada una de las cuestiones concretas que se están evaluando. En principio esto debería ser algo más fácil en la esfera del desarrollo del sector privado, puesto que es posible comparar un subgrupo de proyectos que estén totalmente centrados en prestar apoyo a las relaciones con el sector privado con otro compuesto por proyectos que no contengan elementos de ese tipo. No obstante, en la fase actual de la mayor parte de los proyectos de desarrollo del sector privado solo se dispone de información sobre los beneficios previstos y no sobre los beneficios reales. Por lo que se refiere al costo, la comparación de datos *ex ante* tampoco es demasiado útil puesto que los proyectos financiados por el FIDA suelen diseñarse con arreglo a un intervalo de costos normalizado respecto de cada beneficiario que sale de la pobreza. Incluso disponiendo de información *ex post*, sería seguramente muy difícil extraer datos de eficiencia, puesto que es probable que los beneficios indirectos (como los derivados del empleo indirecto que se crea gracias a la demanda de servicios locales que generan las empresas) sean mucho más importantes en el caso de proyectos con un componente de desarrollo del sector privado.
76. **Fases de la evaluación.** La evaluación se estructuró en cuatro fases principales: i) fase inicial, en la que se ajustaron los métodos y procesos, se contrató al equipo de consultores para la evaluación y se puso en marcha la elaboración del documento conceptual de la evaluación, que se finalizó teniendo en cuenta las observaciones del consorcio central de aprendizaje y de los asesores superiores independientes (véase el párrafo 78); ii) fase de examen teórico y de entrevistas a nivel interno, en la que se examinaron documentos y se celebraron entrevistas y debates en grupos de discusión con representantes de la dirección y miembros del personal del FIDA, así como con miembros de la Junta Ejecutiva; iii) fase de visita a

---

<sup>16</sup> Cada uno de estos criterios se calificó con arreglo a la escala normalizada de seis puntos que utiliza la IOE: 1 = muy insatisfactorio; 2 = insatisfactorio; 3 = moderadamente insatisfactorio; 4 = moderadamente satisfactorio; 5 = satisfactorio, y 6 = muy satisfactorio.

determinados proyectos financiados por el Fondo en cinco países: Albania, Ghana, Guatemala, Sri Lanka y Uganda, y iv) fase de redacción del informe final, incluida la preparación del acuerdo en el punto de culminación.

77. Durante la fase de redacción del borrador de informe final, la IOE efectuó presentaciones en PowerPoint sobre las conclusiones y recomendaciones de la evaluación ante el Presidente del FIDA en enero de 2011, y ante el Comité de Evaluación de la Junta Ejecutiva y el consorcio central de aprendizaje en marzo de 2011. El objetivo de esas presentaciones era ofrecer a los principales asociados una oportunidad temprana para que expresaran sus opiniones sobre las conclusiones y recomendaciones del informe de evaluación, así como para que aportaran información adicional e ideas que pudieran ser útiles para finalizar la evaluación.
78. Con arreglo a la Política de evaluación del FIDA, para la evaluación relacionada con el sector privado se estableció un consorcio central de aprendizaje<sup>17</sup> cuyas tareas consistieron en realizar aportaciones y examinar los principales trabajos que debían entregarse, incluido el documento conceptual y el proyecto de informe final. Sus miembros también tenían la responsabilidad de intercambiar toda la información y documentación con los demás miembros de sus divisiones. La IOE contrató a dos asesores superiores independientes<sup>18</sup> para que examinaran los trabajos de la evaluación que debían entregarse y garantizaran a la dirección y los órganos rectores del Fondo la calidad de la evaluación y de su proceso general (véase su informe conjunto sobre el proceso de la evaluación y la calidad del informe final contenido en el apéndice 7). Además, la evaluación fue objeto de un examen *inter pares* a nivel interno de la IOE.<sup>19</sup> En el presente informe final de la evaluación se han tenido en cuenta las observaciones de la dirección y el personal del FIDA, del consorcio central de aprendizaje, del Comité de Evaluación y de los miembros de la Junta Ejecutiva entrevistados, de los asesores superiores independientes y de quienes realizaron el examen *inter pares* de la IOE.

#### **D. Marco de los estudios de caso por países**

79. Los principales objetivos de los estudios de caso por países se han expuesto sucintamente en el párrafo 73 ii). En los siete estudios de caso por países se examinó un conjunto amplio de formas de apoyo que ya se utilizan y que podrían utilizarse para el desarrollo del sector privado a través de operaciones financiadas por el FIDA. El punto de partida fue examinar la estrategia y el programa en el país y, especialmente, las operaciones financiadas antes y después de la aprobación de la estrategia para el sector privado en 2005. En concreto esto requirió que se examinaran tanto operaciones pasadas como actividades más recientes. Para hacerlo, y en la forma acordada con el consorcio central de aprendizaje al inicio de la evaluación, la función del sector privado rural se dividió en las categorías que se enumeran a continuación:

---

<sup>17</sup> Los miembros del consorcio central de aprendizaje fueron el Vicepresidente Adjunto encargado de Programas, del PMD; el Estratega Principal de Desarrollo; el Director de la IOE; todos los directores de división del PMD; el entonces director de mecanismos de financiación innovadores; economistas regionales de las cinco divisiones regionales del PMD; los asesores técnicos superiores en: i) financiación rural, y ii) cadenas de valor y acceso a los mercados; el Gerente Superior de la Carretera del PMD; el Oficial de Programas de la Oficina del Presidente y del Vicepresidente; algunos gerentes de programas en los países, y el Jefe del Equipo de Evaluación y el líder del equipo de consultores para la evaluación sobre el sector privado de la IOE.

<sup>18</sup> Robert Picciotto (ex director general del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial, actualmente profesor visitante en el Kings College de Londres) y Namanga Ngongi (ex Director Ejecutivo Adjunto del Programa Mundial de Alimentos (PMA), ahora Presidente de la Alianza para una Revolución Verde en África [AGRA]).

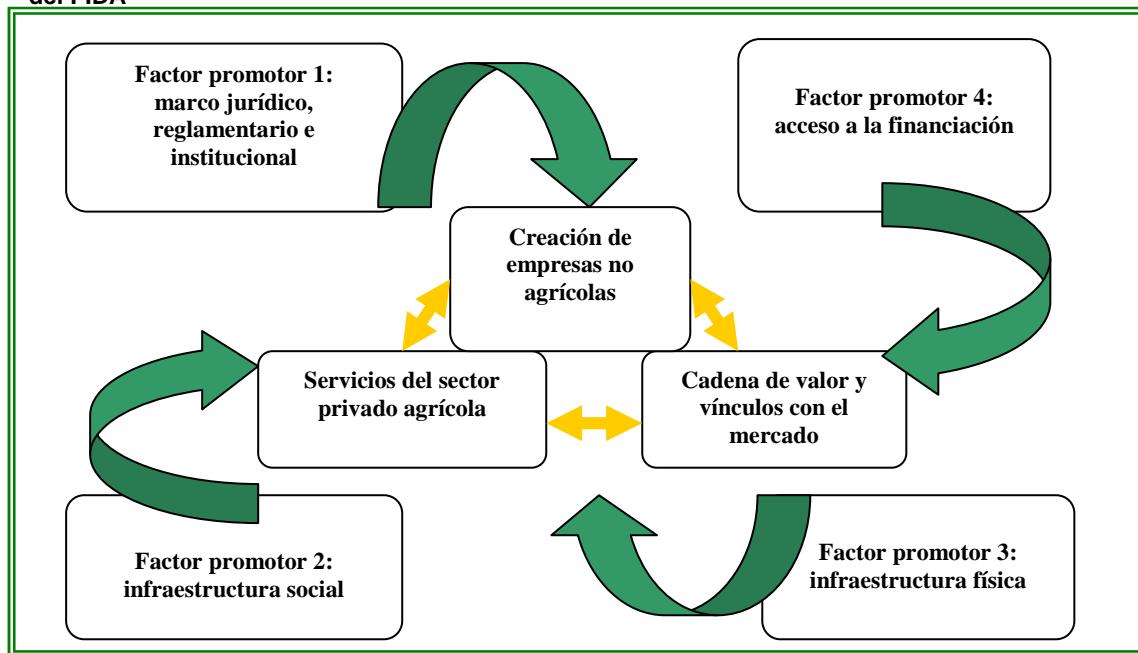
<sup>19</sup> El Director de la IOE y numerosos oficiales de evaluación participaron en el proceso interno del examen *inter pares*.

- i) La primera categoría es la de los servicios rurales en las explotaciones. En esta categoría la evaluación examinará, entre otras cosas, los aspectos del apoyo al sector privado para los pequeños agricultores en forma de actividades de investigación, extensión, capacitación, multiplicación de semillas, suministro de insumos, cosecha y almacenamiento en las explotaciones.
- ii) La segunda categoría es la de la intervención en el desarrollo de la cadena de valor. En esta categoría la atención se centra en el vínculo entre las explotaciones agrícolas y los mercados para su producción que se establece a través de actividades de elaboración, certificación de los productos, almacenamiento fuera de las explotaciones, transporte, la función de los supermercados, etc. En los últimos años esta se ha ido convirtiendo en una parte cada vez más importante de los proyectos financiados por el FIDA. Se estima que por lo menos el 50% de los proyectos de 2008 contienen algún componente o aspecto relacionado con el desarrollo de la cadena de valor.
- iii) La tercera categoría es la del fomento de las empresas rurales no agrícolas. Aquí la atención se centra en el apoyo al desarrollo empresarial, la capacitación especializada —tanto en cuestiones empresariales como técnicas— y el apoyo mediante capital de riesgo.
80. En todas estas esferas hay diversas instituciones públicas y privadas que se dedican a prestar apoyo técnico, comercial y financiero al sector privado rural. No obstante, para que el sector privado pueda crecer y contribuir de forma efectiva a la reducción de la pobreza rural deben existir unos factores esenciales que promueven esos procesos (véase el gráfico 4).
- El primero de estos factores es el **marco jurídico, reglamentario e institucional** para el desarrollo del sector privado. Las enseñanzas extraídas de las experiencias anteriores indican la necesidad de un conjunto de reglas justas y transparentes que regulen las actividades del sector privado. Ese conjunto abarca desde las cuestiones más generales, como la estabilidad política y social y una gobernanza eficaz, hasta las prácticas en materia de tenencia de la tierra, los sistemas de registro de las tierras, las políticas y reglamentaciones en materia de competencia, los derechos de propiedad y otros muchos factores que definen el contexto en que opera el sector privado. La intervención del FIDA en materia de derechos sobre la tierra de las tribus en la India es un ejemplo importante de la labor del Fondo en esta esfera. Otros aspectos del marco institucional son los efectos de los impuestos y los incentivos para la participación del sector privado y el apoyo a iniciativas encaminadas a establecer asociaciones entre los sectores público y privado.
  - La **infraestructura social** también es un elemento determinante importante de la situación y el crecimiento del sector privado. Factores como un mayor nivel de educación, una mejor situación en materia de salud y unas estructuras comunitarias eficaces contribuyen a crear un entorno adecuado para que el sector privado opere satisfactoriamente.
  - La **infraestructura física** en las zonas rurales es un factor que en general se considera como una condición necesaria para el desarrollo del sector privado. A medida que los productos agrícolas van avanzando a lo largo de la cadena de valor hacia los mercados locales, las instalaciones de elaboración y los mercados urbanos e internacionales más distantes, la calidad de la infraestructura física —incluidas las estructuras de gestión de los recursos hídricos, las actividades de mejora del suelo y de la tierra, los caminos, incluidos los caminos secundarios, los puentes, los ferrocarriles, las instalaciones para el suministro de electricidad y las

infraestructuras de comunicaciones— va determinando de una forma cada vez más importante el ritmo de crecimiento de las empresas privadas. La infraestructura física a nivel de las explotaciones agrícolas y las comunidades tiene una función importante en muchas operaciones financiadas por el FIDA.

- El **acceso a la financiación rural** es otro factor que favorece el desarrollo del sector privado rural. Uno de los fenómenos importantes que se ha producido durante los dos o tres pasados decenios ha sido el crecimiento de la microfinanciación rural y el reconocimiento de la importante función que esta puede desempeñar, particularmente por lo que se refiere al desarrollo empresarial en las explotaciones, los seguros de salud y contra riesgos climáticos y el fomento de la creación de empresas no agrícolas como pueden ser las dedicadas a la elaboración de productos de artesanía y al suministro de servicios a nivel local. Sin embargo, cuando estas empresas crecen necesitan acceso al sistema bancario comercial y a productos financieros más sofisticados.

**Gráfico 4  
Principales componentes y promotores de la participación del sector privado en las operaciones del FIDA**



81. La evaluación del apoyo del FIDA al desarrollo del sector privado rural a través de los estudios de caso por países no tiene que centrarse necesariamente en cada uno de esos factores promotores. No obstante, debe examinar si el Fondo evalúa el contexto del desarrollo del sector privado cuando presta apoyo a los componentes descritos en el párrafo 80 y si la ausencia o la deficiencia de alguno de los factores promotores mencionados es una limitación que impide el desarrollo eficaz del sector privado que debería eliminarse al mismo tiempo que se presta apoyo directo al empresario rural.

### **III. Pertinencia de la Estrategia del FIDA para el desarrollo del sector privado y la asociación con él**

#### **A. Evaluación de la pertinencia**

82. Según la definición contenida en el manual de evaluación del FIDA, la pertinencia de la estrategia para el sector privado se evalúa con arreglo a dos aspectos principales: i) la pertinencia de la meta y objetivo inmediato (véase el párrafo 27) de la estrategia en relación con el mandato general del Fondo y las necesidades de la población rural pobre, y ii) el diseño de la estrategia, es decir, la medida en que las tres líneas de acción (véanse los párrafos 27 a 32) y los requisitos de aplicación (véanse los párrafos 33 a 37) de la estrategia son adecuados y coherentes para lograr la meta principal y los objetivos definidos en la estrategia.
83. A continuación se enumeran algunas de las cuestiones concretas que se trataron en la evaluación para determinar la pertinencia de la estrategia para el sector privado. ¿Estaba alineada con la misión del FIDA de reducir la pobreza rural? ¿Fue oportuna? ¿Hubo en el Fondo el grado de identificación necesario con el documento durante su elaboración? ¿Ofrece un análisis claro y lógico del tema que se base en los mejores análisis disponibles en el momento en que se elaboró? ¿Propone objetivos adecuados y las medidas correctas para lograr esos objetivos? ¿Define objetivos que pueden ser objeto de seguimiento? ¿Hubo un proceso eficaz de diálogo y difusión una vez que se hubo finalizado la estrategia?

#### **B. Pertinencia de la meta y los objetivos**

84. La meta de la estrategia para el sector privado es recabar la participación del sector privado para hacer llegar más beneficios y recursos al grupo-objetivo del FIDA, que es la población rural pobre. El objetivo más inmediato de la estrategia es lograr que en las zonas rurales se produzca un aumento de las operaciones e inversiones del sector privado favorables a los pobres.
85. La estrategia para el sector privado de 2005 fue el primer intento por parte del Fondo de exponer su visión para promover la participación del sector privado en la reducción de la pobreza rural. La meta y los objetivos inmediatos de la estrategia para el sector privado se basan en un análisis relativamente coherente, que abarca una evaluación de las limitaciones a que se enfrenta el sector privado en las economías rurales, y un resumen de los enfoques de otras organizaciones de desarrollo en materia de desarrollo del sector privado y asociación con él. En la estrategia también se reconoce acertadamente que el desarrollo del sector privado y la asociación con él no son un fin en sí mismos, sino un medio importante de reducir la pobreza rural a través del desarrollo agrícola y rural. Más concretamente, las iniciativas del FIDA para promover el desarrollo del sector privado y la asociación con él en los países en desarrollo tienen la finalidad de asegurarse de que entidades del sector privado, tanto si son pequeñas, medianas o grandes, puedan subsanar, siempre que sea necesario, las carencias relativas al suministro de los recursos, servicios y productos basados en los conocimientos adicionales o complementarios que se necesitan para acabar logrando que mejoren las vidas y los ingresos de la población rural pobre.
86. En esa estrategia el Fondo propuso por primera vez una definición de sector privado, y lo hizo para aclarar cuáles son los interesados pertinentes en la esfera de operaciones del FIDA. No obstante, en la evaluación se concluye que esa definición de sector privado rural es de base demasiado amplia y abarca a casi todos los operadores del sector privado, tanto los que se encuentran en el extremo más bajo (rural) de la gradación de entidades que componen el sector privado, es decir, los que se dedican a la elaboración de productos agrícolas y otros microempresarios rurales, como a operadores de nivel nacional, regional e internacional. Esa definición también abarca a los operadores del sector privado que actúan tanto en la economía formal como en la informal, sin reconocer claramente que el sector privado "informal" actúa en el marco de circunstancias muy distintas (por lo que se

refiere a la reglamentación laboral, los incentivos, los impuestos, etc.) pero, a diferencia del sector privado “formal”, suministra apoyo y servicios esenciales a la población rural pobre.<sup>20</sup> La definición vigente en el FIDA que figura en la estrategia para el sector privado y que deberá aplicarse en la formulación de los COSOP y los proyectos de financiación permitiría la inclusión de todo tipo de entidades y presenta un nivel escaso de orientación o enfoques estratégicos sobre las necesidades y competencias requeridas para establecer asociaciones con los distintos tipos de agentes del sector privado, que en realidad pueden desempeñar funciones considerablemente distintas por lo que se refiere a prestar apoyo a la población rural pobre.

87. Desafortunadamente, el hecho de que la definición del sector privado al que el Fondo dirigirá sus actividades sea tan amplia y de alcance tan general hace que se reduzca el nivel de concentración en la cuestión esencial en que debería centrarse la estrategia para el sector privado. Así pues, teniendo en cuenta que los pequeños agricultores siempre han sido, y seguirán siendo, el centro de atención del FIDA, se da la circunstancia de que casi todas las actividades financiadas por el Fondo en apoyo de cualquier segmento de la cadena de valor pueden clasificarse como actividades de promoción del sector privado. De hecho, este ha sido el objetivo de todas las operaciones que han recibido apoyo del FIDA hasta la fecha. La novedad habría sido examinar cómo puede el Fondo brindar apoyo a los operadores del sector privado que actúan en los segmentos de elaboración, comercialización y distribución de la cadena de suministro. Esos operadores suelen ser pequeñas y medianas empresas que no pueden recibir apoyo directo del FIDA en forma de financiación debido a las limitaciones para la concesión de préstamos soberanos<sup>21</sup>, que son el principal instrumento financiero de que actualmente dispone el Fondo para sus iniciativas de desarrollo. Si bien en principio sería posible utilizar fondos canalizados a través de intermediarios financieros rurales para financiar indirectamente empresas pequeñas y medianas, en la práctica el FIDA ha limitado el uso de casi todos esos fondos a financiar la creación de microempresas por parte de personas pobres de las zonas rurales. Algunos proyectos, al encontrarse con el dilema de cómo poner en marcha más actividades para vincular a los pobres de las zonas rurales con empresas pequeñas y medianas participantes en la cadena de valor, han creado enfoques innovadores como donaciones de contrapartida para pequeñas y medianas empresas dispuestas a establecer contratos con proveedores del grupo-objetivo determinado con arreglo a criterios de pobreza, o el establecimiento de fondos de capital que pueden invertir en pequeñas y medianas empresas. A falta de un instrumento distinto de los préstamos soberanos, se requiere que los gobiernos consientan que los fondos de los proyectos se canalicen de esta forma.
88. En general, la evaluación concluye que la meta y el objetivo inmediato de la estrategia son pertinentes para el mandato, el marco estratégico y los modelos operacionales del FIDA. Eran pertinentes para el mandato general de reducir la pobreza rural que el Fondo tenía en ese momento y siguen estando alineados con las orientaciones del reciente Marco Estratégico del FIDA (2011-2015)<sup>22</sup>, una de cuyas finalidades es fortalecer la asociación con el sector privado con objeto de crear más riqueza y empleo en las zonas rurales. Asimismo, eran y todavía son pertinentes para las necesidades de la población rural pobre, ya que una mayor participación del sector privado en las actividades de desarrollo agrícola y rural puede contribuir a que mejore la productividad, aumente el valor agregado y, en definitiva, a que mejoren los ingresos y la situación nutricional de esa población. Esto es coherente con las conclusiones del informe publicado hace poco por el

---

<sup>20</sup> Por ejemplo, suministrando servicios financieros rurales en zonas remotas, donde los bancos comerciales no suelen tener la infraestructura y la capacidad de extensión necesarias.

<sup>21</sup> Como ya se ha señalado, los préstamos del FIDA se conceden a gobiernos soberanos, los cuales garantizan el reembolso del préstamo al Fondo.

<sup>22</sup> Que se presentará a la aprobación de la Junta Ejecutiva en mayo de 2011.

Grupo de Cooperación en materia de Evaluación de los bancos multilaterales de desarrollo (*Evaluative Lessons for Agriculture and Agribusiness*, 2011)<sup>23</sup> en el que se señala, entre otras cosas, que las inversiones del sector privado basadas en el mercado pueden ser elementos impulsores importantes del cambio técnico en el desarrollo agrícola y agroindustrial.

89. En la declaración de objetivos se reconoce la función crucial que el sector privado puede desempeñar para mejorar el bienestar y los medios de vida del grupo-objetivo del FIDA (la población rural pobre), mientras que en el objetivo inmediato se expone claramente la forma de lograr esa mejora: se trataría de buscar formas y medios para lograr que aumenten tanto las corrientes de recursos procedentes del sector privado para operaciones de desarrollo agrícola y rural centradas en las necesidades de la población pobre de las zonas rurales como el nivel de participación del sector privado en esas operaciones.
90. Una de las enseñanzas extraídas del contexto en evolución del desarrollo agrícola y rural es el reconocimiento de que el desarrollo del sector privado probablemente será una condición necesaria para reducir la pobreza rural en la mayor parte de los países que reciben apoyo del FIDA. No obstante, es igualmente evidente que la participación del sector privado no es una condición suficiente para que se reduzca la pobreza rural y que una parte importante de la labor del FIDA será asegurarse de que el desarrollo del sector privado sea favorable a los pobres. En el documento de la estrategia se examina exhaustivamente esta cuestión y se estudian sus consecuencias en diversas esferas, pero ese examen no prosigue por lo que se refiere a las tres líneas de acción del documento (diálogo sobre políticas, inversiones y asociaciones). Por ejemplo, la estrategia no trata específicamente cuestiones como la función del FIDA en la promoción de la responsabilidad social de las empresas,<sup>24</sup> las prácticas comerciales justas (como ya se ha mencionado) y el apoyo a mercados más competitivos.
91. La evaluación analizó la medida en que la estrategia para el sector privado era coherente con las políticas y estrategias institucionales fundamentales aprobadas hasta 2005. Esto se hacía con el objetivo principal de evaluar la coherencia de las directrices de políticas que se comunican a los gerentes y a los miembros del personal del Fondo y de otras entidades que intervienen en el diseño, la ejecución y la evaluación de las operaciones respaldadas por el FIDA. La evaluación concluyó que la estrategia contiene algunos exámenes de otras políticas y estrategias institucionales fundamentales del FIDA que se habían preparado antes de 2005, como el Marco Estratégico del FIDA (2002-2006) y la Iniciativa para la integración de innovaciones, de 2004. Si bien no se puede pretender que en todos los documentos de estrategia que produce el FIDA se tengan que tratar y tener en cuenta sistemáticamente todos los demás documentos sobre políticas institucionales independientemente de la escasa relación que la cuestión pueda tener con el tema que se esté examinando, en cierta medida es sorprendente que algunas políticas y estrategias fundamentales directamente pertinentes para el sector privado no se mencionen en el documento, como la Política del FIDA en materia de financiación rural (2000)<sup>25</sup>, la Política del FIDA en materia de empresas rurales (2003) y la Política del FIDA relativa a la financiación mediante donaciones

---

<sup>23</sup> Este informe, que se presentó en Washington, D.C. en enero de 2011, es una síntesis de los trabajos más recientes de las entidades de evaluación independientes del Grupo de Cooperación de Evaluación e incorpora las enseñanzas extraídas de actividades de investigación conexas realizadas por los bancos multilaterales de desarrollo y de los estudios académicos sobre agricultura y agroindustrias.

<sup>24</sup> La responsabilidad social de las empresas es el compromiso de las empresas de comportarse siempre de forma ética y de contribuir al desarrollo económico al tiempo que se mejora la calidad de vida de la fuerza de trabajo y de sus familias, así como el de las comunidades locales y de la sociedad en general. En el sector privado, el objetivo de la responsabilidad social de las empresas es que estas asuman la responsabilidad por sus acciones y que procuren que sus actividades tengan un impacto positivo, tanto en el medio ambiente como en los consumidores, los empleados, las comunidades, los interesados y todos los demás participantes en la esfera pública.

<sup>25</sup> Con posterioridad el FIDA ha preparado una nueva Política del FIDA en materia de financiación rural, que fue aprobada por la Junta Ejecutiva en abril de 2009.

(2003)<sup>26</sup>. Asimismo, aunque el FIDA aprobó en abril de 2003 un plan de acción sobre género, la estrategia para el sector privado solo lo menciona de paso al tratar la cuestión del impacto en el empleo de los jóvenes y las mujeres. Quizá sea comprensible que en ese momento se decidiera no tratar las cuestiones de género en profundidad con el fin de no desviarse del centro de atención del documento, pero con el tiempo ha ido quedando claro que la cuestión de la participación de las mujeres en las cadenas de valor es importante y merecedora de ser considerada cuidadosamente. Por último, la estrategia debería haber examinado algunos de los problemas que pueden plantearse en materia de diligencia debida en esferas que actualmente se clasifican en el marco de la responsabilidad social de las empresas, como las prácticas comerciales justas, el medio ambiente, los reasentamientos y el trabajo infantil.

## C. Pertinencia del diseño

92. **Oportunidad.** La estrategia se formuló al final de un ciclo de exámenes internos y de cambios de prioridades en las instituciones financieras internacionales, que iban reconociendo que en el sector rural aumentaba la importancia de la vinculación con el mercado y había potencial para un mayor desarrollo del sector privado. En ese momento se iniciaba una tendencia al alza de los precios agrícolas y una oleada de interés en cuestiones como la responsabilidad social de las empresas, el establecimiento de precios de comercio justo y la agricultura orgánica.
93. No obstante, podría argumentarse que el FIDA debería haber formulado la estrategia en un momento anterior, teniendo en cuenta que la función vital del sector privado en la promoción de la agricultura de pequeñas explotaciones en los países en desarrollo ya se había reconocido mucho antes de 2003, año en que se inició la labor de preparación de la estrategia. Como ejemplo de ello puede citarse que ya a finales del decenio de 1980 y en el de 1990, la parte correspondiente al sector privado en la formación de capital en el sector agrícola de la India era ya unas tres veces superior a la correspondiente al sector público.<sup>27</sup> Durante casi dos decenios, entidades del sector privado del país como Tata, Mahindra y PepsiCo (que en 1989 empezó a utilizar la agricultura por contrata en la India) habían participado activamente en el suministro de un conjunto de servicios a lo largo de la cadena de valor a la población rural pobre, entre los que figuraban el alquiler de equipo agrícola, el suministro de semillas, plaguicidas y fertilizantes, la facilitación de acceso a la información a través de revistas y diarios, y también servicios de comercialización de los productos.
94. **Identificación con la estrategia durante su proceso de preparación.** El documento de la estrategia siguió el proceso de examen interno habitual y los borradores del documento se examinaron en el Comité de Estrategia Operacional y Orientación en materia de Políticas. Al principio la preparación del documento estuvo a cargo del Departamento de Asuntos Externos, lo que abarcó algunas consultas con el personal del PMD. A mitad de este proceso, debido a que se consideró que la preparación de la estrategia progresaba con lentitud y de forma poco satisfactoria, el Economista Regional de la División del Cercano Oriente, África del Norte y Europa del PMD, que había sido una persona importante en las actividades pioneras del Fondo en apoyo del desarrollo del sector privado, fue nombrado autor principal del documento. No hubo un proceso estructurado de examen *inter pares* en el marco del FIDA y no se pidió a examinadores externos que formularan observaciones sobre el borrador del documento. Además, la participación de los países prestatarios o de la sociedad civil fue escasa o nula. Es difícil evitar la sensación de que el documento se preparó para responder a las necesidades de un proceso de reposición de recursos y a las preocupaciones de

<sup>26</sup> Con posterioridad se ha elaborado la Política revisada del FIDA relativa a la financiación mediante donaciones, que fue aprobada por la Junta Ejecutiva en diciembre de 2009.

<sup>27</sup> Véase *Private Sector Participation in Indian Agriculture: An Overview in Business Environment*, un trabajo fechado en julio de 2005.

algunos de los donantes más importantes, y no para lograr un compromiso a nivel interno para mejorar la participación del sector privado. Esto último puede explicarse parcialmente por el clima ideológico prevaleciente en ese momento en muchas partes de la organización, que no era totalmente favorable a la colaboración con un sector privado que opera con arreglo a criterios de rentabilidad. En resumen, la evaluación concluye que en la fase de diseño de la estrategia para el sector privado hubo un grado limitado de identificación con las actividades a nivel institucional, y que esta fue una de las principales limitaciones durante la fase de ejecución.

95. **Lógica del diseño.** Los principales componentes y enfoques amplios definidos en la estrategia que deberán servir para alcanzar su meta y su objetivo inmediato están bien pensados. Requieren que la labor del FIDA para recabar la participación del sector privado se base en un conjunto de principios rectores, que son: hacer hincapié en la ventaja comparativa y el mandato del Fondo, utilizar el marco estratégico disponible en ese momento, aprovechar el papel catalizador del FIDA y trabajar dentro de los límites de los recursos financieros, de personal y administrativos de que se disponga.
96. Las tres grandes líneas de acción (esto es: i) el diálogo sobre políticas para el desarrollo del sector privado local; ii) las operaciones de inversión que propicien el desarrollo del sector privado local, y iii) la asociación con el sector privado para movilizar conocimientos e inversiones adicionales para las zonas rurales) ponen de manifiesto el equilibrio entre las actividades de inversión y las no crediticias, como el diálogo sobre políticas y las asociaciones, que son esenciales para que el FIDA siga adelante con su programa para el sector privado. No obstante, podría argumentarse que es posible que la atención especial que se dedica al diálogo sobre políticas y a las asociaciones, que son dos de las tres grandes líneas de acción, se considere excesiva en el contexto del FIDA, especialmente teniendo en cuenta que en ese momento la capacidad y la experiencia del Fondo en materia de emprender el diálogo sobre políticas y promover el desarrollo y la gestión de las asociaciones no eran suficientes (y, de hecho, en la evaluación se concluye que sigue siendo necesario mejorar estas esferas, una cuestión que se tratará más adelante en este informe). Un ejemplo concreto de un plan excesivamente ambicioso fue la idea de que el Fondo participase en el diálogo sobre políticas relativo a cuestiones de comercio internacional que afectan a los países en desarrollo (como las barreras no arancelarias y los subsidios agrícolas en los países miembros de la OCDE).
97. La estrategia contiene un conjunto de requisitos de aplicación coherentes (véanse los párrafos 33 a 37) entre los que figuran la incorporación de la estrategia en todas las operaciones del FIDA, la formulación de directrices y la capacitación del personal y el reajuste de cargos, la medición de los resultados y el impacto, y la captación, la presentación de informes y el intercambio de enseñanzas extraídas. No obstante, la parte más deficiente de la estrategia para el sector privado es el marco de resultados, que contiene 16 indicadores básicos de resultados. Se añadió porque la Junta insistió en ello y evidencia una preparación apresurada. Los indicadores de efectos directos tienen poco sentido en el corto plazo de tres años (2005-2008) que se ha fijado para la aplicación de la estrategia. No hay datos de referencia y hay pocos objetivos con los que comparar esos indicadores, de modo que incluso si, por ejemplo, fuera posible medir el impacto a corto plazo sobre el empleo de los proyectos financiados por el FIDA, no habría modo de evaluar si se trata de un logro positivo o no respecto de la situación anterior.

98. Una carencia de la estrategia es que no define un marco de incentivos y responsabilización apropiado para la gestión de los recursos humanos en el FIDA que asegure una aplicación adecuada y puntual de la estrategia. En las últimas evaluaciones sobre otras políticas y estrategias institucionales se ha llegado a conclusiones similares (en las esferas de financiación rural, innovación y género), de modo que se trata de un problema sistémico —y no específico de la estrategia para el sector privado— que debe resolverse de forma general. La evaluación también cuestiona si es adecuada la afirmación de que “se nombrará coordinador de las actividades para el sector privado a un funcionario del PMD”. La aplicación de una estrategia institucional importante de esta naturaleza justificaría que un miembro del personal directivo superior del FIDA se encargara de defenderla. En el capítulo VI del informe de evaluación se siguen analizando los requisitos de aplicación de la estrategia y de otros procesos operativos institucionales clave.
99. La estrategia contiene poca información sobre su despliegue, aparte de disposiciones relativas a la capacitación y a la elaboración de directrices y conjuntos de instrumentos. De hecho, una vez finalizado el debate de la estrategia en la Junta, no parece haber habido otras actividades de difusión del documento dentro del FIDA o entre consultores y asociados en los países (excepto su publicación en el sitio web). No parece que se haya utilizado sobre el terreno ni en las conversaciones con otras instituciones financieras internacionales o los gobiernos, a pesar de la importancia que en él se asigna a las asociaciones. Es particularmente notable el hecho de que el propio sector privado estuviera totalmente ausente del proceso. También se han alcanzado conclusiones de este tipo en evaluaciones de otras políticas y estrategias institucionales (véase el párrafo anterior).

#### **D. Evaluación general**

100. La enseñanza más importante extraída de la preparación y tramitación de la estrategia sobre el sector privado es la importancia fundamental de que exista una identificación con los documentos sobre políticas en el marco del propio FIDA. En una situación ideal las estrategias estarían impulsadas por la demanda dentro de la propia institución, de modo que reflejarían la preocupación y el interés verdaderos de la dirección y el personal por unir los aspectos teóricos y prácticos de un tema determinado con el fin de lograr un enfoque institucional coherente. En el mundo real las motivaciones que llevan a la elaboración de estrategias son diversas y pueden originarse en los donantes, la Junta, los prestatarios o en algunos gerentes, entre otros. Independientemente de la razón por la que se elaboró la estrategia para el sector privado, debería haber sido evidente en su momento que tenía relación con un tema importante que era muy pertinente para las operaciones del FIDA. El hecho de que se redactara a instancias de donantes importantes no es excusa para la falta de atención a nivel de dirección y para no haberla utilizado eficazmente en los debates internos ni en las conversaciones con los países miembros prestatarios.
101. Sobre la base del análisis compuesto y las calificaciones de la evaluación según las distintas dimensiones analizadas en las secciones B y C del presente capítulo, se considera que la pertinencia general de la estrategia para el sector privado es moderadamente satisfactoria. Esta calificación general refleja la opinión de que, con algunas reservas, globalmente la meta y el objetivo, la labor analítica en que se basa la estrategia y las tres grandes líneas de acción son satisfactorios. No obstante, esto queda contrarrestado por las calificaciones moderadamente insatisfactorias o insatisfactorias en las esferas siguientes: identificación en la organización, calidad del marco de resultados, coherencia con otras políticas y estrategias institucionales del FIDA, disposiciones relativas al marco de responsabilización e incentivos, así como en la difusión de la estrategia entre el personal, los consultores, los prestatarios y otros grupos.

#### Puntos clave

- En la evaluación la pertinencia de la estrategia del FIDA de 2005 para el sector privado se considera en general como moderadamente satisfactoria.
- En la estrategia se exponen la meta y el objetivo inmediato del FIDA de fortalecer las asociaciones con el sector privado, un sector que a lo largo del pasado decenio aproximadamente ha venido desempeñando una función cada vez más importante en la reducción de la pobreza rural en los países prestatarios. Se considera que el desarrollo del sector privado es un medio de reducir la pobreza rural y no un fin en sí mismo.
- Las ventajas de la estrategia para el sector privado residen en el hecho de que está alineada de forma general con la misión del FIDA de reducir la pobreza rural, tiene una buena calidad analítica general y buena parte de las grandes líneas de acción propuestas son razonables y adecuadas.
- La estrategia contiene la primera definición de sector privado específica del FIDA. No obstante, en la evaluación se concluye que la definición de 2005 tenía una base demasiado amplia. Abarcaba casi todos los operadores del sector privado, tanto los que se encuentran en el extremo más bajo (rural) de la gradación de entidades que componen el sector privado, como los dedicados a la elaboración de productos agrícolas y otros microempresarios rurales, así como a entidades de nivel nacional, regional e internacional.
- Algunas de las deficiencias principales son la falta de identificación de la dirección y el personal de la institución, la calidad deficiente del marco de resultados, la necesidad de que se considere más cuidadosamente la coherencia con otras políticas y estrategias del FIDA, la falta de un marco de responsabilización e incentivos adecuado y el hecho de que la estrategia no se difundiera ni utilizara como base para el diálogo sobre cuestiones de desarrollo del sector privado.

## IV. Aplicación de la estrategia

### A. Objetivos y enfoque

102. En la presente evaluación no se puede examinar la eficacia<sup>28</sup> —ajustándose estrictamente a la definición de este criterio de evaluación— de la estrategia para el sector privado. Esto se debe a que todos los COSOP y proyectos diseñados después de la aprobación de la estrategia solo se han estado ejecutando durante un máximo de tres o cuatro años del período medio de ocho años que suele abarcar globalmente la ejecución de los proyectos financiados por el FIDA. No obstante, en el capítulo V figura un examen de los resultados que están generando los proyectos aprobados con posterioridad a la estrategia para el sector privado con arreglo al sistema de autoevaluación que mantiene la dirección del FIDA.
103. El primer objetivo del presente capítulo es analizar el nivel de calidad de la aplicación de la estrategia para el sector privado en los COSOP y proyectos que se formularon en el Fondo después de la aprobación de la estrategia. La aplicación de la estrategia se ha evaluado con arreglo a las tres grandes líneas de acción: i) el diálogo sobre políticas para el desarrollo del sector privado local; ii) las operaciones de inversión en apoyo del desarrollo del sector privado local, y iii) la asociación con el sector privado a fin de movilizar inversiones y conocimientos adicionales con destino a las zonas rurales. En particular, en la evaluación se ha examinado la medida en que algunos COSOP y proyectos nuevos (véase el párrafo siguiente) han hecho realidad las intenciones expuestas en cada una de las tres grandes líneas de acción (véanse los párrafos 27 a 32). Se ha procurado evaluar los logros respecto de los indicadores del marco de resultados de la estrategia para el sector privado que son objeto de un seguimiento explícito por parte de la dirección del FIDA. Por último, este capítulo también contiene un análisis sobre si se han satisfecho los cuatro requisitos principales de aplicación (véanse los párrafos 33 a 37).

---

<sup>28</sup> La eficacia sirve para cuantificar la “medida en que se lograron o se esperan lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa”.

104. La evaluación se basó en un examen de 20 COSOP estudiados por la Junta entre 2007 y 2010. Se trata de los cuatro últimos COSOP elaborados durante ese período por cada una de las cinco divisiones regionales del PMD. El análisis también convivió examinar los 33 proyectos nuevos aprobados por la Junta en 2009. Se seleccionó el año 2009, ya que era el año completo más reciente del programa de préstamos antes de la evaluación. El plazo comprendido entre la finalización de la estrategia para el sector privado en 2005 y 2009 es suficiente para que el Fondo hubiera podido integrar completamente las disposiciones de la estrategia en el diseño de las operaciones de inversión y también beneficiarse de la evolución posterior de los enfoques y las ideas relativos al desarrollo del sector privado en la esfera del desarrollo agrícola y rural.<sup>29</sup> El equipo de evaluación también examinó 25 proyectos aprobados por la Junta en 2004, el año anterior al de la aprobación de la estrategia, con el fin de analizar la situación anterior y posterior por lo que se refiere a la evolución de los enfoques y centros de interés en el marco de las operaciones de inversión del FIDA para el desarrollo del sector privado. El apéndice 3 contiene la lista de todos los documentos examinados por el equipo de evaluación para juzgar la ejecución de la estrategia.

## B. Diálogo sobre políticas

105. La estrategia para el sector privado señala que en todos los nuevos COSOP se hará un examen del entorno normativo e institucional propicio para el desarrollo del sector privado local. En los nuevos COSOP figurará también la estrategia del Fondo en materia de diálogo sobre políticas con las diversas partes interesadas, como los gobiernos, con miras a promover el desarrollo del sector privado local. Asimismo, participarán en todos los procesos de consulta de los COSOP los representantes competentes del sector privado (por ejemplo, asociaciones de agricultores, empresas agroindustriales, instituciones privadas de microfinanciación o bancos comerciales que trabajan en las zonas rurales). En algunos países expresamente seleccionados, cuyo gobierno muestre buena disposición, el diálogo sobre políticas dirigido a respaldar al sector privado local se considerará como actividad específica del programa en el país. Por último, la estrategia indica que a nivel mundial el FIDA seguirá utilizando los foros mundiales sobre políticas para hacer hincapié en los problemas de los productores de los países en desarrollo e insistir en la necesidad de unas reglas del juego más equitativas en el comercio internacional.
106. A nivel de los países, la evaluación concluyó que aproximadamente la mitad de los COSOP examinados (11 del total de 20) contenían un examen sistemático del entorno normativo e institucional. Dos ejemplos de buenas prácticas son los COSOP de Burundi (2008) y Malawi (2009). El COSOP de Burundi contiene un examen dedicado al entorno propicio para el desarrollo del sector privado local y pone de relieve los problemas a que se enfrenta el sector privado. En ese COSOP también se señala que el sector privado se vio muy perjudicado por el conflicto y el embargo, y que sus operaciones se veían obstaculizadas por dificultades de acceso a la financiación, lo gravoso de los trámites administrativos, la carga excesiva que suponen los impuestos, la corrupción y la inseguridad, el mal estado de la red de carreteras y la debilidad de las capacidades de gestión. En las zonas rurales, problemas como la insuficiencia de las infraestructuras de apoyo y de competencias técnicas, el analfabetismo y el escaso poder adquisitivo dificultan la creación de microempresas y pequeñas empresas. Además, en el COSOP se concluye que el

---

<sup>29</sup> Generalmente transcurren entre 12 y 18 meses entre que se inicia el diseño de un proyecto y su aprobación por la Junta. Así pues podría argumentarse que los proyectos presentados a la Junta en 2007 y 2008 también podrían haberse incluido en la muestra. Además de las razones expuestas para justificar que solo se examinaron los proyectos aprobados en 2009, la exclusión de los proyectos aprobados en 2007 y 2008 también se debió a que incluirlos habría supuesto un aumento considerable de esfuerzo y recursos necesarios, ya que el equipo de evaluación habría tenido que examinar otros 60 documentos de diseño de proyectos.

marco de políticas para la agricultura no toma en cuenta las cuestiones que se plantean a propósito de la rentabilidad o la mejora del acceso de los pequeños productores a los mercados y la tierra.

107. Por otra parte, el COSOP de Malawi pone de relieve la necesidad de que el sector privado participe en los mercados de insumos y productos agrícolas. En él se examinan las principales limitaciones para el desarrollo del sector privado, como las carencias de infraestructura comercial y los elevados costos de los transportes, la falta de información sobre mercados, la escasez de la capacidad y los conocimientos en materia de almacenamiento y elaboración, y la debilidad de los servicios financieros rurales. En ese COSOP se observó que la insuficiente participación del sector privado en la prestación de servicios era una de las enseñanzas que se habían extraído de operaciones anteriores, y que esto se tendría en cuenta en las operaciones que el FIDA financiará en el futuro. También se expresó preocupación por el programa de subvenciones a los insumos agrícolas que estaba expulsando del mercado a los proveedores de insumos del sector privado.
108. En solo seis de los 20 COSOP se definía un programa claro para establecer un diálogo sobre políticas con los gobiernos y otros interesados sobre cuestiones relativas al desarrollo del sector privado. Merece la pena señalar que los COSOP que insistían más en conseguir que se estableciera un diálogo sobre políticas en apoyo del desarrollo del sector privado correspondían a países donde no había tradición de que el sector privado desempeñara una función importante en la economía del país, pero en los que los COSOP determinaron que existía un potencial considerable para fortalecer esa función, como en el caso del Afganistán, Malawi y Viet Nam.<sup>30</sup> En el COSOP del Afganistán el programa de diálogo se centraba en el apoyo a empresas de base agrícola que estuvieran impulsadas por el sector privado y en definir las políticas de microfinanciación. En el COSOP de Viet Nam se indicaba que el FIDA colaboraría con asociados públicos y privados para promover la inversión privada en las zonas de tierras altas y los vínculos con el mercado favorables a los pobres. Además, entre otras cuestiones, en el COSOP de Malawi (2009) la estrategia en el país se diseñó para crear un entorno propicio que atrajera inversiones privadas y para formular un enfoque de colaboración entre los sectores público y privado. Sobre la base de este análisis, en la evaluación se concluye que los programas claros en materia de diálogo sobre políticas no son uno de los puntos fuertes de los COSOP examinados. No obstante, la evaluación también reconoce asimismo que el diálogo sobre políticas también se produce en el marco del proceso de diseño, ejecución y finalización de los proyectos financiados por el FIDA, una cuestión que se trata en el capítulo siguiente dedicado a los estudios de caso por países.
109. Aproximadamente la mitad de los COSOP examinados (9 de los 20) presentaban evidencia de la participación de representantes del sector privado en el proceso de consulta que llevó a la formulación de la estrategia en el país.<sup>31</sup> Si bien es posible que en los documentos se consigne un nivel de participación de representantes del sector privado inferior al que hubo en la práctica, es revelador el hecho de que se asignara tan poca importancia a las consultas con el sector privado que ni siquiera se consignaran en el documento. Incluso cuando se mencionaban las consultas con el sector privado, en la mayoría de los casos solo se trata de una referencia general y no se cita a ningún asociado concreto del sector privado, excepción hecha de las "organizaciones de agricultores". Los ejemplos de buenas prácticas por lo que se refiere a hacer participar al sector privado en el proceso de consultas son los COSOP de Malawi (2009) y de la República Dominicana (2010).<sup>32</sup> En el proceso de

---

<sup>30</sup> A este respecto, el COSOP de Bolivia es otro ejemplo que puede añadirse a los 20 COSOP examinados. En el COSOP de Bolivia se estudia la posibilidad de establecer un mercado para suministrar asistencia a la población rural pobre.

