

Signatura: EB 2011/104/R.4/Add.1  
Tema: 4  
Fecha: 9 de diciembre de 2011  
Distribución: Pública  
Original: Inglés

**S**



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

## **Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca de la Estrategia relativa al sector privado**

### **Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva**

#### Funcionarios de contacto:

#### Preguntas técnicas:

**Luciano Lavizzari**  
Director de la Oficina de Evaluación  
Independiente del FIDA  
Tel.: (+39) 06 5459 2274  
Correo electrónico: l.lavizzari@ifad.org

#### Envío de documentación:

**Kelly Feenan**  
Jefa de la Oficina de los Órganos Rectores  
Tel.: (+39) 06 5459 2058  
Correo electrónico: gb\_office@ifad.org

Junta Ejecutiva — 104º período de sesiones  
Roma, 12 a 14 de diciembre de 2011

---

Para **examen**

## Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca de la Estrategia relativa al sector privado

1. **Antecedentes.** Tras haber aprobado, en 2005, la Estrategia del FIDA para el desarrollo del sector privado y la asociación con él, la Junta Ejecutiva pidió a la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) que realizara una evaluación ulterior. La evaluación a nivel institucional (CLE) de la estrategia de 2005 se llevó a cabo en 2010 y se presentó al Comité de Evaluación y posteriormente a la Junta en mayo de 2011. La dirección del FIDA se mostró de acuerdo con la indicación contenida en la CLE de que había llegado el momento de elaborar una nueva estrategia dirigida a afianzar la relación del FIDA con el sector privado, tomando en consideración las conclusiones y recomendaciones de la CLE. La nueva estrategia se presenta a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones de 2011.
2. La IOE recibe favorablemente la Estrategia relativa al sector privado: Intensificación de la actuación del FIDA en relación con el sector privado, y respalda las orientaciones generales contenidas en ese documento. La estrategia coincide con la mayor parte de las recomendaciones de la CLE, y la IOE concuerda con el compromiso plasmado en la nueva estrategia de promover una mayor actuación en relación con el sector privado no como objetivo *per se*, sino como medio de obtener resultados mejores en la reducción de la pobreza rural de los grupos objetivo del FIDA.
3. **Definición del sector privado.** En la CLE se recomendaba que el FIDA definiera más exactamente el término "sector privado" en el contexto de sus operaciones. En la nueva estrategia se adopta una definición más clara y específica del FIDA y se reconoce que el sector privado forma un grupo heterogéneo de agentes, cada uno con sus propias capacidades y necesidades. También se establece una distinción entre el segmento más pequeño del sector privado (los grupos objetivo del FIDA) y el sector empresarial. La IOE comparte el criterio aplicado en la estrategia a la modalidad de actuación del FIDA con respecto al sector empresarial —empresas pequeñas, medianas o grandes con fines lucrativos a nivel nacional, regional o internacional— para beneficio de los grupos objetivo del Fondo.
4. **Análisis de riesgos.** Una de las conclusiones de la CLE fue que aunque los proyectos de diseño reciente mostraban una orientación más marcada hacia la participación del sector privado mediante la vinculación con los mercados y las cadenas de valor, no incluían un análisis suficientemente profundo de los riesgos planteados por ese tipo de enfoques. La nueva estrategia, en la que se propugna la intensificación de la actuación con el sector empresarial, subraya justamente que el FIDA debe tener plenamente presente su mandato, población objetivo y orientación estratégica. Sin embargo, la estrategia no aborda en medida adecuada los riesgos que pueden correr los pequeños productores rurales y otras personas pobres del medio rural a causa de una relación más estrecha con el sector privado, y no prevé medidas suficientes para fortalecer la capacidad del FIDA de definir más claramente y mitigar esos riesgos. Sería beneficioso adjuntar un anexo a la estrategia dedicado exclusivamente a la evaluación, gestión y mitigación de riesgos a nivel institucional y programático (véase asimismo el párrafo 5).
5. Los principios de actuación del FIDA en sus asociaciones con el sector privado, que figuran en el recuadro 6, son un suplemento útil. No obstante, habida cuenta de los posibles riesgos para la población rural pobre que se mencionan en el párrafo 4 *supra*, habría convenido extender esos principios a otras esferas de riesgo, por ejemplo, las normas sociales y ambientales aceptables para el FIDA que las empresas privadas deberían respetar, o las inversiones agrícolas que respondan a las necesidades, promovidas por varias organizaciones de las Naciones Unidas (incluido el FIDA), que deberían cumplirse en las relaciones con el sector privado.

