

Signatura: EB 2010/101/R.45
Tema: 18
Fecha: 29 noviembre 2010
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



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

Informe sobre la marcha de la aplicación del sistema de asignación de recursos basado en los resultados

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Brian Baldwin

Asesor Superior de Gestión de Operaciones

Tel.: (+39) 06 5459 2377

Correo electrónico: b.baldwin@ifad.org

Envío de documentación:

Liam F. Chicca

Oficial encargado de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2462

Correo electrónico: l.chicca@ifad.org

Junta Ejecutiva — 101º período de sesiones
Roma, 14 a 16 de diciembre de 2010

Para aprobación

Abreviaturas y siglas

AIF	Asociación Internacional de Fomento
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
CPIA	evaluación de las políticas e instituciones nacionales
GEI	Grupo de Evaluación Independiente
IFI	institución financiera internacional
PBAS	sistema de asignación de recursos basado en los resultados
RNB	renta nacional bruta

Recomendación de aprobación

Se invita a la Junta Ejecutiva a que apruebe la presentación de un informe sobre la marcha de la aplicación del sistema de asignación de recursos basado en los resultados al Consejo de Gobernadores, en su 34º período de sesiones de 2011, basado en el presente informe y su adición, en los que figuran las puntuaciones de los países correspondientes a 2010 y las asignaciones de 2011.

Informe sobre la marcha de la aplicación del sistema de asignación de recursos basado en los resultados

I. Introducción

1. En su 26º período de sesiones, celebrado en febrero de 2003, el Consejo de Gobernadores del FIDA refrendó el criterio de que en lo sucesivo la Junta Ejecutiva llevaría a cabo la asignación basada en los resultados prescrita en las Políticas y Criterios en materia de Préstamos de manera más sistemática, conforme a los enfoques aplicados en otras instituciones financieras internacionales (IFI), y que adoptaría un sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS). Se delegó en la Junta Ejecutiva la facultad para elaborar los detalles de diseño y aplicación de dicho sistema.
2. Entre las varias otras instituciones de financiación para el desarrollo que utilizan un PBAS figuran el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco de Desarrollo del Caribe, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial. En todos los casos, los sistemas evalúan tanto los resultados como las necesidades y, junto con el FIDA, se reúnen cada año a fin de examinar las cuestiones conexas y los avances hechos.
3. El PBAS se basa en ejercicios anuales de asignación agrupados en ciclos de tres años, o períodos de asignación. En cada ciclo, el FIDA revisa anualmente las asignaciones *ex ante* para tener en cuenta las conclusiones de las evaluaciones anuales de los resultados de los países, gracias a las cuales se detectan los cambios importantes en las necesidades y los logros de un país en la esfera de los marcos institucionales y de políticas. El primer ejercicio de asignación abarcó el período 2005-2007, en tanto que el actual comprende el período 2010-2012, que coincide con el de la Octava Reposición. En el informe de la Consulta sobre la Séptima Reposición de los Recursos del FIDA¹ se reafirmó que la aplicación de un sistema uniforme de asignación a todo el programa de préstamos del FIDA entraría en vigor en el programa de trabajo de 2007 (es decir, el primer año del período de la Séptima Reposición) y que se dejarían de aplicar las asignaciones regionales fijas.

II. Ajustes realizados en el PBAS

4. Desde que se introdujo el sistema, los encargados de aplicarlo convinieron en que eran necesarios algunos ajustes y mejoras. En su período de sesiones de abril de 2006, la Junta Ejecutiva acordó lo siguiente:

¹ "Contribución del FIDA a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio: Informe de la Consulta sobre la Séptima Reposición de los Recursos del FIDA (2007-2009)", documento GC 29/L.4.