<sup>31</sup> Cada COSOP basado en los resultados debe contener un apéndice en el que se documente el proceso de consulta seguido.

<sup>32</sup> A este respecto, el COSOP de Guatemala es otro ejemplo que puede añadirse a los 20 COSOP examinados. En el COSOP de Guatemala se incluyeron las consultas con entidades del sector privado socialmente responsables, lo que

consulta del COSOP de Malawi participaron asociados del sector privado como África Invest, entre muchos otros, y en el equipo de gestión del programa en el país figuran también asociados del sector privado. A nivel de las operaciones, en el marco de gestión del riesgo se consideró que la participación del sector privado en el diseño del proyecto era una medida de mitigación importante, y en el COSOP se propuso que el sector privado estuviera representado en todos los comités directivos del proyecto. En el caso del COSOP de la República Dominicana, se asignaba una importancia especial al sector privado como asociado fundamental a distintos niveles de operaciones, y tres entidades/asociaciones del sector privado (la Junta Agroempresarial Dominicana, el Consejo Nacional de la Empresa Privada y la Asociación de Jóvenes Empresarios) participaron plenamente en el proceso de consulta del COSOP.

110. Parece haber escasa relación entre la función prominente que se asigna implícitamente al desarrollo del sector privado en las propuestas de proyectos de inversión contenidas en los COSOP y los niveles de cobertura, de intervención en la estrategia y de consulta asignados al sector privado que se consignan en los COSOP (por ejemplo, en las secciones dedicadas al contexto del país, las asociaciones y las vinculaciones con las políticas). Todos los COSOP examinados indican que parte de los futuros proyectos de inversión se dirigirán al desarrollo de las cadenas de valor y la comercialización, el desarrollo de las empresas rurales y la financiación rural, lo cual requiere que en las fases de diseño y ejecución de los proyectos intervengan asociados del sector privado de nivel nacional y/o local. Sin embargo, el trato desigual que las cuestiones del sector privado reciben en los COSOP parece indicar que estas intervenciones se emprenden si hay oportunidad, pero no se integran en una estrategia más amplia de apoyo al desarrollo del sector privado rural. Los COSOP de Burundi, Guatemala, Malawi y la República Dominicana son ejemplos de buenas prácticas y deberían utilizarse como modelos cuando se trate la cuestión del desarrollo del sector privado en futuros COSOP.
111. **Actuación a nivel mundial.** La estrategia para el sector privado también se refiere a la necesidad de que el FIDA intervenga a nivel mundial para tratar de lograr que se reduzca la protección de los mercados de los países de la OCDE y que aumente el acceso de los pequeños agricultores a esos mercados. Esta es una cuestión de gran importancia. De hecho, en el informe de 2011 del Grupo de Cooperación en materia de Evaluación titulado *Evaluative Lessons for Agriculture and Agribusiness* se observa que “algunas exportaciones —a menudo de productos no tradicionales especialmente prometedores, como ciertos cultivos hortícolas o especies de pescado de elevado valor— se topan con diversos obstáculos no arancelarios, por ejemplo reglamentos sanitarios y fitosanitarios extremadamente exigentes. Las empresas agroindustriales africanas que quieren exportar sus productos tienen que hacer frente además a la escalada de los derechos arancelarios aplicables a los productos elaborados: puede ocurrir, en efecto, que aunque el acceso a un mercado esté exento de gravámenes para un producto no elaborado, los derechos arancelarios aumenten rápidamente para todo proceso de elaboración adicional”. Finaliza diciendo que “la falta de reciprocidad del régimen comercial también ha perjudicado a la agricultura africana, ya que los agricultores a menudo no pueden competir con las importaciones de cereales y productos cárnicos subvencionados”. Esta conclusión es también la de la evaluación conjunta del BAfD y el FIDA sobre la agricultura y el desarrollo rural en África llevada a cabo en 2009.
112. Si bien es adecuado el nivel de atención que se presta en la estrategia para el sector privado a la necesidad de promover a nivel mundial el diálogo sobre políticas relativas a cuestiones comerciales y es útil hacer constar públicamente esa cuestión, en la estrategia se va demasiado lejos al dar a entender que las intervenciones del FIDA pueden causar un impacto en esta esfera. Como ya se ha

---

ayudó a realizar diagnósticos sectoriales para asegurar un mejor acceso a los mercados y promover la competitividad de los agricultores.

mencionado, en la evaluación se considera que este es un ejemplo de medida propuesta en la estrategia que es demasiado ambiciosa, especialmente teniendo en cuenta las capacidades del Fondo. Probablemente los autores de la estrategia eran plenamente conscientes de que esta cuestión era puramente retórica y no un elemento real de la estrategia, y lo demuestra el hecho de que en el documento de la estrategia no se examinaron mecanismos para actuar en ese sentido ni se propusieron medidas para ello que pudieran ser objeto de seguimiento.

113. Una vez dicho esto, en los últimos años el Fondo ha ido reconociendo cada vez más la importancia de contribuir al debate mundial sobre comercio internacional, con el fin de promover unas reglas del juego más equitativas que permitan el acceso de los pequeños agricultores pobres a los mercados regionales e internacionales. En la evaluación conjunta del BAfD y el FIDA sobre la agricultura y el desarrollo rural (2009) se puso de relieve la importancia de esta cuestión para los pequeños agricultores africanos. En el *Informe sobre la pobreza rural 2011* del FIDA, un instrumento importante para la participación en el diálogo sobre políticas en foros mundiales y regionales, se tratan ampliamente las oportunidades y limitaciones que el distorsionado régimen comercial internacional suponen para los pequeños agricultores. El propio Presidente del FIDA ha defendido la instauración de un régimen comercial mejor que permita la participación de los pequeños agricultores en sus intervenciones de los dos últimos años ante diversas plataformas internacionales importantes<sup>33</sup> que se ocupan de la agricultura, como el Foro Económico Mundial de Davos de 2011.<sup>34</sup>
114. **Evaluación general.** La mitad de los COSOP examinados contenían un examen del entorno normativo e institucional del país para el desarrollo del sector privado; solo una cuarta parte proponía un programa claro para el diálogo sobre políticas en cuanto a cuestiones relativas al sector privado, y la mitad documentaban consultas con entidades del sector privado durante el proceso de elaboración del COSOP. En lo relativo a otra cuestión, se observaron pruebas de que en los últimos años se va dedicando una atención creciente a la defensa de un mejor régimen comercial internacional a nivel mundial y regional, a pesar de que este elemento no estaba suficientemente incorporado en la propia estrategia y de que el Fondo no se dedica activamente a esta cuestión, especialmente a nivel de los países.
115. Teniéndolo todo en cuenta, la evaluación concluye que la aplicación de la primera gran línea de acción de la estrategia para el sector privado, es decir, el relativo al diálogo sobre políticas para el desarrollo del sector privado local, ha sido moderadamente satisfactoria.

## C. Operaciones de inversión

116. **Antecedentes.** La segunda gran línea de acción de la estrategia para el sector privado era mejorar las "operaciones de inversión que propicien el desarrollo del sector privado local".
117. **Enfoque.** Para evaluar la medida en que los proyectos aprobados después de la adopción de la estrategia para el sector privado en 2005 dedican atención a las relaciones de asociación entre los sectores público y privado, el equipo de evaluación creó un modelo que contenía siete categorías respecto de las cuales se podían evaluar los proyectos examinados. El modelo (véase el cuadro 1) empieza definiendo un modelo de desarrollo rural integrado tradicional para las asociaciones en el que se apoyan actividades de generación de ingresos en un marco holístico de desarrollo basado en la comunidad. A continuación se formula un enfoque para el desarrollo del sector privado en el que los pequeños agricultores obtienen los

---

<sup>33</sup> Véanse las intervenciones del Presidente en la Conferencia Mundial sobre Agricultura, Seguridad Alimentaria y Cambio Climático celebrada en La Haya en noviembre de 2010 y en el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales en Washington, D.C., en abril de 2010.

<sup>34</sup> El Presidente del FIDA copresidió una sesión de mediodía que trató sobre los vínculos recíprocos entre agricultura, nutrición y salud en su calidad de presidente del Consejo de la Agenda Global sobre Agricultura del Foro Económico Mundial.

servicios, los conocimientos especializados, las estructuras organizativas y los servicios financieros necesarios para poder acceder a los mercados de forma más eficaz. En ocasiones se introducen en el modelo vínculos más formales con el sector privado y a partir de esos vínculos se retrocede en el proceso para averiguar cuáles son las actividades de apoyo necesarias para hacerlos sostenibles.

Cuadro 1

**Modelo dinámico de los enfoques de desarrollo rural integrado y de desarrollo del sector privado aplicados por el FIDA**

Categoría	<i>Enfoque de desarrollo rural integrado</i>	<i>Enfoque de desarrollo del sector privado</i>
1. Aumento de la productividad	Apoyo a los servicios públicos de investigación y extensión, a los organismos semipúblicos y a las ONG para prestar apoyo a los agricultores mediante semillas, insumos, asesoramiento, etc.	Enfoques basados en la demanda con arreglo a los cuales los grupos de agricultores pueden contratar proveedores de servicios del sector gubernamental, de las ONG o privados para que les presten servicios y/o establecer vínculos formales con elaboradores o comerciantes en gran o mediana escala que pueden suministrarles material de plantación, insumos y servicios de asesoramiento.
2. Vínculos con el mercado	Formación de grupos de agricultores o productores para reforzar la capacidad de negociación y crear economías de escala en la comercialización.	Enfoques de abajo arriba en los que grupos de agricultores o proveedores de servicios del sector privado negociarán contratos para suministros con comerciantes y elaboradores o disposiciones contractuales directas con comerciantes y elaboradores en gran o media escala, con un nivel garantizado de compra anticipada a precios acordados de productos de una calidad determinada.
3. Empresas no agrícolas	Apoyo a la creación de negocios de artesanía o de venta en pequeña escala orientados al mercado local mediante capacitación técnica y mecanismos de microfinanciación.	Iniciativas en que los proveedores de servicios ayudan a vincular a los pequeños productores con bancos comerciales e instituciones financieras rurales, suministrar capacitación técnica en cuestiones empresariales y de comercialización así como vincular a los productores con elaboradores o comerciantes en gran o media escala para comercializar la producción.
4. Políticas, instituciones y reglamentaciones	Conversaciones con los gobiernos en el marco de los proyectos sobre cuestiones directamente relacionadas con los proyectos en cuestión.	La atención dedicada en los COSOP al entorno para el desarrollo del sector privado sirve como base para un diálogo sobre políticas en el que participan representantes del sector privado y se utilizan actividades no crediticias a fin de fomentar el entendimiento y promover el diálogo.
5. Capital social	Apoyo al empoderamiento mediante la formación de grupos de pobres de las zonas rurales y el establecimiento de instituciones centrales. Capacitación en materia de gestión de grupos.	La contratación de proveedores de servicios sirve para que estos ayuden en la creación de grupos de agricultores y productores e impartan capacitación técnica en cuestiones empresariales y de comercialización. Los grupos de productores invierten en empresas y reciben apoyo en forma de conocimientos técnicos en materia de gestión y capacitación. Se suministra capacitación especializada cuando es necesario.
6. Infraestructura física	Enfoque de desarrollo impulsado por la comunidad: las comunidades deciden cuáles son las necesidades en materia de infraestructuras, el sector público las construye, la comunidad aporta la mano de obra y mantiene las estructuras construidas.	Los contratistas privados se encargan de rehabilitar o construir y mantener las infraestructuras elegidas. Las infraestructuras físicas no están impulsadas por la comunidad sino que están diseñadas para reducir los costos de acceso a los mercados en las zonas más prometedoras.
7. Financiación rural	Los grupos de la comunidad emprenden actividades de ahorro y crédito para sus miembros y las instituciones de microfinanciación ofrecen apoyo a actividades de agricultura y artesanía en pequeña escala.	Los proveedores de servicios vinculan a los agricultores y empresarios con bancos o instituciones especializadas para que puedan obtener préstamos de mayor cuantía que los que pueden suministrar las instituciones de microfinanciación. Las instituciones financieras rurales ofrecen una gama completa de servicios financieros, incluidos los microseguros y el asesoramiento en materia de gestión financiera.

118. Todos los proyectos nuevos aprobados en 2009 se examinaron —solo en cuanto al diseño— para comprobar si se ajustaban a la estrategia para el sector privado de 2005. Además, los 25 proyectos aprobados en 2004 (antes de la adopción de la estrategia) también fueron analizados para comprobar el nivel de atención que dedicaban al desarrollo del sector privado. Además de las siete categorías contenidas en el modelo (véase el cuadro 1), también se evaluaron las asociaciones con el sector privado. Se consideró que se ajustaban a la estrategia solo las asociaciones en las que se preveía que el sector privado aportara financiación en apoyo de los objetivos del proyecto. En uno de los casos, el del Programa de Convergencia de las Intervenciones Agrícolas en los Distritos en Dificultades de Maharashtra, este tipo de asociación para la financiación era explícita puesto que el Fondo Fiduciario Sir Ratan Tata aportó USD 16 millones para cofinanciar el costo total del programa. En todos los demás casos se tomó una decisión sobre si era probable que el diseño del proyecto promoviera la financiación privada durante el proceso de ejecución.
119. En la evaluación, además del análisis expuesto, también se realizaron análisis de los 33 documentos de diseño de los proyectos de 2009 respecto de cinco indicadores fáciles de cuantificar sobre las operaciones de inversión que figuran en el marco de resultados para el sector privado (véase el cuadro 3).<sup>35</sup> Uno de los cinco indicadores (que un mínimo del 15% de los proyectos del FIDA sean cofinanciados por el sector privado o reciban inversiones complementarias de este) forma parte de la sección sobre “asociaciones” del marco de resultados. No obstante, teniendo en cuenta que está orientado a los proyectos, también figura en la presente sección de la evaluación. Por último, en la evaluación también se examinan algunas de las cuestiones relacionadas con el trato que reciben los tres objetivos institucionales del FIDA relacionados con las cuestiones de género<sup>36</sup> desde la perspectiva de mejorar la participación del sector privado.
120. **Resultados.** En el cuadro 2, que figura a continuación, se muestran los resultados del análisis de toda la cohorte de diseños de proyectos examinados. Es evidente que no puede haber un criterio fijo que determine el porcentaje de la cartera que debe ajustarse a los objetivos en materia de desarrollo del sector privado. Por ejemplo, diversos proyectos estaban dirigidos principalmente a mejorar la gestión del medio ambiente o a empoderar a las mujeres o a los grupos de pueblos tribales y, por consiguiente, no se han calificado. Debido a esto, en la evaluación se presta más atención a las diferencias existentes entre la cartera de 2004 y la de 2009, que fueron las que se examinaron. En el cuadro 2 puede verse que el análisis muestra que el 70% de los proyectos aprobados en 2009 cumplen total o parcialmente lo dispuesto en la estrategia para el sector privado, mientras que esa proporción era del 60% para los proyectos aprobados en 2004. Si se utiliza un análisis que atribuya un peso mayor a los proyectos que cumplen totalmente lo dispuesto en la estrategia que a los que se consideró que solo la cumplían parcialmente, el porcentaje correspondiente a los proyectos que la cumplen registra un aumento del 25% respecto de los proyectos del período anterior a la aprobación de la estrategia.<sup>37</sup> Sin embargo, quizás lo más destacado sea el notable aumento del número de proyectos que se consideró que cumplían totalmente la estrategia, que pasó de uno en la cohorte de 2004 a siete en la de 2009, así como el considerable aumento del número de proyectos (de ocho a 17) que se ocupaban de la promoción de los vínculos con el mercado, un tipo de proyectos en los que generalmente hay una considerable participación del sector privado.

<sup>35</sup> El marco de resultados de la estrategia para el sector privado contiene un total de 16 indicadores básicos de resultados. El capítulo VI del informe contiene la evaluación de la calidad del marco de resultados.

<sup>36</sup> Estos son: i) ampliar el acceso de la mujer a los bienes; ii) reforzar la capacidad de la mujer de tomar decisiones y su representación en las instituciones locales, y iii) mejorar su bienestar y aligerar su carga de trabajo, facilitándole el acceso a servicios e instituciones rurales básicos.

<sup>37</sup> La cifra se basa en la calificación media de la cartera, es decir, el índice ponderado de cumplimiento, que atribuye un mayor peso a los proyectos que cumplen totalmente lo dispuesto en la estrategia que a los que lo cumplen parcialmente.

**Cuadro 2****Tratamiento del desarrollo del sector privado en las operaciones de inversión del FIDA:  
comparación entre los proyectos diseñados en 2004 y en 2009**

	2004		2009	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Proyectos examinados	25	100	33	100
Cumplían totalmente lo dispuesto en la estrategia para el sector privado	1	4	7	22
Cumplían parcialmente lo dispuesto en la estrategia para el sector privado	14	56	16	48
No cumplían lo dispuesto en la estrategia para el sector privado o no tenían relación con cuestiones de desarrollo del sector privado	10	40	10	30
<b>En el diseño del proyecto se presta atención a:</b>				
1. la productividad	6	24	11	33
2. los vínculos con el mercado	8	32	17	52
3. las empresas no agrícolas	9	36	6	18
4. la reforma jurídica y reglamentaria	4	16	8	24
5. el capital social	14	56	16	48
6. la infraestructura física	5	20	7	21
7. la financiación rural	13	52	8	24
<b>Asociaciones</b>	7	28	7	21

121. También se realizó un análisis de los componentes de los proyectos que introducían enfoques de desarrollo del sector privado utilizando el modelo que se creó para la evaluación. No resulta sorprendente que el mayor incremento se registrara en los proyectos que se ocupaban de los vínculos con el mercado o las cadenas de valor, unos proyectos que promueven los vínculos entre pequeños agricultores y mercados más importantes a nivel regional, nacional o internacional. En cambio, parece haber habido menos interés en la creación de empresas rurales no agrícolas para el suministro a mercados más importantes. La atención dedicada a las cadenas de valor se ha centrado principalmente en las de la agricultura y la ganadería. En el análisis se observa que en la cartera de 2009 se prestó mucha más atención a las cuestiones políticas, jurídicas, reglamentarias e institucionales que en los proyectos aprobados en 2004. Un aspecto notable es la reducción del número de actividades de financiación rural que se consideraron que cumplían lo dispuesto en la estrategia. Este podría ser un efecto inverso del aumento de la atención a los vínculos con el mercado. Es decir, a medida que en el diseño de los proyectos va prestándose más atención a los vínculos con el mercado parece haber una tendencia a dar por supuesto el sistema existente de financiación rural y, por consiguiente, se utiliza ese sistema para canalizar los fondos en lugar de definir un componente sistémico del proyecto que tenga objetivos relacionados con aumentar la intermediación financiera rural.
122. Como se indica en el cuadro 2, solo uno de los proyectos aprobados en 2004 (el Programa de Desarrollo Económico de las Zonas Rurales en Armenia) cumplía los criterios necesarios para ajustarse plenamente a la estrategia para el sector privado. Sin embargo, entre los proyectos de 2009 se consideró que siete se ajustaban plenamente a la estrategia. Se trata de proyectos situados en Benín, Burkina Faso, Mauritania, Nepal, la República Dominicana, Sri Lanka y Zambia. Parecía lógico esperar que fuera más probable que en la lista aparecieran países de ingresos medios pero, de acuerdo con el examen de los COSOP contenido en los párrafos 106 a 110, de esta lista podría deducirse que es más frecuente que sean los gobiernos de los países donde la capacidad del sector público es deficiente y los pequeños agricultores tienen un acceso limitado a los mercados los que vean las mayores ventajas en la participación del sector privado. Los siete proyectos aprobados en 2009 para los países mencionados podrían considerarse los mejores ejemplos de las operaciones finanziadas por el FIDA por la atención que dedican al desarrollo del sector privado. El recuadro 1 contiene pasajes del informe del

Presidente relativo a cada uno de esos proyectos en los que se exponen los objetivos de estos y los principales métodos que en ellos se utilizan para recabar la participación del sector privado.

123. Como ya se ha mencionado, en la evaluación se realizó el examen expuesto y además se evaluaron cinco indicadores básicos de resultados del marco de resultados de la estrategia para el sector privado. Esos indicadores tienen objetivos cuantitativos y por consiguiente pueden evaluarse más fácilmente (véase el cuadro 3). Este análisis se basó únicamente en los 33 proyectos aprobados en 2009 y no abarcó los proyectos aprobados en 2004 que se examinaron en la evaluación, ya que habían sido diseñados antes de la introducción de la estrategia. El análisis revela que los objetivos se superaron en tres de los cuatro casos en los que resultó fácil extraer datos o información. Este logro es digno de encomio.

**Cuadro 3**

Logros en relación con los indicadores básicos de los resultados seleccionados en el marco de resultados

<i>Indicador básico de resultados</i>	<i>Logro</i>
1. Que entre el 20% y el 25% de todos los proyectos nuevos del FIDA se incrementen las capacidades y los conocimientos empresariales de los grupos-objetivo de la población rural pobre o de sus organizaciones	48%
2. Que, en el caso de los proyectos nuevos que posean un componente de producción agrícola con servicios de asesoramiento conexos, proveedores del sector privado presten entre el 25% y el 50% de esos servicios.	35%
3. Que, en el caso de los proyectos nuevos que posean un componente de servicios financieros rurales, entre el 50% y el 75% de las instituciones financieras rurales que han recibido apoyo, se han reforzado o se han ampliado sean instituciones del sector privado.	No se puede determinar claramente a partir de los documentos de examen
4. Que entre el 20% y el 25% de todos los proyectos vincule a los pequeños agricultores con los mercados o los intermediarios privados, incluidas las iniciativas de agricultura por contrata, o respalde el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.	58%
5. Que un mínimo del 15% de los proyectos del FIDA sean cofinanciados por el sector privado o reciban inversiones complementarias de este.	21%

124. **Tratamiento de las cuestiones relativas a la igualdad de género y al empoderamiento de la mujer.** Aunque no formaba parte del documento conceptual de la evaluación, la IOE examinó la conexión entre el apoyo al desarrollo del sector privado y los objetivos institucionales del FIDA en materia de igualdad de género y empoderamiento de la mujer. Esto se hizo con la finalidad específica de identificar enseñanzas que deben tenerse en cuenta en las futuras actividades del FIDA en relación con el desarrollo del sector privado. Los objetivos institucionales del Fondo para promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer son: i) ampliar el acceso de la mujer a bienes fundamentales, como son el capital, la tierra, los conocimientos y las tecnologías, y el control que ejerce sobre ellos; ii) reforzar los organismos con participación femenina (su capacidad de tomar decisiones relacionadas con los asuntos comunitarios y su representación en las instituciones locales), y iii) mejorar su bienestar y aligerar su carga de trabajo, facilitándoles el acceso a servicios e infraestructuras rurales básicos.
125. En la evaluación se identificaron siete proyectos emblemáticos (véase el recuadro 1) que promueven las relaciones de asociación con el sector privado. El análisis de esos proyectos reveló que cumplen totalmente el primero de los objetivos mencionados. Esos proyectos se ajustan a las directrices del FIDA para el diseño de proyectos y con ello lograron aumentar el acceso de las mujeres al capital, los conocimientos y las tecnologías y su control sobre ellos. En general estos proyectos no trataban cuestiones relativas a los derechos sobre la tierra, el registro o la tenencia de tierras. Dos proyectos son especialmente notables por las medidas que proponen. En el Programa de Fomento Agroindustrial entre los Pequeños Productores de Zambia se prevé analizar la función de las mujeres en las diversas cadenas de valor y al hacerlo se evaluará si las mujeres han desempeñado, o podrían desempeñar, un papel importante en esas cadenas, por ejemplo como pequeñas comerciantes o en actividades en que se agregue valor. El

proyecto también tiene el objetivo de investigar si tropiezan con limitaciones específicas, como un acceso insuficiente a apoyo técnico o financiero, y estudiar formas de asegurarse de que los servicios lleguen hasta ellas. En el Proyecto de Desarrollo para Organizaciones Económicas de Pobres Rurales de la Frontera de la República Dominicana se ha establecido el objetivo general de contribuir a la disminución de las brechas de inequidad existentes entre hombres y mujeres en el área del proyecto, en relación al acceso a recursos y activos productivos, y a las oportunidades de mejoramiento de los ingresos de las mujeres. Para conseguirlo, se promoverá un proceso de desarrollo económico integrador, con una perspectiva de género y basado en actividades productivas, y en el que se establezcan firmes asociaciones con el sector privado en las distintas etapas de las cadenas de valor.

126. El segundo objetivo en materia de igualdad de género y de empoderamiento de la mujer es mucho más problemático, ya que no forma parte de los procesos cruciales de los proyectos de desarrollo del sector privado y de cadenas de valor. De hecho este objetivo tiene una relación mucho más clara con el modelo tradicional del desarrollo rural integrado, en el que se prestaba atención al desarrollo comunitario y al proceso de adopción de decisiones en el contexto de las comunidades. El proyecto de la República Dominicana tenía un componente especial para fortalecer los organismos con participación femenina —su capacidad de tomar decisiones y su representación en las instituciones locales— especificando la necesidad de que haya mujeres en las organizaciones económicas del proyecto y estableciendo cuotas para las mujeres en puestos de gestión de la organización (del 80% en las organizaciones de primer nivel y del 90% en las de segundo nivel). Ninguno de los demás proyectos se ocupa explícitamente de este objetivo.
127. El tercer objetivo, el de facilitar a las mujeres el acceso a servicios e infraestructuras rurales básicos, también es más coherente con el modelo tradicional en el que las comunidades determinan sus necesidades en materia de infraestructuras. Naturalmente esto tiene relación con el enfoque tradicional de promover el empoderamiento de la mujer en las instituciones comunitarias representativas de los pobres de las zonas rurales. Cinco de los siete proyectos (Benín, Burkina Faso, Nepal, la República Dominicana y Sri Lanka) contienen un componente de mejora o construcción de infraestructuras en su diseño. Este se centra en el acceso a los mercados, pero puede afirmarse que ese acceso beneficia a las mujeres en una medida mucho mayor, ya que esta cuestión es particularmente problemática para las mujeres por lo que se refiere a su participación en las cadenas de valor y su capacidad para mejorar la rentabilidad de sus actividades de mercado.
128. Los objetivos en materia de igualdad de género y empoderamiento de la mujer tienen una relación muy clara con el modelo tradicional de apoyo basado en el desarrollo rural integrado.<sup>38</sup> Puesto que se va reduciendo la proporción de programas nuevos del FIDA que siguen el modelo tradicional es probable que se produzca una situación de tensión en relación con los objetivos en materia de género que no sean propios de los proyectos relacionados con las cadenas de valor.
129. **Evaluación general.** Los pocos objetivos cuantificables del marco de resultados de la estrategia para el sector privado se han cumplido o superado en la mayoría de los casos. Además, inspira confianza observar que los proyectos diseñados en 2009 contienen un tratamiento más amplio de las cuestiones relacionadas con el

---

<sup>38</sup> En el Programa Tejaswini de Potenciación de la Mujer Rural, en Maharashtra, el FIDA apoya la promoción y el fortalecimiento de los grupos de autoayuda de mujeres prestando asistencia técnica y ampliando el acceso de los grupos a los bancos comerciales en apoyo de las actividades de generación de ingresos de los miembros de los grupos. Los grupos de autoayuda se han convertido en una fuerza importante en las elecciones de los consejos de las aldeas y otros órganos regionales, y varias mujeres han sido elegidas para formar parte de esos órganos. Gracias a ello cada vez son más influyentes a la hora de decidir los tipos de inversiones en infraestructura que se emprenderán y dónde se situarán esas instalaciones. En diversas aldeas las mujeres lograron convencer a los consejos de las aldeas de que los nuevos pozos se ubicaran de modo que se redujera el tiempo necesario para ir a buscar agua para uso doméstico.

desarrollo del sector privado (con arreglo a las siete categorías utilizadas para analizar la atención que se presta al sector en las operaciones de inversión que figuran en el cuadro 1) en relación con lo que ocurría en los proyectos del período anterior. Así pues, puede considerarse en general que el último conjunto de proyectos se ajusta más a la segunda línea de acción (cuyo objetivo es que las inversiones del FIDA propicien el desarrollo del sector privado local) de la estrategia de 2005.

130. En general, a pesar de que es posible seguir mejorando, la evaluación concluye que el diseño de las operaciones de inversión del FIDA aprobadas después de la adopción de la estrategia para el sector privado es satisfactorio por lo que se refiere a propiciar el desarrollo del sector privado, que es la segunda gran línea de acción de la estrategia.

## Recuadro1

**Siete proyectos emblemáticos aprobados en 2009**

1. **Nepal: Proyecto de Agricultura de Valor Elevado en las Zonas de Colinas y Montañas.** Estas zonas siguen siendo pobres debido a que las infraestructuras y el acceso a los servicios y mercados son deficientes. Para que aumenten la diversificación agrícola, la productividad y los ingresos es esencial que mejoren las comunicaciones entre agricultores, proveedores de insumos, comerciantes y empresas agrícolas y los mercados finales. Esto puede lograrse mediante iniciativas que se centren en cultivos de valor elevado, productos forestales no madereros, plantas medicinales y aromáticas y el ganado. Para estos productos de valor elevado pueden desarrollarse cadenas de valor y sistemas de mercados adecuados y favorables a los pobres por medio de un mejor acceso a los servicios técnicos, la financiación, el suministro de insumos y la información sobre mercados y a una infraestructura mejorada. El proyecto se ha diseñado para aprovechar la demanda desatendida que existe para estos productos en el sector privado y las oportunidades de exportación y sustitución de importaciones.
2. **Sri Lanka: Programa Nacional de Fomento de Agroindustrias.** La política del Gobierno promueve la creación de asociaciones público-privadas para el fomento de las agroindustrias, con el fin de estimular el crecimiento agrícola. Sin embargo, las iniciativas adoptadas se han limitado en gran medida a facilitar los acuerdos de producción agrícola por contrata destinados a que las empresas puedan obtener sus suministros. Aunque esos contratos permiten que unos cuantos agricultores aumenten sus ingresos, la participación directa de los agricultores en las fases iniciales de los procesos de elaboración y comercialización proporcionaría beneficios aún mayores a numerosos agricultores. En el marco del programa propuesto se proporcionará a los pequeños agricultores la asistencia financiera y tecnológica necesaria para que puedan participar activamente y en pie de igualdad en las cadenas de valor agrícolas.
3. **Mauritania: Programa de Desarrollo de las Cadenas de Valor para Reducir la Pobreza.** Se prevé que para 2010 dos terceras partes de la población del país vivirán en las zonas urbanas. Nuakchot, la capital, ya es un centro importante de consumo de productos agrícolas, la mayoría de los cuales son importados. El objetivo del programa es lograr el crecimiento económico mediante el desarrollo de siete cadenas de valor de productos agrícolas (hortalizas, dátiles, leche, aves de corral, pieles y cueros, carnes rojas y productos forestales no madereros) en las que participan hombres y mujeres pobres de las zonas rurales como actores fundamentales y como beneficiarios principales. Para cada producto se establecerán grupos de trabajo sobre las cadenas de valor que estarán formados por miembros de las organizaciones rurales, el sector privado y los proveedores de servicios, entre otros. El apoyo del programa a las cadenas de valor agrícolas seleccionadas permitirá alcanzar el doble objetivo de luchar contra la pobreza y aumentar la producción nacional, con lo que el país reducirá su dependencia de la importación de alimentos y su vulnerabilidad frente a los aumentos de los precios de los alimentos importados.
4. **Zambia: Programa de Fomento Agroindustrial entre los Pequeños Productores.** El programa es una acción concertada de carácter público-privado con la finalidad de reducir la pobreza rural impulsando el desarrollo económico de las zonas rurales a través de la transformación de los pequeños productores en agricultores dedicados a actividades lucrativas. Se procurará mejorar la eficacia de las políticas y prácticas relacionadas con la agroindustria y la comercialización, así como acelerar el crecimiento agroindustrial basado en los productores en pequeña escala. En el marco del programa se adoptará un enfoque doble, en el que se conjuga lo siguiente: i) intervenciones directas en los puntos críticos de las cadenas de valor a fin de conectar a los pequeños agricultores con los proveedores de insumos y los mercados, y ii) iniciativas para abordar las deficiencias del entorno que obstaculizan el desarrollo comercial de las zonas rurales.
5. **Benín: Proyecto de Apoyo al Crecimiento Económico de las Zonas Rurales.** Aunque en Benín es posible producir muchos tipos de cultivos, solamente quienes se dedican al cultivo del algodón cuentan con el apoyo de una cadena de valor integrada. No obstante, tanto ellos como el país en su conjunto siguen siendo muy vulnerables a la inestabilidad de los mercados mundiales. El nuevo proyecto ayudará a los productores rurales en pequeña escala de Benín a desarrollar cadenas de valor bien integradas para cuatro cultivos no algodoneros con una amplia variedad de mercados: raíces y tubérculos, arroz de tierras bajas, hortalizas y piña. Los objetivos específicos son prestar apoyo a: i) el desarrollo de microempresas y pequeñas empresas rurales basadas en la agricultura y de actividades generadoras de ingresos, como factores de las cadenas de valor prioritarias; ii) el establecimiento y el fortalecimiento de sindicatos interprofesionales capaces de defender los intereses de sus miembros, y iii) la construcción de infraestructura rural para mejorar la comercialización de los productos agrícolas por parte de los grupos-objetivo.
6. **Burkina Faso: Programa de Apoyo y Promoción del Sector Privado en el Medio Rural.** Burkina Faso es uno de los países mejor situados de la región en lo que se refiere al fomento de microempresas rurales. Sus habitantes gozan de una reputación casi legendaria de ser grandes trabajadores, acostumbrados a ganarse la vida a duras penas a partir de una base de recursos escasa y frágil. El programa estará orientado por la demanda y, en este ámbito, se establecerán 60 proveedores de servicios de fomento empresarial (es decir, centros de recursos para empresas rurales) que actuarán como principal punto de contacto para el grupo-objetivo directo y facilitarán su acceso a los recursos del programa. Dichos centros recibirán apoyo para que mejoren el contacto entre sí y profundicen sus actividades de extensión a medida que pase el tiempo. Además, organizarán periódicamente campañas de promoción para fomentar el espíritu emprendedor en el medio rural. Se prevé que el programa resulte en un número considerable de actividades de generación de ingresos que se ampliarán hasta convertirse en microempresas rurales.
7. **República Dominicana: Proyecto de Desarrollo para Organizaciones Económicas de Pobres Rurales de la Frontera.** El programa hace frente al desafío de proporcionar a los pequeños agricultores los medios para aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados especializados a nivel tanto nacional como internacional, ofrecer productos de una calidad más uniforme, aumentar de manera sostenible el volumen de los productos comercializados y garantizar la seguridad alimentaria. Los objetivos concretos son los siguientes: i) establecer vínculos más eficaces, efectivos y sistemáticos entre las organizaciones agrícolas y no agrícolas del grupo-objetivo y los mercados locales, regionales, nacionales y externos; ii) desarrollar y consolidar la capacidad de planificación, gestión y comercialización de las organizaciones económicas formales e informales de los beneficiarios; iii) aumentar la competitividad de los pequeños agricultores que pertenecen a organizaciones económicas para que puedan satisfacer la demanda y las exigencias de las cadenas de valor y los mercados, y iv) capitalizar a las organizaciones económicas y facilitar su acceso a mercados financieros sostenibles.

**D. Asociaciones**

131. **Antecedentes.** La tercera gran línea de acción de la estrategia para el sector privado requiere que el FIDA promueva las asociaciones con el sector privado para movilizar inversiones adicionales y aportar conocimientos a las zonas rurales. El FIDA tratará activamente de movilizar inversiones (por ejemplo, en forma de cofinanciación) del sector comercial privado y de los fondos privados de donación

(fundaciones, organizaciones filantrópicas, fondos fiduciarios, etc.), en apoyo de los proyectos y programas de desarrollo que financia. También explorará la movilización de las remesas de los trabajadores migrantes para atraer conocimientos y recursos a las zonas rurales, y procurará establecer asociaciones con otras organizaciones de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y los bancos regionales, así como con los fondos de desarrollo privados, a fin de respaldar el desarrollo del sector privado local.

132. **Indicadores básicos de resultados.** El marco de resultados de la estrategia para el sector privado establece explícitamente dos indicadores básicos de resultados por lo que se refiere a las asociaciones. Estos indicadores son los siguientes: a) que todos los COSOP nuevos ofrezcan posibilidades de crear asociaciones con el sector privado, y b) que un mínimo del 15% de los proyectos del FIDA los cofinancie el sector privado o reciban inversiones complementarias de este.

133. **Conclusiones generales.** En la estrategia se considera que son asociaciones varias formas muy diversas de relación entre el FIDA y entidades del sector privado.

- En primer lugar están las asociaciones de financiación en las que el FIDA procurará que fundaciones privadas u otras fuentes de financiación privada a nivel mundial o regional aporten cofinanciación a sus operaciones de inversión o actividades financiadas mediante donaciones. Esos fondos pueden utilizarse o no para prestar apoyo a actividades del sector privado a nivel del país. Sencillamente, pueden ser parte de los recursos que se utilizan para el programa anual de trabajo del FIDA. Si bien esta cuestión se ha incluido como parte de la estrategia para el sector privado, como se indica en el propio documento de la estrategia (en la nota 13), sería más natural que formara parte de la estrategia general de movilización de recursos del FIDA. En cualquier caso, hasta la fecha ha habido pocos ejemplos concretos de este tipo, en parte debido al problema de la gobernanza de esos fondos. Por ejemplo, las fundaciones privadas desearían tener algún tipo de control sobre cómo se utilizan sus fondos, pero los mecanismos que lo permitirían todavía no se han formulado. No obstante, en este sentido la asociación institucional con la Alianza por una Revolución Verde en África (AGRA) es un buen ejemplo. Esta entidad financia con el FIDA proyectos para promover la participación de bancos comerciales privados (como el Equity Bank de Kenya) en el suministro de financiación rural para mejorar la productividad agrícola.<sup>39</sup>
- En segundo lugar están las asociaciones de financiación a nivel de los proyectos. Hasta ahora ha habido algunos ejemplos de este tipo de asociaciones en la India, Uganda y otros países. En Uganda, la financiación obtenida de la entidad del sector privado forma parte del costo total del proyecto y no está destinada especialmente al apoyo de actividades de desarrollo del sector privado. En el caso del proyecto de la India (véase el párrafo 179), la asociación va más allá de la financiación y el FIDA ha podido aprovechar los conocimientos especializados en comercialización del grupo Tata para prestar apoyo a las actividades de capacitación del proyecto.
- En tercer lugar están las asociaciones de financiación a nivel de componentes. En este caso los fondos suministrados por el sector privado no se unen al costo total del proyecto, sino que se utilizan paralelamente a los recursos generales del proyecto. Este tipo de asociaciones pueden establecerse con empresas medianas o grandes, mediante iniciativas de contratación con agricultores a través de proyectos que se ocupan de las cadenas de valor,

---

<sup>39</sup> En 2008 el FIDA, la FAO y el PMA firmaron un acuerdo de asociación con la AGRA, que fue aprobado por la Junta en septiembre de ese mismo año.

como ocurre en Sri Lanka, o con bancos comerciales o instituciones de microfinanciación interesados en suministrar servicios financieros rurales para contribuir a que se alcancen los objetivos del proyecto.

- En cuarto lugar están las asociaciones relacionadas con los conocimientos, que pueden ser solo para cuestiones de conocimientos o estar combinadas con financiación, mediante las cuales el FIDA puede aprovechar los conocimientos técnicos del sector privado, mientras que el sector privado por su parte puede aprovechar la capacidad de organización y el capital social que los directores de los proyectos financiados por el FIDA han generado. No obstante, en los proyectos examinados en la evaluación hay pocos ejemplos de asociaciones de este tipo.

134. **COSOP.** En casi todos los COSOP examinados<sup>40</sup> se menciona la asociación con el sector privado, aunque el grado de detalle del trato que recibe la cuestión varía considerablemente. Las principales esferas para una posible asociación con el sector privado que se determinan en los COSOP son las de la mejora del acceso a los mercados, el apoyo a la financiación rural, la creación de pequeñas empresas o microempresas rurales y la mejora de los servicios en las zonas rurales. En algunos el objetivo es establecer asociaciones con el sector privado para realizar ensayos piloto de enfoques innovadores financiados por el FIDA, en esferas como la elaboración de productos agrícolas y las actividades para agregar valor a la producción de los pobres de las zonas rurales (por ejemplo, la miel y el café en Guatemala). En la mayor parte de los COSOP también se pone de relieve la importancia de estudiar las posibilidades de movilizar recursos financieros adicionales procedentes del sector privado para respaldar los programas en el país que financia el FIDA. En los COSOP prácticamente no se trata la posibilidad de asociaciones con el sector privado relacionadas con los conocimientos.
135. Los COSOP de Burundi (2008) y la República Dominicana (2010) contienen buenos ejemplos del establecimiento de asociaciones con el sector privado. En el COSOP de Burundi esas asociaciones se establecen mediante un conjunto de actividades relacionadas con las cadenas de valor, centradas en promover el comercio basado en contratos entre organizaciones de productores y agentes privados (dedicados al comercio, las actividades de elaboración y la exportación). Además, el sector privado podría movilizarse para prestar su apoyo en el establecimiento de actividades de elaboración en microempresas y pequeñas empresas, y finalmente, podría apoyar la diversificación del suministro de servicios en las zonas rurales. En el COSOP de la República Dominicana se considera que el sector privado es un socio fundamental. Concretamente, en la estrategia en el país se expone con detalle la función que los socios del sector privado desempeñarían en el suministro de servicios en las zonas rurales, la mejora de las cadenas de valor y los vínculos con los mercados locales, nacionales y de exportación, y en la cofinanciación de operaciones de desarrollo rural. En ambos casos las asociaciones se definían claramente y eran coherentes con el nivel de capacidad y recursos del sector privado.
136. **Operaciones de inversión cofinanciadas.** Por lo que se refiere a la cofinanciación procedente del sector privado para proyectos financiados por el FIDA, el análisis realizado indicó que el objetivo se alcanzó (y se superó ligeramente), ya que el 21% de los proyectos aprobados en 2009 se ajustaban a la estrategia, cuando el objetivo en ese sentido establecido para 2008 en el marco de resultados de la estrategia para el sector privado era de un 15%. No obstante, es importante seguir procurando aumentar el nivel de recursos que se obtienen del sector privado, especialmente a medida que el FIDA va dedicando más atención a ampliar la escala de las operaciones que producen buenos resultados, incluidas las que aplican enfoques innovadores a la agricultura y el desarrollo rural. De hecho, a

---

<sup>40</sup> Como ya se ha mencionado, el equipo de evaluación analizó 20 COSOP examinados por la Junta Ejecutiva entre 2007 y 2010.

este respecto hay muchas oportunidades, especialmente en los países con economías emergentes (el Brasil, China, la India y otros países de ingresos medios) donde importantes conglomerados del sector privado empiezan a participar en actividades filantrópicas. Sin embargo, esto requerirá que los gerentes de programas en los países dediquen a ello más esfuerzo y recursos, amplíen sus competencias y conocimientos especializados para tratar con el sector privado y también que profundicen sus conocimientos sobre el panorama relativo al sector privado en los países prestatarios.

137. **Remesas.** En la estrategia para el sector privado también se afirma que el FIDA explorará la movilización de las remesas de los trabajadores migrantes para atraer conocimientos y recursos a las zonas rurales. Esta es una cuestión muy importante, ya que se conoce que las zonas rurales reciben entre un 30% y un 40% de las corrientes de remesas. De hecho, el FIDA estableció en 2006 un fondo de financiación de múltiples donantes<sup>41</sup> por valor de USD 18 millones, con el fin de que los hogares rurales pobres se pudieran beneficiar de una reducción de los costos y un aumento de las opciones que suponen las remesas gracias a la creación de asociaciones entre instituciones financieras rurales y operadores que tratan en remesas. El fondo financia proyectos que promueven el acceso a las remesas en las zonas rurales, establecen vínculos entre las remesas y otros servicios y productos financieros rurales y fomentan oportunidades de inversión rural para los migrantes y las organizaciones comunitarias. En octubre de 2009 el FIDA, junto al BAfD, organizó un acto importante, el Foro Internacional sobre Remesas, con el objetivo de que los diversos interesados, incluidas entidades del sector privado, intercambiaran experiencias y fueran más conscientes sobre los beneficios que las remesas pueden suponer para el desarrollo económico y social de los países en desarrollo. En el marco de ese fondo ya se han financiado más de 20 proyectos que se ocupan de diversas cuestiones relacionadas con el sector privado. Entre ellas figuran, por ejemplo, las que se llevan a cabo en la India para fomentar el acceso de los pobres de las zonas rurales a través de medios electrónicos a instrumentos de ahorro, remesas y servicios de crédito y seguros, sin que tengan que acudir a sus bancos comerciales. Otro ejemplo es un proyecto en el Estado Plurinacional de Bolivia en el que se utiliza una plataforma tecnológica de microfinanciación para crear puntos de acceso cerca de los hogares de los beneficiarios de las remesas, de modo que pueden ir a buscar las remesas al mismo tiempo que se les ofrecen diversos servicios financieros. Concretamente, el proyecto ha establecido una red de 200 agencias no tradicionales situadas estratégicamente (en estaciones de servicio, comercios, locutorios telefónicos, oficinas de correos, farmacias, etc.) a las que ofrecerá la tecnología y los conocimientos especializados necesarios para que presenten una plataforma tecnológica adaptada a las necesidades de los grupos-objetivo. Esta plataforma instalará equipo de "puntos de venta" en 200 agencias no tradicionales y ofrecerá acceso a Internet, servicios de telecomunicaciones, aplicaciones para la transferencia de dinero, cobertura de seguros y otros servicios.
138. A pesar de que el fondo de financiación para remesas se estableció después de la adopción de la estrategia para el sector privado, no parece haber ninguna referencia explícita a la estrategia en sus documentos sobre financiación u otras cuestiones. En cualquier caso, incluso si el fondo se creó independientemente a la luz de la importancia de las remesas para reducir la pobreza en los países en desarrollo, es realmente una iniciativa importante que contribuye a promover la tercera gran línea de acción (la relativa a las asociaciones) de la estrategia para el sector privado. No obstante, en la evaluación no fue posible encontrar los vínculos necesarios entre los proyectos de relativamente pequeña envergadura financiados mediante donaciones que reciben sus fondos a través de ese servicio y la cartera de inversiones financiada por el FIDA. Así pues, las oportunidades para incorporar en

---

<sup>41</sup> Financiado por la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre, Luxemburgo, España y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización.

las actividades generales los resultados de los proyectos financiados en el marco del servicio para remesas es una cuestión a la que habrá que prestar atención mientras se sigue avanzando.