6. Según se hace constar en la nueva estrategia, el FIDA seguirá desempeñando la función de "intermediario imparcial" en las asociaciones público-privadas, con miras a integrar más eficazmente a los hombres y mujeres pobres de las zonas rurales en dichas asociaciones y velar por que se mantengan las normas sociales y ambientales. Sin embargo, en ella no se dan más detalles sobre las normas en cuestión (véase el párrafo 5 *supra*) y sus repercusiones para las personas pobres de las zonas rurales que no pueden sacar partido de las oportunidades deparadas por el sector privado, ni sobre cómo se protegerán los intereses específicos de las mujeres pobres de esas zonas mientras se intensifica la labor con el sector privado.
7. **Compromiso de los gobiernos.** En la CLE se formulaban las conclusiones siguientes: a) el compromiso y el respaldo de los gobiernos respecto del desarrollo del sector privado son decisivos para que el FIDA pueda diseñar operaciones de inversión eficaces en la esfera agrícola y del desarrollo rural, y b) hay un gran número de gobiernos que, por diversas razones, no desean que los recursos del FIDA se utilicen para apoyar ulteriormente su actuación con el sector privado. Este es un escollo importante que el FIDA debe afrontar al aplicar su nueva estrategia en la materia. En la CLE se concluía también que hasta la fecha el papel desempeñado por el FIDA para alentar el diálogo en los países sobre la participación del sector privado en favor de la reducción de la pobreza había sido limitado. Sorprende por tanto el hecho de que el proceso de consulta emprendido durante la preparación de la nueva estrategia (párrafo 3 de la Estrategia relativa al sector privado) no incluyera actividades en los países, por ejemplo talleres regionales o subregionales, que habrían resultado inestimables para debatir las premisas básicas de la estrategia, incorporar las opiniones de los Estados Miembros prestatarios, disipar cualquier escepticismo y sentar las bases para la nueva generación de programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP). Habría que concienciar plenamente a las instituciones públicas de los Estados Miembros asociados del FIDA acerca de las nuevas orientaciones estratégicas del Fondo en materia de sector privado, de modo que además puedan tener amplias posibilidades de expresar y debatir sus puntos de vista. A fin de colmar esta laguna, deben aprovecharse los procesos de consulta relativos a los próximos COSOP para analizar y divulgar la nueva estrategia del FIDA junto con los gobiernos, las entidades no gubernamentales, las entidades privadas y otros interlocutores. Ello daría la posibilidad de explicar claramente la premisa estratégica en que se basa la intensificación de la actuación del FIDA en relación con el sector privado y se alentaría a los asociados más renuentes a adherirse a esta nueva orientación estratégica del Fondo.
8. **Desconexión entre la elaboración y la aplicación de la estrategia.** Una de las constataciones de la CLE que figura a menudo en las evaluaciones de los programas en los países y otras evaluaciones a nivel institucional, es que si bien en el FIDA se dedica la atención adecuada a la formulación de nuevas políticas y estrategias institucionales, no se actúa en consecuencia para realizar los debidos ajustes correspondientes (por ejemplo, en los procesos y directrices institucionales). Parece ocurrir lo mismo con la nueva estrategia relativa al sector privado. El documento contiene una breve sección sobre aplicación, que recoge solo una parte de las recomendaciones de la CLE en la materia. La estrategia carece de un marco de aplicación sólido y de medidas bien definidas para asimilar y conseguir el nivel de intensificación deseado respecto de la actuación del FIDA en relación con el sector privado (véanse asimismo los párrafos 9 a 12 a continuación).
9. **Procesos y directrices internos.** Según la CLE, el concepto de asociación con el sector privado y de un apoyo más amplio al desarrollo de este sector no se había incorporado en medida suficiente en las directrices internas del FIDA sobre mejora de la calidad y garantía de la calidad y en otras directrices operacionales, por lo que esas directrices no servían de mucho para garantizar que se cumpliera lo dispuesto en la estrategia (por ejemplo, no se hace referencia específica a la participación del

