

Signatura: EB 2019/127/R.3/Add.1  
Tema: 3 a) ii)  
Fecha: 21 de agosto de 2019  
Distribución: Pública  
Original: Inglés

**S**



Invertir en la población rural

## **Estrategia del FIDA para la Colaboración con el Sector Privado (2019-2024)**

### **Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA**

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

##### Funcionarios de contacto:

##### Preguntas técnicas:

**Oscar A. Garcia**  
Directora  
Oficina de Evaluación Independiente del FIDA  
Tel.: (+39) 06 5459 2274  
Correo electrónico: o.garcia@ifad.org

**Fabrizio Felloni**  
Director Adjunto  
Tel.: (+39) 06 5459 2361  
Correo electrónico: f.felloni@ifad.org

##### Envío de documentación:

**Deirdre McGrenra**  
Jefa  
Oficina de Gobernanza Institucional y Relaciones con los Estados Miembros  
Tel.: (+39) 06 5459 2374  
Correo electrónico: gb@ifad.org

Junta Ejecutiva — 127.º período de sesiones  
Roma, 10 a 12 de septiembre de 2019

---

Para **examen**

# Estrategia del FIDA para la Colaboración con el Sector Privado (2019-2024)

## Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

### I. Introducción y observaciones generales

1. La Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) acoge con satisfacción la oportunidad de formular observaciones sobre la Estrategia del FIDA para la Colaboración con el Sector Privado (2019-2024). En 2011, la IOE llevó a cabo una evaluación a nivel institucional de la Estrategia del FIDA para el desarrollo del sector privado y la asociación con él, a la que le siguieron en 2018 una sobre la estructura financiera del FIDA y en 2019 otra sobre la actuación del FIDA en el fomento de cadenas de valor en favor de la población pobre. En 2018 finalizó asimismo un informe de síntesis de evaluación sobre el fortalecimiento de las asociaciones en pro de una mayor eficacia de las actividades de desarrollo. Estas evaluaciones son pertinentes para la colaboración del Fondo con el sector privado.
2. A primera vista, la expansión hacia la financiación del sector privado puede parecer un cambio decisivo para el FIDA. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el FIDA no está solo en esta tarea: muchas instituciones financieras de desarrollo actúan como prestamistas e inversores del sector privado en la agricultura. Además, el FIDA aprobó su primera Estrategia para el desarrollo del sector privado y la asociación con él en 2005 y cuenta con 15 años de experiencia en esta esfera.
3. En dicha estrategia se destacan el déficit de financiación entre los recursos financieros estimados necesarios para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 2 y la asistencia oficial para el desarrollo prevista. La estrategia también señala los desafíos que enfrenta el sector privado para colaborar con los agricultores en pequeña escala y las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYME) rurales, y la necesidad de financiación pública para facilitar dicha colaboración. Citando evaluaciones anteriores, se subraya que el FIDA carece actualmente de los instrumentos financieros necesarios para colaborar directamente con entidades del sector privado.
4. **Pertinencia de los objetivos.** Los dos objetivos propuestos en la estrategia son pertinentes para el mandato del FIDA de reducir la pobreza rural. Tales objetivos son los siguientes: i) movilizar fondos e inversiones privadas hacia las MIPYME rurales y la agricultura en pequeña escala, y ii) expandir los mercados y aumentar los ingresos y las oportunidades de empleo de los grupos objetivo del FIDA.
5. Si bien ambos objetivos estratégicos son pertinentes, las dos medidas propuestas en el objetivo 1 ("Utilizar instrumentos financieros que jueguen un papel catalizador para canalizar la financiación del sector privado hacia las MIPYME y la agricultura en pequeña escala" y "Utilizar el programa de préstamos y donaciones del FIDA para atraer las inversiones del sector privado") están mejor elaboradas que las dos medidas del objetivo 2 ("Fomentar cadenas de valor inclusivas con asociados del sector privado", y "Probar y ampliar la escala de nuevas tecnologías y soluciones eficaces en función de los costos"). Estas últimas se definen en términos genéricos y no está claro de qué manera se apartan de la manera tradicional de hacer las cosas o de la experiencia previa del FIDA.
6. Si bien son razonables las modalidades de ejecución propuestas en la estrategia (ampliar gradualmente la escala de su colaboración con el sector privado; velar por que los países mantengan el sentido de apropiación; evitar el desvío de la

misión, mantener un criterio selectivo y centrarse en su objetivo; trabajar junto con otros asociados para el desarrollo, los organismos con sede en Roma y otros organismos de las Naciones Unidas; buscar obtener recursos adicionales y evitar el riesgo de sustitución, y no calcular los montos destinados a intervenciones relativas al sector privado utilizando la fórmula del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados), se trata más bien de principios generales que de modalidades operacionales.