139. **Asociaciones con organizaciones de desarrollo.** El Fondo reconoce que no hay ninguna organización que posea todos los conocimientos especializados y la infraestructura necesarios para ocuparse de las múltiples dimensiones que caracterizan la pobreza rural. Para obtener buenos resultados es imprescindible la colaboración entre las organizaciones de las Naciones Unidas, los organismos de ayuda bilateral, los bancos multilaterales de desarrollo y otras organizaciones importantes. De hecho, el establecimiento de asociaciones eficaces es uno de los principios de actuación del Marco Estratégico del FIDA (2011-2015).
140. El FIDA ha establecido diversas asociaciones a nivel institucional con los bancos multilaterales de desarrollo, en las que se presta atención al desarrollo del sector privado. Por ejemplo, en diciembre de 2010, el FIDA firmó un acuerdo de asociación importante con el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional para promover mecanismos de financiación innovadores a fin de atraer inversiones del sector privado para la agricultura, así como para crear modelos comerciales inclusivos que aporten beneficios para los inversionistas y para los pequeños agricultores locales. En el memorando de entendimiento revisado establecido con el BAfD en 2008 se requiere que se establezcan relaciones de cooperación en materia de desarrollo de agroindustrias y de microempresas, actividades de elaboración de productos agrícolas y microfinanciación. Otro ejemplo en este sentido es la carta de intención firmada en 2009 por el FIDA, el BAfD, la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y la AGRA para establecer un fondo de inversiones en África con el fin de promover las operaciones privadas que intervienen en el desarrollo de productos básicos agroalimentarios en África, mediante el establecimiento de un fondo de inversión en valores en el continente.
141. Ha habido pocas asociaciones con organizaciones de las Naciones Unidas. Por ejemplo, desde 1990 el FIDA se ha asociado con el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) en siete proyectos, con un nivel de cofinanciación de casi USD 15 millones. El FIDA y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) cooperan en las esferas del desarrollo de las cadenas de valor y los vínculos con el mercado, concretamente en relación con las agroindustrias y la elaboración de productos agrícolas y la producción de alimentos y bioenergía en África, Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe. En el marco de una iniciativa reciente, el FIDA y la ONUDI han acordado intensificar su asociación estratégica y lograr un mayor impacto en términos de desarrollo de su asistencia complementaria. Se ha logrado apoyo y financiación gubernamental para tres importantes programas que se ejecutan en la India, Nigeria y Sierra Leona en el marco de esta asociación.
142. Los tres organismos con sede en Roma colaboran en diversas esferas, pero hasta ahora ha habido un grado limitado de colaboración explícita con respecto al sector privado. Así pues, se presenta la oportunidad de ampliar las relaciones de asociación con la FAO y el PMA, especialmente teniendo en cuenta la atención que esas organizaciones dedican a la seguridad alimentaria y la agricultura. Para mencionar un ejemplo de asociación de ese tipo, el FIDA y la FAO podrían colaborar en materia de diálogo sobre políticas a nivel mundial, regional y nacional para promover un entorno institucional y normativo más favorable a la participación del sector privado.
143. Por último, en la evaluación se observa que si bien hay algunos ejemplos de asociaciones a nivel institucional, no ha habido un fomento sistemático suficiente de las asociaciones con los bancos multilaterales de desarrollo y las organizaciones de las Naciones Unidas sobre cuestiones de desarrollo del sector privado a nivel de los países en apoyo de los programas del FIDA en los países. Esta situación debe resolverse urgentemente, ya que la coordinación interinstitucional es un elemento general de la eficacia. En el informe de 2011 del Grupo de Cooperación en materia

de Evaluación titulado *Evaluative Lessons for Agriculture and Agribusiness*, se concluye que “en un sector en el que intervienen tantos agentes, los resultados dependen fundamentalmente del nivel de buena coordinación de las iniciativas”.

144. **Evaluación general.** Si bien hay ejemplos de cofinanciación por parte del sector privado a nivel de los proyectos o de sus componentes, a nivel institucional solo se han establecido algunas asociaciones con fundaciones, organizaciones filantrópicas o fondos fiduciarios. Esto se debe en parte a que no hay mecanismos para que el FIDA reciba financiación a nivel institucional de organizaciones de ese tipo. En la estrategia para el sector privado también se defiende el establecimiento de asociaciones relacionadas con los conocimientos, pero en la evaluación tampoco se encontró ninguna asociación explícita de ese tipo, en la que el FIDA puede aprovechar los conocimientos técnicos del sector privado, mientras que el sector privado por su parte puede aprovechar la capacidad de organización y el capital social que los directores de los proyectos financiados por el FIDA han generado.
145. Casi todos los COSOP suministran información sobre oportunidades de asociación con el sector privado, pero la profundidad del análisis varía considerablemente entre un COSOP y otro. Los objetivos establecidos en el marco de resultados de la estrategia para el sector privado en materia de movilización de fondos de cofinanciación a nivel de los proyectos se ha superado, pero se necesita seguir actuando en esa dirección, especialmente a medida que el FIDA va pasando a prestar más atención a la ampliación de la escala de las intervenciones a fin de lograr un mayor impacto.
146. Con el establecimiento de un fondo de financiación dedicado a las remesas, el FIDA se asegura de que las remesas puedan canalizarse más eficazmente hacia las zonas rurales y utilizarse adecuadamente en apoyo de actividades agrícolas y de desarrollo rural. No obstante, en la evaluación fue imposible localizar los efectos de la estrategia para el sector privado en el establecimiento de ese fondo. Si bien existen algunas asociaciones a nivel institucional con otros bancos multilaterales de desarrollo que están centradas en el desarrollo del sector privado, este tipo de asociaciones con organizaciones como las mencionadas no suelen establecerse sistemáticamente a nivel de los países.
147. Así pues, teniéndolo todo en cuenta, en la evaluación se consideran moderadamente satisfactorias las iniciativas encaminadas a establecer asociaciones de desarrollo con el sector privado a fin de movilizar inversiones y conocimientos adicionales para las zonas rurales, que es lo que se determina en la tercer gran línea de acción de la estrategia para el sector privado.

## **E. Requisitos de aplicación**

148. El tercer elemento de base de la evaluación, es decir, el examen de los procesos operativos institucionales fundamentales para apoyar la participación del sector privado, es fundamental, ya que contribuye a que se comprendan mejor las causas de que los resultados alcanzados sobre el terreno sean mejores o peores. También es importante ver si la dirección del FIDA efectuó los ajustes necesarios en los procesos operativos institucionales para garantizar una ejecución eficaz de la estrategia para el sector privado. El examen de determinados procesos operativos institucionales que se realiza en esta evaluación es coherente con la recomendación del Examen *inter pares* de la Oficina de Evaluación y de la función de evaluación en el FIDA en el sentido de que la IOE fuera interviniendo cada vez más en la evaluación de los procesos operativos institucionales del Fondo.<sup>42</sup> De hecho, las

---

<sup>42</sup> El informe final del examen *inter pares* está a disposición del público en <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/99/s/EB-2010-99-R-6.pdf>

otras tres evaluaciones a nivel institucional<sup>43</sup> que la IOE ha realizado en los dos últimos años también contenían un examen de determinados procesos operativos institucionales.

149. En el cuadro 4, que figura a continuación, se presenta un resumen de los cuatro requisitos de aplicación generales que se identifican en la estrategia para el sector privado de 2005, incluidos los 13 compromisos contraídos por la dirección del FIDA cuando se aprobó la estrategia. En el cuadro se expone cada compromiso y el estado de su aplicación, que suele estar relacionado con el ajuste de procesos operativos institucionales fundamentales para que la aplicación no presente problemas. En el capítulo VI del presente informe de evaluación se trata la cuestión de los procesos operativos institucionales de forma más completa.

Cuadro 4

**Medidas previstas y adoptadas respecto de la aplicación de la estrategia para el sector privado**

Requisitos de aplicación	Estado de aplicación	Observaciones
<i>Aplicación de la estrategia en todas las actividades del FIDA</i>		
1. Cada dependencia o división del FIDA tendrá que decidir qué actividades se realizarán para cumplir los objetivos comunes e incluirlas en su plan de trabajo y presupuesto anuales.	Se ha cumplido parcialmente	No obstante, esto se ha hecho caso por caso y sin ningún tipo de consolidación a nivel de división.
2. Las actividades previstas de cada división se articularán a escala de departamento, donde se incorporarán en un plan de trabajo y un presupuesto unificados.	No se ha cumplido	
3. En los COSOP y los documentos de diseño de proyectos se incluirá una evaluación del desarrollo del sector privado en las zonas rurales y se expondrán qué asociaciones se han concertado con el sector privado y qué posibilidades hay de colaborar con él.	Se ha cumplido parcialmente	La propia estrategia no tuvo un efecto inmediato en la mejora de la cobertura de las cuestiones relativas al sector privado. De hecho, algunos COSOP anteriores a la estrategia para el sector privado trataban de forma excelente la función del sector privado. No obstante, los COSOP y diseños de proyectos más recientes cubren mejor las cuestiones relativas al sector privado, pero el nivel de análisis y de cobertura se pueden seguir perfeccionando.
4. Se elaborarán y asimilarán en el FIDA los procedimientos jurídicos y financieros de establecimiento de asociaciones con el sector privado.	No se ha cumplido	
5. En el examen de la cartera del FIDA y en los indicadores del sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS) se aportará información sobre la colaboración del FIDA con el sector privado.	Se ha cumplido muy parcialmente	Solo cinco de los 12 indicadores a nivel de los proyectos contenidos en el marco de resultados de la estrategia para el sector privado son objeto de seguimientos a través del RIMS. La información presentada sobre los logros relacionados con los indicadores del marco de resultados de la estrategia para el sector privado es insignificante (véase la observación relacionada con el requisito de aplicación número 11).
<i>Orientación, capacitación y adaptación del personal</i>		
6. El FIDA elaborará unas directrices (o un conjunto de instrumentos) para ayudar a su personal de operaciones.	No se ha cumplido	Aunque en 2005 se estaba preparando un borrador de manual, este no se finalizó ni se entregó al personal del FIDA, a los consultores ni a los demás interesados.
7. El FIDA impartirá a su personal capacitación para que aprenda a asociarse	No se ha cumplido	No se ha impartido capacitación de forma sistemática al personal ni a los

<sup>43</sup> Estas son: i) la evaluación conjunta con el BAfD de las actividades sobre agricultura y desarrollo rural en África; ii) la relativa a las innovaciones y la ampliación de la escala, y iii) la evaluación relativa al género y empoderamiento de la mujer.

<i>Requisitos de aplicación</i>	<i>Estado de aplicación</i>	<i>Observaciones</i>
con el sector privado, o a colaborar con él en sus tareas operacionales.		consultores. Solo ha habido algunos eventos de intercambio de conocimientos para fines específicos, especialmente en los últimos años.
8. Se nombrará coordinador de las actividades para el sector privado a un funcionario del PMD, que se encargará de prestar apoyo a sus colegas en cuestiones relacionadas con el sector privado, la ejecución de la estrategia, la elaboración de informes sobre la marcha de los trabajos y el seguimiento y la evaluación de los resultados.	No se ha cumplido	
9. Se nombrará a un coordinador para movilizar recursos del sector privado.	Se ha cumplido	Se ha nombrado a un funcionario para ese puesto, pero trabaja en aquel que antes era el Departamento de Asuntos Externos, lo que no facilita las sinergias con la labor de operaciones del FIDA.
<i>Medir los resultados y el impacto</i>		
10. El FIDA medirá los resultados en cifras agregadas. Se seguirá la aplicación de la estrategia por medio del RIMS y del informe sobre los resultados de la cartera de proyectos, que se presenta a la Junta Ejecutiva anualmente.	Se ha cumplido muy parcialmente	El informe sobre los resultados de la cartera de proyectos de 2006 es el único que contenía una sección que informaba sobre los resultados de la estrategia para el sector privado. Posteriormente ese informe se incorporó en el informe del FIDA sobre la eficacia en términos de desarrollo (RIDE), que nunca ha contenido información sobre la cuestión.
11. El RIMS se ampliará o revisará para determinar los indicadores clave del marco de resultados de la estrategia para el sector privado.	Se ha cumplido parcialmente	Véanse las observaciones formuladas en el punto 5.
<i>Captación, presentación de informes e intercambio de enseñanzas extraídas</i>		
12. La captación de las enseñanzas extraídas debería ser una actividad continua y convendría efectuar un inventario con pocos años de intervalo para determinar si es necesario cambiar la dirección o perfeccionar la estrategia o sus directrices operacionales.	No se ha cumplido	
13. La IOE evaluará la estrategia en 2008.	Se ha cumplido	La evaluación se llevó a cabo en 2010, con arreglo a lo acordado con la Junta. La ventaja de este aplazamiento fue que, cuando se realizó la evaluación, la estrategia se había estado ejecutando durante más tiempo.

150. Como puede observarse en el cuadro, en el FIDA ha habido pocas actividades de seguimiento sistemáticas en relación con los cambios a nivel estructural y de los procesos operativos institucionales necesarios para que la estrategia para el sector privado se aplique de forma puntual y sin contratiempos. En la evaluación se considera que, de las 13 medidas, todas o casi todas (véase el cuadro 4) eran necesarias y habrían permitido que la estrategia se aplicase de una forma incluso más eficaz y que se hubiesen podido lograr resultados de alcance más amplio sobre el terreno. La falta de identificación con la estrategia y de obligación de rendir cuentas respecto de su aplicación en los plazos previstos (de 2005 a 2008) serían buena parte de la explicación de esta situación, ya que se trata principalmente de objetivos "poco difíciles" que habrían podido cumplirse con facilidad. También es posible que el conocimiento general del importante crecimiento que registró el número de proyectos relacionados con las cadenas de valor llevó a un exceso de confianza y se consideró que, puesto que los principales productos se iban a lograr sin tener que establecer los procesos de apoyo ni adoptar las medidas estructurales necesarios para ello, esos procesos y medidas no eran necesarios. Sin embargo, nada demuestra que se hubieran examinado esas medidas ni que se hubieran

adoptado explícitamente decisiones sobre cuáles de ellas eran todavía pertinentes. Teniéndolo todo en cuenta, la evaluación califica como insatisfactorias las medidas adoptadas por la dirección entre 2005 y 2008 para cumplir los requisitos cruciales de aplicación de la estrategia que se habían acordado con la Junta.

#### Puntos básicos

- **Diálogo sobre políticas:** i) a nivel de los países solo aproximadamente la mitad de los COSOP contenían un examen de las oportunidades y limitaciones para el desarrollo del sector privado, mientras que un número todavía menor establecía un programa claro para el diálogo sobre políticas relativas a cuestiones fundamentales del sector privado, y ii) el FIDA no ha abordado sistemáticamente las cuestiones comerciales en los COSOP tal como se prevé en la estrategia. No obstante, últimamente el Fondo ha defendido, particularmente en foros mundiales y regionales como el Foro para una Revolución Verde en África, patrocinado por la AGRA en 2010, la necesidad de trabajar en pro del establecimiento de unas reglas del juego más equitativas que garanticen que los pequeños agricultores de los países en desarrollo tengan acceso suficiente a los mercados de los países de la OCDE.
- **Operaciones de inversión:** i) en la mayoría de los casos se han alcanzado o superado los objetivos (véase el cuadro 3 del presente capítulo) establecidos en el marco de resultados de la estrategia para el sector privado, y ii) en los proyectos diseñados en 2009 las cuestiones relativas al desarrollo del sector privado se tratan más ampliamente que en los diseñados en 2005.
- **Asociaciones:** i) se han superado los objetivos principales (véase concretamente el indicador 5 del cuadro 3 del presente capítulo) establecidos en el marco de resultados de la estrategia para el sector privado para la movilización de cofinanciación a nivel de los proyectos, pero es necesario seguir trabajando en ese sentido y también para establecer asociaciones basadas en los conocimientos; ii) a nivel institucional solo se han formado unas pocas asociaciones con fundaciones, organizaciones filantrópicas o fondos; iii) en los COSOP suele figurar información sobre las oportunidades de asociación con el sector privado, aunque la profundidad del análisis al respecto varía considerablemente, y iv) a nivel institucional se han establecido algunas asociaciones con otros bancos multilaterales de desarrollo, pero las asociaciones con esos bancos suelen ser poco sistemáticas a nivel de los países.
- **Requisitos de aplicación:** i) la incorporación de la estrategia en todas las actividades se ha logrado parcialmente, aunque es dudoso que ello se pueda atribuir a la propia estrategia; ii) no se han logrado los objetivos relativos al suministro de directrices, la capacitación del personal y el reajuste de cargos; iii) el requisito de medir los resultados y el impacto solo se ha cumplido muy parcialmente, y iv) la captación de las enseñanzas extraídas de forma continua no se ha logrado, exceptuando el hecho de que ya se ha efectuado la presente evaluación, que era uno de los requisitos especificados en la estrategia.

## V. Resultados y buenas prácticas derivadas de las operaciones respaldadas por el FIDA

### A. Objetivos y enfoque

151. En el presente capítulo de la evaluación, en la que ya se han evaluado la pertinencia de la estrategia para el sector privado de 2005 (véase el capítulo III) y su aplicación (véase el capítulo IV), el objetivo es: i) evaluar los resultados de los proyectos respaldados por el FIDA, y ii) identificar las prácticas buenas y no tan buenas en las operaciones del FIDA en materia de desarrollo del sector privado en los países receptores a partir de siete estudios de casos de países. El análisis del presente capítulo se basa en la labor realizada en el marco del segundo elemento de base de la evaluación (véase el capítulo II).

### B. Evaluación de los resultados

152. La participación del sector privado en las operaciones que reciben apoyo del FIDA no es un fin en sí misma. El principal objetivo es movilizar los recursos, los conocimientos y la capacidad de ese sector para lograr mejores resultados en la reducción del nivel general de pobreza rural en los países en desarrollo. No obstante, teniendo en cuenta los diversos asociados (los gobiernos, el FIDA, las organizaciones de la sociedad civil, las ONG, los cofinanciadores, etc.) que participan en el diseño y la ejecución de los proyectos, es difícil distinguir cuál es la contribución concreta que aporta el sector privado para lograr mejores resultados en la reducción de la pobreza rural. También hay que tener presente que los

proyectos más recientes se habrán beneficiado de la evolución positiva del modelo operativo del FIDA, especialmente por lo que se refiere a la supervisión directa y el apoyo a la ejecución, y en algunos casos a la presencia en el país. La evaluación de los resultados también es problemática por el hecho de que los proyectos aprobados por el FIDA tras la adopción de la estrategia solo se han estado ejecutando durante un período relativamente corto y todavía no han sido objeto de evaluaciones independientes de la IOE.

153. En vista de lo mencionado, el enfoque adoptado en esta evaluación ha sido basarse principalmente en los datos de autoevaluación que genera la dirección del FIDA para obtener alguna noción de los resultados que se van produciendo sobre el terreno. En particular, para evaluar los efectos de la estrategia para el sector privado de 2005 en las iniciativas del FIDA para reducir la pobreza rural, en la evaluación se compararon los resultados de los proyectos aprobados antes y después de la adopción de la estrategia. Un supuesto importante que se aceptó en la evaluación es que el sector privado tiene una función importante que desempeñar en el desarrollo agrícola y rural, y que una mayor participación del sector privado debería, en principio, llevar a la obtención de mejores resultados.
154. En la evaluación se definió una muestra de 17 proyectos de las cinco regiones geográficas que cubren las operaciones del FIDA y que fueron aprobados en 2003-2004, de modo que no se podían beneficiar de las orientaciones contenidas en la estrategia para el sector privado aprobada en 2005. Luego se identificaron otros 27 proyectos aprobados en 2006-2007, tras la adopción de la estrategia. Es importante que se seleccionaran proyectos aprobados en 2006-2007, en lugar de los de 2008 ó 2009, ya que ello permitía que los proyectos se hubieran estado ejecutando por lo menos durante algunos años cuando se llevase a cabo la evaluación, de modo que se pudieran comparar sus primeros resultados con los de los proyectos aprobados en 2003-2004.
155. El método de selección de los proyectos entrañó un análisis cuidadoso de sus documentos de diseño y supervisión, y en la muestra solo se incluyeron proyectos que contuvieran una o más de las actividades que figuran a continuación, que son tipos de actividades que suponen un cierto grado de participación del sector privado. Se trata de actividades de promoción del acceso a los mercados de insumos y productos, desarrollo de las microempresas rurales, suministro de servicios financieros rurales, elaboración de productos agrícolas, desarrollo de la cadena de valor de los productos básicos y cofinanciación del sector privado. En la evaluación se reconoce que las entidades del sector privado también pueden intervenir en otro tipo de actividades agrícolas y de desarrollo rural. No obstante, el objetivo de este análisis no era la exhaustividad, sino comprobar si en los proyectos aprobados después de la adopción de la estrategia se registraban resultados generales mejores o peores que los de los proyectos aprobados antes de la adopción de la estrategia.
156. Así pues, en el cuadro 5 que figura a continuación se comparan las dos muestras de proyectos utilizando 18 indicadores contenidos en los informes sobre la situación de los proyectos preparados por la dirección del FIDA. Los gerentes de programas en los países suelen preparar anualmente un informe de este tipo para cada proyecto. No obstante, en la evaluación se utilizaron únicamente los últimos informes de cada proyecto como base del análisis, ya que en estos se registran los resultados más recientes que se han producido.
157. Antes de analizar los resultados incluidos en el cuadro 5, merece la pena señalar que la proporción de proyectos que contenían actividades relacionadas con la participación del sector privado era superior en los aprobados en 2006-2007 (el 44%) que en los aprobados en 2003-2004 (el 32%). Solo esto ya es un indicio de que en las operaciones más recientes se dedica más atención a recabar la participación del sector privado.

**Cuadro 5**  
**Comparación de los resultados de los proyectos aprobados antes y después de la estrategia para el sector privado**

<i>Indicador</i>	<i>Total de proyectos de 2003-2004 considerados satisfactorios<sup>a</sup></i>	<i>Total de proyectos de 2006-2007 considerados satisfactorios</i>
1. Tasa de desembolso aceptable	64,71	66,67
2. Calidad de la gestión del proyecto	76,47	70,37
3. Resultados en materia de seguimiento y evaluación	52,94	55,56
4. Coherencia entre el plan operativo anual y la ejecución	68,75	62,96
5. Atención a las cuestiones de género	76,47	81,48
6. Atención a la pobreza	94,12	85,19
7. Eficacia del enfoque de focalización	100,00	77,78
8. Innovación y enseñanzas	62,50	88,89
9. Fomento institucional (organizaciones, etc.)	62,50	81,48
10. Empoderamiento	56,25	85,19
11. Calidad de la participación de los beneficiarios	94,12	88,89
12. Capacidad de respuesta de los proveedores de servicios	58,82	77,78
13. Estrategia de salida (grado de preparación y calidad)	56,25	71,43
14. Potencial de ampliación de la escala y reproducción	75,00	84,62
15. Activos físicos/financieros	80,00	81,48
16. Seguridad alimentaria	93,33	74,07
17. Marcha global de la ejecución	70,59	81,48
18. Probabilidad de que se alcancen los objetivos de desarrollo	64,71	88,89

<sup>a</sup> Abarca los que recibieron una calificación de moderadamente satisfactorios como mínimo.

158. Cuando se interpretan los datos contenidos en el cuadro 5 es importante recordar que todos los proyectos de la cohorte de 2006-2007 se encuentran en fases de ejecución relativamente tempranas, de modo que pueden seguir registrando mejoras a medida que se vaya siguiendo adelante con la ejecución. Cuatro de los 17 proyectos de la muestra de 2003-2004 ya han terminado y en los 13 restantes queda poco tiempo de ejecución.
159. En el cuadro 5 se observa que los proyectos aprobados en 2006-2007 están registrando mejores resultados que los proyectos aprobados en 2003-2004 en 12 de los 18 indicadores incluidos en los informes sobre la situación de los proyectos, especialmente por lo que se refiere a la atención a las cuestiones de género, la innovación y las enseñanzas, el empoderamiento, la capacidad de respuesta de los proveedores de servicios, la estrategia de salida, el potencial de ampliación de la escala y la probabilidad de que se alcancen los objetivos de desarrollo. Naturalmente, puede decirse que el último es el indicador más importante de los informes sobre la situación de los proyectos, pero hay que reconocer que se puede mejorar en lo relativo a la atención a la pobreza, la focalización, la participación y la seguridad alimentaria. Si bien no es posible sacar conclusiones inequívocas de los datos, el hecho de que el incremento de la participación del sector privado no se haya asociado con ningún tipo de deterioro de la calidad de la cartera es un indicio que inspira confianza. Por último, al interpretar los resultados contenidos en la presente sección, es útil recordar que el análisis se basa en datos del sistema de autoevaluación del FIDA, el cual, a pesar de que está mejorando, podría reforzarse para seguir mejorando la calidad y la fiabilidad de los datos que genera. Hay que recordar asimismo que las mejoras no pueden atribuirse solamente a la estrategia para el sector privado, dado que los proyectos aprobados

en 2006-2007 también se habrían beneficiado de la evolución del modelo operativo del FIDA en lo relativo a la supervisión directa y el apoyo a la ejecución, el fortalecimiento de los sistemas de mejora y garantía de la calidad y el aumento de la presencia sobre el terreno.

160. Además, el equipo de evaluación examinó los resultados registrados en el RIMS para obtener una visión complementaria de los resultados de los proyectos por lo que se refiere al desarrollo del sector privado. Entre el conjunto de indicadores que se emplean en los diversos informes del RIMS a nivel de los proyectos, el equipo de evaluación seleccionó cinco indicadores (véase el cuadro 6) que pueden considerarse representativos del desarrollo del sector privado. Los resultados de los proyectos del período 2007-2009 se evaluaron en relación con estos cinco indicadores. Con arreglo a las calificaciones generadas por el PMD a través del RIMS, los resultados de los proyectos para los cinco indicadores del RIMS seleccionados son moderadamente satisfactorios en general.

**Cuadro 6  
Resultados seleccionados a nivel de proyectos relacionados con el desarrollo del sector privado**

<i>Indicador del RIMS seleccionado</i>	<i>Número de proyectos en los que figuraba este indicador</i>	<i>Año del informe del RIMS</i>	<i>Calificación media del RIMS</i>
1. Probabilidad de sostenibilidad de las empresas	37	2007-2009	<b>4,05</b>
2. Probabilidad de sostenibilidad de los grupos de comercialización	23	2008-2009	<b>3,58</b>
3. Eficacia en la creación de oportunidades de empleo	44	2007-2009	<b>4,08</b>
4. Probabilidad de sostenibilidad de los locales e instalaciones comerciales, de almacenamiento y de elaboración	45	2007-2009	<b>4,01</b>
5. Probabilidad de sostenibilidad del desempeño mejorado de las instituciones financieras	46	2007-2009	<b>4,17</b>

Nota: Con arreglo a lo expuesto en el manual del RIMS de 2007, la escala de calificación es de 1 a 6: 1 significa que la eficacia es muy insatisfactoria o que la probabilidad de sostenibilidad es escasísima, y 6 significa que la eficacia es muy satisfactoria o que la probabilidad de sostenibilidad es muy firme.

## **C. Buenas prácticas derivadas de las operaciones respaldadas por el FIDA**

161. En la forma acordada con la dirección al iniciarse la presente evaluación, la labor en los países se centró principalmente en generar enseñanzas y documentar las prácticas buenas y no tan buenas en materia de promoción del desarrollo del sector privado en los programas en los países respaldados por el FIDA. Los estudios de casos también permitieron que los encargados de la evaluación validaran las conclusiones e hipótesis del primer elemento de base de la evaluación, es decir, el examen de la estrategia y el análisis de la cartera. La justificación de acotar de ese modo la labor relativa a los estudios de caso por países reside en el hecho de que en 2010, cuando se emprendió la presente evaluación, habría sido imposible realizar una evaluación precisa de los resultados y el impacto debido a la brevedad de los períodos de ejecución de los proyectos de inversión y las actividades conexas financiados por el FIDA tras la adopción de la estrategia.
162. En cada región geográfica en que opera el FIDA se seleccionó, en consulta con el PMD, un país al que se efectuaría una visita. Los cinco países elegidos fueron: Albania, Ghana, Guatemala, Sri Lanka y Uganda. Con el fin de ampliar la base analítica de los estudios de caso por países, se realizaron exámenes teóricos de otros dos países (el Pakistán y el Perú) para los que ya se disponía de diversas evaluaciones de la IOE. Cuando los equipos de evaluación estuvieron en los países, además de visitar los proyectos financiados por el FIDA, entrevistaron a diversos interesados, como representantes de los gobiernos, las entidades del sector privado, los beneficiarios, las ONG y la sociedad civil, entre otros. Para cada uno de los siete estudios de caso por países se preparó un documento de trabajo sobre el

país que se ajustaba a un modelo uniforme. Si bien en principio las conclusiones de los estudios de caso por países son cuantificables, en la práctica la cuantificación no suministraría información útil para la evaluación debido a que esos estudios de caso por países no se seleccionaron aleatoriamente y se dirigieron deliberadamente a países donde el FIDA tenía sobre el terreno operaciones importantes para el sector privado que en general se consideraban satisfactorias.

163. Se utilizó un enfoque uniforme para todos los estudios de caso por países. El punto de partida fue un examen de los COSOP de cada país, tanto los elaborados antes de la aprobación de la estrategia como los posteriores, para valorar el nivel de atención que en ellos se dedicaba al desarrollo del sector privado y determinar la medida en que trataban el objetivo principal y las tres grandes líneas de acción de la estrategia. Cuando no se había elaborado un COSOP para el país después de la aprobación de la estrategia,<sup>44</sup> en el estudio de caso se intentaba efectuar atribuciones relativas al enfoque del desarrollo del sector privado utilizando los proyectos que se habían diseñado y las actividades no crediticias que se habían emprendido después de la aprobación de la estrategia.
164. En cada país el equipo de evaluación examinó y visitó tres proyectos financiados por el FIDA, de los cuales dos habían sido diseñados después de la aprobación de la estrategia y uno lo había sido antes. Este proceder permitía a los encargados de la evaluación examinar la evolución del tratamiento dedicado al desarrollo del sector privado en las operaciones de inversión del FIDA. En los estudios de caso por países se examinó un total de 21 proyectos. Más de la mitad de los proyectos examinados habían sido aprobados entre 2006 y 2010. Hay 17 proyectos en curso y solo cuatro se han cerrado. En todos los estudios de casos también se examinaron las actividades no crediticias del FIDA (gestión de los conocimientos, diálogo sobre políticas y establecimiento de asociaciones) y la importancia que en ellas se asigna al desarrollo del sector privado. La lista de proyectos y COSOP de los siete países examinados figura en el apéndice 3. El marco analítico utilizado en los estudios de los países se describe en la sección D del capítulo II.
165. En esta sección se estudia la información sobre la eficacia de las relaciones del FIDA con el sector privado obtenida de los estudios de los países. Se estructura siguiendo las tres grandes líneas de acción de la estrategia: el diálogo sobre políticas, las operaciones de inversión y las asociaciones.
166. **Diálogo sobre políticas.** Solo en uno de los países estudiados el COSOP se utilizó como marco para preparar una visión de conjunto del sector privado local y promover el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil sobre las medidas necesarias. Se trata del COSOP del Perú de 2002, que de hecho es anterior a la estrategia para el sector privado. A partir de las experiencias de proyectos anteriores, en el COSOP del Perú se entiende que la mayor parte de los hogares rurales tiene un conjunto de activos a su disposición, con elementos como recursos naturales, viviendas, explotaciones agrícolas y empresas, y que todos ellos, si se desarrollan y mantienen debidamente, pueden generar ingresos y mejorar la situación financiera de las familias. En ese COSOP se reconoce que los agricultores son empresarios y no solo productores agrícolas y que, de forma acorde con la atención que se dedica al desarrollo de los activos, son necesarios el desarrollo empresarial y los servicios financieros.

---

<sup>44</sup> En el momento de la evaluación los países para los que había un COSOP elaborado después de la aprobación en 2005 de la estrategia para el sector privado eran Ghana (2006), Guatemala (2008), el Pakistán (2009) y el Perú (2009). Los COSOP de Albania, Sri Lanka y Uganda son anteriores a la aprobación de la estrategia en 2005 y desde entonces no se ha elaborado ningún COSOP para esos países.

167. En los demás países estudiados el diálogo sobre políticas se llevó a cabo principalmente a nivel de los proyectos. Hubo algunos ejemplos de apoyo eficaz que se tratan en la siguiente sección, que es la relativa a las operaciones de inversión. No obstante, hubo casos en que, incluso cuando se trataba de esferas de importancia crucial para los resultados del proyecto, como la financiación para pequeñas empresas en Albania y las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra en Sri Lanka, las cuestiones de políticas no se abordaron a nivel de los proyectos. En el caso de Uganda, otros donantes señalaron a la misión de la IOE la poca visibilidad del FIDA fuera del subsector de las semillas oleaginosas y la limitación del diálogo sobre políticas. En el COSOP de Guatemala de 2008 se determina que el diálogo sobre políticas es una de las tres esferas estratégicas que hay que abordar, aunque la atención se centra en el apoyo a políticas favorables a los pobres y la planificación del desarrollo más que en el desarrollo del sector privado en concreto.
168. En resumen, los estudios de casos generalmente confirmaron la conclusión de la evaluación de que en los programas en los países financiados por el FIDA no es suficiente el nivel de atención dedicado al análisis y al diálogo sobre políticas en materia de desarrollo del sector privado.
169. **Operaciones de inversión.** Los estudios de caso por países contienen datos que indican que las operaciones de inversión respaldadas por el FIDA estimularon, tanto directa como indirectamente, el interés en la función que el desarrollo agroindustrial podría desempeñar como medio de hacer aumentar los ingresos rurales.
170. Los proyectos financiados por el FIDA que se examinan en los estudios de caso por países también se evaluaron con arreglo a las siete categorías que figuran en el cuadro 1: la atención al aumento de la productividad, el establecimiento de vínculos con el mercado, la promoción de las empresas no agrícolas, las aportaciones en pro de políticas, instituciones y reglamentaciones favorables a la participación del sector privado, la creación de capital social, la construcción de infraestructura física, y la promoción de un mayor acceso a la financiación rural. Las conclusiones de los estudios de caso por países respecto de cada una de estas categorías se presentan a continuación.
171. **Aumento de la productividad empleando proveedores de servicios del sector privado.** La participación de los pequeños agricultores en las cadenas de valor no es una cuestión que requiera solamente encontrar nuevos canales de comercialización para los productos actuales. La mayor parte de los proyectos del FIDA que se ocupan de las cadenas de valor contienen mecanismos para aumentar la calidad y la cantidad de los productos. En algunos países los proyectos actuaron como intermediarios en el establecimiento de vínculos para que elaboradores en gran o media escala suministraran variedades mejoradas de semillas o de rizomas con yemas a los agricultores, una actividad que se financió mediante los fondos del préstamo del FIDA. En Albania, los servicios de extensión del Gobierno pudieron suministrar asistencia técnica a los agricultores, pero en muchos otros casos era necesario hacer más. En Ghana los proyectos contaron con proveedores de servicios técnicos del sector privado, y en el Perú se formuló un enfoque muy innovador utilizando el apoyo técnico entre los propios agricultores. Hay indicios que apuntan a mejoras considerables en la productividad. Por ejemplo, los agricultores de Sri Lanka estimaron que sus ingresos habían aumentado entre un 15% y un 50%, principalmente gracias a que habían aumentado la calidad y las posibilidades de comercialización de sus productos utilizando los rizomas con yemas mejorados y las semillas híbridas que habían obtenido a través del proyecto. En el proyecto de la República Dominicana se registró un aumento de los ingresos de por lo menos el 60% gracias al aumento de la productividad de los pequeños agricultores.
172. **Promoción de las cadenas de valor para mejorar los vínculos con los mercados.** En casi todas las operaciones de inversión estudiadas había intervenciones prometedoras en apoyo de las cadenas de valor. La excepción son

las del Pakistán, donde los proyectos financiados por el FIDA siguen el enfoque tradicional. Los proyectos visitados eran de distintos tipos y es evidente que los gerentes de programas en los países estaban experimentando con enfoques nuevos e innovadores que podían ser muy prometedores. En Sri Lanka el Programa Nacional de Fomento de Agroindustrias representa una evolución lógica de este enfoque, ya que sirve como mecanismo para que el FIDA, a través del Gobierno, preste un apoyo real a los pequeños agricultores a fin de que adquieran una participación financiera en la empresa elaboradora a la que suministran su producción. Esto es especialmente importante porque con ello los pequeños agricultores se comprometen a cumplir sus obligaciones contractuales con la empresa elaboradora. Otra variante es la de trabajar con un emprendedor social, como se hizo en Guatemala con la Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT), un caso en que la empresa no solo vincula las comunidades con empresas privadas, sino que también intercede ante el Gobierno para tratar de asegurarse de que se pueda disponer de la infraestructura y los servicios complementarios necesarios. Los hechos parecen indicar que la expansión en el número de proyectos del FIDA que se ocupan de las cadenas de valor se debe al menos en parte a que esto es lo que la población rural pobre pide y considera como una vía para salir de la pobreza. En particular, este proceder puede liberar a los pequeños agricultores de su dependencia de un canal de comercialización único, es decir, el propietario de un camión que llega a su aldea y ofrece dinero al momento para comprar a precios muy bajos. Así se introducen nuevos productos y se establecen vínculos con mercados nuevos.

173. **Creación de empresas no agrícolas.** En la mayor parte de los países abarcados por la evaluación, se aplicó un enfoque uniforme tanto para las empresas en las explotaciones que reciben apoyo a través de la cadena de valor como para las empresas no agrícolas. Si bien este enfoque fue eficaz por lo que se refiere a apoyar el acceso a la financiación y a la capacitación empresarial, en ocasiones supuso que el grado de atención que se dedicaba a los vínculos con el mercado para los productos no agrícolas no fuera el mismo que el dedicado a las agroindustrias. Si el volumen de actividades en un subsector determinado no era suficiente, los pequeños productores a veces tenían dificultades para recibir el apoyo técnico y la información sobre mercados que necesitaban. El Proyecto de Empresas Rurales de Ghana fue probablemente el ejemplo más sorprendente de apoyo a empresas no agrícolas a través de la red de centros de asesoramiento empresarial y los servicios de tecnología rural que se establecieron. En este caso es fundamental prestar apoyo a la creación de empresas no agrícolas que trasciendan la cultura de "la máquina de coser" que caracteriza ese tipo de actividad en el marco del modelo de desarrollo rural integrado, de modo que los pequeños agricultores abastecen el mercado local y con frecuencia no hacen más que competir con otros pequeños agricultores que se ven privados de su parte del negocio. En Sri Lanka hubo algunas actividades prometedoras de este tipo, como la producción de calzado y el cultivo de hongos. En Albania los proyectos respaldados por el FIDA promovieron el turismo ecológico en las regiones de montaña y en Uganda, gracias al apoyo del FIDA para los caminos secundarios, se registró un desarrollo del turismo en la isla de Bugala en el lago Victoria. No obstante, a nivel general los estudios de caso por países indican que el FIDA tiene que centrarse más cuidadosamente en el potencial y las necesidades de las empresas no agrícolas.
174. **Reformas normativas, jurídicas, reglamentarias e institucionales.** Contrariamente a lo que ocurre con el panorama desigual en cuanto al diálogo sobre políticas a nivel nacional que se ha tratado anteriormente, el FIDA es mucho más activo en el diálogo sobre políticas a nivel de los proyectos de inversión. Si bien el diálogo relacionado con los proyectos desempeña una función útil, es un tipo de diálogo caracterizado por el hecho de que se emprende según cada circunstancia, lo cual significa que el FIDA no aplica un enfoque coherente al desafío general que supone el marco de apoyo para el desarrollo del sector privado. Por ejemplo, en el estudio teórico relativo al Pakistán se observó que "las

deficiencias del programa no son tanto una cuestión de los propios proyectos como del programa en cuanto suma de sus partes. En el programa no figura un análisis coherente de las limitaciones que afectan el desarrollo del sector privado rural en el Pakistán ni iniciativas para superar esas limitaciones. Hay que señalar en particular que la cuestión del entorno propicio para el desarrollo del sector privado rural no se ha tratado adecuadamente.”

175. Sin embargo, la información reunida parece indicar que las cuestiones relativas al desarrollo del sector privado se tratan en el contexto de los proyectos relacionados con ellas. En la mayor parte de los países visitados las unidades de gestión de los proyectos se han convertido en parte del marco institucional y pueden actuar como grupos de presión considerablemente fuertes y eficaces en favor del desarrollo del sector privado. En Ghana, las unidades de gestión de los proyectos se han convertido en defensoras de un entorno más propicio para el sector privado y los proyectos han contribuido a establecer subcomités de pequeñas y medianas empresas en las asambleas de distrito. En Albania, el Programa de Desarrollo de las Zonas Montañosas ha presionado al parlamento y las autoridades locales para que ofrezcan incentivos a la inversión privada en las zonas montañosas. En Uganda, el FIDA ha ayudado a establecer una plataforma de interesados en las semillas oleaginosas como grupo de presión que actúa en defensa de mejores condiciones para el subsector. En cambio, hay muchas otras cuestiones que parecen ser igual de pertinentes y no se están tratando. Por ejemplo, en Sri Lanka las cuestiones del registro de tierras y la financiación centran la atención de casi todos los debates a nivel de los proyectos, pero no se están planteando a nivel nacional.
176. **Formación de capital social.** En absolutamente todos los países visitados el FIDA está desempeñando una función importante en apoyo del establecimiento de organizaciones de agricultores y productores y en el suministro de capacitación sobre conocimientos empresariales como las relativas a la administración, la comercialización, la contabilidad básica y la preparación de planes de operaciones. Las actividades de capacitación se focalizan de modo que por lo menos haya una representación proporcional de mujeres. El FIDA está realizando una contribución importante en el fomento de la capacidad de los proveedores de servicios del sector privado que prestan estos servicios de capacitación en la mayor parte de los países visitados. Los siete proyectos emblemáticos de 2009 (véase el recuadro 1) se caracterizan por contener actividades importantes de fomento de la capacidad en las que se asigna una importancia considerable al equilibrio de género cuando se imparte capacitación.
177. **Infraestructura física.** En tres de los estudios de casos se trataba la cuestión del apoyo al acceso a los mercados mediante la construcción de caminos rurales. Puesto que tanto el Banco Mundial como los bancos multilaterales de desarrollo asignan mucha importancia al apoyo a la infraestructura rural, no hay demasiados argumentos a favor de que el FIDA intervenga en esta esfera. Sin embargo, un componente de apoyo a la infraestructura física suele ser un medio útil de adquirir la cooperación de los gobiernos centrales y locales, y en los casos de Guatemala, el Pakistán y Uganda se ha demostrado que incluir en los proyectos infraestructuras seleccionadas y diseñadas cuidadosamente es vital por lo que se refiere al acceso a los mercados. Otra esfera importante es la del suministro de información sobre precios y mercados, pero en los casos estudiados esta cuestión solo se trató en el del Perú. En esta esfera el FIDA podría desempeñar una función más importante, particularmente en cuanto a ampliar las posibilidades en materia de tecnologías de la información y las telecomunicaciones a fin de suministrar información sobre mercados.
178. **Financiación rural.** Con frecuencia el FIDA se enfrenta a un dilema en el marco de los componentes de financiación rural de los proyectos que prestan la debida atención al desarrollo del sector privado (véase el recuadro 2). Si los gerentes de programas en los países desean asegurarse de haber fondos disponibles para apoyar la participación en la cadena de valor de pequeños agricultores o

empresarios, suele ser necesario diseñar una institución o servicio con coeficiente forzoso de inversión que se ocupe únicamente de suministrar esos fondos. Así pues, en algunos países las instituciones que ejecutan los proyectos reciben financiación y pueden canalizar recursos directamente hacia los beneficiarios del proyecto. Los inconvenientes son que el sistema financiero general resulta lento a la hora de formular enfoques que apoyen a los pequeños agricultores y que se han establecido diversos planes específicos para casos concretos para abordar esta cuestión. Por otra parte, en otros países no se suministran fondos para brindar apoyo directo a las inversiones de los pequeños empresarios. El proyecto financia a proveedores de servicios que ofrecen capacitación y asistencia a los agricultores para dirigirse a los bancos comerciales con el fin de obtener financiación. La experiencia en diversos países ha demostrado que solo se ha concedido una reducida proporción de los préstamos solicitados. Este es un dilema importante para las unidades de gestión de los proyectos, ya que estos carecen de control sobre la corriente de apoyo financiero de la que sus proyectos dependen para alcanzar los objetivos fijados. En el caso de Kenia, que no se ha incluido en los siete estudios de caso por países, el FIDA suministra unos USD 2,5 millones al Equity Bank (que es una entidad privada) para que los utilice como fianza a fin de que los pequeños agricultores tomen fondos prestados directamente del banco. Esto ha producido un buen nivel de aceptación de pequeños préstamos por parte del banco y ha servido como incentivo para que otros bancos comerciales ampliaran sus actividades a las zonas rurales. En todo caso, el FIDA debe reconsiderar el enfoque que utiliza para la financiación rural como parte de la renovación del concepto de su estrategia para el sector privado.

**Recuadro 2**  
**Dilema de la financiación rural del FIDA**

La mayor parte de los proyectos del FIDA dependen en gran medida del acceso a la financiación por parte de los pequeños agricultores y empresarios como medio fundamental para que estos puedan adquirir las semillas, las materias primas, las estructuras comerciales y el equipo que necesitan para llevar a cabo sus planes de operaciones. En principio el FIDA preferiría que estos fondos fueran suministrados a través de los programas ordinarios de instituciones financieras como bancos comerciales e instituciones de microfinanciación, entidades que pueden evaluar los rendimientos y riesgos asociados con la financiación de planes de operaciones y gestionar las corrientes financieras. El dilema consiste en que en muchos países las instituciones financieras no están dispuestas a suministrar esa financiación o solo están dispuestas a hacerlo cargando tipos de interés muy elevados debido a los costos de transacción y a los riesgos que supone atender a pequeños productores. En estas circunstancias los gerentes de programas en los países deciden con frecuencia que la única forma de proceder es canalizar los fondos del FIDA directamente hacia los beneficiarios a través de algún tipo de servicio especial o de la unidad de gestión del proyecto en lugar de asumir el riesgo de que el proyecto fracase porque los pequeños productores no puedan obtener préstamos. No obstante, estos mecanismos especiales pueden distorsionar el marco crediticio general y los gobiernos y los bancos centrales suelen oponerse a ellos.