sector privado en los seis factores clave de éxito que figuran en el modelo de evaluación de la madurez relativo a los nuevos COSOP). En la nueva estrategia, al igual que en la de 2005, no se prevé una revisión de esas directrices a fin de garantizar el cumplimiento. La estrategia debería haber incluido este tipo de revisión como una de las principales medidas de aplicación.

10. **Función de liderazgo potencial del FIDA.** Según se señalaba en la CLE, a partir de 2009 se fue asignando cada vez más importancia al sector privado rural para la reducción de la pobreza en la estrategia y las operaciones del FIDA, especialmente en el contexto del Marco Estratégico del FIDA (2011-2015). En la CLE se concluía que el FIDA se encontraba en una posición inmejorable para asumir una función de liderazgo a nivel mundial y nacional a fin de hacer participar al sector privado en beneficio de la población rural pobre, y que debía desarrollar la debida capacidad de ejecución en este sentido. Con miras a hacer realidad esta función de la mejor manera posible, en la CLE se formulaban al FIDA varias recomendaciones, entre ellas las siguientes: reforzar los instrumentos disponibles y crear mecanismos nuevos destinados a intensificar la participación del sector privado; desarrollar conocimientos de primera mano, la experiencia y la capacitación de su personal en lo concerniente a las operaciones del sector privado, junto con un marco de rendición de cuentas adecuado; establecer una estructura organizativa adecuada que se pusiera al frente de la labor del FIDA en materia de desarrollo del sector privado y asumiera la responsabilidad de la cuestión, y difundir conocimientos y orientaciones sobre estas cuestiones para el personal y los consultores.
11. Si bien algunas de estas recomendaciones se abordan debidamente en la nueva estrategia, otras no han recibido suficiente seguimiento, a saber:
  - i) en la estrategia no se ha retomado la evaluación recomendada de la estructura organizativa del FIDA y de las capacidades de los recursos humanos para promover el desarrollo del sector privado, incluida la movilización de recursos de ese sector;
  - ii) en consecuencia, no queda claro cuáles son los fundamentos en que se basará el Departamento de Administración de Programas (PMD) para elaborar el programa de capacitación del personal previsto o producir los instrumentos prometidos;
  - iii) la estrategia no proporciona razones convincentes que justifiquen la asignación de dos miembros del personal a la División de Asesoramiento Técnico y Políticas (uno de ellos mediante el traslado desde otra división del propio PMD y el otro mediante nombramiento en 2012) que se desempeñarían como coordinadores de la relación con el sector privado, en lugar de la opción más estructural recomendada en la CLE;
  - iv) la estrategia no ofrece argumentos elocuentes para el escepticismo manifestado hacia el establecimiento de un mecanismo de financiación para el desarrollo del sector privado (véase también el párrafo 14 *infra*), y
  - v) la estrategia no presenta una hoja de ruta sobre la manera en que el PMD se propone comunicar y difundir esta estrategia internamente al personal del FIDA y externamente a sus múltiples asociados.
12. En la CLE se subrayaba que el FIDA debía esforzarse específicamente por asegurar que una determinada proporción de los nuevos miembros del personal de cuadro orgánico contratados —sobre todo en el PMD— tuviese experiencia laboral previa en el sector privado (por ejemplo, como agentes del sector privado, empresarios familiarizados con las necesidades específicas del sector privado y dotados del debido nivel de conciencia y comprensión de los plazos y los riesgos conexos). La IOE considera que es imprescindible que el FIDA cuente con una fuerza de trabajo equilibrada que posea un conocimiento y una experiencia profundos de lo que las