7. **Equilibrio en el contenido estratégico.** En general, la estrategia se centró en la introducción de los préstamos no soberanos —con mucho, la novedad más importante— y en la determinación de los recursos que podrían movilizarse para este tipo de préstamos. El resto de la estrategia presentaba modalidades de acción menos innovadoras. La estrategia podría haber sido más valiosa de haber explorado en profundidad las experiencias de que dispone el FIDA y propuesto medidas más concretas. Además, se podrían haber abordado ámbitos como la participación en la formulación de políticas y el fomento de la capacidad en el FIDA y en los países en los que trabaja.
8. **Magnitud de las operaciones previstas.** En lo que respecta a su volumen, la nueva actividad del FIDA en el sector privado será relativamente limitada. Teniendo en cuenta que se necesitan USD 180 000 millones adicionales al año solo para el logro del ODS 2, el 5 % del capital del FIDA que tiene previsto aportar de sus propios recursos para sus actividades en el sector privado es muy pequeño.

## II. Observaciones específicas

9. **Vínculos más estrechos con las cadenas de valor.** El FIDA tiene experiencia en el fomento de cadenas de valor y la estrategia hace referencia a ella. Un énfasis mucho mayor en esta área, centrado en las deficiencias en la cooperación con las entidades del sector privado y la financiación de las cadenas de valor, añadiría credibilidad a la Estrategia del FIDA para la Colaboración con el Sector Privado. Con este fin, la estrategia podría haberse basado más en la reciente evaluación a nivel institucional sobre la actuación del FIDA en el fomento de cadenas de valor en favor de la población pobre. También podría haber respondido más directamente a las recomendaciones de dicha evaluación, con actividades orientadas por ejemplo a i) establecer principios clave para el desarrollo de la cadena de valor (recomendación 1); ii) fomentar la gobernanza inclusiva de las cadenas de valor y una política y un entorno normativo inclusivos (recomendación 4); iii) perfeccionar los enfoques adoptados para la financiación de las cadenas de valor (recomendación 6), y iv) desarrollar la capacidad de los equipos encargados de la gestión de los proyectos y el personal del FIDA (recomendación 7). Es de especial importancia prestar atención a las comunidades pobres y muy pobres.
10. **Un segmento de actuación para el FIDA en materia de préstamos no soberanos.** Encontrar el segmento de actuación adecuado será extremadamente importante para el FIDA; sin embargo, ese aspecto no está explicado de manera clara en el documento. Por ejemplo, los préstamos no soberanos de menor cuantía ya están cubiertos actualmente por las instituciones de microfinanciación. El FIDA puede contribuir a fortalecer esas instituciones proporcionándoles financiación mediante préstamos a largo plazo, lo que les permitiría ampliar su alcance. Esta financiación a largo plazo debe realizarse en moneda local, ya que las instituciones de microfinanciación no deben conceder préstamos en divisas fuertes, pues eso expondría a sus clientes a un riesgo cambiario. La “gama media” de préstamos no soberanos es una zona gris que es demasiado pequeña para los bancos y que ha demostrado ser difícil desde el punto de vista comercial. Esta área está cubierta por una serie de fondos de inversión de impacto que proporcionan financiación a los pequeños agricultores y sus organizaciones

(también a cooperativas). Los inversores de impacto (de los cuales solo se consultó a unos pocos al elaborar la estrategia, como se muestra en el apéndice I) operan comercialmente: su objetivo principal no es la maximización de los beneficios, sino que buscan un claro impacto social. El FIDA también podría considerar la posibilidad de proporcionar financiación de primera pérdida para carteras de préstamos "difíciles". Por último, la financiación de inversiones de capital a más largo plazo como parte del apoyo del FIDA a las cadenas de valor ayudaría a los pequeños agricultores y a sus organizaciones sin que se produjera un desvío de la misión.