- En Albania el FIDA estableció en 1998 una institución de crédito especializada (el Fondo de Financiación para las Zonas Montañosas) para que prestara servicios en las zonas del proyecto. Desde entonces en el FIDA ha habido dudas en cuanto a si hay que mantener esa institución o utilizar los bancos comerciales para financiar a los beneficiarios del proyecto. El último episodio de la trama ha sido que el FIDA ha propuesto un nuevo servicio de refinanciación que estaría disponible tanto para el Fondo de Financiación para las Zonas Montañosas (ahora denominado First Albanian Financial Development Company [FAF-DC]) como para los bancos comerciales, de modo que estos puedan reducir aún más sus riesgos cuando conceden préstamos a pequeños prestatarios.
- En cambio, en Sri Lanka el FIDA ha decidido trabajar con los bancos comerciales. La misión participó en una reunión con los directivos a cargo de las cuestiones de mercados y de empresas de las unidades de proyectos del Programa de Asociación y Apoyo a los Medios de Subsistencia en la Zona Seca, y en ella esos directivos se quejaron amargamente al Gobierno de que los bancos comerciales no apoyaban los planes de operaciones preparados por los beneficiarios del proyecto. (El proyecto suministra capacitación y asistencia en la preparación de planes de operaciones para los pequeños productores a través de proveedores de servicios del sector privado.)

La curva de la oferta del crédito rural viene determinada en gran medida por la disponibilidad de bienes que puedan utilizarse como garantía para los bancos. Las entidades comerciales de préstamo de las zonas rurales no están dispuestas a prestar fondos sin una buena cantidad en concepto de garantía, que puede llegar al 150% en algunos países. La curva de la demanda es una función del precio. Son pocas las empresas comerciales rurales que producen una tasa de rendimiento superior al 20% en cifras reales, mientras que los tipos de interés comerciales suelen ser considerablemente superiores a ese valor, especialmente los que cargan las instituciones de microfinanciación con fines de lucro. Hay buenas razones para afirmar que se trata de un fallo sistémico del mercado por el elevado nivel de riesgo que los prestamistas comerciales perciben en cuanto a la viabilidad de las pequeñas inversiones y las necesidades de capital de operaciones de los empresarios rurales. Hay argumentos a favor de intervenir tanto desde el sector de la oferta como del de la demanda para hacer aumentar los niveles de concesión de préstamos en las zonas rurales. Esas intervenciones pueden abarcar las garantías y los planes de refinanciación que permitan reducir la cuantía por concepto de garantías que los bancos comerciales requerirían, y los subsidios para los costos de transacción a fin de reducir los tipos de interés para inversiones aprobadas y capital de operaciones. El FIDA tiene que colaborar con los gobiernos para formular planes generalizados de este tipo para pequeños agricultores y pequeños empresarios. Esos planes deben basarse en evaluaciones realistas de los costos de transacción y los riesgos y establecerse de forma sistemática y sin que causen distorsiones. Es evidente que se producirá algún tipo de pérdida, pero esto sigue siendo preferible al enfoque insostenible de canalizar la financiación directamente a través de las autoridades de los proyectos. Una forma de proceder nueva y prometedora que el FIDA tiene que adoptar es promover una relación entre los bancos comerciales y la población rural pobre que abarque toda la gama de servicios. Este modelo de relación con los bancos se inicia a través de los depósitos de ahorro, lo que permite al banco tener una visión de la situación financiera general de los posibles prestatarios, de modo que aumenta la confianza y se reduce el riesgo. Además el FIDA tiene que invitar a los banqueros cuando prepara y examina sus proyectos. Los banqueros tienen que verse a sí mismos como parte del grupo que apoya el desarrollo de los pequeños agricultores. Como ha demostrado la experiencia de las instituciones de préstamo de Bangladesh y de otros países, prestar a los pequeños agricultores puede ser un buen negocio con tasas elevadas de reembolso de los préstamos.

179. **Asociaciones.** Aunque la referencia inicial a las asociaciones que aparece en la estrategia para el sector privado se refiere a asociaciones tanto sobre cuestiones financieras como de conocimientos, el examen siguiente trata casi exclusivamente de la financiación. Cabe afirmar que los beneficios que puede reportar el establecimiento de un mayor número de asociaciones financieras se han exagerado y que, en algunos casos, es posible que esos beneficios no superen los considerables costos de transacción que supone establecer esas asociaciones. Es mucho más importante el potencial para establecer asociaciones eficaces en materia de conocimientos en las que el FIDA y el sector privado intercambien sus experiencias en beneficio mutuo. En la India, la asociación con el Fondo Fiduciario Sir Ratan Tata, que se ha tratado anteriormente, se inició para obtener una fuente de financiación adicional para el programa. No obstante, a medida que el programa seguía su marcha, el FIDA se ha encontrado con que cada vez depende en mayor medida del tipo de especialización en comercialización y conocimientos técnicos de este fondo, que son una contribución importante a la eficacia del programa. La financiación no es imprescindible para establecer una asociación de este tipo y su función puede ser sencillamente la de fijar los beneficios de la asociación en materia de conocimientos. En la fase conceptual de sus operaciones, el FIDA debería requerir que se examinaran las asociaciones relacionadas con los conocimientos que pudieran agregar valor a la operación e incluir esas asociaciones en su modelo de desarrollo del programa.
180. Al mismo tiempo, la importancia que la estrategia asigna a las asociaciones está justificada. Quizá no se trata tanto de que el modelo de desarrollo del sector privado requiera asociaciones más firmes que el modelo tradicional, sino que el tipo de asociaciones que se establecen es muy distinto. El modelo tradicional de desarrollo rural integrado requería asociaciones firmes con las administraciones locales y las ONG; el modelo de desarrollo del sector privado requiere asociaciones a todos los niveles y con un conjunto muy amplio de integrantes. Requiere un aumento considerable de las asociaciones del FIDA a nivel mundial y regional de modo que el Fondo pueda aprovechar algunos enfoques innovadores que se están formulando. El recuadro 3 contiene un ejemplo de esta cuestión. También requiere asociaciones a nivel de los países, como la establecida con AGEXPORT en Guatemala, para que los programas respaldados por el FIDA puedan beneficiarse de los conocimientos especializados de las entidades de ese nivel y para compartir con ellas la carga de asegurarse de que los programas que reciben el apoyo y las empresas privadas que los programas contratan actúen con responsabilidad social. A medida que el FIDA vaya entrando cada vez más en actividades relativas a las cadenas de valor y el desarrollo del sector privado, la cuestión de la responsabilidad social de las empresas irá adquiriendo importancia en la organización. El FIDA tiene que estudiar la posibilidad de crear un centro de coordinación sobre esta cuestión en el marco de la institución. No puede permitirse llegar a una situación en la que se le considere responsable por prácticas inadecuadas en esferas como el medio ambiente, los reasentamientos o el empleo aplicadas por las empresas privadas con las que se haya asociado.

**Recuadro 3****Relaciones de asociación a nivel regional**

La AGRA es una asociación liderada desde África que trabaja en todo ese continente para ayudar a los agricultores en pequeña escala a salir de la pobreza y el hambre por sus propios medios. Los programas de la AGRA tienen el objetivo de encontrar soluciones prácticas que hagan aumentar considerablemente la productividad de las explotaciones agrícolas y los ingresos de la población pobre al tiempo que se salvaguarda el medio ambiente. La AGRA defiende políticas que apoyen su labor en todos los aspectos fundamentales de la cadena de valor agrícola, esto es, las semillas, la salud del suelo, el agua, los mecanismos de financiación innovadores, el acceso a los mercados y la educación sobre agricultura.

En 2008 la AGRA, la FAO, el FIDA y el PMA firmaron un memorando de entendimiento en la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial para vincular la producción de alimentos a nivel local y las necesidades de alimentos también a nivel local, y para trabajar en todas las zonas de cultivo importantes, o zonas agroecológicas, de África con el fin de generar oportunidades para los pequeños agricultores.

Desde 2009 el FIDA ha venido trabajando con el Gobierno de Mozambique y la AGRA en el marco del Programa de Promoción de los Mercados Rurales. El FIDA y el Gobierno iniciaron el programa, valorado en USD 40,6 millones, y hasta ahora la AGRA ha aportado USD 2,5 millones. El FIDA también está colaborando con la AGRA a través de su programa de donaciones. Desde enero de 2009 el FIDA ha financiado tres donaciones relacionadas con la AGRA por un valor total de USD 500 000.

Por ejemplo, el FIDA financió una donación al Fondo de Incentivos Empresariales para África (AECF), un fondo del sector privado que tiene su sede en la AGRA, aunque es una entidad independiente. El AECF financia empresas agrícolas y otras empresas privadas de África a través de fondos de contrapartida y préstamos que se otorgan con arreglo a criterios de competitividad. El objetivo del apoyo del FIDA al AECF es lograr que aumenten los ingresos de los pequeños agricultores participantes gracias a la mejora de los vínculos comerciales entre los pequeños agricultores y las empresas comerciales. Hace poco el FIDA ha otorgado una donación por valor de USD 1,5 millones al AECF con arreglo a su nueva política de donaciones que permite conceder donaciones al sector privado.

## **D. Conclusiones sobre la eficacia de la actuación del FIDA en relación con el sector privado**

181. Aunque los estudios de caso por países no son una muestra aleatoria de los programas en los países respaldados por el FIDA, de ellos se pueden extraer diversas conclusiones bastante claras por lo que se refiere a la calidad.
182. El compromiso y el apoyo de los gobiernos respecto del desarrollo del sector privado son fundamentales para que el FIDA pueda respaldar el diseño de operaciones de inversión eficaces en esa esfera. Si bien esto puede parecer evidente, merece la pena repetirlo. Todavía hay un gran número de gobiernos que, por diversas razones, no desean que los recursos del FIDA se utilicen para apoyar el desarrollo del sector privado. En algunos casos esta oposición es de tipo ideológico. En otros casos, como ocurre en el Pakistán, es más una cuestión de que el Gobierno desea canalizar los recursos hacia actividades del sector público. En otros, son causa de preocupación para los gobiernos las posibles consecuencias políticas desfavorables de que se les vea favorecer a determinadas empresas privadas. Teniendo en cuenta que en el FIDA se es cada vez más consciente de la función que el sector privado puede desempeñar como un instrumento poderoso para reducir la pobreza rural, el Fondo debe cuestionar la posición de esos gobiernos y demostrar un compromiso claro con la población rural pobre. La función crucial de los gobiernos en la promoción de las asociaciones entre los sectores público y privado también se reconoce en el informe de 2011 titulado *Evaluative Lessons for Agriculture and Agribusiness* del Grupo de Cooperación en materia de Evaluación, en el que se afirma que "...un requisito para la promoción de las asociaciones entre los sectores público y privado es que los gobiernos faciliten un entorno de políticas que induzca la participación del sector privado. Si esta condición no se cumple, generar interés del sector privado es una actividad fútil".

183. El FIDA ha desempeñado una función limitada por lo que se refiere a alentar el diálogo sobre políticas en torno a la participación del sector privado en la reducción de la pobreza rural a nivel de los países. Para muchos gobiernos es difícil aceptar que el sector privado tenga una función más importante en una esfera que en buena medida siempre ha sido un dominio del sector público. Los ministerios de agricultura no se sienten complacidos cuando se les dice que sus actividades de extensión e investigación son ineficaces y tienen que suplementarse con enfoques impulsados por la demanda y organizaciones de agricultores cuya creación sea facilitada por ONG. Los gobiernos son renuentes a dedicar recursos a permitir que los pobres suministren productos de calidad garantizada y mejorada para abastecer a operadores privados cuyos beneficios aumentarán gracias a ello, incluso si ello redundara en beneficio de los pobres gracias a que obtendrían mejores precios y mercados seguros. El diálogo sobre políticas puede ayudar a crear una mentalidad más abierta a este tipo de enfoques. No se trata de un diálogo entre el FIDA y el gobierno, sino de un diálogo entre interesados dentro del país. Los COSOP deberían utilizarse para este fin de forma mucho más activa. Entre los países estudiados solo en unos pocos casos se había presentado un análisis convincente sobre las limitaciones al desarrollo del sector privado rural, y sobre las formas que permitirían a los pobres ampliar su parte de la cadena de valor. Para el FIDA el principal mecanismo de diálogo sigue siendo su programa de préstamos, particularmente cuando se tratan cuestiones relativas a la selección de proyectos que recibirán apoyo y la forma de diseñar esos proyectos. El Fondo podría hacer mucho más utilizando sus actividades no crediticias para promover el diálogo.
184. Incluso cuando los gobiernos son renuentes a que el FIDA se asocie con el sector privado en apoyo de la reducción de la pobreza rural, una estrategia bien elegida puede generar receptividad a nuevos enfoques. La experiencia del FIDA en Sri Lanka es un modelo de cómo un conjunto de inversiones bien preparadas han sido decisivas a este respecto. El Gobierno de Sri Lanka tenía, y sigue teniendo, una actitud muy ambivalente por lo que se refiere al desarrollo del sector privado, pero reconoció el posible impacto que proyectos como el Programa Nacional de Fomento de Agroindustrias podían tener tanto en la producción para la exportación como para la sustitución de importaciones y, lo que es más importante, en los pequeños agricultores. En Sri Lanka los proyectos anteriores contenían componentes diseñados para que en los ministerios pertinentes hubiera más tranquilidad respecto de las asociaciones de este tipo y esos componentes han ayudado a crear un entorno más favorable para un diálogo nacional sobre la función de las agroindustrias privadas en la cadena de valor.
185. El intercambio de conocimientos es un complemento esencial del diálogo sobre políticas y una esfera en la que se registran resultados desiguales. Hay ejemplos de intercambios eficaces de conocimientos. En Albania el FIDA ha apoyado una institución, el Organismo de Desarrollo de las Zonas Montañosas, cuyo objetivo principal es la creación y el intercambio de conocimientos. Este organismo funciona satisfactoriamente, pero es poco probable que las instituciones de este tipo sean sostenibles sin un apoyo constante y requieren un compromiso a largo plazo como el que el FIDA ha venido asumiendo en Albania desde 1998 cuando se creó esa institución. En Ghana el FIDA ha utilizado las unidades de gestión de los proyectos ubicadas en distintos departamentos gubernamentales como base para el intercambio de conocimientos entre ministerios. En Sri Lanka ocurre lo contrario, ya que se ha aplicado el mismo enfoque pero hasta ahora en los ministerios ha habido muy poco interés en intercambiar enfoques entre proyectos, y no se ha hecho lo suficiente para promover los intercambios entre los oficiales de los proyectos. La reproducción y la ampliación de la escala de los enfoques innovadores requerirán que el nivel de atención que se preste al intercambio eficaz de conocimientos sea muy superior al observado en la mayoría de los estudios de casos de los países. A este respecto el Perú es un ejemplo de buenas prácticas. Aquí se considera que los directores de los proyectos son facilitadores en lugar de encargados de la ejecución y en cada proyecto se ha dedicado una atención considerable a la generación y el

intercambio de conocimientos. Todavía es más importante el hecho de que en los proyectos se utilizan "mapas parlantes que ayudan a determinar los recursos culturales, económicos y ambientales existentes a nivel de los hogares y la comunidad. Esto ayuda a que las familias y las comunidades tengan una visión de cómo será el desarrollo en el futuro. También han sido cruciales las actividades de facilitación del intercambio de conocimientos entre beneficiarios tanto a través de proveedores de asistencia técnica como gracias a ellos (como en los intercambios entre agricultores). A lo largo de los años, el programa en el Perú ha ido organizando los conocimientos en videos que registran los conocimientos locales, ha financiado muchos proyectos y actos relacionados con los conocimientos (como actos relacionados con el patrimonio local) y ha apoyado diversos estudios académicos.

186. El programa de donaciones se ha usado muy poco para prestar apoyo al desarrollo del sector privado. En siete de los países examinados casi no hay donaciones en apoyo del desarrollo del sector privado. En Sri Lanka, el FIDA concedió una donación importante a una institución de microfinanciación. El informe final de la donación indica que esta fue una forma eficaz de utilizar los fondos y que fortaleció considerablemente la capacidad de la institución. Sin embargo, no hay vínculos entre esta donación y ninguna de las demás actividades financiadas por el FIDA en Sri Lanka. La falta de sinergias entre las operaciones de inversión del FIDA y las actividades financiadas mediante donaciones es una conclusión expuesta repetidamente en un buen número de evaluaciones realizadas por la IOE. El programa de donaciones también podría utilizarse para respaldar el diálogo sobre políticas y promover actividades de intercambio de conocimientos relacionados con el desarrollo del sector privado.
187. Cuando se han establecido asociaciones eficaces con el sector privado, estas han favorecido la responsabilidad social de las empresas y el compromiso con la reducción de la pobreza rural por parte del sector privado. Una colaboración más estrecha con el sector privado requiere que el FIDA elija asociados que estén dispuestos a pagar un precio justo por los contratos de abastecimiento concertados con los pobres de las zonas rurales y a operar de forma ambientalmente responsable. En diversos países (Albania, Ghana, Sri Lanka y Uganda) las asociaciones tanto formales como informales con entidades privadas han sido importantes para alcanzar esos resultados. No obstante, en casos como el del Pakistán los contactos con entidades privadas han sido limitados. No ha habido suficiente colaboración entre el Gobierno y el sector privado para encontrar soluciones relativas a las oportunidades y desafíos que plantea el desarrollo agrícola y rural.
188. Los estudios de caso por países indican que el FIDA tiene que utilizar todos los instrumentos de que dispone (y no solo las operaciones de inversión) de forma más eficaz para promover el desarrollo del sector privado en los países prestatarios. Ante los argumentos planteados suele responderse que el FIDA es una institución basada en los proyectos y que se ocupa del diálogo sobre políticas, el intercambio de conocimientos y las asociaciones a través de los proyectos que financia. Esto podía haber sido pertinente en los tiempos del "pequeño FIDA", cuando el volumen de los programas era relativamente reducido, no había presencia en los países y se dependía de instituciones cooperantes para la supervisión de los proyectos. Sin embargo, es mucho menos plausible en un momento en que el FIDA es con frecuencia la institución multilateral líder que trabaja a directamente con la población rural pobre y en que la necesidad de ampliar la escala del programa es cada vez más importante para el enfoque que aplica. Los estudios de caso por países indican que, incluso cuando obtiene buenos resultados, el FIDA todavía no ha realizado esta transición.

189. **Sostenibilidad.** A largo plazo este aspecto sigue presentando un riesgo muy elevado a pesar del buen nivel de rendimiento que un desarrollo eficaz del sector privado puede generar. En adelante el FIDA tendrá que incorporar internamente unas prácticas de análisis, prevención y gestión de riesgos mucho más eficaces, ahora que ya ha incorporado eficazmente en todas sus operaciones la cuestión del desarrollo del sector privado. Puesto que la mayor parte de las operaciones de inversión que apoyan el desarrollo del sector privado son relativamente nuevas, algunas de las cuestiones fundamentales en cuanto a la sostenibilidad a las que el FIDA tiene que prestar atención solo están empezando a plantearse. En esta esfera el FIDA puede beneficiarse del conocimiento de los enfoques de gestión del riesgo que aplican otras instituciones, aunque el mandato especial del FIDA y la finalidad de sus actividades requerirán que se formulen directrices, métodos de capacitación y procedimientos adecuados. Entre los riesgos figuran los siguientes:

- A medida que crece el número de agricultores que entran en el mercado, se incrementa su dependencia de los niveles de los precios y su vulnerabilidad ante las variaciones de esos precios. Existe el riesgo de que en los años desfavorables los pequeños agricultores decidan volver a practicar la agricultura de subsistencia para asegurar la supervivencia de sus familias. El FIDA tiene que estudiar mecanismos para ayudar a las familias durante las situaciones periódicas de empeoramiento del mercado. Tiene que incluir estas cuestiones en los programas de capacitación que apoya y estudiar con los asociados del sector privado cuál sería la mejor forma de abordarlas. En todo caso también interesa a los elaboradores que la oferta no desaparezca durante el año posterior a la reducción de precios.
- Un riesgo importante del enfoque basado en las cadenas de valor es que las dos partes no cumplan su parte del contrato: el elaborador puede pasar a utilizar fuentes de abastecimiento con precios inferiores a los contratados y los agricultores pueden responder a ofertas de precios superiores y no abastecer al elaborador al precio acordado. Este es otro de los factores que hay que tener en cuenta en la capacitación y en los contratos. Ambas partes tienen que considerar que se trata de una asociación en la que comparten equitativamente las ganancias y las pérdidas.
- Otro riesgo para la sostenibilidad de este tipo de disposiciones reside en la desigualdad del poder de mercado de los dos participantes en la cadena de valor. Incluso si se crean asociaciones de productores, es poco probable que los pequeños agricultores puedan resistir las presiones de intermediarios que pretendan aprovecharse de ellos y pueden verse obligados a seguir suministrando sus productos a precios antieconómicos. En esta esfera los vínculos con ONG dedicadas al comercio justo podrían ser especialmente importantes para garantizar que los precios siguieran siendo justos y económicamente viables.
- Muchas de estas actividades requieren subsidios iniciales para ponerse en marcha. Los pequeños agricultores raramente utilizan proveedores de servicios del sector privado para los servicios de extensión si existe la posibilidad de obtener esos servicios gratuitamente a través del sector público u obteniendo subsidios para sufragarlos. Asimismo, las líneas de crédito que se canalizan a través de servicios especiales pueden requerir subsidios para garantizar que los agricultores y productores realicen las inversiones necesarias para la ejecución del proyecto. Es posible que el proyecto no sea sostenible cuando se eliminan los subsidios. Es evidente

que este también es un riesgo para la sostenibilidad de las actividades de generación de ingresos de los proyectos que aplican el modelo tradicional.

- Quizá el riesgo más importante sea el relativo a la responsabilidad social de las empresas y la necesidad de que el FIDA establezca principios de actuación para tratar cuestiones como los efectos sobre el medio ambiente, las condiciones de trabajo y la igualdad de género. El FIDA es enormemente vulnerable ante situaciones en que la comunidad internacional llegue a percibir que los proyectos que reciben su apoyo pueden tener consecuencias negativas desde el punto de vista ambiental o social, y se necesita un marco de diligencia debida para minimizar ese riesgo.

190. **Innovación.** La rapidez con que los gerentes de los programas del FIDA en los países han percibido el cambio de rumbo de las instituciones financieras internacionales y los organismos de asistencia, que han pasado a situar los vínculos con el mercado al frente de sus enfoques operacionales en cuestiones de desarrollo rural, es por sí misma una muestra del buen nivel de innovación en la institución. Está claro que en la estrategia para el sector privado no se había previsto que las operaciones de inversión financiadas por el FIDA iban a evolucionar tan rápidamente en esta dirección. Actualmente puede decirse que en algunas esferas el FIDA lidera el mercado. El análisis comparativo sobre otras instituciones que se presenta en el capítulo VII indica que el FIDA tiene mucho que aprender y que enseñar. El Programa Nacional de Fomento de Agroindustrias de Sri Lanka es un proyecto con muchas posibilidades de causar la formulación de un enfoque mayorista de la contratación. En este proyecto se trabaja a través de iniciativas que se llevan a cabo en asociación con empresas en gran y media escala que invierten en plantas de elaboración y establecen contratos con pequeños agricultores pobres para que les suministren la materia prima. El proyecto aporta el 49% de la inversión en forma de una participación accionarial minoritaria que inicialmente queda en manos del ente del proyecto y que los agricultores participantes van adquiriendo gradualmente con sus ganancias hasta que pasan a ser propietarios minoritarios. Esto puede resolver un problema importante de este enfoque, que es la gran aportación de personal que debe realizar el organismo donante.

191. La propia experiencia del FIDA en Uganda con el Proyecto de Fomento de la Producción de Aceites Vegetales lo ratifica. La particular variante del enfoque basado en la demanda para las cuestiones de extensión que se está aplicando en el Perú es otro ejemplo de un tipo de innovación que podría indicar el camino para una nueva generación de proyectos en una esfera que ha demostrado ser particularmente problemática para la mayor parte de los gobiernos y organismos de asistencia. No obstante, en la esfera de la tecnología la innovación no está siendo satisfactoria. El FIDA no está aprovechando en sus proyectos las capacidades que crea la rápida expansión en las zonas rurales de la telefonía móvil y las tecnologías de la información y las comunicaciones en las esferas de los servicios bancarios y la información sobre mercados. En el futuro tendrá que dedicar mucha más atención a estos aspectos.

192. **Ampliación de la escala.** Esta puede ser una de las ventajas del nuevo modelo. Sobre el terreno ya hay indicios que demuestran que los pequeños agricultores, al ver los efectos que produce la participación de sus vecinos en la cadena de valor, se interesan en participar ellos también. Asimismo, las empresas privadas están empezando a considerar que esta es una situación beneficiosa en todos los aspectos, ya que puede tener un impacto positivo en sus balances económicos y ayudar a consolidar su reputación como ciudadanos responsables con un interés en la reducción de la pobreza rural. Como ya se ha explicado, esto es muy evidente en

Sri Lanka, donde el FIDA ha establecido asociaciones sólidas con diversas grandes y medianas empresas para elaborar programas relativos a la cadena de valor en el sector agroindustrial.

#### Puntos básicos

- Por lo que se refiere a los resultados, en la evaluación se concluye que en los proyectos diseñados en 2006-2007 el nivel de atención que se presta a la asociación con el sector privado es mucho más profundo que el observado en los proyectos diseñados en 2003-2004 (es decir, antes de la aprobación en 2005 de la estrategia para el sector privado). Asimismo, en 12 de los 18 indicadores examinados, los resultados que se están produciendo en la cohorte de proyectos más modernos están demostrando ser mejores que en los proyectos anteriores. No obstante, los resultados del RIMS muestran que los logros de los proyectos en general son moderadamente satisfactorios en esferas fundamentales relacionadas con el desarrollo del sector privado.
- Según se observa en los siete estudios de caso por países, con la excepción del Pakistán, el desarrollo del sector privado es un elemento fundamental de los programas en los países financiados por el FIDA. Los hechos sobre el terreno indican un apoyo considerable al enfoque basado en las cadenas de valor, incluido el acceso a los mercados.
- La función de los gobiernos por lo que se refiere a establecer un entorno normativo e institucional favorable es vital para que el FIDA pueda promover eficazmente el desarrollo del sector privado a nivel de los países.
- La financiación rural resultó ser una esfera problemática en la que se presentaba un dilema, el de si había que suministrar apoyo financiero directo a los pequeños agricultores a través de la unidad del proyecto o si había que hacerlo a través del marco crediticio comercial, lo cual podría suponer que los posibles beneficiarios del proyecto no tuvieran acceso a la financiación.
- Los servicios no crediticios del FIDA —como el diálogo sobre políticas, el intercambio de conocimientos, las asociaciones y el uso de su programa de donaciones para prestar apoyo en dichos ámbitos— resultaron ser elementos relativamente menos satisfactorios de los programas en los países y les beneficiaría recibir más atención de la dirección. Esta conclusión es coherente con los resultados que se presentan en el capítulo IV.

## VI. Aplicación de la estrategia: examen de los ajustes a los principales procesos operativos institucionales

193. El tercer elemento de base de la evaluación —el examen de los principales procesos operativos institucionales en apoyo de la participación del sector privado— es fundamental, ya que contribuye a que se conozcan mejor las causas de que los resultados sobre el terreno sean mejores o peores. También es importante determinar si la dirección del FIDA realizó los ajustes necesarios en los procesos operativos institucionales para garantizar la aplicación eficaz de la estrategia. El examen de determinados procesos operativos institucionales que se realiza en esta evaluación es coherente con la recomendación del Examen *inter pares* de la Oficina de Evaluación y de la función de evaluación en el FIDA en el sentido de que la IOE fuera interviniendo cada vez más en la evaluación de los procesos operativos institucionales del Fondo. De hecho, las otras tres evaluaciones a nivel institucional que la IOE ha realizado en los dos últimos años también contenían un examen de determinados procesos operativos institucionales.
194. En particular, en la evaluación se examinaron los procesos y funciones del FIDA que figuran a continuación para determinar su coherencia e interrelación con la labor del FIDA en la esfera del desarrollo del sector privado y su influencia en esa labor. Esos procesos eran: la dirección y la función de liderazgo, la gestión de los recursos humanos y la estructura organizativa, la gestión de los conocimientos, las donaciones y los procesos de operaciones (la presencia en los países, el apoyo en materia de supervisión y ejecución, la medición de los resultados, la mejora y la garantía de la calidad y los instrumentos del FIDA para asociarse con el sector privado). Además de tratar estas cuestiones, y a pesar de que no puede considerarse que se trate de un proceso operativo institucional, en la evaluación

también se estudia la función que desempeñan los órganos rectores del FIDA, especialmente la Junta Ejecutiva, en la promoción de las asociaciones con el sector privado. La justificación de esta revisión de la función de los órganos rectores es que ellos son los encargados de asegurar el entorno de políticas propicio para la aplicación de la estrategia y ejercer la función de supervisión de esa aplicación. Recientemente se realizó un análisis similar en el contexto de la evaluación a nivel institucional sobre la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, que se examinó con la Junta en su período de sesiones de diciembre de 2010.

## A. Órganos rectores

195. Desde hace aproximadamente unos 10 años, los órganos rectores del FIDA han desempeñado una función importante alentando al Fondo para que ampliara su cooperación con el sector privado, prestara apoyo a la población rural pobre para mejorar su bienestar mediante la agricultura sostenible y el desarrollo rural.
196. Durante la Sexta Reposición del FIDA, que tuvo lugar en 2002, se debatió ampliamente sobre la función fundamental y cada vez más importante que corresponde al sector privado. En el informe final sobre la Sexta Reposición se requería que la dirección del Fondo tomara dos medidas específicas: i) "en el 80º período de sesiones de la Junta Ejecutiva que se celebrará en diciembre de 2003 se presentará una estrategia para lograr una mayor participación de interlocutores del sector privado en los programas del FIDA, mediante la cofinanciación y otras formas de colaboración que estén en consonancia con la misión del FIDA" (cuya aprobación tuvo lugar en abril de 2005, a pesar de que se presentó por primera vez a la aprobación de la Junta en septiembre de 2004), y ii) como parte de los objetivos de la estrategia del FIDA en materia de cofinanciación y asociación, es preciso aprovechar de manera más sistemática las oportunidades de asociación con empresas del sector privado para financiar proyectos.
197. Asimismo, en 2008, durante la Octava Reposición de los Recursos del FIDA, los Estados Miembros reafirmaron la necesidad de que el FIDA reforzara sus relaciones de asociación con el sector privado en el marco de las operaciones que financia y que, si se determinara que efectivamente existía tal necesidad, se preparara una propuesta —plenamente coherente con el mandato del FIDA— relativa a la función y los instrumentos del FIDA en materia de relaciones de asociación con el sector privado, que debía presentarse a la Junta Ejecutiva en diciembre de 2010.<sup>45</sup> Los Estados Miembros también brindaron su apoyo para que se realizara la presente evaluación como base para las relaciones de asociación del FIDA con el sector privado que puedan establecerse en el futuro.
198. La Junta Ejecutiva ha tenido una actuación importante en la promoción de una mayor participación del sector privado en las actividades respaldadas por el FIDA. Examinó el borrador del documento sobre la estrategia para el sector privado en su período de sesiones de septiembre de 2004. En particular, la Junta señaló que algunos elementos del documento necesitaban trabajarse más y que había que añadir un marco de resultados con arreglo al cual las actividades planificadas pudieran ser objeto de seguimiento y evaluación. El documento revisado y ampliado con el marco de resultados, se presentó a la Junta, que lo aprobó, en su 84º período de sesiones, celebrado en abril de 2005. El Comité de Evaluación también tomó parte en el proceso, ya que examinó informes de evaluación importantes y siguió poniendo de relieve la importancia de que el FIDA estableciera relaciones de asociación con el sector privado. deficiencia
199. No obstante, parece que al mismo tiempo la Junta pasó por alto el hecho de que la dirección no hubiera cumplido los requisitos de aplicación fundamentales de la estrategia para el sector privado que la Junta había aprobado en 2005, como el

---

<sup>45</sup> Con arreglo a lo acordado con la Junta, se prevé que la propuesta de la dirección se presente a la Junta en diciembre de 2011.

seguimiento con criterios agregados y las disposiciones de presentación de informes sobre todos los indicadores que figuran en el marco de resultados de la estrategia, ni se hubiera asegurado de que el nombramiento del coordinador del PMD se realizara oportunamente, ni de que las enseñanzas se extrajeran y difundieran de forma sistemática en el conjunto de la organización.

200. Lo dicho lleva a una conclusión similar a la documentada en la reciente evaluación a nivel institucional sobre género, en la que se consideró que la atención que la Junta dedicaba a debatir la aprobación de nuevas políticas, estrategias y operaciones superaba el tiempo dedicado y los recursos invertidos en examinar los resultados, las enseñanzas extraídas y los fracasos, que son elementos cruciales para la formulación de las políticas, las estrategias y las operaciones del futuro, así como para la asignación de un orden de prioridad a las actividades financiadas por el FIDA.
201. Otra conclusión de la presente evaluación es que los mecanismos del Fondo para informar a los miembros de la Junta (especialmente a los nuevos) sobre decisiones fundamentales tomadas en el pasado y las consecuencias de esas decisiones (como es el caso de los requisitos de aplicación adoptados en el marco de la estrategia para el sector privado), o para recordarles estas cuestiones, son por lo general deficientes. Aunque las decisiones importantes figuran en las actas de la Junta, esa es una cuestión particularmente importante que merece que se le preste atención en el futuro, especialmente a la luz de la frecuente renovación de los representantes en la Junta.

## **B. Personal directivo y liderazgo del FIDA**

202. Con arreglo a la evaluación, durante el pasado decenio la función de la dirección del FIDA en la promoción de las relaciones de asociación con el sector privado puede dividirse en tres períodos específicos: desde principios de 2000 hasta la aprobación de la estrategia en 2005, desde la aprobación de la estrategia hasta el final de 2008, y desde 2009 hasta el presente.
203. Durante el primer período la dirección reconoció que la función del sector privado rural en los países en desarrollo era cada vez más importante. Esto coincidió con un mayor nivel de democratización, especialmente en África, y la creciente sustitución de las economías dirigidas por economías de mercado en muchos países prestatarios del FIDA. La Sexta Reposición de los Recursos del FIDA (2002) también fue un punto de inflexión, ya que por primera vez los Estados Miembros pidieron con vehemencia al FIDA que adoptara una posición más dinámica por lo que se refiere a las asociaciones con el sector privado. La dirección respondió positivamente, introduciendo en 2000 la primera política institucional en materia de financiación rural y posteriormente, en 2003, la política sobre microempresas rurales, las cuales tuvieron consecuencias importantes para la relación del FIDA con el sector privado. Este período inicial culminó con la formulación, y la aprobación en abril de 2005, de la primera estrategia del Fondo para el sector privado.
204. En el segundo período, es decir, desde la aprobación de la estrategia hasta el final de 2008, se redujo considerablemente la atención y el espacio que la dirección dedicó a promover las relaciones de asociación con el sector privado. Esto queda reflejado de forma diáfana en el hecho de que la estrategia no se introdujo, difundió o aplicó adecuadamente (véase el cuadro 4). No se designó al coordinador de las actividades complementarias para la aplicación de la estrategia, algo que debía hacerse con arreglo a lo acordado con la Junta. Era evidente que la dirección no consideraba que la estrategia tuviera el suficiente nivel de prioridad para asegurarse del cumplimiento de los requisitos de aplicación aprobados por la Junta. Esta situación puede explicarse parcialmente por el hecho de que en 2006-2007 la dirección estaba dedicando muchísimo tiempo y atención a la aplicación del Plan de acción del FIDA para mejorar su eficacia en términos de desarrollo, en lugar de dedicarlos a consolidar decisiones importantes anteriores. En las recientes evaluaciones a nivel institucional sobre innovación y género se llegó a conclusiones

similares, poniendo de relieve la poca atención que la dirección dedicó a la aplicación de la Iniciativa del FIDA para la integración de innovaciones, aprobada por la Junta en diciembre de 2004, y del Plan de Acción sobre Género, de abril de 2003, que eran cuestiones importantes.

205. Con todo, hay que señalar que los COSOP y proyectos financiados por el FIDA entre 2005 y 2008 cada vez contenían más componentes relativos a los vínculos con el mercado y la participación de entidades privadas. Es evidente que había un interés creciente en estos enfoques. Hay pocas pruebas que permitan atribuir esta situación a la estrategia, pero esta podría haber desempeñado una función importante al prestar apoyo a la creciente instauración de una mentalidad más abierta entre el personal, la dirección y la Junta, ya que la propia estrategia podía interpretarse como una autorización en ese sentido. El creciente interés de la dirección en el desarrollo del sector privado se pone de manifiesto en la propuesta de crear un nuevo mecanismo para prestar apoyo en la financiación directa al sector privado contenida en el documento de la reposición de 2008. Sin embargo, en conjunto, hasta 2009 hubo muy pocas señales en las declaraciones públicas o los posicionamientos institucionales que indicaran que se estaba produciendo un aumento del grado de asociación con el sector privado. En los dos últimos años ha habido por fin una coincidencia entre las declaraciones y la realidad sobre el terreno.
206. En el tercer período, desde 2009 hasta ahora, se ha venido expresando cada vez con mayor frecuencia que el sector privado rural es importante para la sostenibilidad de la agricultura en pequeña escala y el desarrollo rural. Esto se observa especialmente en el Marco Estratégico del FIDA (2011-2015), que es el más reciente, en el que se enuncia la visión del Presidente de que se llegue a pasar de la agricultura de subsistencia de los pequeños productores a las agroindustrias de los pequeños productores, un proceso en el que el sector privado tendrá una función prominente. El propio Presidente ha defendido la ampliación de la función del sector privado en las plataformas regionales y mundiales relacionadas con la agricultura y el desarrollo económico. Por último, la aprobación en diciembre de 2009 de la Política revisada del FIDA relativa a la financiación mediante donaciones es otro ejemplo de ello, ya que en ella se abre la puerta por primera vez a que el FIDA suministre financiación directa a entidades del sector privado de los países en desarrollo.

### **C. Gestión de los recursos humanos y estructura organizativa**

207. La estrategia para el sector privado contenía disposiciones para que se impartiera capacitación específica y se preparara un manual o conjunto de instrumentos sobre el sector privado y se nombrara un coordinador para cuestiones de desarrollo del sector privado, todo ello con el fin de ayudar al personal (especialmente a los gerentes de programas en los países) a ampliar la participación del sector privado en los programas en los países respaldados por el FIDA. Sin embargo, no se ha introducido ninguna de estas medidas desde que se aprobó la estrategia en abril de 2005.
208. Por lo que se refiere al personal técnico que trabaja en cuestiones relacionadas con el sector privado, a principios de 2000 el FIDA tenía un especialista dedicado al desarrollo del sector privado, pero ese puesto se eliminó tras unos pocos años. Quien ocupaba el puesto no pudo suministrar el apoyo requerido al personal de operaciones, en parte a causa de que trabajaba en el entonces denominado Departamento de Asuntos Externos. Actualmente, un consultor contratado a largo plazo en la División de Asesoramiento Técnico y Políticas actúa como asesor técnico superior en materia de cadenas de valor y acceso a los mercados, pero no hay un asesor que se ocupe específicamente del desarrollo del sector privado, que es un ámbito de especialización por derecho propio. Asimismo, a principios de 2000 el FIDA tenía un asesor técnico sobre el desarrollo de pequeñas empresas rurales en la División de Asesoramiento Técnico y Políticas, pero hacia 2007 el puesto se eliminó. No obstante, actualmente el FIDA tiene tres asesores técnicos en servicios

de financiación rural y miembros del personal dedicados específicamente a las remesas, que buscan formas y maneras de recabar la participación del sector privado en sus esferas de trabajo. Además, cuando se estaba finalizando la presente evaluación, la persona que ocupaba el puesto de economista regional de la División de Cercano Oriente, África del Norte y Europa fue transferida en abril de 2011 a la División de Asesoramiento Técnico y Políticas con el rango de asesor técnico superior a cargo de las cuestiones de desarrollo del sector privado.

209. Por lo que se refiere a los gerentes de programas en los países, son pocos los que tienen un buen nivel de conocimientos sobre las cuestiones del sector privado o que han trabajado en esas cuestiones. Algunos son titulados en administración de empresas o tienen experiencia laboral en el sector privado. Esta situación es comprensible teniendo en cuenta el mandato y el modelo operativo del FIDA, que trabaja principalmente a través de los gobiernos de los países en desarrollo. En honor de los gerentes de programas en los países hay que decir que han estado dispuestos a prestar apoyo a proyectos en los que intervenían entidades privadas, y lo han hecho con competencia, a pesar de que no suelen sentirse cómodos en ese tipo de trabajo. Además, el FIDA tiene dificultades para encontrar consultores con la experiencia y la categoría necesarias para trabajar en cuestiones relativas al sector privado, teniendo en cuenta los límites de las escalas de honorarios para consultores de las Naciones Unidas.
210. El FIDA, a diferencia de otras instituciones, como los bancos multilaterales de desarrollo, no tiene dentro de la organización una estructura específica dedicada al desarrollo del sector privado. Puede considerarse que esto es una limitación para la ampliación de la relación del FIDA con el sector privado, especialmente teniendo en cuenta la importancia que se asigna en el Marco Estratégico (2011-2015) a la promoción de la agricultura como actividad comercial, una cuestión en la que el sector privado tiene una función importante que desempeñar. Así pues, merece la pena considerar seriamente las ventajas de establecer algún tipo adecuado de estructura en la organización, dentro de los límites de la plantilla de que puede disponer el FIDA, que se ocupara de la labor del Fondo relacionada con el sector privado de una forma estructurada y sistemática. Para que una entidad de este tipo fuera eficaz sería importante que contara al menos con un especialista en desarrollo del sector privado.
211. En resumen, el FIDA debería ampliar su capacidad de liderazgo en esta esfera. Está excepcionalmente situado para promover una colaboración más eficaz entre los sectores público y privado y las asociaciones sobre cuestiones de pobreza rural. Esta función de liderazgo requerirá más personal que tenga experiencia en el sector privado y un conocimiento de primera mano de sus operaciones, una estructura organizativa adecuada que se ponga al frente de la labor del FIDA en materia de desarrollo del sector privado y asuma la responsabilidad general de la cuestión, personal con mejor capacitación sobre cuestiones del sector privado, y actividades de orientación y difusión de los conocimientos sobre estas cuestiones para el personal y los consultores.

#### **D. Intercambio de conocimientos y donaciones**

212. **Intercambio de conocimientos.** Uno de los requisitos de aplicación de la estrategia para el sector privado cuya importancia se pone especialmente de relieve en el marco de la estrategia es la captación, la presentación de informes y el intercambio de enseñanzas extraídas. En la estrategia se afirma además que "...es indispensable analizar y documentar lo que funciona y lo que no funciona en el enfoque del FIDA con respecto al desarrollo del sector privado. El Fondo deberá aprender de sus éxitos y sus errores. Extraer enseñanzas de las experiencias en curso y compartirlas, dentro del FIDA y con otros asociados para el desarrollo, permitirá al Fondo mejorar sus procedimientos de colaboración con el sector privado... [y] la captación de las enseñanzas extraídas debería ser una actividad continua y convendría efectuar un inventario con pocos años de intervalo...".