entidades privadas esperan obtener de su asociación con una organización como el FIDA en cuanto a fomento de la capacidad, financiación y análisis de riesgos. Sin embargo, en la nueva estrategia no se explica cómo tiene previsto el FIDA lograr este importante objetivo de dotación de personal.

13. En la estrategia se estipula que en 2012 el FIDA realizará un estudio completo de viabilidad (párrafo 48 de la estrategia). Sería aconsejable que el FIDA considere la posibilidad de incluir la evaluación citada en el inciso i) del párrafo 11 *supra* en el mandato del estudio de viabilidad planificado. La evaluación debería asimismo dar lugar a la definición de un marco adecuado de incentivos y rendición de cuentas para la labor del FIDA en relación con el sector privado, pues se trata de un elemento ausente en la estrategia.
14. **Mecanismo de financiación para el desarrollo del sector privado.** En la CLE se recomendaba el establecimiento en el FIDA de un mecanismo de financiación para el desarrollo del sector privado, reconociendo plenamente las importantes consecuencias que la concesión de préstamos directos acarrearía para el sistema jurídico, financiero y de supervisión del FIDA y que este tipo de decisión requeriría el acuerdo y pleno respaldo de la Junta Ejecutiva. En la nueva estrategia se adopta un enfoque muy prudente al respecto, señalando que según las conclusiones de un estudio previo de la viabilidad no era recomendable que el FIDA aportara financiación directa en ese momento (por razones tanto financieras como de capacidad), a raíz de lo cual no se profundizó más en el asunto. En la CLE se analizaban detenidamente las razones por las que era importante crear un nuevo instrumento destinado a reforzar la actuación del FIDA en relación con el sector privado, al igual que había sucedido en muchas otras organizaciones multilaterales de desarrollo. Se espera que en el estudio de viabilidad completo previsto para 2012 se examine a fondo de la opción de establecer un mecanismo de financiación para el desarrollo del sector privado y se brinde a la Junta un análisis exhaustivo de sus ventajas y desventajas.
15. **Presencia en los países y participación del sector privado.** Según la CLE, la creciente descentralización 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. Si bien el objetivo de la presencia en los países no es específicamente prestar apoyo al desarrollo del sector privado, el impacto de esa presencia se ha dejado sentir en mucha mayor medida en los proyectos orientados al sector privado, que dependen mucho más de los conocimientos locales. No obstante, en la CLE se señalaba también cierta preocupación relacionada con la presencia en los países, especialmente respecto de la jerarquía del personal en las oficinas en los países y su experiencia, conocimientos y competencias sobre el sector privado. En la nueva estrategia no se hace referencia a cómo se prevé reforzar el instrumento de la presencia en los países para intensificar la participación del sector privado, por ejemplo mediante el diálogo sobre políticas dirigido a promover un espacio más propicio para las asociaciones público-privadas.
16. Es preciso consolidar el **marco de resultados relativo a la estrategia**, ya que no contiene indicadores básicos de resultados que puedan medirse fácilmente (además del número de COSOP o proyectos relacionados con el sector privado), carece de valores u objetivos de referencia para la presentación de informes de situación y no establece nexos explícitos con los indicadores de resultados de otros sistemas internos de seguimiento, como el sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS). En la estrategia no se prevé el acopio sistemático de datos sobre los resultados por lo que se refiere a la participación del sector privado. Tampoco se aborda la revisión del RIMS y otros mecanismos de seguimiento y autoevaluación mencionados en la CLE para incorporar un grupo más amplio de indicadores que permitan medir el desempeño del FIDA en su actuación con el sector privado en pro de la reducción de la pobreza.