11. **Adicionalidad y evitar "dejar fuera" al sector privado.** En el enfoque del sector privado del FIDA, será importante (tal como se reconoce en el anexo II de la estrategia) que sus intervenciones sean adicionales a las que ofrece el mercado y que no dejen fuera a los actores existentes desvalorizándolos comercialmente. En cambio, el FIDA debería tratar de cooperar con inversores de impacto específicos y con bancos e instituciones de microfinanciación locales a fin de ayudar a los actores del sector privado con el mandato de ayudar a los principales clientes del FIDA.
12. **Asociaciones e instituciones externas consultadas.** Es importante señalar que el apéndice IV incluye una importante declaración sobre el enfoque del FIDA: "Inicialmente, y en consonancia con el enfoque gradual respecto a las operaciones del sector privado, el FIDA tiene previsto principalmente llegar indirectamente al sector de la agricultura en pequeña escala, es decir, a través de intermediarios financieros que hasta ahora no han podido proporcionar financiación a este grupo objetivo". No está claro por qué el FIDA trataría de trabajar con instituciones que no han logrado llegar a los pequeños agricultores cuando hay instituciones establecidas con una experiencia significativa en llegar a esos clientes. Si las instituciones no tienen éxito en este ámbito, suele deberse a una falta de competencia o a unas expectativas de beneficio demasiado altas. En cambio, el FIDA debería tratar de cooperar con instituciones que ya trabajan con pequeños agricultores.
13. Aunque la lista de instituciones consultadas es larga, faltan el Consejo para la Financiación de la Agricultura en Pequeña Escala (CSAF) y otros actores importantes que se centran en los pequeños agricultores. El CSAF es una alianza de instituciones de crédito social (también conocidas como prestamistas agrícolas que buscan "primero el impacto") cuyo objetivo principal no es maximizar las ganancias, sino lograr un impacto positivo en los beneficiarios del FIDA. Así pues, son asociados naturales del FIDA en lo que respecta a la orientación de las inversiones y la armonización de los objetivos de inversión. En el futuro, será importante que el FIDA elija asociados con unos antecedentes que estén directamente relacionados con su labor.
14. **Financiación y recaudación de fondos.** Es optimista suponer que el FIDA puede ampliar sus actividades de recaudación de fondos del sector privado para recaudar fondos para actividades de ese sector de fuentes no gubernamentales sin antes i) desarrollar una amplia trayectoria o contratar equipos que la tengan; ii) crear la infraestructura adecuada, e iii) invertir una cantidad significativa de su propio capital en cada proyecto. Pocas instituciones del sector privado financiarían una entidad sin antecedentes en el sector privado. Para ser creíble en la inversión del sector privado, el FIDA ha de asignar recursos propios al sector.
15. **Riesgos.** Prestar o invertir en el sector privado implica asumir riesgos. La afirmación de que "[e]l FIDA [...] mitigará rigurosamente todos los riesgos derivados de la colaboración con el sector privado" es ligeramente equívoca. El FIDA tiene que reconocer que asumir un riesgo crediticio en las operaciones del sector privado dará lugar a pérdidas en los préstamos, que deben ser cubiertos por capital. La correcta estructuración de los proyectos es crucial para el éxito de cualquier actividad del sector privado.

16. **Recursos humanos y fomento de capacidad.** Los préstamos al sector privado son muy diferentes de los préstamos al sector público. El FIDA tendrá que contratar: i) profesionales competentes con experiencia en préstamos agrícolas para mercados emergentes del sector privado; ii) abogados que puedan estructurar transacciones, y iii) personal de un departamento de crédito independiente con experiencia en el sector privado. En la mayoría de las instituciones de financiación para el desarrollo, los proyectos se estructuran desde la perspectiva comercial; al respecto, el FIDA debe adquirir competencia técnica en la materia. Además del personal del FIDA, también es necesario fomentar la capacidad del personal gubernamental y de los proyectos para fomentar la colaboración entre operaciones soberanas y no soberanas, tal como se prevé en la estrategia.
17. **Recursos financieros.** A la estrategia le falta un presupuesto, en particular información sobre i) el número de funcionarios que se contratarán y a qué costo; ii) el número de proyectos previstos para los próximos años y su magnitud, y iii) las pérdidas previstas en los préstamos y la forma en que se van a cubrir. La hipótesis de que esta nueva esfera de trabajo pueda no tener repercusiones presupuestarias no parece realista.
18. **Evaluación del impacto.** Al igual que en la evaluación de impacto del Yield Uganda Investment Fund, el FIDA debería empezar por analizar los efectos sociales y económicos de sus inversiones en el sector privado, empleando metodologías punteras de evaluación de impacto. Es importante realizar estudios de impacto independientes desde el comienzo de cada proyecto para recopilar datos a largo plazo con el fin de establecer valores de referencia adecuados y grupos de control para la evaluación comparativa del impacto.

### III. Observaciones finales

19. No cabe duda de que la colaboración con el sector privado es necesaria para contribuir a la transformación de las economías rurales y para que el FIDA sea considerado un asociado pertinente y creíble. En su formulación actual, la estrategia no es muy ambiciosa, pero puede considerarse un pequeño paso en la dirección correcta. Se puede considerar una experiencia piloto de la que el FIDA puede extraer enseñanzas.
20. La propuesta de valor de la estrategia podría mejorarse vinculándola de manera más estrecha con la labor del FIDA en relación con las cadenas de valor; las recomendaciones de la reciente evaluación a nivel institucional son un punto de partida importante. Aunque los préstamos no soberanos pueden ser un ingrediente importante de la colaboración con el sector privado, esta amplia área implica cambios en el diseño de los proyectos "tradicionales", el fomento de la capacidad del Gobierno y del personal del proyecto, y la participación en el diálogo sobre políticas. El FIDA deberá definir estas cuestiones.