213. Hay algunas iniciativas de intercambio de conocimientos tanto en la Sede del FIDA como en el marco de los proyectos financiados por el FIDA y entre esos proyectos. En la Sede se celebran periódicamente seminarios, ferias de intercambio de conocimientos y debates en almuerzos de trabajo sobre ejemplos de buenas prácticas aplicadas sobre el terreno para recabar la participación del sector privado. No obstante, se presta poca atención a los errores o a aprender de los fracasos. Parece que, en gran medida, el intercambio de conocimientos se produce principalmente a través de redes informales. Gracias a estas redes los gerentes de programas en los países reciben información sobre enfoques que empiezan a aplicar sus colegas encargados de la gestión de los programas en otros países y luego se dirigen a estos colegas para obtener información adicional. De hecho, una de las limitaciones que afecta el intercambio de conocimientos es la falta de una política en materia de rotación del personal. Los conocimientos que forman parte del programa de un país concreto o que ha adquirido un Gerente del Programa en el País en particular suelen quedar encerrados en el país o la división de que se trate durante mucho tiempo debido a la falta de rotación del personal.
214. Los talleres de aplicación a nivel regional, como la actividad de aprendizaje sobre cadenas de valor y colaboración con el sector privado que la División de Asia y el Pacífico organizó en 2010, son oportunidades útiles para el intercambio de experiencias y enseñanzas entre proyectos y países, pero suelen limitarse a regiones concretas. En octubre de 2010 la División de América Latina y el Caribe también organizó un taller de dos días sobre la elaboración de nuevos modelos operativos en favor de los pobres en asociación con el sector privado, que se celebró en la Sede del FIDA, con la finalidad de estudiar la cuestión de las asociaciones con el sector privado con distintas entidades privadas y expertos de la región. Últimamente, miembros del personal que trabajan en las distintas regiones geográficas han asistido a talleres de aplicación a nivel regional organizados por divisiones que no eran las suyas, lo que ofrece posibilidades de enriquecimiento mutuo. Las redes electrónicas regionales que reciben apoyo del FIDA también sirven como instrumentos importantes para el intercambio de conocimientos. No obstante, por lo que se refiere a una cuestión conexa, la evaluación concluyó que los gerentes y el personal del FIDA no están lo bastante familiarizados con las actividades de desarrollo del sector privado de otras instituciones y no utilizan algunos de los enfoques innovadores que se están adoptando.
215. En los últimos años el FIDA ha sido una entidad pionera a nivel de los países por lo que se refiere a algunos buenos ejemplos de intercambio de conocimientos. En el caso de la India, la creación de una oficina de enlace en el país con una plantilla apropiada ha permitido centrar la atención en actividades de intercambio de conocimientos, y se organizan dos veces al año reuniones de dos días de duración en las que participan miembros del personal de rango superior de cada proyecto para tratar problemas comunes, así como frecuentes seminarios, visitas a zonas de otros proyectos y actividades de aprendizaje y seminarios periódicos organizados por el personal de la oficina en el país. En el caso de Albania, puesto que el FIDA recurre a un organismo único como centro de coordinación de todas sus actividades en el país, ha sido posible que en el Fondo se asimilaran internamente los conocimientos sobre distintos enfoques. Es más usual que los proyectos trabajen con distintas unidades de coordinación y distintos ministerios, y la experiencia derivada de este modo de proceder ha sido desigual. En Ghana, el FIDA parece haber sido capaz de aumentar el nivel de comunicación y coordinación entre las distintas unidades que intervienen en sus proyectos. De ello se derivaría un enfoque más uniforme si el FIDA asignara claramente el mandato y la responsabilidad relativos al intercambio de conocimientos en el país a la oficina de enlace en el país.
216. **Donaciones.** El programa de donaciones del FIDA no se ha aprovechado plenamente como instrumento para la generación de conocimientos. Hay un gran volumen de conocimientos importantes de los que no se puede disponer ni en la institución ni en los países. Utilizando el programa de donaciones a nivel regional y

mundial el FIDA podría adquirir conocimientos que se están generando en otros lugares o promover actividades de investigación para crear conocimientos nuevos que puedan utilizarse para mejorar los programas en los países. Como parte de la evaluación se realizó un análisis de las donaciones concedidas en apoyo del desarrollo del sector privado, principalmente a nivel mundial y regional, pero también se analizaron algunos ejemplos de países concretos que se extrajeron de evaluaciones anteriores de programas en los países. Fue casi imposible clasificar las donaciones con arreglo a distintas categorías. Las donaciones a nivel de los países suelen ser suplementos para los préstamos que se utilizan para financiar actividades de asistencia técnica cuando los gobiernos no desean tomar préstamos para ese fin. Cuando no tienen relación con los préstamos, suelen realizarse para aprovechar alguna ocasión propicia, como una oportunidad para hacer algo positivo de la que se haya percatado el Gerente del Programa en el País. El objetivo principal de las donaciones a nivel de los países debería ser subsanar deficiencias en materia de conocimientos como base para el diálogo sobre políticas y las actividades crediticias, prestar apoyo al intercambio de conocimientos Sur-Sur y las enseñanzas que los países pueden extraer de la experiencia de otros países, y sentar las bases para programas futuros. La política revisada relativa a la financiación mediante donaciones de 2009 supone un paso importante en esta dirección y hay que aplicarla eficazmente, además de difundir ampliamente en la institución las buenas prácticas. De hecho, desde que se aprobó la nueva política, el FIDA ha concedido donaciones a entidades como Technoserve (una ONG que apoya el sector agroindustrial comercial), el Fondo de Incentivos Empresariales para África, la AGEXPORT y PhytoTrade, así como a muchas otras organizaciones que prestan apoyo directamente al sector privado.

217. En la evaluación se concluye que globalmente un enfoque más sistemático de la gestión de los conocimientos sobre la participación del sector privado podría ser muy beneficioso. No obstante, para que esto ocurra se necesitan mejores incentivos y un marco de rendición de cuentas para el intercambio de conocimientos, y hay que dedicar tiempo y recursos a ese fin. Actualmente, la falta de un programa unificado a nivel de los departamentos o de la institución para la gestión de los conocimientos sobre cuestiones relativas al sector privado es una limitación que también hay que resolver.

## **E. Procesos e instrumentos internos**

218. **Presencia en los países y supervisión directa.** La creciente descentralización del FIDA y la expansión de la presencia en los países es uno de los acontecimientos más positivos para intensificar el desarrollo del sector privado y la asociación con él desde que se aprobó la estrategia para el sector privado. Si bien el objetivo de la presencia en los países no es específicamente prestar apoyo al desarrollo del sector privado, los efectos de esa presencia se han dejado sentir en mucha mayor medida en los proyectos de ese tipo, que dependen mucho más de los conocimientos locales. No obstante, en la evaluación se observa que hay causas de preocupación relacionadas con la presencia en los países, especialmente por lo que respecta a la categoría del personal de las oficinas en los países y a la experiencia, los conocimientos y las competencias relativos a cuestiones de desarrollo del sector privado que ese personal pueda tener.
219. El paso a la supervisión directa de los proyectos ha aportado beneficios similares, ya que los gerentes de programas en los países establecen contactos con un nuevo grupo de agentes económicos y se familiarizan con las limitaciones que afectan a las entidades del sector privado cuando intervienen en proyectos financiados por el FIDA. En Sri Lanka la misión de supervisión pudo asistir a una conferencia en la que proveedores de servicios del sector privado hablaron con funcionarios gubernamentales sobre los problemas de los pequeños empresarios para obtener financiación de los bancos comerciales. Este tipo de información puede tenerse en

cuenta no solo en la gestión de los proyectos, sino también en los diálogos sobre políticas de nivel más general y en las estrategias en los países que se llevarán a cabo más adelante.

220. **Medición de los resultados.** En la estrategia para el sector privado se afirma que los indicadores del RIMS deberían abarcar la presentación de información sobre la colaboración del FIDA con el sector privado. En ella también se dice que el FIDA medirá sus resultados en cifras agregadas y que se informará de los progresos realizados en el informe sobre los resultados de la cartera de proyectos (que posteriormente se integró en el RIDE) que se presenta a la Junta Ejecutiva anualmente.
221. El marco de resultados de la estrategia para el sector privado contiene 16 indicadores básicos de resultados que deben medirse y sobre los que hay que informar. No obstante, no se disponía de la información de referencia, ni se había reunido ese tipo de información, que hubiera sido útil para tener una indicación de si los resultados medidos con arreglo a los indicadores básicos eran positivos o negativos. En muchos casos los indicadores básicos de resultados se habían definido de forma ambigua, por ejemplo, se referían no solamente al número de empresas creadas, sino también al de empresas "fortalecidas" (esto es, "número de empresas rurales creadas o fortalecidas"). Solo en unos pocos indicadores básicos de resultados había algún tipo de meta numérica que se tenía que alcanzar en el período abarcado por la estrategia (2005-2008).
222. En el cuadro 7 que figura a continuación puede verse que de los 12 indicadores a nivel de los proyectos que contenía el marco de resultados de la estrategia para el sector privado, hay siete que no están incluidos en el RIMS. No obstante, es posible cuantificar los logros examinando de uno en uno los documentos de los proyectos, que es lo que se ha hecho en la evaluación. El cuadro 3 que figura en el capítulo IV se presenta una ilustración de la medida en que el FIDA está progresando hacia el logro de cinco de los objetivos establecidos en relación con los 12 indicadores de los proyectos que han sido objeto de seguimiento de forma constante. Los cuatro indicadores restantes (del total de 16) del marco de resultados se relacionan principalmente con los COSOP,<sup>46</sup> pero no hay un sistema de seguimiento sistemático para reunir información sobre los progresos realizados ni para presentar esa información, ni siquiera cuando esta puede compilarse revisando todos los COSOP aprobados tras la adopción de la estrategia.

---

<sup>46</sup> Son los siguientes: i) COSOP que comprenden una estrategia para mantener un diálogo sobre políticas en pro del desarrollo del sector privado local; ii) inclusión de los representantes del sector privado entre las partes interesadas en las consultas relativas a los COSOP; iii) cuando proceda, consideración del diálogo sobre políticas para prestar apoyo al sector privado local como actividad del programa en el país, y iv) que todos los COSOP nuevos ofrezcan posibilidades de asociaciones con el sector privado.

**Cuadro 7**  
**Seguimiento del marco de resultados de la estrategia para el sector privado utilizando el RIMS**

<i>Indicadores de resultados contenidos en la estrategia para el sector privado</i>	<i>¿Figura el indicador de resultados en la base de datos del RIMS?</i>	<i>Utilización real de los indicadores en informes de proyectos concretos con arreglo al RIMS</i>
• Hogares cuyo índice de propiedad de bienes haya mejorado	Sí <i>Indicador de tercer nivel del RIMS (impacto)</i>	No se han utilizado indicadores de tercer nivel en los informes de proyectos en curso con arreglo al RIMS
• Número de puestos de trabajo creados en el sector privado de las zonas rurales	Sí <i>Indicador de segundo nivel del RIMS (efectos directos):</i> - Número de empleos generados por las pequeñas y medianas empresas	De los 181 proyectos incluidos en el RIMS que se han ejecutado totalmente o en parte tras la aprobación de la estrategia, este indicador figura en los informes con arreglo al RIMS de dos proyectos
• Corriente de inversiones del sector privado local en las zonas rurales	El RIMS no contiene un indicador para este concepto	
• Número de empresas rurales creadas o fortalecidas	Sí <i>Indicador de segundo nivel del RIMS (efectos directos):</i> - Número de empresas en marcha una vez han transcurrido tres años	De los 181 proyectos incluidos en el RIMS, este indicador figura en los informes con arreglo al RIMS de 45 proyectos
• Porcentaje de agricultores que recurren a servicios de asesoramiento privados	El RIMS no contiene un indicador para este concepto	
• Porcentaje de la población rural pobre que tiene acceso a servicios financieros privados	El RIMS no contiene un indicador para este concepto	
• Número de servicios de comercialización, almacenamiento o elaboración en funcionamiento	Sí <i>Indicador de segundo nivel del RIMS (efectos directos):</i> - Número de servicios de comercialización, almacenamiento o elaboración en funcionamiento <i>Indicadores de primer nivel del RIMS (productos):</i> - Instalaciones comerciales, de almacenamiento y de elaboración construidos o rehabilitados	De los 181 proyectos incluidos en el RIMS, este indicador figura en los informes con arreglo al RIMS de 48 proyectos
• Que entre el 20% y el 25% de todos los proyectos nuevos del FIDA incrementen las capacidades y los conocimientos empresariales de los grupos-objetivo de la población rural pobre o de sus organizaciones (por ejemplo, las asociaciones de agricultores, las asociaciones de ahorro y crédito y las asociaciones de regantes)	Sí <i>Indicador de primer nivel del RIMS (productos):</i> - Número de personas que han recibido capacitación en actividades de elaboración y comercialización posteriores a la producción	De los 181 proyectos incluidos en el RIMS, este indicador figura en los informes con arreglo al RIMS de 62 proyectos
• Que, en el caso de los proyectos nuevos que posean un componente de producción agrícola con unos servicios de asesoramiento conexos, entre el 25% y el 50% de esos servicios los presten proveedores del sector privado	El RIMS no contiene un indicador para este concepto, a pesar de que estos datos pueden obtenerse examinando los documentos de diseño de los proyectos	

<i>Indicadores de resultados contenidos en la estrategia para el sector privado</i>	<i>¿Figura el indicador de resultados en la base de datos del RIMS?</i>	<i>Utilización real de los indicadores en informes de proyectos concretos con arreglo al RIMS</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que, en el caso de los proyectos nuevos que posean un componente de servicios financieros rurales, entre el 50% y el 75% de las instituciones financieras rurales que han recibido apoyo, se han reforzado o se han ampliado, sean instituciones del sector privado</li> <li>• Que entre el 20% y el 25% de todos los proyectos conecte a los pequeños agricultores con los mercados o los intermediarios privados (incluidas las iniciativas de agricultura por contrata) o respalden el desarrollo de pequeñas y medianas empresas</li> <li>• Que un mínimo del 15% de los proyectos del FIDA los cofinancie el sector privado o reciban inversiones complementarias de este</li> </ul>	<p>El RIMS no contiene un indicador para este concepto, a pesar de que estos datos pueden obtenerse examinando los documentos de diseño de los proyectos</p> <p>El RIMS no contiene un indicador para este concepto, a pesar de que estos datos pueden obtenerse examinando los documentos de diseño de los proyectos</p> <p>El RIMS no contiene un indicador para este concepto, a pesar de que estos datos pueden obtenerse examinando los documentos de diseño de los proyectos</p>	

223. Los gerentes de programas en los países son quienes deciden los indicadores básicos de resultados de la estrategia para el sector privado que se incluirán en el RIMS de los proyectos financiados por el FIDA. Esto ha llevado a una situación —como puede observarse en el cuadro anterior— en la que el RIMS solo reúne sistemáticamente datos de cinco de los 12 indicadores básicos de resultados específicos para los proyectos. Además, esos datos se reúnen sobre un número considerablemente limitado de los proyectos que utilizan el RIMS (véase el cuadro 7). Es evidente que el RIMS no se ha utilizado de forma eficaz en el seguimiento y evaluación de los resultados de la estrategia. Esto se debe en parte a que los gerentes del PMD no realizan tareas de supervisión y gestión del desempeño. Esta es una oportunidad que se ha perdido, ya que los datos podrían haberse reunido con relativa facilidad en el contexto del RIMS.
224. Como ya se ha mencionado, en la estrategia para el sector privado se requiere que la información se presente en cifras agregadas (a nivel institucional) relativas al logro de los 16 indicadores básicos de resultados del marco de resultados de la estrategia. El informe anual sobre los resultados de la cartera<sup>47</sup> que se presentó a la Junta en abril de 2006 y diciembre de 2006 contenía una exposición útil sobre la aplicación de la estrategia, incluidas las actividades que se estaban realizando para lograr resultados en relación con los indicadores básicos de resultados. El informe sobre los resultados de la cartera se incorporó en el RID, que ha venido presentándose anualmente a la Junta desde diciembre de 2007. En ninguna de las ediciones del RID (o de ningún otro documento desde ese momento) se han incluido análisis consolidados ni información con datos en cifras agregadas sobre los logros realizados en relación con los 16 indicadores básicos de resultados que figuran en el marco de resultados de la estrategia para el sector privado.
225. **Mejora de la calidad y garantía de la calidad.** La estrategia para el sector privado ha ido introduciéndose en los sistemas de mejora de la calidad y garantía de la calidad del FIDA gracias a la evolución de las operaciones del FIDA sobre el terreno y de la creciente importancia que se asigna al acceso a los mercados, a los servicios financieros rurales y al empleo y las empresas no agrícolas. Estos aspectos también se han incorporado en las directrices operacionales a nivel interno, como las directrices para la mejora de la calidad (2007) y las directrices

<sup>47</sup> Anteriormente denominado “informe sobre el estado de la cartera de proyectos”.

para la función y el proceso de garantía de la calidad (2007). No obstante, la idea de establecer asociaciones con el sector privado y de ofrecer un apoyo más amplio al desarrollo de este, todavía no se ha incorporado en esas directrices operacionales. Aunque en las directrices para la mejora de la calidad hay alguna ligera referencia a estas cuestiones, estas directrices internas sirven de poco para asegurar el cumplimiento de la estrategia. Por ejemplo, en los seis factores clave del éxito del modelo de evaluación de la madurez para examinar los nuevos COSOP no hay referencia explícita a la participación del sector privado. Sin embargo, el informe anual sobre la garantía de la calidad de los proyectos y programas financiados por el FIDA que se presentó a la Junta en diciembre de 2010 contenía una sección sobre esferas temáticas en las que se necesitaba mejorar el diseño. En este informe se señala que en un 7% de los 36 proyectos que se han examinado con arreglo a criterios de garantía de la calidad en 2010 se requerirá prestar mucha atención al tratamiento del sector privado, mientras que ese porcentaje era de un 5% de todos los proyectos examinados entre 2008 y 2010.

226. **Instrumentos del FIDA para la promoción de la participación del sector privado.** El FIDA tiene diversos instrumentos para promover, de un modo u otro, la participación del sector privado. Entre ellos figuran los préstamos para proyectos de desarrollo, las donaciones, el diálogo sobre políticas, la gestión de los conocimientos y las asociaciones. No obstante, a diferencia de los bancos multilaterales de desarrollo, el FIDA solo puede otorgar préstamos a los gobiernos de Estados Miembros (préstamos soberanos) y no directamente al sector privado, aunque las entidades de este sector pueden participar en actividades relacionadas con proyectos que el FIDA respalda y financia mediante préstamos.
227. El FIDA tampoco podía otorgar préstamos directamente a entidades del sector privado hasta que la Junta aprobó la política revisada relativa a la financiación mediante donaciones en diciembre de 2009. Actualmente el FIDA puede conceder donaciones directamente a entidades del sector privado, siempre que las actividades financiadas contribuyan a mejorar la vida de la población rural pobre. Estas donaciones pueden otorgarse para servicios que las entidades privadas presten a la población rural pobre (como impartir capacitación a los empleados de empresas privadas para ampliar el alcance de los servicios o de las actividades de extensión para atender a clientes rurales pobres, la investigación sobre cuestiones de mercado y empresariales para formular nuevos productos financieros dirigidos a la población rural pobre, etc.). No pueden proporcionarse donaciones para la inversión en entidades privadas o su capitalización, ni para financiar gastos de funcionamiento a largo plazo o actividades que la empresa habría costeado si no hubiera recibido la donación. Por consiguiente, esta nueva ventanilla de donaciones debería permitir al FIDA actuar como intermediario para propiciar los tipos de contacto entre entidades grandes o medianas del sector privado y los pequeños agricultores que sean indispensables para la formulación de programas relacionados con las cadenas de valor.
228. Esta ha sido verdaderamente una evolución importante de uno de los instrumentos fundamentales del FIDA para la reducción de la pobreza rural. No obstante, hay que señalar que en total la ventanilla de donaciones del FIDA es un componente relativamente poco importante de su programa de trabajo anual, de modo que la cuantía de recursos que el FIDA puede suministrar directamente a la participación del sector privado es considerablemente reducida. Además, como ya se ha mencionado en el párrafo anterior, la ventanilla de donaciones no permite que el FIDA financie determinadas actividades fundamentales que permitirían ampliar el desarrollo y la participación del sector privado en los países en desarrollo.

229. Otro instrumento importante a disposición del FIDA que puede utilizarse para el desarrollo del sector privado con fines de reducción de la pobreza rural es el diálogo sobre políticas. A través del diálogo sobre políticas con entidades como los gobiernos u otros asociados en el desarrollo, el Fondo puede contribuir a la creación de un entorno normativo, reglamentario e institucional a nivel mundial, regional y de los países prestatarios que sea más favorable a la participación del sector privado en actividades agrícolas y de desarrollo rural. No obstante, en la evaluación se concluye que la capacidad del FIDA en materia de diálogo sobre políticas a nivel de los países se ve frecuentemente limitada por diversos factores. Entre ellos figuran la limitación del tiempo y los recursos que se asignan a la cuestión, así como el hecho de que los gerentes de programas en los países no tengan el nivel de conocimientos especializados y competencias suficiente para liderar las iniciativas en materia de diálogo sobre políticas. Así pues, hay muchas posibilidades de utilizar el diálogo sobre políticas de forma más eficaz como instrumento central para lograr una mayor participación del sector privado en las iniciativas de reducción de la pobreza rural en los países prestatarios.
230. Las asociaciones estratégicas son otro instrumento que puede utilizarse para que el programa del FIDA relativo al sector privado siga avanzando. Las asociaciones de este tipo podrían abarcar la creación de un programa cooperativo oficial con una institución como la IFC, que puede suministrar financiación directa a entidades del sector privado de tamaño medio o grande, en cuyo marco la experiencia de trabajo del FIDA con organizaciones campesinas podría ser un complemento útil. La gestión de los conocimientos es otro instrumento de este tipo que ya se ha tratado en el presente capítulo. Sin embargo, en ambos casos la conclusión general de la evaluación es que el Fondo no ha aprovechado suficientemente estos instrumentos (diálogo sobre políticas, asociaciones y gestión de los conocimientos) para ampliar su labor para el desarrollo del sector privado en cumplimiento de su mandato de reducir la pobreza rural.
231. Por lo que se refiere a las actividades crediticias del FIDA en curso, los ejemplos de servicios de refinanciación<sup>48</sup> en Europa Oriental y en otros países indican que los gerentes de programas en los países están aprendiendo cada vez más a encontrar formas de financiar indirectamente al sector privado en el marco de los programas en los países respaldados por el FIDA. En Albania, Armenia y Moldova, los servicios de refinanciación están ayudando a que se concedan préstamos a pequeñas y medianas empresas, que pueden establecer cadenas de valor con la participación de pequeños agricultores y contratar a desempleados de las zonas rurales. En Sri Lanka el Programa Nacional de Fomento de Agroindustrias está suministrando financiación para que los pequeños agricultores puedan adquirir participaciones en el capital de inversiones en que el socio mayoritario es una empresa privada en gran o media escala dedicada a actividades de elaboración o comercialización.
232. No obstante, a pesar de los ejemplos de colaboración con el sector privado en el marco de proyectos financiados mediante préstamos con garantías soberanas, diversas de las personas entrevistadas por el equipo de evaluación pusieron de relieve que el Fondo no era capaz de atraer sistemáticamente un nivel suficiente de participación de entidades privadas en sus iniciativas de desarrollo agrícola y rural. Esto puede deberse a muchas razones, como la renuencia de las entidades privadas a trabajar con los gobiernos cuando se trata de préstamos por los cuales en definitiva el principal responsable es el gobierno, la indecisión de algunos gobiernos teniendo en cuenta el entorno general de políticas en que operan y su capacidad

---

<sup>48</sup> Los servicios de refinanciación son mecanismos con arreglo a los cuales el proyecto refinancia préstamos concedidos por bancos comerciales para fines relacionados con el proyecto hasta cierto nivel. De este modo los bancos obtienen fondos que pueden utilizar sin demora en lugar de tener que esperar a recibir los reembolsos. Además, los servicios de refinanciación pueden abarcar las garantías, lo que también reduce el riesgo que para el banco supone conceder esos préstamos.

institucional para asociarse con el sector privado,<sup>49</sup> y las ineficiencias que supone dirigirse al sector privado a través de un intermediario (en este caso el gobierno) en lugar de hacerlo directamente. Tratar de recabar la participación del sector privado a través de préstamos soberanos también expone al Fondo al riesgo de verse mezclado en posibles diferencias de opinión entre agentes del sector público y el privado. Trabajar a través de los gobiernos también puede limitar al Fondo por lo que se refiere a la variedad de entidades privadas que puede hacer participar en las operaciones que financia, especialmente si los gobiernos expresan su preferencia para trabajar con determinadas entidades privadas y no con otras que podrían ser más adecuadas para la tarea que hay que realizar.

233. Además, es útil reconocer que los préstamos pasan a través de los gobiernos y se ponen a disposición de instituciones de microfinanciación mediante instituciones mayoristas, y que generalmente los prestatarios deben pagar tipos de interés elevados (de un 30% anual, por ejemplo) por esos fondos, independientemente del plazo de la inversión. Esta situación no solo favorece la toma de préstamos a corto plazo frente a las inversiones a largo plazo en plantas y equipo, sino que también hace que muchas iniciativas respaldadas por el FIDA sean vulnerables. Por ejemplo, el capital de las pequeñas y medianas empresas de propiedad de personas pobres es escaso o inexistente y la mayoría tienen un coeficiente de endeudamiento excesivo. Si bien este no es un problema en un entorno de crecimiento empresarial, en la agricultura plantea problemas. Este sector, además de estar sujeto a los riesgos normales de las empresas, también se ve afectado por riesgos climáticos y los relacionados con las plagas, y las empresas con un coeficiente de deuda excesivo sufren un riesgo de insolvencia superior cuando su estructura de costos se ve sobrecargada por unos cargos excesivos en concepto de intereses. Si bien la reciente tendencia en pro de los seguros contra riesgos climáticos es un intento de resolver los problemas relacionados con la meteorología, no resuelve totalmente la cuestión de los riesgos que encierra la creación de empresas que tienen una estructura de costos financieros onerosa.
234. El hecho de que el FIDA no haya sido capaz de crear instituciones con una estructura financiera adecuada ha dejado a muchas instituciones rurales, tanto organizaciones de agricultores como instituciones de microfinanciación, poco preparadas para enfrentarse a los riesgos comerciales. Esto también significa que la cartera del FIDA contiene un nivel considerable de riesgo. Este riesgo puede no ser evidente mientras los proyectos están en curso, pero como se ha observado en muchas evaluaciones anteriores, la sostenibilidad de los proyectos del FIDA y de las instituciones que apoya es relativamente baja. Para abordar esta cuestión, el FIDA tiene que tomar medidas para reducir los riesgos financieros que conlleva la estructura de capital de las instituciones que el Fondo ha creado o respaldado mediante una combinación prudente de capital social y financiación a largo plazo. Si bien la asociación con la IFC u otras instituciones podría resolver las necesidades financieras de grandes o medianas empresas dispuestas a establecer relaciones de asociación con los pequeños agricultores en el marco de las cadenas de valor, esas entidades no estarían interesadas en financiar las empresas de menor volumen que son vitales para prestar servicios en las zonas rurales, las cuales, como ya se ha señalado, siguen siendo financieramente vulnerables debido a la escasez de instrumentos adecuados que el FIDA pueda utilizar (especialmente capital) para prestar apoyo a iniciativas del sector privado a nivel local.
235. Teniendo en cuenta la experiencia y las iniciativas de otros bancos multilaterales de desarrollo (véanse los capítulos I y VII y el apéndice 6), las limitaciones indicadas anteriormente por lo que se refiere a la asociación con el sector privado a través de préstamos a los gobiernos, y a la luz de la evolución del mandato del FIDA en el sentido de que el Fondo procure transformar la agricultura en pequeña escala en un

---

<sup>49</sup> Por ejemplo, el Gobierno del Pakistán ha expresado su poca disposición a canalizar fondos del FIDA hacia el sector privado, y el Gobierno de la República Unida de Tanzania rechazó una propuesta de formular un proyecto similar en líneas generales al Proyecto de Fomento de la Producción de Aceites Vegetales de Uganda.

negocio en que el sector privado desempeñe una función importante, en la evaluación se considera que ha llegado el momento de que el FIDA formule los instrumentos necesarios para canalizar recursos directamente hacia el sector privado. En la evaluación se reconoce que hay diversas entidades privadas que podrían recibir apoyo y que la finalidad y las modalidades de los recursos que se pusieran directamente a disposición del sector privado podrían variar según el tipo de empresa y de actividad respaldadas, de modo que se podrían utilizar sistemas como inversiones en capital social, fondos de garantía de préstamos, capital de riesgo, capital para inversiones, capital de operaciones, etc. Una parte del apoyo podría dedicarse a la asistencia técnica y los servicios de asesoramiento, aunque para las entidades del sector privado que requieran asistencia de este tipo podría utilizarse la ventanilla de donaciones del FIDA.

236. El FIDA, al dirigir sus actividades de financiación directa a pequeñas y medianas empresas con fines de lucro, instituciones de microfinanciación, entidades dedicadas a la elaboración de productos agrícolas, cooperativas, bancos comerciales, asociaciones de productores y otros operadores privados en el segmento formal de la economía que se enfrentan a problemas para movilizar capital en los mercados financieros, podría efectuar una mejor contribución al desarrollo de la cadena de valor de los productos básicos y, en definitiva, ser más eficaz en la reducción de la pobreza rural. En particular, los préstamos no soberanos al sector privado permitirían que el FIDA invirtiera directamente en distintas entidades con el fin de mejorar su infraestructura física y financiera, sus conocimientos especializados y su tecnología, y que ofreciera a entidades nuevas del sector privado capital para cubrir los gastos generales iniciales. Por ejemplo, el Fondo podría canalizar recursos a empresas elaboradoras de productos agrícolas que operasen en zonas rurales para que los invirtieran en infraestructura empresarial y mejora de los conocimientos especializados, lo que a su vez beneficiaría a los grupos-objetivo del FIDA dedicados a actividades de producción agrícola. Asimismo, el FIDA podría canalizar fondos a pequeñas empresas de semillas para que produjeran y vendieran semillas en las zonas rurales abarcadas por operaciones del FIDA. No obstante, todos los préstamos directos tendrían que complementar los instrumentos de que ya dispone el FIDA para reducir la pobreza rural, con el objetivo final de seguir estimulando el crecimiento y el desarrollo basados en el mercado en las zonas rurales.
237. No hay duda de que el FIDA podría desempeñar una función mucho más dinámica en el establecimiento de asociaciones entre los sectores público y privado si sus estatutos también permitieran, siempre con el acuerdo de los gobiernos prestatarios, que suministrara financiación directa al sector privado en apoyo de sus iniciativas en materia de agricultura y desarrollo rural. No obstante, esto supondría un desafío para el Fondo, ya que la organización tendría que formular el marco jurídico, financiero y de supervisión necesario, y establecer normas relativas a la responsabilidad social de las empresas como base para la diligencia debida en esta esfera. Se necesitará tiempo para formular estas normas y sistemas, que abarcarían las asociaciones y la capacidad y los conocimientos especializados del personal, así como la estructura organizativa que se requeriría, ya que esto supondría un cambio de concepto importante.
238. En conclusión, en la evaluación se considera que el FIDA puede hacer mucho más con los instrumentos de que ya dispone actualmente, aunque hay que seguir procurando que esos instrumentos se refuercen, reciban más recursos y se amplíen. No obstante, sobre la base del análisis de esta evaluación y de la experiencia de otras organizaciones de desarrollo en materia de promoción del desarrollo del sector privado, los beneficios adicionales que aportaría a los grupos-objetivo del FIDA, especialmente a los pequeños agricultores, serían relativos. Un enfoque complementario que merece ser considerado seriamente es la creación de un servicio independiente para el desarrollo del sector privado que podría utilizarse para realizar ensayos piloto de uno o dos préstamos al sector privado en cada región. Si ese servicio se añadiera a las asignaciones ordinarias

que corresponden a los países, los gobiernos escépticos (tanto de los países donantes como de los receptores) podrían ver los efectos de ese tipo de financiación, lo que posiblemente crearía en el futuro un clima más positivo por lo que se refiere a permitir al FIDA que canalice fondos ordinarios hacia el sector privado en apoyo de la población rural pobre. Posteriormente se podría tomar una decisión respecto de si incluir ese servicio en el programa de trabajo ordinario. Un beneficio importante del servicio independiente para el desarrollo del sector privado es que permitiría que fundaciones privadas importantes aportaran contribuciones al servicio, mientras que los gobiernos desempeñarían una función en la gobernanza de la entidad.

### Puntos básicos

- La Junta suministró el apoyo necesario durante el proceso que llevó a la aprobación de la estrategia para el sector privado, pero no ejerció la supervisión necesaria durante el período de aplicación (2005-2008).
- Pocos gerentes de programas en los países tienen un buen conocimiento de las cuestiones del sector privado o experiencia sobre ese sector. En honor de los gerentes de programas en los países, hay que reconocer que han estado bien dispuestos a respaldar proyectos en los que intervenían entidades del sector privado y que lo han hecho con competencia. El FIDA se encuentra con problemas para encontrar consultores con la experiencia y el rango necesarios para trabajar en cuestiones del sector privado debido a los límites de las escalas actuales de honorarios para consultores.
- Si bien en la evaluación se observó un nivel razonable de intercambio de conocimientos dentro de las regiones, el aprendizaje entre regiones seguía siendo escaso. Una buena parte del intercambio de conocimientos se produce informalmente y se presta poca atención a aprender de los errores. También hay un conocimiento insuficiente de lo que están haciendo otras instituciones y pocas iniciativas para utilizar el programa de donaciones a fin de brindar apoyo a la creación y el intercambio de conocimientos.
- Por lo que se refiere a los procesos internos, el establecimiento de la presencia en los países y la instauración de la supervisión directa han sido contribuciones valiosas para la promoción de la participación del sector privado en los programas en los países financiados por el FIDA, pero se ha dedicado poco esfuerzo a hacer el seguimiento e informar de los resultados de la estrategia. Los procesos de mejora de la calidad y de garantía de la calidad no cubren en medida suficiente las cuestiones relativas al desarrollo del sector privado. Por ejemplo, en los seis factores clave del éxito del modelo de evaluación de la madurez para examinar los nuevos COSOP no hay referencia explícita a la participación del sector privado.
- Si bien entre los empleados del FIDA figuran un consultor a largo plazo que trabaja en cuestiones de cadenas de valor y acceso a los mercados y tres funcionarios que lo hacen en cuestiones de financiación rural, mientras que otro ha sido reasignado para que trabaje en cuestiones de desarrollo del sector privado, en el Fondo no hay un nivel suficiente de conocimientos especializados entre el personal por lo que se refiere a la creación de pequeñas y medianas empresas o la participación del sector privado. Merece la pena estudiar si sería necesario reconsiderar la estructura organizativa del FIDA y pensar en establecer en la organización una dependencia dedicada al desarrollo del sector privado, tanto si más adelante el Fondo acaba participando en la canalización directa de recursos al sector privado como si no.
- El Fondo tiene que aprovechar mejor los instrumentos existentes de modo que puedan utilizarse más adecuadamente en la promoción del desarrollo del sector privado en los Estados Miembros receptores. Sin embargo, esto solo contribuiría a una mejora relativa, ya que en la evaluación se han puesto de relieve numerosas limitaciones para recabar con eficacia la participación del sector privado a través de los préstamos con garantías soberanas.
- En la evaluación se concluye que una participación más amplia del sector privado en las zonas rurales es esencial para estimular el crecimiento y el desarrollo basados en el mercado. Por su parte, el FIDA puede desempeñar una función importante en el desarrollo del sector privado, especialmente el de las pequeñas y medianas empresas, los bancos comerciales, las instituciones de microfinanciación, los elaboradores de productos agrícolas, las cooperativas y entidades de otro tipo que puedan ser útiles a la población rural pobre. No obstante, esto requeriría que el Fondo canalizara recursos directamente al sector privado si desea aprovechar el enorme potencial y las numerosas oportunidades que presenta el sector privado en las esferas de la agricultura y el desarrollo rural.
- Por lo que se refiere a la canalización directa de recursos hacia el sector privado, en la evaluación se reconoce que los distintos tipos de entidades tienen necesidades distintas. La canalización directa de recursos tendría distintas finalidades según las características de la empresa o la actividad a las que se destinaría esos recursos. Algunos ejemplos de tipos de apoyo serían las inversiones en capital social, fondos de garantía de préstamos, capital de riesgo, capital para inversiones y capital de operaciones. Parte del apoyo directo también podría utilizarse para asistencia técnica y servicios de asesoramiento, aunque la ventanilla de donaciones del FIDA podría utilizarse más adelante para estos fines.
- En la evaluación se plantea la posibilidad de crear un servicio independiente para el desarrollo del sector privado (de forma experimental) que podría recibir contribuciones de fundaciones privadas junto a las de los donantes oficiales. Un servicio de este tipo permitiría al FIDA canalizar recursos sin garantía soberana directamente al desarrollo del sector privado, especialmente en países que son renuentes a canalizar fondos públicos hacia instituciones privadas. La organización debería formular el marco jurídico, financiero y de supervisión necesario, y establecer normas relativas a la responsabilidad social de las empresas como base para la diligencia debida en esta esfera. También deberá fomentar las asociaciones y la capacidad y los conocimientos especializados del personal, así como establecer la estructura organizativa que un cambio de concepto tan importante requeriría.

## VII. Aprendizaje de la experiencia de otras organizaciones

### A. Antecedentes

239. El cuarto elemento de base de la evaluación (realizar un estudio comparativo) consistió en examinar las prioridades y experiencias de otras organizaciones de desarrollo en materia de participación del sector privado. En el estudio comparativo se examinaron cinco organizaciones, que fueron el BAfD, la IFC, el BID, USAID y el Banco Mundial. La selección de estas organizaciones se basó en dos criterios: i) la atención dedicada al desarrollo del sector privado, y ii) la facilidad del acceso a la documentación relacionada con la participación del sector privado y a informantes clave de estas organizaciones, teniendo en cuenta los calendarios de evaluación de la IOE y los recursos disponibles. Todas las organizaciones incluidas en el estudio comparativo también recibieron la visita del equipo de evaluación.
240. No obstante, en este capítulo solo se ofrece un resumen de las principales conclusiones del estudio, centrado en las enseñanzas que pueden extraerse de las demás organizaciones y que son más pertinentes para el FIDA a medida que sigue adelante con sus actividades relacionadas con el sector privado. En el apéndice 6 del presente documento se presenta una exposición más amplia de las conclusiones del estudio en relación con cada organización estudiada.

### B. Principales conclusiones de alcance general

241. El FIDA puede extraer muchas enseñanzas de los estudios comparativos y tiene que organizarse para recopilar las buenas prácticas de forma sistemática. Una de las enseñanzas más sorprendentes que se ha obtenido en el estudio es la relativa a lo poco que los organismos de desarrollo parecen saber sobre lo que están haciendo los demás, incluso cuando se trata de un contexto tan precisamente definido como el del desarrollo del sector privado rural y en el que está razonablemente claro cuáles son los grupos pertinentes en cada uno de los organismos. Con todo, puede decirse que, teniendo en cuenta que se trata de una cuestión crucial para el FIDA, es importante que este se mantenga informado. Por ejemplo, los economistas regionales del PMD están bien situados para ejercer esta función, pero es posible designar para ello a otros miembros del personal. Otro mecanismo importante de enriquecimiento mutuo podría ser la designación de encargados de realizar exámenes *inter pares* entre las distintas instituciones. Esto debería coordinarse cuidadosamente, de modo que cada institución reservara en sus actividades el tiempo necesario para que su personal pudiera examinar los estudios y los programas de los demás, así como participar en plataformas para debatirlos.
242. Por lo que respecta al apoyo al aumento de la productividad de las explotaciones, la mayor parte de las organizaciones tienen dificultades relativas a la sostenibilidad de los enfoques basados en la demanda. Algunas organizaciones están abandonando enfoques costosos de las actividades de extensión encaminadas a mejorar la productividad, como la promoción de escuelas agrícolas sobre el terreno y actividades de capacitación y visitas, ya que estas actividades suponen una carga importante para la financiación con cargo a los presupuestos de los gobiernos. En lugar de ello, están estudiando enfoques basados en la demanda, con arreglo a los cuales grupos de agricultores contratan a proveedores de servicios de los sectores público, privado o de las ONG y utilizan para ello fondos suministrados totalmente o en parte por donantes. El problema es la falta de estrategias de salida, de modo que la sostenibilidad parece depender de una intervención de largo plazo por parte de los donantes.
243. La mayor parte de las organizaciones están haciendo de los vínculos con el mercado a través del enfoque de las cadenas de valor el elemento central de las relaciones con el sector privado. El enfoque basado en las cadenas de valor es el avance teórico decisivo del decenio que comenzó en 2000, y en todas las instituciones donde se celebraron entrevistas se considera que este es el mecanismo para salir de la trampa de la subsistencia en que se encuentra la agricultura de pequeñas

explotaciones. No obstante, se están utilizando muchos modelos de intervención distintos y será importante que en el futuro se haga un seguimiento cuidadoso de la medida en que producen buenos resultados en distintos contextos.

244. Ha habido muy pocos análisis y ensayos sistemáticos sobre las cadenas de valor no agrícolas en el sector rural. La labor realizada por el BID destaca como ejemplo de buena práctica en esta esfera (véase el apéndice 6). La situación de América Latina, donde se reciben grandes volúmenes de remesas que crean poder adquisitivo en las zonas rurales y hay pocas opciones para el gran número de pequeños agricultores, encierra el potencial para pasar de las cadenas de valor agrícolas a otras actividades que permitan emplear a trabajadores rurales y generar oportunidades de ingresos. El FIDA tiene mucho que aprender de esta labor. Un país como el Pakistán, donde se recibe un gran volumen de remesas del Golfo y cuya estructura de tenencia de la tierra es similar al modelo de América Latina, podría ciertamente beneficiarse de la aplicación de enfoques de ese tipo.
245. La mejor forma de llevar a cabo el diálogo sobre políticas es en el marco de préstamos para cuestiones de políticas respaldados por labor analítica. La mayor parte del diálogo sobre políticas de los bancos multilaterales de desarrollo estudiados tiene lugar a través de estos instrumentos. En general, los proyectos de inversión de otros bancos multilaterales de desarrollo han tenido una función limitada por lo que se refiere a influir en las políticas, excepto por el hecho de que se trata de decisiones en cuanto a asignaciones de fondos para prestar apoyo a determinadas prioridades en materia de desarrollo. Esto no significa que el FIDA deba abandonar el diálogo sobre políticas para promover el desarrollo del sector privado. Una posibilidad es que el FIDA fortalezca sus asociaciones con otros bancos multilaterales de desarrollo con el objetivo de asegurarse de que las cuestiones que afectan a la población rural pobre también figuren en el programa de diálogo sobre políticas de los bancos multilaterales de desarrollo, en lugar de dirigirse únicamente a los gobiernos. Además, el FIDA no ha utilizado su programa de donaciones en medida suficiente para proporcionar una base analítica relativa a las cuestiones del sector privado que desearía que se abordaran en el diálogo sobre políticas a nivel de los países.
246. El FIDA es líder de mercado por lo que se refiere a crear capital social para la población rural pobre mediante capacitación en cuestiones empresariales y la vinculación de esta capacitación con la formación de asociaciones capaces de competir más eficazmente. Ninguna de las demás instituciones estudiadas tiene la capacidad de intervenir al nivel "minorista" en apoyo de estas organizaciones. De hecho, en el futuro es probable que otras organizaciones busquen la ayuda y el apoyo del FIDA en esta esfera. El FIDA tiene que mantener su ventaja analizando cuidadosamente los enfoques que aplica y la eficiencia de esos enfoques. El FIDA tiene que mantener los vínculos que ha establecido entre los servicios de desarrollo empresarial y la formación de asociaciones de agricultores, productores y empresarios. Los proveedores de servicios han ayudado a estos grupos a crear una base común de formas de comunicación y conocimientos para participar con mayor eficacia en el mercado. El mantenimiento de estos vínculos será crucial, ya que en muchos lugares del mundo los servicios de desarrollo empresarial tienen un historial poco satisfactorio. El impacto de la capacitación es particularmente difícil de evaluar y el FIDA tiene que establecer indicadores sistemáticos para evaluar su eficacia.
247. La infraestructura rural interesa especialmente a la mayor parte de los bancos multilaterales de desarrollo importantes y parece prudente que el FIDA limite sus actividades en esta esfera. El suministro de infraestructuras rurales esenciales es una dimensión importante para la participación del sector privado en la agricultura de pequeñas explotaciones y en el desarrollo rural. De hecho, otros bancos multilaterales de desarrollo han dedicado una atención considerable a la construcción de infraestructuras rurales. Esta es otra esfera a la que el FIDA tiene que seguir asignando importancia, pero debe hacerlo teniendo en cuenta la labor de

otros bancos multilaterales de desarrollo. El Fondo tiene que asegurarse de que los caminos rurales, las instalaciones de almacenamiento y el desarrollo de los mercados, que son elementos necesarios para que las cadenas de valor funcionen eficazmente, se construyan, rehabiliten y mantengan, tanto si suministra financiación directa para estas actividades en todos los países que abarcan sus operaciones como si no lo hace. Además, el FIDA también podría desear centrarse de forma especial en el acceso a la información sobre mercados, una cuestión de la que se ocupan otros bancos multilaterales de desarrollo, pero en la que los niveles de cobertura parecen desiguales.

248. La mayoría de los organismos están pasando a un modelo más global de apoyo a la financiación rural, que abarca la movilización de recursos y una gama de productos y servicios financieros entre los que figuran los microseguros. En esta esfera el FIDA parece encontrarse en una posición algo rezagada y podría beneficiarle establecer un diálogo sistemático con alguna de las demás instituciones para tratar sobre sus experiencias.
249. Se aprecian resultados desiguales por lo que se refiere al valor de las asociaciones de cofinanciación, y se reconoce que los costos de transacción son elevados tanto para los donantes como para los gobiernos. En la mayor parte de las instituciones la tendencia ya ha superado la fase en que se consideraba que las asociaciones tenían valor en sí mismas y por sí mismas. Las instituciones están evaluando los costos y beneficios de establecer asociaciones y con frecuencia se encuentran con que el balance es negativo. Es cada vez más frecuente que las asociaciones consistan en saber lo que están haciendo otras instituciones y evitar conflictos o coincidencias. Sin embargo, lo que las instituciones deberían hacer es buscar el establecimiento de asociaciones basadas en los conocimientos que les ayudaran a planificar, coordinar y realizar conjuntamente actividades de análisis, evaluación y diálogo sobre políticas, y buscar asociaciones para la financiación solo cuando los intereses y actividades de cada donante encajen adecuadamente y sean complementarios.
250. Posiblemente valdría la pena seguir reflexionando y debatiendo sobre diversas ideas útiles para el caso de que el FIDA ofreciera financiación directa al sector privado en el futuro.
  - Los préstamos directos al sector privado no significan que el FIDA deba financiar pequeñas empresas actuando como una entidad crediticia minorista. Por razones prácticas los préstamos de este tipo deberían entregarse a empresas medianas o grandes que estuvieran dispuestas a establecer contratos con pequeños productores, o a intermediarios financieros.
  - La promoción de fondos de capital de riesgo para agroindustrias, y la inversión en esos fondos, son métodos particularmente interesantes que el FIDA podría utilizar para capitalizar pequeñas empresas capaces de crear empleo rural.
  - Las cuestiones de diligencia debida pueden tramitarse eficazmente a través de procedimientos internos de evaluación *ex ante* y estableciendo asociaciones en situaciones que pudieran ser delicadas.
  - El apoyo a normas de conducta mejoradas en cuestiones sociales y ambientales puede hacer que se vaya más allá de la idea de "no perjudicar" y lograr un efecto positivo considerable en las condiciones sociales y ambientales.

- Probablemente sea necesario establecer en el FIDA una dependencia independiente dedicada a las cuestiones de la participación del sector privado, pero hay que velar por garantizar la coherencia de los préstamos a los sectores público y privado en el marco de la estrategia en el país.
- El nivel de riesgo que una organización está dispuesta a asumir es una decisión normativa. Es decir, los préstamos al sector privado pueden ajustarse a criterios muy conservadores y ser incluso menos arriesgados que los préstamos al sector público, o pueden abarcar actividades muy arriesgadas que produzcan muchos beneficios.
- La concesión de préstamos al sector privado requeriría que el FIDA agilizara sus procesos de modo que se pudiera pasar de la fase de identificación a la de aprobación en un plazo de seis meses.

#### Puntos básicos

- La experiencia de las instituciones incluidas en el estudio comparativo ofrece una gran variedad de posibilidades que el FIDA puede considerar mientras va ampliando sus actividades de apoyo a una mayor participación del sector privado.
- Las instituciones o ventanillas de financiación privada directa apuntan a varias esferas interesantes para el FIDA: en primer lugar, la promoción de normas institucionales para las cuestiones ambientales y sociales que vayan más allá del principio de "no perjudicar"; en segundo lugar, el establecimiento de procedimientos de diligencia debida para la selección de las entidades del sector privado que podrían recibir préstamos directos, y en tercer lugar, la necesidad de acelerar los procedimientos para ajustarlos a los plazos más cortos con que opera el sector privado.
- Los préstamos para cuestiones de políticas, más que los proyectos de inversión, han sido los principales vehículos utilizados por los bancos multilaterales de desarrollo para la promoción de un entorno normativo e institucional más propicio para el desarrollo del sector privado en los países en desarrollo.
- La infraestructura tiene mucha importancia para la participación del sector privado. Por ello, la mayor parte de los demás bancos multilaterales de desarrollo han realizado inversiones importantes en esta esfera. Por lo que se refiere al apoyo a la construcción de infraestructura rural, el FIDA tiene que buscar la complementariedad con la labor de otros donantes.
- La mayor parte de los demás bancos multilaterales de desarrollo tienen departamentos específicos y estructuras orgánicas independientes para promover su labor con el sector privado. En el futuro el FIDA tendrá que considerar la posibilidad de reforzar y definir más claramente su estructura orgánica para el desarrollo del sector privado.

## VIII. Conclusiones y recomendaciones

### A. Conclusiones

251. **El mensaje central.** Desde hace unos 20 años se ha venido produciendo un cambio de concepto importante con el reconocimiento de que la agricultura y el desarrollo rural de los países receptores pueden beneficiarse del potencial y las contribuciones del sector privado. Los países receptores se han dado cuenta de que el sector privado con fines de lucro puede ser un aliado crucial en su esfuerzo por promover el desarrollo sostenible favorable a los pobres de modo que mejoren los ingresos y los medios de vida de la población rural pobre.
252. Por su parte, durante el pasado decenio y especialmente en los últimos años, el FIDA ha realizado algunos ajustes para adaptarse a esta nueva realidad ampliando el alcance de sus estrategias y proyectos en los países, basados en el liderazgo de los gobiernos, con el fin de promover una mayor participación del sector privado en sus operaciones. Para ello se tomaron diversas medidas, como la adopción en 2005 de una estrategia institucional para el sector privado, el aumento de la atención al desarrollo de las cadenas de valor, a la comercialización y al acceso a los mercados,

así como la formulación de la nueva visión contenida en el Marco Estratégico del FIDA (2011-2015), que se centra en la “agricultura como actividad comercial” y en la que se reconoce la función fundamental que pueden desempeñar la comercialización y las operaciones del sector privado con fines de lucro.

253. No obstante, hay diversos factores que han limitado las iniciativas del FIDA para promover el desarrollo del sector privado con el objetivo final de reducir la pobreza rural. Entre esas limitaciones se cuenta el hecho de que la definición de sector privado vigente en el FIDA es de base muy amplia y esto hace que no esté claro cuáles son los agentes del sector privado con los que hay que tratar, la falta de instrumentos para efectuar préstamos directos al sector privado, una estructura orgánica y una fuerza de trabajo que están principalmente orientadas a la formulación de proyectos de desarrollo que ejecutan los gobiernos, unos procesos operativos institucionales que no se han ajustado plenamente al nuevo concepto de desarrollo y el hecho de que los instrumentos actuales todavía no se han aprovechado suficientemente para el desarrollo del sector privado.
254. En resumen, el FIDA tiene que hacer más para explotar plenamente su potencial en cuatro esferas: i) la estructura de la organización y sus recursos humanos; ii) los instrumentos, tanto fortaleciendo los actuales como experimentando con los préstamos directos al sector privado; iii) la introducción en los procesos operativos institucionales de los cambios que no se efectuaron tras la introducción en 2005 de la estrategia para el sector privado, y iv) la aclaración de la definición de sector privado en el contexto de las operaciones del FIDA.
255. **La importancia del sector privado** (véanse los párrafos 4 a 14). Durante el pasado decenio ha tenido lugar un cambio radical por lo que se refiere a la creciente importancia del sector privado en el desarrollo económico y social generales de los países en desarrollo. Entre la mayor parte de los gobiernos y otros agentes que intervienen en cuestiones de desarrollo va aumentando la convicción de que el sector privado es un socio importante en la causa común de mejorar los ingresos y los medios de vida, prestando servicios relacionados con la salud, la educación, el transporte, la electricidad, el agua, las telecomunicaciones, las actividades de investigación y desarrollo, y con la agricultura. Este cambio en la forma de percibir el sector privado, que ha pasado de carecer de importancia a ser parte de la solución, también se funda en las experiencias positivas de países que adoptaron políticas favorables por lo que se refiere a la participación del sector privado y que han registrado niveles considerables de crecimiento y desarrollo durante los últimos 20 años.
256. Como resultado de esta experiencia un gran número de gobiernos de países en desarrollo están limitando de forma creciente su intervención en la producción y el suministro directo de bienes y servicios en las zonas rurales. En este nuevo contexto se considera que la principal función de los gobiernos es, en lugar de actuar de la forma mencionada, la de crear un entorno favorable de políticas e instituciones adecuadas que propicien que el sector privado se convierta en el motor del crecimiento. Este cambio conceptual no ha tenido lugar en todos los países ni en todas las regiones, y hay enfoques alternativos por lo que se refiere a lograr el equilibrio adecuado entre el gobierno y el sector privado, pero la tendencia mayoritaria es, con diferencia, pasar a una mayor participación del sector privado en las actividades económicas y sociales.
257. Las entidades del sector privado tienen una función crucial que desempeñar en la agricultura de pequeñas explotaciones y en el desarrollo rural ofreciendo oportunidades para la creación de empleo y riqueza en las zonas rurales. Su contribución a la promoción del acceso a los mercados, la aplicación de innovaciones, el suministro de servicios esenciales como la asistencia técnica, la capacitación y la financiación rural, y el suministro de insumos han demostrado ser actividades complementarias y vitales para los servicios que prestan los organismos gubernamentales, las ONG y las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de desarrollo. Así pues, el sector privado se ha presentado como uno de los grupos

institucionales vitales en la estructura del desarrollo en el sector de la agricultura de pequeñas explotaciones y en el sector rural, y en el futuro es probable que la función del sector privado en cuestiones como la innovación y la ampliación de la escala mediante inversiones adicionales no haga más que aumentar.

258. Sin embargo, es importante saber que el sector privado no es un grupo de agentes homogéneo. Tanto los pequeños agricultores, las asociaciones de agricultores, las agroempresas y otras empresas comerciales, como conglomerados nacionales e internacionales de gran volumen forman parte de un sector privado en expansión en los países en desarrollo. Además, algunos operadores del sector privado (como los pequeños comerciantes rurales) solo participan en el segmento informal de la economía. Por consiguiente, cuando se procure la participación y el desarrollo del sector privado habrá que tener cuidadosamente en cuenta esta cuestión, ya que los operadores del sector privado tienen distintos marcos jurídicos, capacidades, prioridades y necesidades.
259. **Función y ventaja comparativa del FIDA** (véanse los párrafos 15 a 23). Entre los bancos multilaterales de desarrollo el FIDA es la única institución con el mandato de centrarse exclusivamente en la agricultura de pequeñas explotaciones en las zonas rurales. Sus operaciones abarcan todas las regiones geográficas y ofrecen oportunidades de enriquecimiento mutuo gracias a las enseñanzas y las buenas prácticas relativas a la participación del sector privado en una gama diversa de contextos y situaciones. Teniendo en cuenta su mandato y dada la función crucial que el sector privado desempeña en la agricultura de pequeñas explotaciones y el desarrollo rural, el FIDA puede aspirar a ejercer el liderazgo a nivel mundial por lo que se refiere a formular enfoques innovadores para recabar la participación del sector privado en beneficio de la población rural pobre.
260. Durante el pasado decenio, el FIDA ha reconocido la importancia de relacionarse de forma más dinámica con el sector privado. No obstante, su compromiso de conseguir, verdaderamente y por todos los medios, que el sector privado pase a ser un asociado integral ha sido vacilante y se ha visto afectado por un pensamiento ideológico poco favorable que influyó en algunos miembros de la Junta Ejecutiva, gerentes del FIDA y miembros de su personal hasta 2009. En los dos últimos años, la nueva dirección del FIDA ha expuesto con energía una visión con arreglo a la cual la agricultura en pequeña escala es una actividad rentable que puede ser la base para una sociedad rural más próspera y dinámica. Esta visión se basa en la necesidad de que haya mejores vínculos entre los pequeños productores y los mercados locales, nacionales, regionales e internacionales, una situación que está generando el impulso que el FIDA necesitaba para actuar de forma más enérgica tanto a nivel mundial como de los países en la promoción de la participación del sector privado en el desarrollo sostenible de las zonas rurales y la agricultura de pequeñas explotaciones.
261. **La pertinencia de la estrategia del FIDA para el sector privado** (véanse los párrafos 84 a 99). El hecho de que en 2005 se formulara la estrategia del FIDA para el sector privado<sup>50</sup> fue un signo de que el FIDA necesitaba relacionarse con el sector privado. La meta de que el sector privado "aporte más beneficios y recursos al grupo-objetivo del FIDA" y el objetivo inmediato de "incrementar las operaciones y la inversión del sector privado" favorable a la población pobre de las zonas rurales que se formulan en la estrategia han sido y siguen siendo pertinentes. No obstante, fueron escasas o nulas las medidas de introducción que se adoptaron para facilitar la aplicación de la estrategia y en esta no se tuvo en cuenta adecuadamente la necesidad de garantizar la responsabilidad social de las empresas y de promover prácticas de comercio justo y de gestión racional del medio ambiente en una situación en que se ampliaría la participación del sector privado. En la estrategia tampoco se consideraron suficientemente los riesgos que conlleva la asociación con

---

<sup>50</sup> Actualmente el Fondo está revisando esa estrategia. Con arreglo al calendario provisional de los trabajos, la dirección prevé presentar la estrategia revisada a la Junta Ejecutiva en diciembre de 2011.

el sector privado, como las consecuencias para la población pobre que no pueda aprovechar las oportunidades que presenta el sector privado. Las sinergias entre la estrategia para el sector privado y otras políticas y estrategias institucionales fundamentales (como las relativas a la financiación rural, las donaciones y las empresas rurales) tampoco se expusieron claramente.

262. La estrategia contenía la primera definición de sector privado específica del FIDA. En la evaluación se concluye que esta definición del sector privado rural es demasiado amplia, ya que en ella no se distingue suficientemente entre operadores privados que trabajan en el sector de la agricultura y el desarrollo rural que pueden tener muy distintas necesidades, requisitos, capacidades y oportunidades. En lugar de ello, en la definición quedan agrupados todos los operadores del sector privado, tanto los que se encuentran en el extremo más bajo (rural) de la gradación de entidades que componen el sector privado, es decir, los que se dedican a la elaboración de productos agrícolas y otros microempresarios rurales, como a operadores de nivel nacional, regional e internacional. Esto abarca a operadores del sector privado que actúan tanto en la economía formal como en la informal. Desafortunadamente, el hecho de que esta definición del sector privado al que el FIDA dirigirá sus actividades sea tan amplia y de alcance tan general hace que se reduzca el nivel de concentración en la cuestión esencial en que debería centrarse la estrategia para el sector privado. Así pues, teniendo en cuenta que los pequeños agricultores siempre han sido, y seguirán siendo, el centro de atención del FIDA, se da la circunstancia de que casi todas las actividades financiadas por el FIDA en apoyo de cualquier segmento de la cadena de valor pueden clasificarse como actividades de promoción del sector privado.
263. Las tres grandes líneas de acción de la estrategia (es decir: i) el diálogo sobre políticas para el desarrollo del sector privado local, ii) las operaciones de inversión que propicien el desarrollo del sector privado local, y iii) la asociación con el sector privado para movilizar conocimientos e inversiones adicionales para las zonas rurales) son adecuadas para lograr la meta y los objetivos establecidos en ella. Ponen de manifiesto el equilibrio entre las actividades crediticias y no crediticias, que son esenciales para que el FIDA siga adelante con su programa para el sector privado. Sin embargo, la experiencia con la aplicación de la estrategia indica que la gran importancia asignada al diálogo sobre políticas y a las asociaciones era demasiado ambiciosa teniendo en cuenta que estas esferas siguen presentando problemas para el FIDA incluso fuera del ámbito temático del desarrollo del sector privado.
264. El marco de resultados de la estrategia para el sector privado era deficiente, no se había considerado debidamente la necesidad de un marco de incentivos y responsabilización bien definido y no se tomaron disposiciones específicas para garantizar que tras la aprobación de la estrategia se realizaran actividades sistemáticas de extensión y difusión al respecto. El proceso que se siguió durante la preparación de la estrategia no estuvo adecuadamente organizado, ya que, por ejemplo, no conllevó un proceso general de consultas con miembros del personal del FIDA, asociados de los países en desarrollo u otras organizaciones. A este respecto, una de las limitaciones que se han observado en la evaluación es que mientras la estrategia se estaba aplicando había un nivel escaso de identificación con ella en el marco de la institución. Esto se debió a que el impulso para que se elaborara la estrategia procedía principalmente de algunos grupos que constituyen los órganos de gobierno del FIDA (pero no de todos), y no de la dirección o del personal de la institución. Esto último puede explicarse en parte por el clima ideológico que en ese momento prevalecía en muchos sectores de la organización y que no era favorable a que se colaborara con el sector privado con fines de lucro.

265. **La aplicación de la estrategia** (véanse los párrafos 105 a 150) se examinó con arreglo a las tres grandes líneas de acción y a los requisitos de aplicación. Por lo que respecta al diálogo sobre políticas, aproximadamente en la mitad de los COSOP de nueva generación (los examinados por la Junta entre 2007 y 2010) se prestaba atención al diálogo sobre políticas relativas al sector privado y a la cuestión de consultar adecuadamente con entidades del sector privado durante la preparación de las estrategias en los países correspondientes. No obstante, todavía se puede mejorar por lo que respecta a la promoción de un entorno normativo e institucional propicio para la participación del sector privado a nivel de los países, así como posibilidades para una intervención más general en la esfera de las políticas con la finalidad de crear un entorno comercial más favorable a nivel internacional y regional.
266. En comparación con los proyectos diseñados en 2004, los diseñados en 2009 contienen disposiciones más amplias para el desarrollo del sector privado, especialmente al prestar más atención a las microempresas y pequeñas empresas rurales, las cadenas de valor de los productos básicos, los vínculos con los mercados y la mejora de la productividad agrícola. El FIDA ha cumplido o superado determinados indicadores básicos de resultados relacionados con las operaciones de inversión definidos en el marco de resultados de la estrategia, como los relativos a que el sector privado participe en la ampliación de la capacidad y los conocimientos empresariales de la población rural pobre, o en la aportación de fondos de cofinanciación. No obstante, estos logros fueron más un resultado del crecimiento gradual de las inversiones del FIDA en actividades de comercialización y desarrollo de las empresas rurales que un efecto de la aplicación de la estrategia. Si se va más allá de las cuestiones específicas de la estrategia y se pasa a las necesidades de un marco más completo para una participación eficaz del sector privado, merece la pena señalar que en general en los proyectos no se ha asignado una importancia suficiente a la función del sector privado en las actividades de investigación y extensión, al análisis de los posibles riesgos asociados con el enfoque de la cadena de valor, a un nivel adecuado de utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones para promover el acceso a los mercados, ni se ha hecho demasiado para incorporar las cuestiones de género y ambientales en los proyectos que tienen componentes importantes relacionados con el sector privado.
267. Los objetivos establecidos en el marco de resultados de la estrategia por lo que se refiere a movilizar recursos del sector privado para proyectos financiados por el FIDA se han superado. Además, el establecimiento del Fondo de financiación para remesas fue una iniciativa importante para ampliar las relaciones con el sector privado al asegurar una transferencia más eficaz y puntual de recursos hacia las zonas rurales, pero los resultados de los proyectos financiados en el marco de ese fondo no se han incorporado adecuadamente en las operaciones de inversión del FIDA. En el proceso de la evaluación solo se encontraron unos pocos ejemplos concretos de asociaciones (como la establecida con la AGRA) en las que se hubieran conseguido inversiones de fundaciones privadas y organizaciones filantrópicas. El Fondo ha establecido algunas asociaciones a nivel institucional con otras organizaciones multilaterales (como el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional) dedicadas específicamente al desarrollo del sector privado, pero en general las asociaciones del FIDA con entidades de ese tipo sobre cuestiones relacionadas con el sector privado están menos desarrolladas que las asociaciones que ha establecido en otras esferas de su labor. En la evaluación no se encontraron asociaciones basadas específicamente en los conocimientos. Las asociaciones de este tipo permitirían al FIDA aprovechar los conocimientos técnicos del sector privado. En los estudios de caso por países se confirmaron en general las conclusiones contenidas en el presente párrafo y en los dos anteriores relativos al diálogo sobre políticas, operaciones de inversión y asociaciones para el desarrollo del sector privado.

268. Como ya se ha mencionado, el marco de resultados de la estrategia para el sector privado no contenía indicadores que fueran fáciles de medir ni valores de referencia u objetivos con los que se pudieran efectuar comparaciones para informar sobre los progresos realizados. No se reunieron sistemáticamente los datos para todos los indicadores especificados y la presentación de informes no tuvo lugar anualmente tal como estaba previsto en la estrategia. Esta es una oportunidad que se ha perdido y que habría sido útil para asegurarse de que la estrategia se aplicaba adecuadamente y de que se extraían enseñanzas aplicables a actividades futuras financiadas por el FIDA en materia de desarrollo del sector privado.
269. Por último, en la evaluación se concluyó que, a pesar de que hubo algunas muestras de enfoques conservadores adoptados en el pasado, los órganos de gobierno del FIDA (especialmente la Junta Ejecutiva, el Comité de Evaluación y las consultas sobre las reposiciones de recursos) han alentado al FIDA a adoptar una posición más favorable respecto del desarrollo del sector privado. No obstante, por lo que se refiere a la Junta, esta no supervisó adecuadamente la aplicación de la estrategia en cuestiones como el seguimiento del cumplimiento de los requisitos de aplicación de la estrategia, como los relativos a la preparación de informes o a los logros en relación con los indicadores básicos de resultados especificados.
270. **Resultados derivados de la nueva cartera** (véanse los párrafos 152 a 159). Los primeros resultados derivados de los proyectos con componentes importantes relacionados con el sector privado que fueron aprobados después de la introducción de la estrategia —tal como los registra el sistema de autoevaluación del FIDA— revelan que el desempeño general es mejor que los de proyectos similares aprobados antes de 2005. Concretamente, los proyectos aprobados en los últimos años están dando mejores resultados en 12 de los 18 indicadores que figuran en los informes sobre la situación de los proyectos que los gerentes de programas en los países preparan anualmente para cada operación, incluidos los relativos a la probabilidad de que alcancen sus objetivos de desarrollo. Esta es una cuestión importante, ya que el propósito final de los proyectos aprobados por el FIDA es promover la participación del sector privado como medio para lograr mejores resultados por lo que se refiere a reducir la pobreza rural sobre el terreno y no prestar apoyo al desarrollo y la participación del sector privado como un objetivo en sí mismo. Al interpretar estos resultados, en honor a la verdad hay que señalar que: i) las mejoras registradas no pueden atribuirse únicamente a la estrategia para el sector privado, sino que también influyó en ellas la evolución positiva del modelo operativo del FIDA, especialmente el establecimiento de la presencia en los países, la supervisión directa y el apoyo a la ejecución, y ii) se basan en datos del sistema de autoevaluación del FIDA que, a pesar de que está mejorando, puede seguir perfeccionándose para garantizar una mayor fiabilidad. Por último, los datos más recientes de las encuestas del RIMS muestran que los resultados de los proyectos en curso son, en su mayor parte, moderadamente satisfactorios en las esferas concretas relacionadas con el desarrollo del sector privado, como la probabilidad de sostenibilidad de las instalaciones comerciales, de almacenamiento y de elaboración.
271. Los siete estudios de caso por países y las visitas realizadas por los equipos de evaluación validan en general la conclusión de que los proyectos que reciben apoyo del FIDA más modernos son más completos por lo que se refiere a las cuestiones relativas al desarrollo del sector privado. Demuestran en particular que, en la mayor parte de los países, el desarrollo del sector privado es una dimensión de importancia creciente en los proyectos financiados por el FIDA y la evidencia sobre el terreno indica que existe un apoyo considerable al desarrollo de las cadenas de valor, una cuestión que abarca la importancia especial asignada a la creación de empresas, la generación de empleo y el acceso a los mercados. Los estudios de caso por países también pusieron de manifiesto tres ideas fundamentales que podrían contribuir a fortalecer aún más la labor del FIDA en relación con el sector privado. Merece la pena señalar especialmente las siguientes conclusiones: i) el compromiso de los gobiernos respecto del desarrollo del sector privado, y el

respaldo que presten, son decisivos para que el FIDA pueda diseñar operaciones de inversión eficaces en la esfera agrícola y del desarrollo rural; ii) el FIDA tiene que utilizar todos los instrumentos de que dispone (y no solo las operaciones de inversión) de manera más eficaz para promover el desarrollo del sector privado en los países prestatarios, y iii) se ha utilizado muy poco el programa de donaciones para respaldar el desarrollo del sector privado, por ejemplo en lo que se refiere a promover el diálogo sobre políticas y la gestión de los conocimientos.

272. **La importancia de los procesos operativos institucionales para obtener mejores resultados** (véanse los párrafos 195 a 238). En la estrategia para el sector privado se preveía la introducción de ajustes en algunos procesos operativos institucionales importantes, como las necesidades de recursos humanos, la capacitación del personal, el aprendizaje y la gestión de los conocimientos y el seguimiento y la presentación de informes. En particular, se especificaban una serie de requisitos de aplicación para asegurar que la estrategia se aplicara adecuadamente a fin de obtener los resultados deseados sobre el terreno. Se trata de un conjunto de disposiciones bastante modesto, lo cual puede deberse a la intención de que la estrategia no acarreara costos. Incluso con este programa tan modesto, algunos de los requisitos de aplicación no se hicieron realidad (como el nombramiento de un miembro del personal para supervisar la aplicación de la estrategia, la elaboración de directrices o un conjunto de instrumentos para poner en práctica la estrategia y la formación del personal), y otros se cumplieron solo en parte. En realidad esta es una conclusión que también se alcanza en evaluaciones anteriores, especialmente por lo que se refiere al hecho de que en la institución se dedica la atención adecuada a la formulación de nuevas políticas institucionales, estrategias, iniciativas y programas piloto, sin que se preste suficiente atención a actuar en consecuencia realizando los ajustes correspondientes en los procesos operativos institucionales. También ocurrió lo mismo con la aplicación del programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno y del programa piloto de supervisión directa, de la Iniciativa para la integración de innovaciones y el Plan de Acción sobre Género. Por último, en cuanto a la gestión de los conocimientos, se están llevando a cabo algunas iniciativas para intercambiar enseñanzas y buenas prácticas relacionadas con la participación del sector privado, en la Sede, sobre el terreno y entre la Sede y las operaciones sobre el terreno. No obstante, podría hacerse más, especialmente en vista de que parece que el personal tiene un conocimiento limitado de las experiencias y los enfoques de desarrollo del sector privado de otras organizaciones.
273. **La estructura organizativa y la fuerza de trabajo actuales del FIDA** (véanse los párrafos 207 a 211) no son adecuadas por lo que se refiere a su capacidad de promover verdaderamente las asociaciones y las relaciones con el sector privado. Además de que desde hace años no se cuenta con un asesor técnico superior especializado en cuestiones del sector privado (a pesar del reciente nombramiento, en abril de 2011, de un asesor técnico superior especializado en la cuestión gracias a un traslado entre divisiones), una gran parte del personal de primera línea (es decir, los gerentes de programas en los países) tiene conocimientos y experiencia limitados en cuanto a las relaciones con el sector privado, incluidas las cuestiones relativas a la movilización de recursos, que requiere técnicas, competencias y conocimientos prácticos específicos. De hecho, es poco frecuente encontrar personal del FIDA con experiencia laboral previa en el sector privado. Tampoco se han materializado los esfuerzos por impartir sistemáticamente capacitación sobre el tema. A pesar de ello, el FIDA ha obtenido resultados relativamente buenos en lo que se refiere a ajustar el enfoque de las operaciones recientes en las que se presta más atención a las cadenas de valor, el acceso a los mercados y la creación de empleo. Pero si el FIDA quiere adquirir una ventaja comparativa en la vinculación de los pequeños agricultores a los mercados, será necesario reforzar las competencias y la experiencia general del personal. Esto requerirá una mejor gestión de los recursos humanos, lo que abarca un marco claro de incentivos y

responsabilización en el que los miembros del personal sean recompensados por la obtención de buenos resultados en el desarrollo del sector privado o se les considere responsables en caso contrario.

274. **Instrumentos para el desarrollo del sector privado** (véanse los párrafos 226 a 238). En la evaluación se concluye que el FIDA dispone de un conjunto de instrumentos (préstamos, donaciones, diálogo sobre políticas, creación de asociaciones y gestión de conocimientos) para promover el desarrollo del sector privado, pero que no ha aprovechado todo el potencial de esos instrumentos para ese fin. Por ejemplo, la Política revisada del FIDA relativa a la financiación mediante donaciones aprobada en 2009 presenta algunas oportunidades limitadas para que el FIDA suministre financiación directa al sector privado. No obstante, habrá que prestar atención a asegurarse de que haya sinergias entre las operaciones de inversión y las financiadas mediante donaciones. De hecho, hay argumentos a favor de considerar una expansión de la política de donaciones para garantizar una participación más amplia del sector privado, de modo que también fuera posible, por ejemplo, otorgar financiación en forma de donación para capital social o capitalización de entidades del sector privado, así como para financiar sus actividades o costos de operación a largo plazo. En definitiva, existen oportunidades para utilizar mejor y más ampliamente los instrumentos existentes para promover el desarrollo del sector privado.
275. En la evaluación se explica asimismo por qué razón la utilización de proyectos de inversión financiados mediante préstamos (es decir, préstamos soberanos), que es actualmente el principal instrumento a disposición del FIDA para reducir la pobreza rural, no constituye un instrumento eficaz de promoción del sector privado en apoyo de la población rural pobre. Por ejemplo, los gobiernos suelen ser reacios a utilizar dinero público para prestar apoyo a entidades del sector privado y, cuando están dispuestos a hacerlo, no suelen ser capaces de garantizar una gestión eficaz de esos fondos. Por otra parte, el sector privado tampoco está siempre especialmente interesado en trabajar en asociación directa con instituciones gubernamentales. Por lo tanto, el grueso de la ayuda de otros bancos multilaterales de desarrollo para el desarrollo del sector privado se proporciona mediante la concesión directa de préstamos no soberanos.
276. En la evaluación se concluye que, si bien es esencial aprovechar mejor los instrumentos existentes, esto solo aportaría beneficios adicionales relativos para los grupos-objetivo del FIDA, especialmente para los pequeños agricultores. Así pues, en ella también se llega a la conclusión de que si el FIDA pudiera conceder préstamos directamente al sector privado, por ejemplo, a pequeñas y medianas empresas, empresas de elaboración de productos agrícolas, instituciones de microfinanciación, cooperativas, asociaciones de agricultores, bancos comerciales y otras entidades que tienen dificultades para movilizar recursos financieros, esto podría suponer importantes ventajas para la población rural pobre. Por ejemplo, los préstamos directos en forma de fondos de garantía de préstamos para bancos comerciales podría contribuir a mejorar el acceso a los servicios financieros rurales y los servicios conexos, y suministrar fondos de inversión a empresas de elaboración de productos agrícolas en su fase de puesta en marcha podría crear más oportunidades para agregar valor a los productos agrícolas de los pobres de las zonas rurales. Por consiguiente, los préstamos directos del FIDA al sector privado, que pueden ser de muy distintas formas (por ejemplo, inversiones en capital, fondos de garantía de préstamos, capital de riesgo, financiación de las inversiones, etc.) contribuirían a estimular el desarrollo impulsado por el mercado entre la población rural pobre, especialmente si se utilizan de manera coherente y sinérgica en los programas en los países con los instrumentos tradicionales del FIDA dirigidos a la agricultura y el desarrollo rural.

## B. Recomendaciones

277. La dirección del FIDA ha iniciado el proceso de preparación de una nueva estrategia para el sector privado que se presentará a la consideración de la Junta en diciembre de 2011. En la evaluación se sugiere que es oportuno considerar una nueva estrategia y se ofrecen las siguientes recomendaciones como aportaciones a su formulación:
278. **Fortalecer los instrumentos disponibles para prestar apoyo al desarrollo del sector privado** (véanse los párrafos 265 a 271, 274 y 275).<sup>51</sup> El FIDA otorga préstamos a los gobiernos, tiene un programa de donaciones y participa en actividades no crediticias (diálogo sobre políticas, gestión de conocimientos y creación de asociaciones). Sin embargo, hay que aprovechar todas las posibilidades que ofrecen estos instrumentos y, concretamente, garantizar que se refuerzen mutuamente y que de manera integral puedan contribuir a los objetivos del FIDA en materia de desarrollo del sector privado.
279. **Fortalecer el diseño, la supervisión y el apoyo a la ejecución de los proyectos financiados con préstamos que incluyen el desarrollo del sector privado.** Debe llevarse a cabo un análisis más exhaustivo de los requisitos para la generación de beneficios a favor de los pobres y los posibles riesgos que conlleva la colaboración con entidades del sector privado dedicadas a las cadenas de valor de productos básicos, prestando la debida atención a las consideraciones de género y al medio ambiente. El programa de donaciones debe utilizarse para proporcionar apoyo complementario a las entidades del sector privado que participan en las operaciones del FIDA, por ejemplo mediante la asistencia técnica y servicios de asesoramiento, a fin de fortalecer las capacidades de las entidades del sector privado. Para ello puede que sea necesario llegar a ampliar la política de donaciones del FIDA.
280. **En los COSOP se debe estructurar de manera coherente cómo se establecerán sinergias entre las operaciones de inversión y las actividades no crediticias para prestar apoyo al desarrollo del sector privado a nivel nacional.** A continuación se resumen algunas recomendaciones específicas con respecto al diálogo sobre políticas y las asociaciones:
- i) **Diálogo sobre políticas.** El FIDA tiene que aumentar su visibilidad en cuestiones de política relacionadas con la función del sector privado en apoyo de la reducción de la pobreza rural, especialmente a nivel de los países. Esto requerirá: i) utilizar el proceso de formulación de los COSOP para examinar de manera más sistemática las oportunidades y limitaciones que presenta el desarrollo del sector privado rural y promover un diálogo dentro de los países sobre estos temas; ii) colaborar más estrechamente con otras organizaciones multilaterales de desarrollo para que las cuestiones que influyen en el desarrollo del sector privado relacionadas con la agricultura sean parte de la agenda al entablar el diálogo con los gobiernos, y iii) usar el programa de donaciones de manera más estratégica para rectificar cualquier deficiencia en el FIDA y la percepción que los gobiernos tienen de estos problemas y proporcionar las bases analíticas para potenciar el diálogo sobre políticas.
  - ii) **Asociaciones.** Existe la necesidad de fortalecer las asociaciones con diversas instituciones que tienen el potencial de mejorar la labor del FIDA. En primer lugar, sería importante para el Fondo ampliar sus relaciones con fundaciones y organizaciones filantrópicas con una marcada orientación hacia el sector privado, a nivel institucional y nacional, que puedan proporcionar conocimientos y financiación para las actividades financiadas

---

<sup>51</sup> Los números de párrafo se refieren a los párrafos importantes de la sección de conclusiones en que se basa cada recomendación.

por el FIDA. Además, el Fondo debería reforzar su colaboración con las organizaciones multilaterales de desarrollo, tanto a nivel institucional como nacional, centrándose en el diálogo sobre políticas, la gestión de conocimientos y la cofinanciación de operaciones, y detectando oportunidades para ampliar la escala de innovaciones sobre el desarrollo del sector privado que se han ensayado con éxito a través de las operaciones del FIDA. En particular, deben explorarse las oportunidades de asociación con organismos como la IFC, que puede conceder préstamos directamente al sector privado y cuya financiación es considerada como adicional por los gobiernos. En el ámbito de estas asociaciones, el FIDA podría prestar apoyo a los pequeños productores con capital inicial, conocimientos técnicos especializados y servicios de desarrollo empresarial, con el fin de tomar parte en actividades de mayor productividad y ascender en la cadena de valor.

281. **Establecer un mecanismo de financiación para el desarrollo del sector privado** (véanse los párrafos 274 a 276). En la evaluación se concluye que, si bien el FIDA debe aprovechar todas las posibilidades que ofrecen los instrumentos con que cuenta actualmente, ello solo resultaría en mejoras graduales para los grupos-objetivo del FIDA, especialmente los pequeños agricultores. Por lo tanto, además de aplicar la recomendación anterior (“Fortalecer los instrumentos disponibles para prestar apoyo al desarrollo del sector privado”), en la evaluación también se recomienda que el FIDA establezca un mecanismo de financiación para el desarrollo del sector privado con miras a canalizar directamente recursos para las operaciones del sector privado en las zonas rurales, con garantías no soberanas. Esto presentaría nuevas oportunidades que permitirían al FIDA efectuar una contribución mejor al logro del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio.
282. El FIDA ha comprendido que los pequeños agricultores tienen que recibir asistencia en forma de servicios de apoyo, como el suministro de insumos y la comercialización de productos (incluida la elaboración de productos agrícolas). Por consiguiente, el mecanismo propuesto permitiría respaldar determinados elementos de la cadena de valor que tendrían un impacto directo en el aumento de la productividad de los pequeños agricultores y les proporcionarían mayores ingresos. Sin embargo, en la nueva estrategia institucional para el sector privado será preciso determinar qué tipo de apoyo directo (por ejemplo, inversiones en capital, garantías de préstamos, capital de riesgo, financiación de inversiones, asistencia técnica y servicios de asesoramiento) se consideraría prioritario para la población rural pobre.
283. El mecanismo podría incluir una financiación inicial de USD 200 millones por un período de cinco años. Se invitaría a los Estados Miembros, fundaciones y organizaciones filantrópicas, entre otros, a hacer aportaciones voluntarias. En la evaluación se reconoce que la concesión de préstamos directos tendría consecuencias importantes para los sistemas jurídico, financiero y de supervisión del FIDA, y exigiría que este estableciera normas de responsabilidad social de las empresas como base para la diligencia debida a fin de reducir al mínimo los riesgos que conlleva la concesión de préstamos directos a entidades privadas. Esto también requeriría el desarrollo de la capacidad y los conocimientos especializados del personal, así como una estructura organizativa adecuada. En la evaluación se reconoce que, para conceder préstamos directos a entidades del sector privado (es decir, préstamos no soberanos), se requerirá el consentimiento de la Junta.
284. El mecanismo tendría un marco de gobernanza transparente y estaría sujeto a un sistema de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas sistemático. Más concretamente, para que el mecanismo tenga éxito, será decisivo realizar un seguimiento constante y rendir cuentas anualmente al personal directivo superior y la Junta durante el período quinquenal. Una evaluación exhaustiva del mecanismo y los proyectos financiados al final de los cinco años serviría de base para decidir, junto con los órganos rectores del FIDA, si la concesión de préstamos directos al

sector privado debe convertirse en un instrumento ordinario a disposición del FIDA en su labor de reducción de la pobreza rural, así como los aspectos administrativos y las dimensiones del mecanismo conexos.

285. **Evaluar los recursos humanos y la estructura organizativa del FIDA** (véanse los párrafos 272 y 273). La dirección debería realizar una evaluación exhaustiva de la estructura organizativa del FIDA y la capacidad de sus recursos humanos, así como de los requisitos necesarios para el desarrollo del sector privado, entre ellos la gestión del mecanismo y la promoción del desarrollo del sector privado en general. Esto permitiría al Fondo determinar las disposiciones organizativas más adecuadas y las necesidades de recursos humanos para relacionarse mejor con el sector privado en el futuro, una relación que abarcaría la movilización de recursos de ese sector. En este sentido, debe estudiarse la posibilidad de una nueva reconfiguración que contemple el establecimiento de una dependencia orgánica específica (división<sup>52</sup> o departamento) encargada de promover la labor del FIDA en el desarrollo del sector privado y su relación con él. En el marco de esta reconfiguración podría agruparse a miembros clave del personal que actualmente trabajan en cuestiones relacionadas con el sector privado (asesores técnicos superiores en el desarrollo del sector privado, la financiación rural y otros aspectos) que operarían con un programa más pertinente y bien centrado para promover el desarrollo del sector privado y la asociación con él. Como resultado de la evaluación también debería definirse un marco de incentivos y rendición de cuentas apropiado respecto de la labor del FIDA con el sector privado.
286. Además, se recomienda que el FIDA organice exámenes *inter pares* periódicos sobre la estructura y las actividades relacionadas con el sector privado, aprovechando para ello la experiencia de los exámenes *inter pares* externos que se han realizado sobre los servicios de financiación rural y la función de evaluación del FIDA. Entre los encargados de realizar esos exámenes *inter pares* figurarían homólogos y expertos de otras organizaciones de desarrollo que trabajarían con el mandato de examinar la pertinencia, eficacia y eficiencia de la labor del FIDA y sus disposiciones organizativas relativas a las relaciones con el sector privado, y de formular recomendaciones sobre mejoras basadas en las buenas prácticas que podrían realizarse.
287. **Definición del sector privado** (véanse los párrafos 258 a 262). En la nueva estrategia se debería adoptar una definición más clara y matizada, específica del FIDA, de lo que se entiende por sector privado teniendo en cuenta el mandato del Fondo de prestar ayuda a las personas pobres de las zonas rurales. En ella se debería reconocer que el sector privado es un grupo heterogéneo de actores que tienen capacidades y requisitos diferentes. Asimismo, se deberían promover las asociaciones con empresas privadas que puedan proporcionar recursos y servicios que mejoren las condiciones de vida y los ingresos de la población rural pobre.
288. **Proceso para la preparación de la nueva estrategia del FIDA para el sector privado** (véase el párrafo 264). Se recomienda que en el proceso de elaboración de la estrategia se mantengan consultas en el seno del FIDA para garantizar que se hayan tenido en cuenta todas las aportaciones fundamentales y como medio para que todos se sientan implicados en su aplicación. También deberían llevarse a cabo consultas selectivas con asociados externos para obtener una visión más amplia y comentarios sobre la estrategia. Entre ellos se podrían incluir a organizaciones campesinas, ONG, otras instituciones financieras internacionales y organizaciones de desarrollo que actualmente estén trabajando con el sector privado (por ejemplo la IFC, la USAID, el BAfD, etc.), así como a entidades del sector privado.

---

<sup>52</sup> Por ejemplo, algo parecido a la reciente creación de una División de Medio Ambiente y Clima central, que comprende la asignación de personal especializado en cada división regional que trabaja en el mismo tema.

**APPENDIX 1****Definition of Evaluation Criteria Used by IFAD Office of Evaluation**

<i>Criteria</i>	<i>Definition<sup>a</sup></i>
<b>Project performance</b>	
• Relevance	The extent to which the objectives of a development intervention are consistent with beneficiaries' requirements, country needs, institutional priorities and partner and donor policies. It also entails an assessment of project coherence in achieving its objectives.
• Effectiveness	The extent to which the development intervention's objectives were achieved, or are expected to be achieved, taking into account their relative importance.
• Efficiency	A measure of how economically resources/inputs (funds, expertise, time, etc.) are converted into results.
<b>Rural poverty impact<sup>b</sup></b>	
• Household income and assets	Impact is defined as the changes that have occurred or are expected to occur in the lives of the rural poor (whether positive or negative, direct or indirect, intended or unintended) as a result of development interventions. Household income provides a means of assessing the flow of economic benefits accruing to an individual or group, whereas assets relate to a stock of accumulated items of economic value.
• Human and social capital and empowerment	Human and social capital and empowerment include an assessment of the changes that have occurred in the empowerment of individuals, the quality of grass-roots organizations and institutions, and the poor's individual and collective capacity.
• Food security and agricultural productivity	Changes in food security relate to availability, access to food and stability of access, whereas changes in agricultural productivity are measured in terms of yields.
• Natural resources and the environment and climate change	The focus on NRE involves assessing the extent to which a project contributes to changes in the protection, rehabilitation or depletion of NRE. It also assesses any impacts projects may have in adapting to and/or mitigating climate change effects.
• Institutions and policies	The criterion relating to institutions and policies is designed to assess changes in the quality and performance of institutions, policies and the regulatory framework that influence the lives of the poor.
<b>Other performance criteria</b>	
• Sustainability	The likely continuation of net benefits from a development intervention beyond the phase of external funding support. It also includes an assessment of the likelihood that actual and anticipated results will be resilient to risks beyond the project's life.
• Promotion of pro-poor innovation, replication and scaling up	The extent to which IFAD development interventions have: (i) introduced innovative approaches to rural poverty reduction; and (ii) the extent to which these interventions have been (or are likely to be) replicated and scaled up by government authorities, donor organizations, the private sector and others agencies.
• Gender	This criterion assesses the efforts made to promote gender equality and women's empowerment in the design, implementation, supervision and implementation support, and evaluation of IFAD-assisted projects.
<b>Overall project achievement</b>	This provides an overarching assessment of the project, drawing upon the analysis made under the various evaluation criteria cited above.
<b>Performance of partners</b>	This criterion assesses the contribution of partners to project design, execution, monitoring and reporting, supervision and implementation support, and evaluation. The performance of each partner will be assessed on an individual basis with a view to the partner's expected role and responsibility in the project life cycle.
• IFAD	
• Government	
• Cooperating institution	
• NGO/CBO*	
*community-based organization	

<sup>a</sup> These definitions have been taken from the Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management* and from the IFAD Evaluation Manual (2009).

<sup>b</sup> It is important to underline that the new manual also deals with the "lack of intervention". That is, no specific intervention may have been foreseen or intended with respect to one or more of the five impact domains. In spite of this, if positive or negative changes are detected and can be attributed in whole or in part to the project, a rating should be assigned to the particular impact domain. On the other hand, if no changes are detected and no intervention was foreseen or intended, then no rating (or the mention "not applicable") is assigned.

**APPENDIX 2**



**Document of the  
International Fund for Agricultural Development**

**IFAD's Engagement with the Private Sector  
in Rural Poverty Reduction**

**Corporate-level Evaluation**

**Approach Paper**

**17 May 2010**

**Office of Evaluation**

## I. Background

### A. Changing perception of the role of the private sector in rural poverty reduction

The involvement of government in the rural economy began in colonial times and was carried over into post-colonial states. There was a perception that market failures and the diseconomies of scale of small farmers called for a major presence on the part of government, extending in Communist societies to the production process itself and, in other countries, to a mix of state marketing boards to supply inputs and market outputs at controlled prices, and a range of supporting institutions: government research and extension services, and specialized agricultural development banks.

Until the late 1970s, these perceptions of the need for large-scale government intervention, and not only in agriculture but in all sectors of the economy, dominated the development paradigm. Five-year development plans continued to assign a dominant role to government, whereas the private sector was given a limited role and often with a degree of suspicion about whether or not it had the necessary commitment to the public good. Closed economy, import-substitution models still prevailed despite the advancing 'East Asian Miracle'. Capital transfers were still predominantly public-sector driven, and export-led growth was just gaining acceptance. The idea that the private sector should lead economic development in terms of investment, innovation and employment generation was appropriate for developed nations but government planning and direct involvement was needed in poor countries.

Over the past 30 years, the paradigm has shifted. Most governments have now withdrawn from direct production for the market in agriculture and manufacturing through the privatization of enterprises, including, in many cases, banking institutions. In many countries, even infrastructure has become privately owned or managed to some degree. The major role of government has shifted from being a direct investor and player to that of creating an enabling environment of appropriate policies and institutions that encourage the private sector to be the engine of growth. This paradigm shift is encapsulated in the Report of the 2003 United Nations Commission on the Private Sector and Development (see Box 1 below).

Before this change in the general paradigm, the small farm sector, perhaps the largest private-sector activity in most developing countries was dominated by government activities in production, markets and investments. The past 10-15 years have seen an acceleration of this shift as it impacts the small farm sector. A number of areas of significant change may be identified, including: (i) in most countries, the full-scale retreat of the state from rural marketing activities; (ii) increased private provision of agricultural services and technologies; (iii) the exponential increase in private remittances; (iv) more dynamic private agribusiness sectors in some regions; (v) the supermarket revolution, especially in Latin America; (vi) the advent of new microcredit channels in rural areas; and (vii) the growing role of private foundations and public-private partnerships in development assistance.

Reflecting these changes, in 2005, IFAD prepared a new private-sector strategy document<sup>1</sup>, which noted that only in the past 10-20 years has "... *the economic environment within which the rural poor seek their livelihood ... changed substantially in many developing countries*". In Africa and Eastern Europe "...*governments that used to play a key role in the organization of economic relations have now largely withdrawn from productive activities*". In Asia, traditional government involvement in the provision of inputs and in purchasing and/or fixing prices in product markets has been subjected to market forces and competition from the private sector. "*In Latin America as well, economic reforms over the last two decades have meant that productive economic activities – including the provision of rural services, once dominated by state organizations – have been opened up to the market*".

---

<sup>1</sup> IFAD's Private-Sector Development and Partnership Strategy (document EB 2005/84/R.4/Rev.1).

The aforementioned private-sector strategy document goes on to argue that "*In this new and dynamic global environment, the role of the private sector is becoming ever more important. The private sector provides most income-generating activities and job-creation opportunities, and is increasingly becoming the driving force for economic growth and poverty reduction. IFAD's target groups (i.e. small farmers, herders, woman-headed households, rural wage-earners, rural micro entrepreneurs and small agricultural traders) represent a large part of the private sector in developing countries; and rural poor people interact on a daily basis with other private operators in order to access resources, buy inputs, use technology, receive services, obtain credit, or sell their services and products".*

**Box 1: Report of the United Nations Commission on the Private Sector and Development**

As late as 2003, the Secretary-General of the United Nations felt the need to appoint a commission on the private sector and development. The report issued in March of 2004 made a strong case for the importance of the private sector in poverty reduction.

*"The Commission believes that any approach to private-sector development—and the policy and action recommendations that accompany it—should be grounded in the realization that the savings, investment and innovation that lead to development are undertaken largely by private individuals, corporations and communities."*

*"Small and medium enterprises can be engines of job creation—seedbeds for innovation and entrepreneurship. But in many poor countries, small and medium enterprises are marginal in the domestic ecosystem. Many operate outside the formal legal system, contributing to widespread informality and low productivity. They lack access to financing and long-term capital, the base that companies are built on."*

*"This report is about walking into the poorest village on market day and seeing entrepreneurs at work. It is about realizing that the poor entrepreneur is as important a part of the private sector as the multinational corporation. It is about acknowledging that the private sector is already central to the lives of the poor and has the power to make those lives better. It is about using the managerial, organizational and technological innovation that resides in the private sector to improve the lives of the poor.*

*"It is about unleashing the power of local entrepreneurs to reduce poverty in their communities and nations. Entrepreneurship flourishes perhaps most in small and medium firms with significant potential to grow and innovate. This dynamic segment is typically the hotbed of entrepreneurship and innovation. It can drive economic growth, create jobs and foster competition, innovation and productivity".*

There are, however, challenges: new markets do not always evolve in ways that allow small rural producers and entrepreneurs to capture the opportunities that might open up in the new environment. *"As a result, the general move towards economies in which market forces and the private sector play a central role does not always reflect the interests of the rural poor. IFAD has an essential part to play in equipping the rural poor to interact more equitably with new market forces and in making market relationships work for them."* (IFAD's private-sector strategy)

**B. Evolution of IFAD's approach to private-sector development and partnership**

For a number of reasons, the task of reducing rural poverty is one of the most challenging aspects of agriculture and rural development. Government rural and agricultural policies and institutions have been often captured by elites or rent-seeking groups; the bureaucrats who run them have little incentive to do so in an effective and efficient manner. The rural poor are also at the end of the queue for public investments in the social and physical infrastructure

needed to reduce their costs of production and marketing and improve their livelihoods. Diseconomies of scale often make it unattractive to the private sector to serve the small farmer, or small rural entrepreneur, with the knowledge, finance, inputs and markets needed to raise productivity. Small rural operators are generally un-organized and have limited bargaining power in the face of monopoly suppliers of inputs and buyers of outputs. The cooperative movement with the potential for increasing the bargaining power of small farmers proved to be only very intermittently successful. Some effective models are being pioneered by NGOs on a micro scale but, for the most part, they are not being systematically piloted or scaled up. Similarly, diseconomies of scale affect the interest and capacity of the large multilateral institutions to serve the rural poor, given the high cost per beneficiary of such programmes and the premium on local knowledge.

IFAD was established to support government efforts to reduce rural poverty, but in practice its approach to development has been a pragmatic one that involves seeking out projects that support rural poverty reduction. Inevitably, however, since IFAD works through governments and helps to implement programmes that they design and support, much of the emphasis of its activities over the years has been on making public interventions more effective for the rural poor. It was perhaps the recognition that, in this process, the Fund might not be taking full account of the potential role the private sector could play in rural poverty reduction that led donors at the Consultation on the Sixth Replenishment of IFAD's Resources in 2002 to request Management to provide the Executive Board with a "*strategy for achieving greater involvement of private-sector participants in IFAD programmes, through co-financing and other forms of partnership consistent with IFAD's mission*".

In September 2004, a comprehensive document setting out IFAD's **strategy for private-sector development and partnership** was submitted to the Executive Board. The Board approved the principles underlying IFAD's strategy but requested a simplified and more operational document with a results framework to be resubmitted to its Eighty-Fourth Session in April 2005. The revised strategy document was approved in April 2005 and, in so doing, the Board also requested that the Office of Evaluation (IOE) should evaluate the strategy some years into its implementation.

The IFAD Strategic Framework 2007-2010 includes strategic objectives regarding: "transparent and competitive agricultural and produce markets"; and "opportunities for rural, off-farm employment and enterprise development". Expected operational outcomes include: "*Increased private-sector investment in rural areas: In the rural areas of developing countries, the smallholder farmer, the small-scale produce trader and the multinational agroprocessing company all form part of the private sector. Stimulating private-sector investment in rural areas, and ensuring that it works to the benefit of poor rural people in IFAD's key areas will be one of IFAD's key operational outcomes. Guided by its 2005 Private-Sector Development and Partnership Strategy, IFAD will work with a range of upstream and downstream market intermediaries – national rather than international wherever possible – and help them to reduce their risk and transaction costs, access sources of financing, build their capacity and outreach, and participate in national processes for policy development.*"

The Report of the Consultation on the Eighth Replenishment of IFAD's Resources (February 2009)<sup>2</sup> states that a strong and diverse private sector, providing agricultural inputs, production and financial services and markets, which poor rural producers are able to access and use, is critical for increasing their agricultural production and incomes. Under its private-sector strategy, IFAD can do much to engage and forge partnerships with a growing number of private-sector actors. It is, for example, working to link rural producers to export markets and to bring privately-owned financial institutions into rural finance operations. The Report of the Consultation further noted that, during the Eighth Replenishment period, IFAD would continue to work through its regular operations and within the framework of IFAD's private-sector

---

<sup>2</sup> See document GC 32/L.5.

strategy to build the conditions for successful private-sector partnerships between smallholder farmers and other economic agents. Several agencies provide direct support to the private sector but few, if any, prioritize investments in agriculture that bring direct benefits to very poor rural communities – though some are now considering the possibility of doing so<sup>3</sup>. IFAD will strengthen its partnerships with these agencies to find ways to stimulate such investments. The Report of the Eighth Consultation reiterated that IOE would conduct an evaluation of IFAD's private-sector strategy in 2010, and that the findings of that exercise would provide lessons for future engagement.

With regard to the latter, IOE has accumulated a fair amount of experience in evaluating IFAD activities involving the private sector. One of the main lessons that numerous country programme and other evaluations highlight is that the commercialization of small farmers is extremely important to take them out of poverty. Small farmers have the potential to act as small entrepreneurs and can therefore be instrumental in ensuring food security and growth. Also, in the context of preparing the 2009 Annual Report on the Results and Impact of IFAD Operations (ARRI), an issues paper was produced that examined in detail the opportunities and challenges associated with promoting access to input and output markets, including the role of the private sector in the process. A workshop was organized with representatives of IFAD Management and staff to discuss the main issues and identify priority areas for moving forward. Some of the main issues emerging from the workshop included: (i) the need to better understand value chains<sup>4</sup>, in which the private sector plays a prominent role; (ii) diversifying approaches to rural finance throughout the value chain and not just at the farm level; (iii) the importance of innovation; (iv) working on developing public-private partnerships; and (v) sharing knowledge both within and outside IFAD. Box 2 from the ARRI below summarizes some key discussion points related to improving access to markets.

During the Eighth Replenishment of IFAD's Resources, discussions were also held on the possibility of establishing a new facility to promote private-sector investment in rural areas, the aim being to provide investment finance directed to the private sector and to policy/institutional support to help establish an enabling environment for private-sector development. It was also recognized that IFAD should assess the need for and feasibility of developing new instruments to engage with the private sector, including through non-sovereign lending and equity investments. IFAD agreed that "If such a need is identified, a proposal for IFAD's role and instruments, fully consistent with IFAD's mandate, will be prepared and presented for approval to IFAD's Executive Board by December 2010", even though it was felt more appropriate to defer such a presentation until after the present evaluation had been completed. Finally, it is worth underlining that in 2009 the Executive Board approved IFAD's new grants policy, which for the first time opened the window for financing private-sector entities involved in IFAD-supported activities in borrower countries.

---

<sup>3</sup> The agencies identified included the International Finance Corporation (IFC); the African, Asian and Inter-American Development Banks (AfDB, AsDB, IDB); Inter-American Investment Corporation; European Bank for Reconstruction and Development (EBRD); and bilateral agencies such as the German Investment and Development Company; Agence Française de Développement; Promotion et Participation pour la Coopération Économique (both of France); Capital for Development Group of the United Kingdom; and Swedfund of Sweden.

<sup>4</sup> In the context of the approach paper, a value chain is defined as the entire chain of activities for firms and distribution networks operating in a specific industry (thus, for an agricultural product, running the gamut from growing a particular crop, including the provision of inputs and technical services, to the processing, logistics, distribution, marketing and final sale). Value-chain analysis is then used as a means of identifying poverty-reduction strategies/activities that would upgrade and add value for IFAD's target group in the various steps/activities that make up the chain.

### **Box 2. Key findings on market access, ARRI 2009**

There is now a more systematic and focused approach to market access and value chain analysis than in the past. The design of projects approved over the last few years is quite different to those covered by completion evaluations undertaken to date.

Partnerships with the private sector and other development agencies are important, but can be difficult to forge. IFAD needs to develop better models for working with the private sector, developing public/private-sector partnerships and working with other international organizations.

There is a need for more flexible and diversified financing instruments, such as lending to the private sector. Conventional instruments limit what IFAD can do in terms of addressing value chain constraints, especially those beyond the farm, such as the financing constraints faced by larger operators that poor people may depend upon both for farm inputs and for marketing and processing services.

Government policy is important in shaping market opportunities and constraints. Policy dialogue is vital and, although IFAD's ability to influence policy may be limited, it will need to generate a better understanding of how policy can affect project outcomes.

The trade-offs between targeting the poor and commercializing production give rise to concern. However, they may be addressed by a more in-depth analysis of poor people's needs, the use of social safety nets, and by equipping the poor with the skills they need to access labour markets.

### **C. The 2005 IFAD Strategy for Private-Sector Development and Partnership<sup>5</sup>**

The Fund's private-sector strategy of 2005 starts by carefully and fully defining what IFAD means by the private sector. It states that the rural private sector includes a whole continuum of economic agents, ranging from subsistence or smallholder farmers, rural wage-earners, livestock herders, small-scale traders and microentrepreneurs; to medium-sized, local private operators such as input suppliers, microfinance institutions, transporters, agroprocessors, commodity brokers and traders; to other, bigger market players that may or may not reside in rural areas, including local or international commodity buyers and sellers, multinational seed or fertilizer companies, commercial banks, agribusiness firms and supermarkets. Associations of farmers, herders, water users or traders also constitute an important part of the private sector.

The strategy further underlines that IFAD's direct target group is the rural poor, who tend to be concentrated at the smaller end of the private-sector continuum. This group is considered part of the private sector because, in essence, it comprises agro- or rural-based microentrepreneurs who make their own economic decisions regarding what to produce and how to produce it, what to buy and sell, who to buy from and sell to, how much to buy or sell, and when. IFAD will concentrate its efforts on supporting the development of this private-sector target group. However, since the livelihoods of its target group are often dependent on other private-sector operators, IFAD will also support or partner with those private-sector operators that can provide improved income-generating opportunities for the target group.

After briefly identifying the variety of economic constraints that limit the potential for growth of private agents – including lack of access to knowledge and skills; inappropriate institutional and policy framework; and inadequate rural infrastructure – the strategy stresses that in order to stimulate private-sector-based rural economies to the benefit of the poor, what is needed is

---

<sup>5</sup> Part of the text in this section has been taken from the IFAD private-sector strategy document of 2005.

not only a lessening of the obstacles that each group faces on its own terms but the creation of conditions that can facilitate fair market relations among the various players. In partnership with the public sector, other donors, NGOs\* and relevant private organizations, there is an important role for IFAD to play in helping both the rural poor and other private operators overcome the various market constraints, and in making their market-based relationships more profitable and appealing, resulting in win-win situations for both groups.

The strategy document discusses the evolution of IFAD's engagement with the private sector. It specifically notes that since its foundation, IFAD has been supporting the private sector as represented by smallholder farmers and other rural poor residents. As recently as 10-20 years ago, and to some extent even today, the rural poor were looked upon mainly as local producers with few linkages to the rest of the economy. Indeed, early IFAD-supported projects focused mainly on boosting food production and improving the food security of rural households (within a largely 'subsistence economy' model). This called for financing the delivery of non-market-based, public rural services (such as extension, credit and infrastructure) and the capacity-building of public institutions. As noted earlier, the environment in which IFAD's target groups produce, work and obtain services has changed substantially over the past 10-20 years. The withdrawal or reduction of the state's role in providing services and purchasing outputs means that the private sector is increasingly fulfilling this role, or is at least expected to do so. This reinforces and underscores the fact that smallholder farmers and other rural entrepreneurs are private-sector actors operating in a much wider and dynamic context. Private-sector-driven economies have now created real opportunities for many rural poor residents, but there are also major challenges. Left to themselves, markets for goods and services in poor rural areas are not automatically more efficient than the state-led or mixed systems they have replaced. And even where they are, they certainly do not guarantee benefits to poor and un-organized rural producers, who do not easily gain access to these markets.

The objective of the 2005 strategy is to increase pro-poor private-sector operations and investment in rural areas. Three broad lines of action are called for: (i) policy dialogue for local private-sector development; (ii) investment operations to support local private-sector development; and (iii) partnerships with the private sector in order to leverage additional investments and knowledge for rural areas.

The strategy underlined the need for IFAD to develop guidelines (or a tool kit) for its operations staff to assist them in operationalizing the strategy, but they do not appear to have been formulated. Provision for staff training on partnering or engaging with the private sector was also foreseen. A staff member of the Programme Management Department (PMD) was to be appointed as focal point for the private sector.

The strategy included a results framework with 16 key performance indicators (e.g. at least 15 per cent of IFAD-funded projects will cofinance with, or generate complementary investments from, the private sector), and all targets in the results framework were expected to be reached by end-2008. In order to measure results and impact, IFAD's Results and Impact Measurement System and related monitoring and reporting tools were to be expanded or revised to capture the key indicators specified in the private-sector strategy. Reporting to the Executive Board was to be done by means of the Progress Report on the Project Portfolio (since merged into the Report on IFAD's Development Effectiveness). However, no section is devoted specifically to engagement of the private sector.

It is important to note that the global economic crisis has led to questioning of the appropriate balance between public regulation and private economic activity, and this questioning extends to the role of the state in agriculture. Problems associated with soaring food prices in mid-2008, for example, led many countries to re-think the implications of food security for domestic policy. As such, any evaluation of the 2005 private-sector strategy should also look at its continuing relevance in the light of events since it was published.

## **II. Objectives of the Evaluation**

This is the first corporate-level evaluation of IFAD's engagement with the private sector. The 2005 strategy is rooted in IFAD's long-standing engagement with the private sector in the context of its operations. The underlying assumption of the strategy is that IFAD faces institutional constraints leading to sub-optimal engagements with the private sector. By addressing some of these constraints, increasing awareness of good practices among governments and IFAD staff, and defining a clear and measurable results framework, IFAD could play a more effective role in reducing rural poverty.

The core of the evaluation will be to assess the relevance of the 2005 private sector strategy against the results framework (2005-2008) laid out in the strategy. The evaluation will review IFAD's efforts to implement the strategy through a review of selected IFAD policies, country strategies, programme design and implementation, as well as attention to private sector in its non-lending activities (knowledge management, policy dialogue, partnership building, and grants).

The evaluation will not, however, be limited to examining the relevance, implementation and achievements of the 2005 private-sector strategy, but will also assess more broadly the evolution of IFAD's approaches and results in engaging the private sector over the years, and identify good practices and lessons for future operations. Therefore, the specific objectives of the evaluation are to:

- (i) determine the relevance and evaluate the implementation of IFAD's 2005 private-sector strategy;
- (ii) assess the evolving approaches and results of IFAD's engagement with the private sector;
- (iii) examine the instruments and experiences of other development organizations in engaging private sector in agriculture and rural development, with the aim of identifying good practices that could be pertinent for IFAD; and
- (iv) generate a series of findings and recommendations that may serve as building blocks for IFAD's future engagement with the private sector.

## **III. Evaluation Approach, Methodology and Process**

### **A. Evaluation Approach**

**Period of coverage.** The evaluation will focus particularly on the activities funded by IFAD since 2003, which coincides with the decision by Member States during the Sixth Replenishment of IFAD's Resources (2002) for the Fund to develop "a strategy for achieving greater involvement of private-sector participants in IFAD programmes". In order to gain an appreciation of results on the ground, use will be also made of existing IOE evaluations and self-evaluation reports by IFAD Management prepared since 2003. In this regard, it should be borne in mind that these evaluations mostly cover projects that were designed in the mid-1990s and early 2000s but were under implementation until recently, and, as such, do not constitute the distant past.

**Key components of the evaluation.** There are four components that constitute the core building blocks of the evaluation, which will contribute to the preparation of the main evaluation report. In terms of its implementation, the evaluation will be conducted in phased manner (see section III C: Phasing of the evaluation).

- (i) The first component of the evaluation is a strategy review and portfolio scan, which is intended to look at achievements against the results framework of the 2005 strategy and provide an overview of the results of IFAD-funded operations with respect to the private sector.
- (ii) The second component involves country case studies. Eight countries will be selected for in-depth review to validate the findings of the strategy review and portfolio scan, as well as to identify good practices and the causes of less good performance in private sector engagement. The final list of countries to be covered will be determined during the desk review phase of the evaluation (see paragraph 39).
- (iii) The third component is a review of selected corporate business processes, which looks at how IFAD manages its internal process, including skills availability and development, to support its private sector agenda.
- (iv) The fourth component is a comparator study, looking at how other institutions are promoting the rural private sector

**The strategy review and portfolio scan.** This component will seek to provide an overview of IFAD support for private-sector development. It will entail reviewing: (i) selected corporate strategies, and recent country strategies and project designs to determine their coherence with the 2005 private-sector strategy; and (ii) the results of IFAD's private-sector engagement by mining existing evaluation and self-evaluation reports. Efforts will be made to benchmark the results across the five geographic regions where IFAD operates, and to identify lessons learned specific to different countries to enable cross-fertilization and exchanges of experience. This will be done by collecting data based on a review of evaluation and operational documents, and by holding a series of bilateral and focus group discussions with IFAD Management and staff. This component is also expected to generate key hypotheses and issues that merit deeper investigation and follow-up during the country work phase (see paragraph 30).

An important element of the strategy review and portfolio scan will be a review of the range of instruments (e.g. loans, grants) that IFAD has at its disposal and the corresponding challenges and opportunities they offer to promote the involvement of private-sector entities. For example, one key question is how effectively IFAD can promote private-sector engagement and development with loans provided to governments. In addition, the strategy review and portfolio scan will provide some analysis of IFAD's private-sector engagement at the corporate level, for example, by looking at the volume of funds raised from the private sector to cofinance IFAD-supported programmes, and the role of corporate and regional grants that have been given to the private sector (e.g. the Farmers Forum, etc.). A specific working paper will be prepared by the evaluation team to summarize the outcome of the strategy review and portfolio scan.

**Country case studies.** Eight countries will be covered under this component of the evaluation. The main objective of the country case studies is twofold: (i) to validate the results and hypotheses emerging from the strategy review and portfolio scan; and (ii) to identify good and less-good practices in private-sector engagement and the underlying causes for the same. A tentative list of countries developed in consultation with the PMD, to be confirmed following the strategy review and portfolio scan, include: Albania, Ghana, Guatemala, Pakistan, Peru, Sri Lanka, Uganda and the United Republic of Tanzania. Owing to resource and time limitations, country visits will be only undertaken to Albania, Ghana, Guatemala, Sri Lanka and Uganda. All studies will make use of available evaluation and other reports as well as interviews with IFAD staff. For the five case studies that will entail country visits, information will be also collected from partners at the country level and during visits to selected IFAD-funded projects. A

country working paper will be prepared for each of the eight countries covered under this component of the evaluation. The specific methodology to be followed in preparing the country case studies is discussed below (see Section III, B).

**Review of corporate business processes.** Apart from assessing results of private-sector engagement in IFAD operations, the evaluation will look more broadly at IFAD's organizational capabilities and processes to ensure appropriate engagement with the private sector. An assessment will be made of the adequacy of organizational capabilities (e.g. culture, direction/leadership, competencies including staff skills and incentives, learning, etc.), as well as IFAD's structure and processes (e.g. quality enhancement and quality assurance, supervision and implementation support, results measurement and reporting, country presence, evaluation, etc.) for private sector engagement. A dedicated working paper on the topic will be prepared by the evaluation team.

**Comparator study.** The fourth component of the evaluation will involve reviewing the strategies, policies, instruments and experiences in the private-sector engagement of selected development agencies. The aim of the review will be to identify lessons that may be suitable – with due adaptation – to IFAD's own context and priorities. The study will be largely based on a review of documents and, selectively, discussions with key informants in the development organizations covered. The proposal is to cover a selection of institutions with a similar mandate to IFAD<sup>6</sup>. As part of the assessment of the adequacy of IFAD's instruments (see paragraph 29 above), the comparator study will also review the synergies between private-sector lending windows such as the IFC, Asian Development Fund and African Development Fund with the regular operations of the World Bank/IDA, AsDB and AfDB, respectively. In addition, an effort will be made to capture the experience of IFC, EBRD and the Commonwealth Development Corporation in providing support to agroprocessing operations. A specific evaluation working paper will be prepared on the comparator study, which will also inform the draft final evaluation report.

## B. Country Case Study Methodology

The main objectives of the country case studies are outlined in paragraph 30 above. The eight country case studies will look at a wide range of actual and potential support for rural private-sector development through IFAD-funded operations. The essential unit of the evaluation will be the country programme. The starting point will be to look at the country strategy and programme over time and, specifically, the operations funded before and subsequent to the approval of the 2005 private-sector strategy. Concretely, this will involve reviewing both past operations and more recent activities. For this purpose, the role of the rural private sector will be categorized as follows:

- (i) The first category is rural on-farm. Among other issues, here the evaluation will be looking at the dimension of private-sector support for small farmers in the form of research, extension, training, seed multiplication, input supply, harvesting and on-farm storage.
- (ii) The second category is the value chain. Here, the emphasis is on the link between the farm and the output market through processing, product certification, off-farm storage, transportation, the role of supermarkets, etc. This has become an increasing part of IFAD-funded projects in recent years. It is estimated that no less than 50 per cent of 2008 projects had some component or aspect relating to value chain development.

---

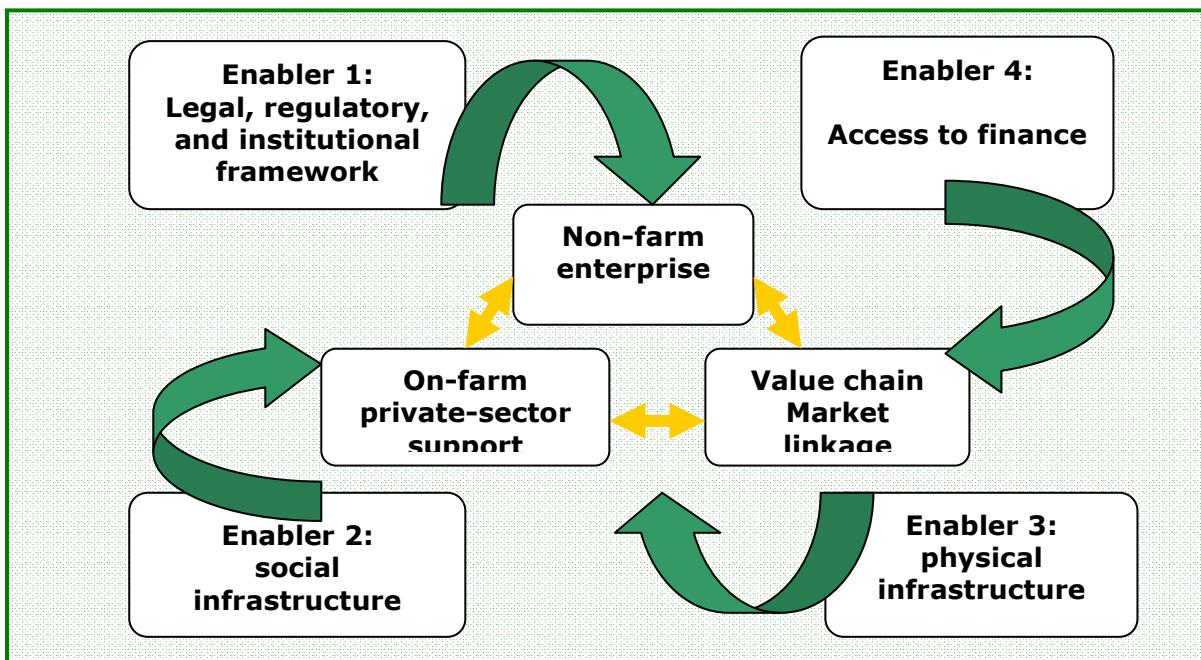
<sup>6</sup> AfDB, Agence Française de Développement, AsDB, Commonwealth Development Corporation, Department for International Development (United Kingdom), EBRD, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), IDB, IFC, International Food Policy Research Institute, United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) and the World Bank.

- (iii) The third category is rural non-farm enterprise. The focus here, *inter alia*, is on support for enterprise development, skills training – both business and technical, and venture capital support.

In each of these areas, a number of public and private institutions are engaged in providing technical, commercial and financial support for the rural private sector. In order for the private sector to grow and contribute effectively to rural poverty reduction, however, a number of key enablers need to be in place (see Figure 1).

- The first of these is the *legal, regulatory and institutional framework* for private-sector development. The lessons of the past point to the need for fair and transparent rules of the game governing private sector activities. These range from broad political and social stability and effective governance, to land tenure practices, land registration, competition policy and regulation, property rights and a host of other factors that determine the context in which the private sector operates. IFAD's engagement in tribal land rights in India is an important example of its work in this area. Aspects of the institutional framework also include the effects of taxes and incentives for private-sector engagement and support for efforts to develop public-private partnerships.
- *Social infrastructure* is also an important determinant of the level and growth of the private sector. Higher levels of education, better standards of health and effective community structures all contribute to an environment in which the private sector can function.
- *Physical infrastructure* in the rural areas is generally recognized as a necessary condition for private-sector development. As farm products move up the value chain to local markets, to processing and to more distant urban and international markets, the quality of physical infrastructure – including water management structures, soil and land improvement, roads including feeder roads, bridges, railways, power supply, and communications infrastructure – becomes an increasingly significant determinant of the rate of growth of private enterprise. Physical infrastructure at the farm and community levels plays an important part of many IFAD-funded operations.
- *Access to rural finance* is another enabler of the development of the rural private sector. One of the important developments of the past two or three decades has been the growth of rural microfinance and the recognition of the important role it can play, particularly in on-farm enterprise development, health and weather insurance, and in encouraging off-farm enterprises such as the establishment of artisan production and local services. But once these enterprises grow, they need access to the commercial banking system and to more sophisticated financial products.

**Figure 1: Key components and enablers of private-sector engagement in IFAD operations**



An evaluation of IFAD support for rural private-sector development through country case studies does not need to focus on each of these enabling factors. However, it must question whether IFAD is assessing the context of private-sector development in supporting the components described in paragraph 34, and whether the absence or weakness of any of these enablers constitutes binding constraints to effective private-sector development that need to be addressed in parallel with direct support for the rural entrepreneur.

The **evaluation framework** in Appendix 2 outlines the evaluation objectives and maps them with the key questions the evaluation will address, as well as the activities that will be undertaken for collecting data and information to answer the key questions.

### C. Phasing of the Evaluation

The evaluation will be divided into the following phases:

**Inception.** Under this phase, the aim would be – among other tasks - to review key IFAD documents related to the private sector, develop further the overall evaluation approach and methodology, fine-tune the evaluation framework as required, develop the criteria and finalize the selection of countries, develop the detailed terms of reference for the country work, finalize the composition of the core learning partnership (CLP) (see section IV), prepare an indicative table of contents for the country working papers, and complete the selection of the consultants team and the senior independent advisers (SIAs, see paragraph 46).

**Desk review.** The strategy review and portfolio scan as well as the comparator study will be undertaken during this phase. Once the corresponding preliminary draft working paper on these topics is available, IOE will make a presentation to IFAD Management and staff on the emerging findings. The aim of this interim presentation will be to promote learning during the evaluation and obtain feedback on the hypotheses and key questions for the country case studies. During the desk review phase, arrangements will be also made for country visits by IOE.

**Country work.** IOE will contract one well-qualified consultant or deploy one of its own staff members to conduct each country study. Country work will be carried out in five of the eight countries during missions of 5-7 days. Specific activities at the country level will be defined during the inception phase, and include discussions with government, beneficiaries, private-sector partners and others, as well as visits to selected IFAD-funded projects. The country working papers will be finalized following the country visits (in the five cases where country visits are undertaken), and all eight papers will be shared with PMD for review and comment.

**Corporate business process review.** This review will be undertaken once the country case studies have been completed. It will be important to be able to use the results of the country case studies in identifying key business process issues and framing the questions to be taken up in this process.

**Final report preparation.** The focus of this phase will be on preparation of the draft final report, building on the four components of the evaluation. The draft report will be shared with IFAD Management for comments. IOE will prepare an 'audit trail', which will clearly illustrate how Management's comments have been treated in the final report. Comments will be treated in line with the provisions contained in the IFAD Evaluation Policy<sup>7</sup>. IOE will be responsible for the overall evaluation process, for the contents of the final report, and for all other deliverables produced during the evaluation, as per the Evaluation Policy. A learning stakeholders' workshop will be held before the evaluation report is finalized to discuss the main issues, lessons and recommendations contained therein.

#### **IV. Core Learning Partnership**

The role of the CLP is to provide guidance to the evaluation process and review key evaluation deliverables. In particular, at the start of the evaluation, CLP members will help flag issues and information sources for the evaluation. After the completion of the independent evaluation report, the CLP will discuss the evaluation findings, deepen the understanding of the findings and recommendations, and eventually work out the operational implications of the evaluation recommendations and the division of labour/responsibilities among the various stakeholders involved. IOE representatives will facilitate the CLP discussions. The proposed composition of the CLP is as follows:

- Mr Kevin Cleaver, Associate Vice President, Programmes
- Mr Henock Kifle, Chief Development Strategist
- Mr Luciano Lavizzari, Director IOE
- All PMD regional division directors and regional economists
- Mr Rodney Cooke, Director, Operation Policy and Technical Advisory Division
- Ms Vera Weill-Halle, Director, Innovative Financing
- Mr Shyam Khadka, Senior Portfolio Manager, PMD
- Mr Ashwani Muthoo, Senior Evaluation Officer, IOE
- Mr Henning Pedersen, Country Programme Manager (CPM), Near East & North Africa Division
- Mr Michael Hamp, Technical Adviser, Rural Finance
- Mr Vineet Raswant, Technical Adviser, Value Chains and Access to Markets
- Mr Ronald Hartman, CPM, Asia and the Pacific Division
- Ms Chitra Deshpande, Programme Officer
- Representatives of FAO and other development institutions (to be identified)
- Selected private-sector partners from developing countries (to be identified)

---

<sup>7</sup> "IOE will decide which comments should be incorporated in the revised (final) report. As a general rule: (i) the draft report will be revised to incorporate comments that correct factual errors or inaccuracies; (ii) it may also incorporate, by means of a note in the report, judgments that differ from those of the evaluation team; and (iii) comments not incorporated in the final evaluation report can be provided separately and included as an appendix to the report".

The CLP will be responsible for sharing all information and documentation with colleagues in their respective divisions. Members of the CLP will be asked to meet a number of times during the evaluation to discuss the draft approach paper, emerging findings following the desk review phase, and the draft final report. They will be also invited to take part in the learning workshop to be organized towards the end of the process.

## **V. Evaluation Team**

Under the overall guidance of the Director, IOE, the designated lead evaluator for the evaluation will be Ashwani Muthoo, Senior Evaluation Officer, IOE, supported by Messrs. Pietro Turilli, Evaluation Officer, Jicheng Zhang, Evaluation Research Analyst, and Ms Katrin Aidnell, Associate Evaluation Officer. The evaluation consultants' team will be led by Mr Basil Kavalsky (Economist) who, among other tasks, will be responsible for the comparator study, one country study and preparation of the draft final report. Mr Marc de Sousa, an expert on rural finance and regional economics, will be responsible for some of the country studies. Consultants with expertise in value chain, access to market, agribusiness and related private-sector themes will be identified for the other country studies. A consultant (still to be identified) with expertise in organizational issues and preferably with experience in private-sector engagement will assess the instruments, organizational capabilities and processes to promote the participation of the private sector in IFAD operations.

IOE will mobilise the collaboration of two SIAs for this evaluation. Their role will be to review and comment on key deliverables and provide inputs and advice on methodology, process and content issues. The SIAs will prepare a short joint final report on their assessment of the quality of the evaluation, which will be shared with IFAD Management and the Executive Board. Their report will be included in an annex of the final evaluation report. Professor Robert Picciotto, a renowned development evaluator with a thorough knowledge of IFAD and rural poverty reduction<sup>8</sup>, will be one of the two SIAs. The second SIA will be Dr Namanga Ngongi, who has wide experience and knowledge of the United Nations and government systems as well as of agriculture development in general<sup>9</sup>.

## **VI. Time Frame**

The following is a provisional time frame for the evaluation, which will be elaborated during the inception phase of the evaluation:

---

<sup>8</sup> Professor Robert Picciotto was formerly Director-General of the World Bank's Independent Evaluation Group and is currently Professor at King's College, London.

<sup>9</sup> Dr Namanga Ngongi was previously Deputy Executive Director of the World Food Programme and is currently President of the Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA).

<b>Date</b>	<b>Activities</b>
19 Mar 2010	Distribute draft approach paper to IFAD Management
9 Apr	Meeting with IFAD Management to discuss draft approach paper
May	Revise and finalize approach paper
Jun-Jul	Desk review phase: (i) strategy review and portfolio scan; and (ii) comparator study
Sep	Presentation to IFAD Management on emerging findings
Aug-Sept	Country work phase
Oct	Share country working papers with IFAD Management for comment
Oct	Corporate business process review
Oct-Nov	Prepare draft final report
End-Nov	IOE internal peer review process
End-Jan	Send draft report to IFAD Management for comment
Early Feb	Learning workshop to discuss the draft final report
End Feb 2011	Prepare and finalize evaluation's Agreement at Completion Point <sup>10</sup>
Apr 2011	Discuss final evaluation report, together with the Agreement at Completion Point, in the Evaluation Committee and Executive Board

## **VII. Communication and Dissemination**

Copies of the full evaluation report will be distributed to concerned staff in-house, Executive Board members and others. The main report will not exceed 50 pages. As per usual practice, an evaluation profile and one/two insights will be prepared based on the evaluation, to be distributed more widely both within and outside IFAD. Profiles/insights are communication tools (two-page brochures) prepared by IOE for a wider audience. The profile will contain a succinct summary of the evaluation's findings and recommendations. Each insight will focus on one learning theme emerging from the evaluation, with the aim of promoting debate among development practitioners, policy-makers and others on the topic. As mentioned earlier, a learning workshop will be organized to discuss the draft final report and to lay the foundations for the Agreement at Completion Point. All outputs will be also published in the dedicated web page on the private-sector evaluation, which will be created under the IOE section of the Fund's corporate website.

---

<sup>10</sup> The Agreement at Completion Point, an action-oriented document, will capture the evaluation's main findings and recommendations and illustrate IFAD Management's understanding of the main evaluation findings and their commitment to adopt and implement its recommendations within specific time frames.

<b>Private Sector Strategy Evaluation Framework</b>		
<b>Objectives</b>	<b>Key questions</b>	<b>Key activities</b>
1. Determine the relevance and evaluate the implementation of IFAD's 2005 private sector strategy	<p>1. Is it the right strategy for IFAD's overall objectives of contributing to the reduction of rural poverty?</p> <p>2. Has the 2005 Private Sector Development and Partnership (PSDP) strategy been relevant since approval?</p> <p>3. To what extent the strategy has achieved its targets against the results framework 2005-2008 laid out in the strategy?</p> <p>4. What is the further progress from 2009 onward?</p> <p>5. During the implementation of the strategy, what have been successes and why? Where has it been less successful and why?</p> <p>6. How has the Strategy changed the way IFAD approaches working with the private sector as compared to before 2005?</p> <p>7. To what extent does IFAD's strategic guidance provide the institution with a clear, coherent (along corporate policy and guidelines), results focused and well-resourced framework to promote operations on private sector development and partnership?</p>	<p>1. A critical review of the 2005 private sector strategy;</p> <p>2. Desk review of IFAD's strategic guidance on all documents related to private sector development and partnership in general approved by EB, GC and IFAD Management;</p> <p>3. Analyse the data provided by PMD on the progress and achievements in relations to certain indicators;</p> <p>4. Desk review of IEO evaluation reports since 2003;</p> <p>5. Desk review of self-evaluation reports prepared by IFAD management since 2003;</p> <p>6. Review of selected country strategies and project documents;</p> <p>7. Interviews with IFAD Staff.</p>
2. Assess the evolving approaches and results of IFAD's engagement with the private sector;	<p>1. Are the IFAD framework, and related policies and strategies approved after the 2005 private sector strategy coherent in supporting IFAD's engagement with private sector as elaborated in the 2005 strategy?</p> <p>2. To what extent IFAD's capabilities and structure and processes are adequate for achieving the targets of engaging private sector in rural poverty reduction?</p> <p>3. Is IFAD's strategic guidance on private sector development and partnership well reflected into country strategies and</p>	<p>1. Desk review of IFAD Strategic Framework, selected IFAD policy and strategy documents approved after the 2005 private sector strategy;</p> <p>2. Review of the a few selected policies and strategies approved before 2005 private sector strategy;</p> <p>3. Desk review of countries strategies and operations in relation to private sector development;</p> <p>4. Interviews with IFAD management and staff on organizational capabilities, structure and processes;</p> <p>5. Select eight countries as case studies which would form a basis for the evaluation;</p> <p>6. Country visit to five of the eight selected countries</p>

<b>Private Sector Strategy Evaluation Framework</b>		
<b>Objectives</b>	<b>Key questions</b>	<b>Key activities</b>
19	<p>programmes (COSOPs, project design and implementation, and non-lending operations)?</p> <p>4. To what extent the projects' design take the country and local context for private sector development into account? Are the private sector operations in country programmes consistent with IFAD's mandate and government policy? Are they well-adapted to local context?</p> <p>5. Did the projects identify opportunities for partnering or cofinancing with private sector players in implementation?</p> <p>6. Are the private sector activities in countries relevant the needs of target groups?</p> <p>7. Are the private sector operations coherent with other key activities in the country programmes? And therefore, contributing to poverty reduction?</p> <p>8. Do IFAD projects set monitorable objectives for private sector operations? Does the M&amp;E system include measurable indicators for progress in achieving private sector development and partnership objectives?</p> <p>9. What tangible results can be shown either in field operations, partnership building with private sector, or improved policy environment?</p> <p>10. What are the good practices and lessons? What are the key success factors and constraints?</p> <p>11. Are these operations sustainable? What are the key innovation features? How is the potential for replication and scaling-up?</p> <p>12. Are there significant differences between countries in the responsiveness and similarly between regions? What are the determinants for these differences?</p>	<p>and structured discussions with key policy makers, partners, government officials, projects staff, implementing agencies, NGOs and representatives from civil society, in country international donors, advocacy groups, IFAD country representatives.;</p> <p>7. Identifying good practices and constraints faced in promoting private sector development and partnership in country studies;</p> <p>8. Desk review of IEO evaluations since 2003;</p> <p>9. Desk review of self-evaluation reports by IFAD management prepared since 2003 in relation to private sector and the selected countries;</p> <p>10. Draft country working paper for strategy review and portfolio scan;</p> <p>11. Draft country working paper for corporate business processes;</p> <p>12. Draft country working papers for each of the eight countries covered in the evaluation</p>

<b>Private Sector Strategy Evaluation Framework</b>		
<b>Objectives</b>	<b>Key questions</b>	<b>Key activities</b>
	<p>13. Have there been successful policy dialogues involving IFAD alone and/or with other partners?</p> <p>14. Are there a set of factors which seem to foster private sector development and partnership emerging from IFAD's experience?</p>	
3. Examine the experience of other development organizations in terms of their corporate strategies, processes, instruments and lessons learned to support rural private sector development, with the aim of identifying good practices that could be pertinent to IFAD.	<p>1. Which instruments have the other organizations deployed in their operations? How well have other organizations done?</p> <p>2. What have they learned about what does and does not work?</p> <p>3. What are the good practices and lessons from these organizations that IFAD could reflect on in considering future operations relating to private sector development and partnership?</p>	<p>1. Desk review of the strategies, policies, instruments and experience for private sector engagement of other agencies (AfDB, AsDB, IDB, UNIDO and World Bank);</p> <p>2. Summarize the good practices and lessons of other organizations;</p> <p>3. Benchmark IFAD's strategic guidance against other organizations' strategies and policies;</p> <p>4. Interviews with staff of other agencies; and</p> <p>5. Determine which of the proposed strategies for private sector partnerships have worked.</p>

**APPENDIX 3****List of Policies and Strategies Reviewed by the Evaluation****A. Policies and Strategies**

1. Draft, 2011-2015 IFAD Strategic Framework
2. Climate Change Strategy (Apr 2010)
3. Policy on grant financing (Dec 2009)
4. Revision of the lending policies and criteria (Dec 2009)
5. Policy on engagement with indigenous people (Sep 2009)
6. Results measurement framework for the eighth replenishment period 2010-2012 (Sep 2009)
7. Rural finance policy (Apr 2009)
8. Revisions to the General Conditions for Agricultural Development Financing (Apr 2009)
9. Policy on improving access to land and tenure security (Sep 2008)
10. Replenishment Paper on Private Sector (2008)
11. Results Measurement Framework for Reporting on progress achieved against the IFAD Strategic Framework 2007-2010 (Sep 2007)
12. Innovation strategy (Sep 2007)
13. Strategy for Knowledge Management (Apr 2007)
14. IFAD Strategic Framework 2007 – 2010 (Dec 2006)
15. Policy on supervision and implementation support (Dec 2006)
16. Policy on targeting (Sep 2006)
17. Action Plan for Improving its Development Effectiveness (Dec 2005)
18. Private Sector Development and partnership Strategy (Apr 2005)
19. Gender Plan of Action (2003)
20. Rural Finance Policy (2000)
21. Rural Enterprise Policy (2004)
22. Report on the Sixth Consultation on the Resources of IFAD (2003)

**B. Reports released from 2006**

23. Progress report on the implementation of the IFAD Strategy for knowledge Management (Apr 2009)
24. Final progress report on implementation of IFAD's Action Plan for Improving its Development Effectiveness (Dec 2007)

**C. Final report of the consultation Governing Council**

25. Final report of the consultation GC 2009
26. Final report of the consultation GC 2006
27. Final report of the consultation GC 2003

**List of Projects Reviewed in the Strategy Review and Portfolio Scan**

Project Approved in 2009 ( 33 in total)	
2009 December EB	
Western and Central Africa	
<b>1.</b>	<b>Côte d'Ivoire:</b> Agricultural Rehabilitation and Poverty Reduction Project
<b>2.</b>	<b>Gambia:</b> Livestock and Horticulture Development Project
<b>3.</b>	<b>Liberia:</b> Agriculture Sector Rehabilitation Project
Asia and the Pacific	
<b>4.</b>	<b>Cambodia:</b> Tonle Sap Poverty Reduction and Smallholder Development Project
<b>5.</b>	<b>Kyrgyzstan:</b> Forestry and Carbon Trading Project
<b>6.</b>	<b>Nepal:</b> High-value Agriculture Project in Hill and Mountain Areas
<b>7.</b>	<b>Sri Lanka:</b> National Agribusiness Development Programme
Latin America and Caribbean	
<b>8.</b>	<b>Brazil:</b> Carirí and Seridó Sustainable Development Project (PROCASE)
<b>9.</b>	<b>Plurinational State of Bolivia:</b> Plan VIDA-PEEP to eradicate extreme poverty – Phase I: Pilot Project to Strengthen the Capacity of Communities and Families Living in Extreme Poverty in Cochabamba and Potosí
Near East and North Africa	
<b>10.</b>	<b>Egypt:</b> On-farm Irrigation Development Project in the Oldlands
<b>11.</b>	<b>Georgia:</b> Agricultural Support Project
<b>12.</b>	<b>Sudan:</b> Rural Access Project
<b>13.</b>	<b>Turkey:</b> Ardahan-Kars-Artvin Development Project
2009 September EB	
Western and Central Africa	
<b>14.</b>	<b>Chad:</b> Pastoral Water Management Project in Sahelian Areas
<b>15.</b>	<b>Mauritania:</b> Value Chains Development Programme for Poverty Reduction
Eastern and Southern Africa	
<b>16.</b>	<b>Ethiopia:</b> Pastoral Community Development Project II
<b>17.</b>	<b>Zambia:</b> Smallholder Agribusiness Promotion Programme
Asia and the Pacific	
<b>18.</b>	<b>Bangladesh:</b> Participatory Small-scale Water Resources Sector Project

<b>19.</b>	<b>Pakistan:</b> Crop Maximization Support Project
<i>Latin America and the Caribbean</i>	
<b>20.</b>	<b>Brazil:</b> Semi-arid Sustainable Development Project in the State of Piauí (Viva o Semi-Árido)
<b>21.</b>	<b>Ecuador:</b> Ibarra-San Lorenzo Development Project
<b>22.</b>	<b>Mexico:</b> Community-based Forestry Development Project for Southern States (Campeche, Chiapas and Oaxaca)
<i>Near East and North Africa</i>	
<b>23.</b>	<b>Lebanon:</b> Hilly Areas Sustainable Agricultural Development Project
<b>24.</b>	<b>Sudan:</b> Revitalizing The Sudan Gum Arabic Production and Marketing Project
<i>2009 April EB</i>	
<i>Western and Central Africa</i>	
<b>25.</b>	<b>Benin:</b> Rural Economic Growth Support Project
<b>26.</b>	<b>Burkina Faso:</b> Rural Business Development Services Programme
<b>27.</b>	<b>Mali:</b> Rural Microfinance Programme
<i>Eastern and Southern Africa</i>	
<b>28.</b>	<b>Burundi:</b> Agricultural Intensification and Value-Enhancing Support Project
<b>29.</b>	<b>Ethiopia:</b> Community-based Integrated Natural Resources Management Project
<i>Asia and the Pacific</i>	
<b>30.</b>	<b>Afghanistan:</b> Rural Microfinance and Livestock Support Programme
<b>31.</b>	<b>China:</b> Sichuan Post-Earthquake Agricultural Rehabilitation Project
<b>32.</b>	<b>India:</b> Convergence of Agricultural Interventions in Maharashtra's Distressed Districts Programme
<i>Latin America and the Caribbean</i>	
<b>33.</b>	<b>Dominican Republic:</b> Development Project for Rural Poor Economic Organizations of the Border Region

<b>Projects approved in 2004 (25 in total)</b>	
2004 December EB	
<b>1.</b>	<b>Burkina Faso</b> : Sustainable Rural Development Programme
<b>2.</b>	<b>Ethiopia</b> : Agricultural Marketing Improvement Programme
<b>3.</b>	<b>Lesotho</b> : Sustainable Agriculture and Natural Resource Management Programme
<b>4.</b>	<b>Tanzania , United Republic of</b> : Agricultural Services Support Programme
<b>5.</b>	<b>Zambia</b> : Rural Finance Programme
<b>6.</b>	<b>Bangladesh</b> : Microfinance for Marginal and Small Farmers Project
<b>7.</b>	<b>Indonesia</b> : Rural Empowerment and Agricultural Development Programme in Central Sulawesi
<b>8.</b>	<b>Nepal</b> : Leasehold Forestry and Livestock Programme
<b>9.</b>	<b>Viet Nam</b> : Decentralized Programme for Rural Poverty Reduction in Ha Giang and Quang Binh Provinces
<b>10.</b>	<b>Argentina</b> : Patagonia Rural Development Project
<b>11.</b>	<b>Brazil</b> : North-East Rural Family Enterprise Development Support Project
<b>12.</b>	<b>Ecuador</b> : Development of the Central Corridor Project
<b>13.</b>	<b>Guatemala</b> : National Rural Development Programme: Central and Eastern Regions
<b>14.</b>	<b>Algeria</b> : Rural Development Project in the Traras and Sebaa Chioukh Mountains of the Wilaya of Tlemcen
<b>15.</b>	<b>Armenia</b> : Rural Areas Economic Development Programme
<b>16.</b>	<b>Jordan</b> : Agricultural Resource Management Project - Phase II
<b>17.</b>	<b>Sudan</b> : Western Sudan Resources Management Programme
2004 September EB	
<b>18.</b>	<b>Burundi</b> : Transitional Programme of Post-Conflict Reconstruction
<b>19.</b>	<b>Sri Lanka</b> : Dry Zone Livelihood Support and Partnership Programme
<b>20.</b>	<b>Azerbaijan</b> : North-East Development Project
<b>21.</b>	<b>Yemen</b> : Al-Dhala Community Resources Management Project
2004 April EB	
<b>22.</b>	<b>Congo</b> : Rural Development Project in the Plateaux, Cuvette and Western Cuvette Departments
<b>23.</b>	<b>D.R. Congo</b> : Agricultural Revival Programme in Equateur Province
<b>24.</b>	<b>Gambia</b> , The: Participatory Integrated Watershed-Management Project
<b>25.</b>	<b>China</b> : Rural Finance Sector Programme

**List of 2009 COSOPs Reviewed by the Strategy Review and Portfolio Scan****2010**

1. Azerbaijan (NEN 1)
2. Dominican Republic (LAC 1)
3. Nigeria (WCA 1)
4. Sierra Leone (WCA 2)

**2009**

5. Chad (WCA 3)
6. Congo (WCA 4)
7. Haiti (LAC 2)
8. Malawi (ESA 1)
9. Pakistan (APR 1)
10. Peru (LAC 3)
11. Philippines (APR 2)
12. Syria (NEN 2)
13. Sudan (NEN 3)

**2008**

14. Afghanistan (APR 3 Apr)
15. Brazil (LAC 4)
16. Burundi (ESA 2)
17. Ethiopia (ESA 3)
18. Morocco (NEN 4)
19. Viet Nam (APR 4 Sep)

**2007**

20. Tanzania (ESA, 4 Sep)

**List of COSOPs and Projects Reviewed during the Seven Country Case Studies**

Country	COSOP Year
Albania	2005
Ghana	1998, 2006
Guatemala	2003, 2008
Pakistan	2003, 2009
Peru	2002, 2009
Sri Lanka	2003
Uganda	2004

Country	Project Name	Approval year	Effectiveness year	Closing year
Albania	<b>Mountains to Markets Programme</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2014</b>
Albania	<b>Programme for Sustainable Development in Rural Mountain Areas</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2012</b>
Albania	<b>Mountain Areas Development Programme</b>	<b>1999</b>	<b>2001</b>	<b>2008</b>
Ghana	<b>Northern Rural Growth Programme</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2017</b>
Ghana	<b>Root and Tuber Improvement and Marketing Programme</b>	<b>2005 Sep.</b>	<b>2006</b>	<b>2015</b>
Ghana	<b>Rural Enterprises Project – Phase II</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2011</b>
Guatemala	<b>Sustainable Rural Development Programme in El Quiché</b>	<b>2010</b>	-	-
Guatemala	<b>National Rural Development Programme, Phase 1: Western Region</b>	<b>2003</b>	<b>2006</b>	<b>2013</b>
Guatemala	<b>Rural Development Programme for Las Verapaces</b>	<b>1999</b>	<b>2001</b>	<b>2012</b>
Pakistan	<b>Crop Maximization Support Project</b>	<b>2009</b>	<b>2009</b>	<b>2015</b>
Pakistan	<b>Programme for increasing Sustainable Microfinance</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2013</b>
Pakistan	<b>Dir Area Support Project</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>2008</b>
Peru	<b>Project for Strengthening Assets, Markets and Rural Development Policies in the Northern Highlands</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2015</b>
Peru	<b>Market Strengthening and Livelihood Diversification in the Southern Highlands Project</b>	<b>2002</b>	<b>2005</b>	<b>2011</b>
Peru	<b>Development of the Puno-Cusco Corridor Project</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>2008</b>
Sri Lanka	<b>National Agribusiness Development Programme</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>
Sri Lanka	<b>Smallholder Plantations Entrepreneurship Development Programme</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2018</b>
Sri Lanka	<b>Matale Regional Economic Advancement Project</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2007</b>
Uganda	<b>Community Agricultural Infrastructure Improvement Programme</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2013</b>
Uganda	<b>District Livelihoods Support Programme</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2015</b>
Uganda	<b>Vegetable Oil Development Project, phase I</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>2012</b>

**APPENDIX 4****Evaluation Bibliography**

AfDB/IFAD Joint Evaluation of the Agriculture and Rural Development Policies and Operations in Africa (2010)

Annual Report on Results and Impact of IFAD Operations (2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010)

Corporate-level Evaluation on IFAD's Efforts and Achievements in Gender Equality and Women Empowerment, Approach Paper (2009)

Corporate-level Evaluation on IFAD's Capacity to Promote Replicable Innovations, Approach Paper (2008)

Country Programme Evaluation Report, Republic of India (2009)

Corporate-level Evaluation on IFAD's Rural Finance Policy (2007)

External Review of the Results and Impact of IFAD Operations (2002)

Independent External Evaluation (2005)

Interim Evaluation Report on the Vegetable Oil Development Project, Republic of Uganda (2011)

Rural Enterprise Policy (2004)

**APPENDIX 5****Private Sector Strategy Results Framework<sup>66</sup>  
(2005-2008)**

NARRATIVE SUMMARY	KEY (PERFORMANCE) INDICATORS	MONITORING AND EVALUATION MECHANISMS
<b>Goal:</b> Increase growth and reduce poverty in rural areas through increased private sector activities	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Households with improvement in household asset ownership index</li> <li>• Number of private sector jobs generated in rural areas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revised RIMS indicators</li> </ul>
<b>Objective:</b> Increased pro-poor private sector operations and investment in rural areas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flow of local private sector investment in rural areas</li> <li>• number of rural enterprises established/strengthened</li> <li>• percentage of farmers using private advisory services</li> <li>• percentage of rural poor accessing private financial services</li> <li>• number of functioning marketing, storage and/or processing facilities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Statistics on private investments and flow of funds (International Monetary Fund, World Bank, UN databases)</li> <li>• Revised RIMS indicators</li> </ul>
<b>Outputs:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Enabling policy and institutional environment for local private sector development provided</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• COSOPs include strategy to engage in policy dialogue for local private sector development</li> <li>• Stakeholders in COSOP consultations include private sector representatives</li> <li>• Where appropriate, policy dialogue to support the local private sector is included as a country programme activity</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• COSOP documents</li> <li>• Project design documents</li> <li>• Revised RIMS indicators</li> <li>• Portfolio reviews</li> <li>• Evaluation reports</li> <li>• Project completion reports</li> </ul>
<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Local-private sector development supported through IFAD <b>investment operations:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strengthened <b>business capacity</b> of the rural poor and their organizations</li> <li>• <b>Private technical/advisory services</b> provided to the rural poor</li> <li>• <b>Private RFIs</b> strengthened to reach out to the rural poor</li> <li>• <b>Private agricultural markets and small and</b></li> </ul> </li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20-25 per cent of all new IFAD projects strengthen the business capacities and skills of targeted rural poor or their organizations (e.g. farmers' associations, savings and credit associations, and water users' associations)</li> <li>• In new projects with a component for agricultural production and related advisory services, 25-50 per cent of such services would be delivered by private sector providers</li> <li>• In new projects with a rural financial service component, 50-75 per cent of the RFIs supported, strengthened or scaled up will be private sector institutions</li> <li>• 20-25 per cent of all projects will link small farmers with private markets or intermediaries (including contract farming initiatives) or will support the development of SMEs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• COSOP documents.</li> <li>• Project design documents</li> <li>• Revised RIMS indicators</li> <li>• Portfolio reviews</li> <li>• Evaluation reports</li> <li>• Project completion reports</li> </ul>

<sup>66</sup> Reproduced from the annex of the private sector strategy document, as approved by the Board.

<b>NARRATIVE SUMMARY</b>	<b>KEY (PERFORMANCE) INDICATORS</b>	<b>MONITORING AND EVALUATION MECHANISMS</b>
<b>medium enterprises</b> supported and linked to the rural poor		
3. <b>Partnerships</b> with the private sector established within the context of projects and programmes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• All new COSOPs include partnership possibilities with the private sector</li> <li>• At least 15 per cent of IFAD projects will cofinance with or will generate complementary investments from the private sector</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• COSOP documents</li> <li>• Project design documents</li> <li>• Evaluation reports</li> <li>• Project completion reports</li> <li>• Resource mobilization unit reports on resource mobilization</li> </ul>

**APPENDIX 6**
**A Review of the Recent Experience of Selected Comparator Organizations in Supporting PSD<sup>67</sup>**
**A. The World Bank**

1. Value chain work has a long history in the Bank through vertical integration projects –many of them related to plantation agriculture in the post-colonial era. Some of these were very successful. In the late 80s and 90s Bank theology moved away from the idea of commodity-led programmes, which were characterized as ‘picking winners’. There was a substantial portfolio shift and a movement to adjustment operations. The pendulum has not quite swung back, but the 2008 WDR discussion of linkages and the approach in the recent Agricultural Action Plan represents an important step. The strategy encompasses: Raising agricultural productivity; linking farmers to markets and strengthening value chains; and facilitating exit and entry including through promotion of rural non-farm incomes.<sup>68</sup>
2. *Raising farmer productivity:* New style research projects include private actors through agricultural innovation matching grants and outsourcing of extension services. There is now little of the traditional support for national research and extension services. Almost everything that is now done has either a private sector or a decentralized orientation. The Bank has done a lot on private sector involvement in research and is exploring demand driven approaches, but the problem has been that of ensuring sustainability and quality control. The poorest farmers cannot pay. The biggest problems relate to basic food crops with local markets. When farmers need advice on sorghum, why would the private sector come in. On research and seed replication the private sector is also very reluctant to engage in activities where there is open pollination and no control over the product. Extension approaches such as Train and Visit and Farmers’ Field Schools have huge budget requirements and in practice have not proven sustainable.
3. *Value Chains:* There has been particular emphasis on the market linkages. The substantial increase in CDD driven in part by the earlier strategy has led to many demand-driven community sub-projects that link local farmers to markets; and the anchor unit for Agriculture has had a substantial increase in its agri-business staffing. Nor has the Bank been very restrictive in focusing value chains narrowly on the rural poor. There is a need for multiple instruments for multiple target groups. By supporting value chain links for medium size farms the Bank can help increase the demand for labour and for off-farm services. In Mexico the Bank has projects where farmers have 7 to 10 hectares each. The Bank’s value chain work is focused mainly on the MIC’s and on export crops. Despite efforts in Africa, not much is happening there. Even in say Kenya, only 30,000 out of a million farms produce for export markets. Contract farming for processing is an area with high potential. Also there is scope for expanded synchronized planting and farming where smallholders work together i.e. organizing farmers and moving them up the supply chain.
4. *Rural non-farm enterprises:* This has mainly been supported through CDD projects. There is ample evidence of the success of the CDD approach. Part of this is of course through rural finance. A good example is the BANSEFI project in Mexico which includes a range of services to promote non-farm rural private sector development including even rural education.

---

<sup>67</sup> Prepared by the IOE private sector evaluation team.

<sup>68</sup> In the words of one staff member: “One of the important lessons is that there are no ‘universally replicable’ models be it Amul or BRAC or whatever. It is a matter of drawing from these experiences and adapting them to the local situation.”

5. *Policy and Regulatory Reform:* The Bank has initiated a set of country exercises on the rural investment climate (RICAs). These are jointly financed by IFAD. The rural investment climate studies started in 2003. So far there have been six completed pilots including studies on Sri Lanka and Tanzania (also Benin, Nicaragua, and Ethiopia). The regular Investment Climate Assessments (ICAs) carried out by the Bank are only 'urban' and limited to registered activities. The RICAs focus on the rural sector. Many of the reports are now on the website. Another important area is land titling and registration. Without secure titles farmers will be reluctant to undertake longer term investments.

6. *Social Infrastructure:* While the Bank has put considerable effort into developing farmer organizations, their sustainability seems to be a major issue. The problem is how to organize the poorest. The Amul experience in India has been difficult for the Bank to replicate – it works when road networks, trucks, cold storage, etc. are all in place – a much more challenging problem in Africa.

7. *Rural Infrastructure:* There is enormous demand and a need to prioritise with the focus on the areas with the maximum potential agricultural productivity gain. They are looking particularly at the issues of maintenance and sustainability. The focus is increasingly on spot improvement in roads, i.e. investing in the trouble spots. In some places earth roads work while in others there is a need for an engineered solution with drainage. There is a great deal of resistance to this approach – 'why just put concrete in one part?' There is also a need for a broader view of how roads fit into the objectives of rural development. Issues of maintenance become particularly important. There has been some work done with performance based contracting for maintenance but it is proving very difficult. 'The contractor did not build the road and does not know what state it is in or what the maintenance implications are.' In general it is better to link construction with maintenance and not to pay too much of the money up-front.

8. *Rural finance:* The Bank is trying hard to find ways of improving rural credit. Four audits on rural finance were conducted by IEG in Moldova, Vietnam, Philippines and Romania.

9. *Partnerships:* While the Bank has some sort of partnership with every institution working in the rural development field, perhaps the most interesting issues relate to the collaboration with IFC inside the Bank Group. From both sides there are comments on the difficulty of forging effective collaboration and synergies. This mattered less when IFC was a less significant player in rural space, but it is now increasingly important. Even examples given of effective collaboration turned out to be more in the nature of an agreement to let one or other institution handle the particular programme than a genuine joint effort.

## **B. The International Finance Corporation (IFC)**

10. In 2007 agri-business was made a strategic priority of IFC. The programme in this area had been growing gradually in the 1990s, but an evaluation of the agri-business portfolio in 2003, covering the period to 2001 had assessed this as one of the weakest areas of IFC's overall activity with only 39 per cent of projects having good development outcomes. An assessment made in 2010 of the current portfolio found that the proportion of agri-business projects with positive development outcomes had doubled to 78 per cent.

11. *Support for value chains:* What accounted for this turn-around? In the 90s international markets were not attractive for agricultural production, prices were in a slump and returns to agricultural activities were very low. Under the pressure to get involved in agri-business IFC engaged in some very low return programmes. The turning point came around 2000 when a secular upward trend in food and agricultural commodity markets began. At the same time IFC moved to a different model of support for agri-business. Instead of one off investments in companies it increasingly supported value chain projects using an anchor enterprise – a processor, trader or supermarket with

backward linkages to producers. IFC is of course able to invest directly in the anchor (up to 25 per cent of the capital of the enterprise); it provides assistance with marketing and technology and also brings its advisory services to bear on the relations with the farmers in the value chain. By and large IFC does not work with multi-national companies. 95 per cent of its value chain projects are with local traders. This said they tend to work with the larger local traders and processors. "SME financing is a neighbourhood activity". In addition to investing in equity, IFC gives them credit lines or on-lending guarantees.

12. Most of the portfolio growth in agri-business has been in emerging markets – probably 75-80 per cent. There is an increasing involvement in Africa but starting from a very low base. The main focus of investment is in processing. By and large they stay away from primary production and do not invest in plantations for example. IFC has now been asked to scale up its activities in agri-business substantially, from US\$600 million at present to US\$3 billion in the future. This will require a different approach. The bread and butter national value chain programmes are too labour intensive. Scaling up will require more wholesaling and probably more links with traders. This will probably be mainly to help trading companies cover their risks in the foreign exchange and commodity markets.

13. *Policy and Regulatory Reform:* In selected cases IFC's approach has encompassed broader advisory services in the areas of market reform and land reform. In general, however, they have a limited involvement and impact on the business environment. What they hope to do instead is to raise standards in the enterprises they support in areas such as financial practices, corporate governance and environmental safeguards, with the objective that these standards progressively become those of the industry as a whole. They are for example working with clients to certify environmental practices e.g. with soybean farmers in Brazil. They have established a consultative group to advise on the impact of palm oil on deforestation and vet the palm oil loans they provide. Similarly they are working to certify that child labour is not used in cocoa production in Côte d'Ivoire. The attempt is to increase the proportion of certified or benevolent practices among IFC clients.

14. *Rural Finance:* In the rural sector, IFC lends to banks or MFIs that lend to farmers. They provide advisory services to the commercial banks in areas such as risk management. In their experience these projects are most successful when they are part of a supply chain and not just a one-off support for a financial institution. They are trying to use the supply chain/finance approach in India, working with buyers and providing credit through the buyers' field agents. In micro-finance, the emphasis has now shifted from loans, to savings and micro-insurance programmes. BASIX in India is a particularly interesting example - a wealth management programme in which advisers talk to people about how best to manage their money. The programme guides people through a range of choices. The founder of the programme had begun with lending operations alone, but surveys showed that of micro-finance borrowers only 50 per cent were better off as a result of borrowing; 30 per cent were in the same situation and 20 per cent were worse off. He therefore decided that a more holistic approach was needed including productivity improvements, savings, health insurance, weather related insurance, etc. He started to develop a range of products for MFIs. IFC is a major shareholder of BASIX and of BRAC in Bangladesh. IFC has supported over 500 financial institutions and probably close to 100 MFIs in 60 countries.

15. IFC is also gearing up on the issue of micro-insurance, co-investing with LEAPFROG an NGO established in South Africa, in re-insuring small insurers e.g. a micro-insurance company in South Africa which is insuring people with AIDS. IFC is also supporting the development of micro-insurance products which can be sold through MFI networks – the networks take no risk – they are simply the agents.

16. *Partnerships:* IFC has recently developed an important partnership with ECOM – a US based company working in various countries to support improved coffee production. This is particularly attractive because ECOM works with smallholders. By providing 5 year

money to ECOM, IFC has been able to stabilize the company's debt profile (it was receiving one or two year money from commercial lenders). In return IFC has been able to push ECOM on tougher environmental and social standards. In Nicaragua, ECOM is working with 8,000 coffee farmers. There is a US\$25 million credit line from IFC to ECOM. The coffee goes to Nestle which has certified the product. There is also an IFC advisory project to support on-farm activities. The result has been a 40 per cent increase in farmer incomes. Aside from this IFC is relatively light on formal partnerships – even with the World Bank there is little coordination. In some projects the World Bank tried to bring IFC in but the lending cycles of the two institutions are very different. There has been some formal co-financing of value chains with private partners e.g. with Rabobank in India, but IFC has not found that this approach adds much value and is no longer doing it.

17. *Grant Technical Assistance:* In addition to lending IFC is also a major provider of technical assistance to the agri-business sector. The technical assistance provided covers a number of relevant areas: a) environmental and social responsibility; b) linking of farmers with traders and processors; c) the business enabling environment, d) access to finance – both agricultural finance and micro-finance, and e) infrastructure through PPPs. The pricing policy for IFC advisory services is based on apportioning the private and public benefits and getting the client to pay for the private part. Earlier these were provided free, but increasingly they find that in areas such as energy efficiency projects, the clients can save considerable money and are willing to pay for IFC energy audits. The payment can be cash or in-kind contributions. The starting point tends to be matching contributions. Delivery is often through coterminous IFC staff. Most of the staff are local, with a ratio of about 20 local to each internationally recruited staff member. (This is also seen as helping to build up the local consulting industry).

18. Because of the difficulty of assessing demand for and success of IFC advisory services a great deal of emphasis has been placed on evaluation of these products within IFC. There are M. and E. staff in all the regional hubs. There is a self-assessment at the end of each project. IFC has developed a set of mandatory indicators that can be used to aggregate outcomes and do impact evaluations. Local consulting firms are used to carry out these evaluations and they are asked to evaluate both the intermediary and the beneficiary.

### **C. Inter-American Development Bank (IDB)**

19. The past ten years have seen a transformation of the rural areas in Latin America with the increased importance of non-farm income including remittances. The market environment has also changed with the explosion of supermarket chains and the increase in market access through trade agreements which have created new opportunities e.g. the impact of NAFTA on fruit and vegetables. In the first 3 or 4 years of NAFTA in Mexico for example, there was a great deal of public investment but not much happened. In years 4 to 6 however, private US companies moved in to source products for the US market.

20. *Farmer productivity:* IDB has tried to support a move from the traditional extension model to one based on public sector financing with services supplied by the private sector. Farmers who engage private service providers for technology enhancement are given matching grants through the project. This has been taken up in Argentina, Uruguay, Ecuador, El Salvador and the Dominican Republic. The assumption was that over time this would lead to a market that was not subsidized for agricultural services. IDB has evaluated the impact of these programmes on technology adoption and productivity in terms of yield and efficiency. They found that the projects were generally effective. It was important however to provide continuity. It is wrong to assume that once there is a market for private extension services the donor agency can then withdraw. In these situations the producers may end up with neither public nor private service providers. In two schemes there were experiments with declining subsidies. In general however, the feeling is that even with subsidies in the form of matching grants

the approach is still better than public sector provision of extension services which is extremely inefficient and costly. Understandably "ministries hate these programmes". In addition to support for purchasing extension services there is also support for matching grants to purchase technology e.g. greenhouses in Ecuador. The conclusion from the experience to date is that private provision of on-farm services works, and farmers benefit, but in no case is this sustainable in the absence of project support.

**21. Value chains:** IDB has been struggling with how best to work with the private sector in supply chains and how it can add value to these. In some cases they have undertaken background surveys and analyses of market opportunities. One of the most interesting projects is the Pro Negocios project in Honduras which was modelled on a USAID project. In this case young agriculture graduates were selected to help organize producers in poor areas and present proposals to IDB which will channel US\$30,000 to US\$250,000 through the banking system for these programmes. IDB of course lends to the Government and the commercial bank role is that of paymaster. IDB hires a private implementation agent to handle the programme. The agent evaluates and approves the sub-projects and IDB gives a no objection. Environmental and social safeguards are part of the proposal. Essentially this is an effort to jump start value chains. A similar approach has been adopted in Bolivia.

**22. Non-farm enterprises:** IDB is experimenting with new projects which apply the 'anchor' approach used in the value chain to non-farm enterprises as a way of achieving rural (and municipal) poverty reduction. This is handled through their window for direct guarantees to the private sector.<sup>69</sup> In Brazil IDB has given US\$10 million to a programme in which hardware stores and manufacturers of building materials provide training for construction workers. The training is given at night on topics such as painting, plumbing etc. Seventy per cent of decisions on products used in construction outside of the major construction projects are made by the construction workers. The participating hardware stores and building material companies have had a 30 per cent increase in their sales as a result of the project. 250,000 workers have been trained. Once they are trained and certified they can be listed on a special web-site as trained specialists. In Northern Mexico the SEMEX project is paving streets in 12 poor neighbourhoods. IDB has provided a partial credit guarantee of US\$12 million to SEMEX. They provide services but also micro-credits. Municipalities give 50 per cent of the costs and families the rest while SEMEX provides the services. Once the streets have been paved, the municipality undertakes to collect garbage regularly. The curious thing is that of course the poor end up paying for the paved streets while the rich get their streets paved for free – or at least from their taxes. But the poor recognize the benefit from paved streets and garbage collection in quality of life and lower illnesses of children etc.

**23. Policy and Regulatory Reform:** Most of the focus is on land titling and registration etc. There is substantial activity, but the programme has shifted from land registration since the experience suggests that registration is not enough and there is a need for a full title. In some countries there were grass roots movements to stop land titling since once campesinos got title to their land they sold them to large companies, took the money and eventually became indigents. The Panama land titling project built in a social component to try to ensure this did not happen.

**24. Rural finance and micro-finance:** Very little IDB lending, perhaps because of availability of remittance income. There are micro-finance projects however and an evaluation of these is ongoing.

**25. Physical infrastructure:** IDB support this mainly through regional development funds which support decentralized provincial or municipal infrastructure. They are trying to evaluate alternative design standards in order to minimize the costs, e.g. through restrictions on the size of vehicles that can use the roads with communities applying

---

<sup>69</sup> IDB considers this a flagship programme in poverty reduction and has set up a special office to handle it.

voluntary restrictions; permanent maintenance programmes with farmers undertaking maintenance with contributions from the municipality; covering as many roads as possible with selective upgrading if demand expands. A key issue for the rural roads programme is sustainability. Initially in Peru the central government put in all the money. For the second project they wanted to get inputs from municipalities and this was quite successful with 92-94 per cent realization of collections from the municipalities. While the project is very successful, with hindsight it needed more links with markets to have an even greater impact. They included fairs in the project where new activities could be proposed to potential private marketers or processors. They are trying to do this now in Nicaragua and Panama i.e. to build a regional development project around rural road rehabilitation.

26. *Partnerships:* The Multilateral Investment Fund was established jointly with IFAD in 2004 to work on remittances. It facilitates and co-finances projects that utilize remittances for development. It worked initially in Latin America but was then broadened on IFAD's initiative to become a global facility of which IFAD provides the secretariat. It was extremely difficult initially to align the reporting and operational procedures of the two institutions. The view in IDB is that while the programme is a useful one, handling this as a partnership with IFAD has not been particularly useful or effective and they are easing out of this and that it is preferable to let IFAD handle it in future.

#### **D. United States Agency for International Development (USAID)**

27. There is a general concern about scalability of the activities AID is supporting. In the words of one staff member: "Are there too many boutique projects?" AID is looking at new paradigms but there are few examples of this as yet.

28. *Productivity:* In the 60s and 70s USAID support for the green revolution was instrumental in giving a major boost to small farmers in the developing world. In the past decades efforts have moved out of production and into agri-business. Now with food security re-emerging as an issue there is a shift back to production. Productivity was "missing for a generation". Now increasingly AID looks at extension services as the 'salesmen for new technology.'

29. An important area of AID's work, both on productivity and the value chain concerns bio-technology. There is a partnership with Monsanto, for example, which is donating genes that will eventually be subject to field trials in Nigeria on root crops. In the case of cotton in Burkina Faso, Monsanto is developing insect resistant varieties. At the other extreme they are looking for companies to help farmers to access technology. In India for example, small US biotechnology companies are developing drought resistant seeds. AID awards grants to US companies which sub-contract with local companies to help propagate the seeds. An important by product of this work is to help India bring together universities and government research institutes – and get away from the 'stovepipes'. AID is also supporting the development of new models of private/public extension services. In India for example they are helping build on existing private sector models to support one-stop shops for farmers where they can get advice on technologies and access companies providing inputs, seeds etc. There is a certification program for private extension services in India and the hope is that eventually this could be extended to the public sector as well.

30. *Value Chains:* Value chains are a major part of AID's support for the agricultural sector and the agency is active up and down the chain. One of the issues AID faces is where in the chain to put its money. It tends to go mainly to NGOs and universities, sometimes in partnership with food companies. AID also supports major corporations by meeting some of the start-up costs associated with working in a new location. The Office of Development Partnerships in USAID can engage the private sector and negotiate alliances for the private sector to invest in a particular market. They look for an overlap between private commercial interests and development. Resources are shared on a 1 to 1 basis. Thus there is a partnership with General Mills in a number of countries to link

their capacity to small to medium grain processors in the value chain. General Mills is helping to establish standards for the grain processing industry and is providing technology and technical assistance. USAID provides funds for nutritional supplements for the grains and helps to develop the capacity of the small processors. This is also intended to reduce post-harvest losses. The assumption is that over time General Mills will take over and run the programme themselves. It is obviously extremely time-consuming to identify and work with small local private operators and this depends on USAID missions. USAID does not limit itself to working with US companies and is also engaged with Nestle, Carrefour and others in these programmes.

31. *Non-farm enterprises:* This has proven a difficult area, particularly in scaling up micro-enterprises to small and medium levels.<sup>70</sup> AID has tended to use a cluster approach at the country level and to get groups of producers to work together in areas such as wood products, tourism etc. They usually contract international consulting firms to provide TA and training. The consultant helps to develop market linkages. A trade development project in Morocco brought people to trade fairs in order to put together processors and producer groups. AID is also trying to support local service providers in providing services to farmers and small business, but sustainability is proving a major issue given the need for continuing subsidization. AID tried to use business services firms as an entry point to supporting micro-enterprises but found that they were often reluctant to move into the rural areas.

32. *The policy and regulatory framework.* AID views this as key for enterprise development. "Direct services to enterprises are useful but not critical." Enterprises want to stay informal and this often makes direct interventions difficult. An important area for USAID is bio-safety assistance. They have a programme based in IFPRI and are working with 5 or 6 companies to establish bio-safety systems

33. *Micro-finance.* This is a major USAID programme. Support has risen from US\$65 million in 1989 to US\$275 million now. "Micro-finance is now a mature industry." AID supports both the NGO and the rural bank models for micro-finance provision. In Eastern Europe and the more advanced countries they have tended to go the banking route with full service banks.

34. *Rural Infrastructure:* AID does not do much directly on rural infrastructure – it got out of this in the 80s and 90s. This is largely handled under the Millennium Challenge Account which provides matching funds to qualifying countries. A country level steering committee is then set up to allocate these funds which tend to be mainly used for infrastructure development depending on national priorities.

#### **E. African Development Bank (AfDB)**

35. *The role of PS lending in AfDB:* The Bank began its direct private sector lending in the late 1990s. Loans to the private sector now account for roughly US\$1 billion out of the AfDB's total annual lending of US\$7-8 billion. The first principle is to establish that the project cannot be financed through the available private sector financing sources alone and that AfDB and development partners are therefore critical to the undertaking of the project. This is not easy to establish as it depends on the cost of funds.<sup>71</sup> Second, this must be a part of AfDB's own country strategy. Finally the transaction itself should have a demonstration effect. (The objective is to finance the operation during construction and then to be refinanced by commercial banks.) This assessment of whether the operation meets these criteria is made by an independent group reporting to the Chief Economist, and the rating is made available to the Board. AfDB will not finance more than 33 per cent of the total costs of a project. While not a criterion it is

---

<sup>70</sup> In a study carried out by Michigan State University in Africa it was found that only 1 per cent of enterprises graduated from micro to small.

<sup>71</sup> In general AfDB tries to ensure that there is a level playing field with private finance for the project and it charges what commercial banks are charging so as not to displace them – in some cases this has gone as high as Libor plus 18 per cent.<sup>71</sup> Second, the enabling environment in the country must be suitable for PS lending.

considered a particular advantage if the programme supports PPP type transactions. In Uganda for example, AfDB is supporting private sector energy generation through a non-sovereign loan and transmission investment through a regular sovereign loan.

**36. Composition of PS lending:** AfDB's private sector strategy emphasises infrastructure and this is now the focus of about 40 per cent of AfDB's PS lending, with financial intermediation accounting for 30 per cent and the remaining 30 per cent in direct investment mainly for mining, industry and services. As far as PS financing of agriculture is concerned, there are three components of support:

- Direct loans: AfDB has a minimum size of US\$10 million per loan to the private sector. There have only been 3 agri-based loans in the direct private sector lending portfolio so far, each for US\$10 million. These are; a loan to Ghana which has closed, an ongoing loan to Gabon, and a loan to Morocco, which was approved but cancelled. They have just approved a loan to the African Agriculture Fund. The loan to Ghana for oil palm production is the closest AfDB has come to supporting a value chain project through its private sector window. The project was 60 per cent owned by a Belgian group, 20 per cent government and 20 per cent investors and employees. The company came with a package including a nucleus plantation, outgrowers and provision for improved stock. AfDB contributed US\$15 million of the US\$45 million project. They are currently looking at a sugar investment in Mali which is 65 per cent owned by Illovo sugar from South Africa. (This project will be a PPP with a loan to Government to cover the social development needed by the community – schools, roads, etc.) The Gabon project support oil palm and rubber and is with the same Belgian group as the Ghana project.<sup>72</sup>
- Equity: The only direct equity contribution for agricultural activities is through support of private equity funds based in Africa. In agribusiness they have provided US\$20 million to a private equity fund based in South Africa, US\$20 million to the African Agriculture Fund, and recently approved US\$20 million to a Forestry Fund.
- Lines of credit: Five years ago the lines of credit were 80 per cent of the PS portfolio, but now with the increased emphasis on infrastructure and mining, this has been reduced. The lines of credit are also the largest part of the PS agricultural portfolio. The commercial banks that receive these lines of credit, can lend to any enterprise, agricultural or non-agricultural, but some of these lines of credit go to dedicated agricultural banks in Ghana, Namibia and Botswana. Note that these are publicly owned, but they are treated as loans to the private sector because there is no sovereign guarantee – they are given directly to a corporatized entity. The sub-loans under the line of credit usually target medium scale enterprises with loans from US\$5 million and up. There are no examples as yet of value chain projects supported through these credit lines. They have experimented with different approaches for targeting women's enterprises, but there is a fundamental problem of the bankability of these enterprises. One programme provides a 50 per cent guarantee fee, but this just reduces the amount of collateral which the commercial bank asks for. A major part of the problem is that they find that borrowers need to be depositors of the commercial bank. The lesson is that if you want a loan 'don't keep your money at home.'

**37. Due Diligence:** AfDB meets the due diligence requirements of lending to the private sector in part through cofinancing with other development finance institutions such as IFC or EIB. This allows a joint approach to getting agreement on social and environmental responsibility. The AfDB appraisal team always includes social and

---

<sup>72</sup> When asked why there were so few of these projects the response was that it was a matter of staffing. Private sector projects are handled by a separate unit in AfDB. There are two staff working on agriculture in that unit, whereas the Agriculture department in AfDB has 100 staff members.

environmental expertise. There is full public disclosure of the social and environmental assessments. In addition when the size of an agricultural project exceeds 2000 hectares a special review of settlement issues is undertaken – these are identified as Category 1 projects and require public consultation. Unlike public sector projects, all PS projects have an ex ante review undertaken by a special independent unit reporting to the Chief Economist, which looks at the development outcomes associated with the lending or investment. The unit also looks at the additionality of AfDB involvement in projects, from three perspectives: Political risk mitigation; financing; and development impact. An interesting feature of this is that the review is not limited to AfDB's participation in the project, but treats donor financing as a joint activity. Thus for example the assessment is made as to whether the donors are jointly providing the financing needed for the project to go forward and not simply on the added value of the AfDB share of the total.

38. *Partnerships:* In general they try to partner in the PS operations. Partnerships include IFC – about 15 to 20 per cent of operations are partnered with IFC, KFW, EIB, the Development Bank of South Africa (DBSA), etc. So far all direct PS loans for agriculture have been cofinanced with IFC. They also try to bring in private banks, e.g. they have partnered with Standard Bank of South Africa and Nigerian private banks.

39. *What value does AfDB's capacity to lend to the private sector add to the institution and to its borrowers?* From the perspective of the private borrower, the inclusion of AfDB in the project brings a substantial mitigation of the political risk and the capacity of AfDB to intervene in the face of political or other constraints. In addition AfDB's presence can 'crowd in' investments from other sources. From the point of view of AfDB it enables the institution to take a total view of the economic environment in the country and to form partnerships with the private sector that might otherwise have little motivation to undertake. AfDB's experience in lending to the private sector suggests that if anything the risks associated with non-sovereign lending in Africa may be less than those associated with sovereign lending, since the repayment record thus far is excellent. It also enables AfDB to provide direct funding for the corporate sector rather than looking for intermediate routes through Government agencies which may give the wrong signals in the longer-term about the appropriate institutional framework for PSD support. The private sector also often brings important technical know-how to bear on the project, which promotes sustainability.

**APPENDIX 7****Joint Report by the Evaluation's two Senior Independent Advisors**

1. We are satisfied that our major comments on the approach paper and an earlier draft were heeded. The final report presents balanced and plausible findings and provides sound recommendations for what needs to be done in the years ahead. Detailed comments follow.

**Chapter I**

2. Taking the role of other development agencies into consideration IFAD's comparative advantage is the incubation of institutional initiatives followed by up-scaling and mainstreaming promoted in partnership with other organizations in order to help ensure that indigenous assets are fully utilised; that property rights are secure and that the rules of the game embedded in value chains are pro-poor and promote inclusiveness.

3. Whereas the private sector is central to agricultural growth, it is the policy and institutional context within which private agents operate that determines whether the pattern of growth is inclusive of the poor - or not.

4. Critical and diverse obstacles need to be overcome in different country situations so that market risks and rewards are borne equitably and the benefits flowing to the poor are enhanced. In particular, key policy issues that the 2005 strategy had neglected may need to be addressed: land tenure, child labour, trans-national monopolies, price volatility, food security concerns, fair trade initiatives. Had these aspects been treated more explicitly they would have made the strategy more relevant and responsive to evolving global policy issues<sup>73</sup>.

**Chapter II**

5. The methodology of the report complies with the approach successfully applied in prior corporate reviews carried out by IOE. Thus the report draws on portfolio scans; country case studies; a business process review and a comparator study. The typology of projects selected for review covers a wide spectrum of IFAD's project portfolio. A prior SIEA recommendation to focus on the delivery of the agreed 2005 strategy was heeded. And as we also suggested, the evaluation made use of project status reports for projects not yet evaluated by IOE<sup>74</sup>.

6. The case study countries were selected in consultation with management to focus on the learning dimension of the evaluation<sup>75</sup>. While this was a defensible decision it would have been useful to judge the representativeness of the country choices through an examination of private sector policy friendliness indicators for the selected countries and comparing them with those of other countries in the relevant region.

7. The evaluation opted to concentrate on the relevance and effectiveness of the strategy and to withhold judgment on its efficiency. This is due to the paucity of reliable evaluation material and budget data at project level. Also missing are socio-economic

---

<sup>73</sup> A vast literature about the feasibility of supply management of export crops and the development impact of Fair Trade initiatives is available.

<sup>74</sup> On the other hand, the evaluation did not rely on survey questionnaires directed to IFAD partners and stakeholders in the public, private and voluntary sectors as we had recommended.

<sup>75</sup> The purposive sampling of countries to meet formative evaluation purposes may have induced a selection bias by overestimating IFAD's responsiveness to the new policy directors of the 2005 strategy.

impact findings at farm and household levels. Such valuable information would have been available had IFAD projects been equipped with robust monitoring and evaluation systems, a critical issue that needs follow up.

### **Chapter III**

8. As noted in our comments on Chapter I, the overarching policy context of the strategy needs to be beefed up. This said the basic assessment of relevance contained in this chapter seems reasonable. It points to a clear-cut leadership gap at the institutional level<sup>76</sup>. It also draws attention to the lack of participation of borrowing countries and the civil society in the process of strategy formulation.

9. The evaluation is also on the mark with respect to its assessment of the results framework<sup>77</sup> and it correctly suggests that the strategy needs updating to reflect the bitter lessons of experience associated with hasty privatizations, the growing profile of organic farming and fair trade initiatives<sup>78</sup>, etc.

10. On the other hand, the broad private sector definition used in the strategy statement (and sharply criticized by the evaluation) is not inconsistent with the specification of the private sector partners that IFAD can work with in support of agricultural and rural development - or with a suitable treatment of the critical and complex interface between farmers and the small and medium enterprises that service farmers and process/market agricultural products.

### **Chapters IV and V**

11. This is the core of the evaluation. The assessment is plausible and fair<sup>79</sup> although it might have stressed more explicitly that IFAD could have been more aggressive in building internal capacity, in forging more effective partnerships and in leading the international policy dialogue on the involvement of the private sector in agricultural and rural development.

12. At the project level, assessment of compliance with the tenets of the strategy relies on an ingenious evaluation framework in Chapter IV and taps into a self-evaluation data base in Chapter V: both sets of results indicate that a significant policy reorientation took place following approval of the strategy.

13. At the country level, the mixed quality of the policy dialogue is adequately documented by the case studies and many valuable policy lessons are drawn. At the institutional level, a nuanced assessment of the partnership dimension is provided along with a sobering score card of implementation promises vs. actual achievements

### **Chapter VI**

14. The evaluation of business processes is straightforward and refreshing. It addresses the performance of Board oversight; identifies skills gaps; documents weaknesses in quality assurance arrangements and highlights the benefits of a field presence. Finally it suggests that the introduction of a well-funded and properly staffed Private Sector

<sup>76</sup> On the other hand, the shift observed with respect to operational priorities undoubtedly reflects strong ownership of the policy shift among some individual CPMs

<sup>77</sup> This assessment raises a policy question: should the Independent Evaluation Office play a role in assisting IFAD management design appropriate monitoring and evaluation arrangements of thematic policies.

<sup>78</sup> Engagement of the private sector in advanced agricultural research geared to climate change adaptation also needs emphasis.

<sup>79</sup> The limitations of the analysis are acknowledged at the outset of the chapter: no evaluation reports on projects approved since the strategy was approved are available since implementation of IFAD projects normally takes eight years.

Development Facility would enable IFAD to participate more directly in the evolving role of the private sector in credit guarantee schemes, risk reduction instruments and challenge funds.

## **Chapter VII**

15. This chapter is well crafted and concise. It draws on the experience of five other development organizations in this complex and (until recently) sorely neglected area. It demonstrates that no systematic knowledge sharing is taking place across institutions. It identifies common challenges; isolates the comparative advantage of IFAD and pinpoints the specific areas where IFAD is lagging behind others. It also highlights good practices and puts forward issues that will need to be addressed if IFAD decides to move forward with direct lending to the private sector.

## **Chapter VIII**

16. Section A pulls together the main findings of the evaluation. However, the section might have highlighted recent and disturbing global food security trends to make clear that a new strategy (that also draws on the findings of the evaluation) is badly needed. Such a strategy would be designed to ensure that IFAD is properly organized and staffed to take the lead in partnerships that help engage the private sector in cutting edge agricultural research, up-scaling of rural innovations, building of local capacities, land tenure reform initiatives and value chain designs that protect the interests of small farmers and landless farm workers.

17. Section B offers a highly relevant agenda for agreement at the completion point meeting with one exception: there is no need for a new definition of the private sector. Beyond semantics the problem that really needs fixing lies in the lack of a robust policy framework solidly grounded in policy evidence and responsive to the contemporary aspirations of IFAD's developing member countries. A recommendation addressing the continuing failure of IFAD and its partners to incorporate workable M&E components in IFAD funded projects should also have been included.

RP/NN: rp/nn  
April 17, 2011

**APPENDIX 8****Excerpts from the Report of the Chairperson of the Evaluation Committee to the Executive Board on the Discussion on the Private Sector Evaluation**

1. The Committee discussed and welcomed the Corporate-level evaluation on IFAD's private sector development and partnership strategy undertaken by the Independent Office of Evaluation (IOE).
2. The Committee underlined the importance of discussing the written IFAD Management response at the same time as the corresponding evaluation reports in the future.
3. The report was found to provide useful inputs in the discussions leading to the development of a new IFAD strategy for private-sector development, which is expected to be presented by the IFAD Management in December 2011.
4. The Committee emphasized that the departing point for discussions around the engagement by the Fund with the private sector is for IFAD to develop a more differentiated definition of the private sector in the context of IFAD operations.
5. The Committee underlined that governments are not generally reluctant to engage with the private sector, but may be constrained in doing so by selected national policies and institutional architecture.
6. The Committee highlighted that the private sector is a heterogeneous group of actors, needing different types of support. This should be clearly captured in the new strategy.
7. The Committee also emphasized the need to address the gender dimension, agricultural research and nutrition in the development of the new strategy by the Fund. It was also noted that the recommendation to establish a Private Sector Financing Facility could be useful and needed further elaboration by Management in the development of the new private sector strategy, taking into account complementarity of other partners.
8. The Committee underlined the importance for IFAD to establish partnerships on Knowledge Management on private sector development with relevant institutions.
9. The Committee noted that the Management will need to assess and elaborate recommendations further during the development of the new strategy.
10. The Committee noted that Management plans to produce a draft private sector strategy for consideration by the Board in December 2011. Before that, it was agreed that the draft document be presented for discussion in an informal seminar in September 2011.
11. The Committee:
  - a. Reiterated the need for IFAD to develop a clearer definition of the private sector in the context of the Fund's operations. This is extremely important given the heterogeneous nature of private sector entities working in rural areas.
  - b. Also emphasized the importance of partnerships with other institutions in order to enhance IFAD's knowledge on private sector development.
  - c. Underlined the importance of a favourable investment climate, which will require IFAD's concerted engagement in policy processes at country level.
  - d. Highlighted the risks of working with the private sector which need to be clearly spelled out in the forthcoming private sector strategy.

- e. Encouraged IFAD to review its current organizational architecture and human resources to ensure that it has commensurate capacities for working towards private sector development.
- f. Recognises the importance of strengthening the existing IFAD instruments for private sector development and assess the corresponding costs.
- g. Recommended on the private sector financing facility to further delineate the development of the facility, as part of the forthcoming private sector strategy. This also requires outlining various options including expanding the cooperation with organisations that already have facilities for direct lending to the private sector. The eventual introduction of private sector facility should be undertaken in a gradual manner ensuring the complementarities with IFAD public sector operations.