- a) Con arreglo al Convenio Constitutivo del FIDA, los recursos del Fondo seguirían utilizándose “teniendo debidamente en cuenta una distribución geográfica equitativa”. Además, con la aplicación de un sistema uniforme de asignación a partir de 2007, el FIDA, conforme a las decisiones adoptadas durante la Séptima Reposición, seguiría “destinando por lo menos el actual porcentaje de recursos al África subsahariana, siempre que los resultados de los diversos países lo justificaran”.
- b) Se consideró que la ponderación de 0,45 representaba un “punto de equilibrio” en el que la población tenía todavía una influencia importante en la fórmula como determinante de las “necesidades”, pero al mismo tiempo permitía que los resultados y la renta nacional bruta (RNB) por habitante desempeñaran una función significativa. Así pues, se convino en que la fórmula se modificaría en consecuencia para reflejar una ponderación revisada de la población del 0,45.
- c) Hubo un amplio acuerdo en que, debido a que el centro de interés específico del FIDA era la pobreza rural, la utilización del criterio basado en la población rural (en lugar de la población total) respondería en mayor medida al mandato del FIDA. A este respecto, se convino en que el criterio de “población rural” se aplicaría a partir del programa de trabajo correspondiente a 2008.

III. Grupo de trabajo sobre el PBAS

- 5. Después de abril de 2006, se instituyó un grupo de trabajo a fin de mejorar la comprensión de las cuestiones que se fueran planteando con la aplicación del PBAS. En el informe de la Consulta sobre la Octava Reposición de los Recursos del FIDA, aprobado por el Consejo de Gobernadores en febrero de 2009, se pidió a la Junta Ejecutiva que encomendara al grupo de trabajo sobre el PBAS que siguiera desempeñando sus funciones y que, además, analizara las prácticas aplicadas por otras IFI y definiera las mejoras que podrían aportarse al sistema. Entre las cuestiones que podrían examinarse figuraban las siguientes: el peso relativo de los diferentes elementos de la fórmula del PBAS, el nivel aplicado de asignación mínima y máxima y la posible necesidad de realizar asignaciones excepcionales para países especialmente vulnerables, además del apoyo actual a los países que salen de un conflicto. También se analizarían los sistemas de reasignación de recursos seguidos por otras IFI. El grupo de trabajo se reunió en marzo y julio de 2010 bajo un nuevo Presidente, el Dr. Yaya O. Olaniran, de Nigeria, y debe reunirse de nuevo en noviembre de 2010. Se adjuntan las minutas de las reuniones (anexo).

IV. Reuniones técnicas sobre el PBAS entre bancos multilaterales de desarrollo e instituciones financieras internacionales

- 6. El Banco Asiático de Desarrollo acogió la sexta reunión técnica sobre el PBAS en agosto de 2010 (el FIDA había acogido la reunión de 2008). Al resumir la situación de la aplicación del PBAS, los participantes coincidieron en que el sistema actual funciona generalmente bien. Los representantes del BAfD dijeron que durante los recientes debates sobre la reposición, los representantes del BAfD señalaron que el PBAS constituye “la piedra angular de las asignaciones de recursos en condiciones de favor”, ya que el 90% de las asignaciones del Banco están directa o indirectamente vinculadas al PBAS. Otras instituciones señalaron que las excepciones representan menos del 20% de la asignación de recursos en condiciones de favor y que se está considerando la posibilidad de adoptar medidas para intensificar la asistencia a los Estados frágiles y pequeños. Si bien ese sistema apoya a quienes obtienen buenos resultados, también tiene en cuenta las importantes necesidades de los países prestatarios que, pese a un desempeño deficiente, requieren asistencia.

7. Los representantes de la AIF indicaron que su Grupo de Evaluación Independiente (GEI) llevó a cabo recientemente un análisis de la evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA) y confirmó su utilidad como indicador general de la eficacia de la ayuda. Según dicho análisis, las puntuaciones de la CPIA son por lo general fiables y el procedimiento de revisión contribuye a evitar posibles distorsiones. Al mismo tiempo, el GEI recomendó que se revisaran algunos de los indicadores. La dirección de la AIF está efectuando actualmente un examen a fondo de la CPIA, consciente de la necesidad de tener en cuenta los cambios que se producen y al mismo tiempo mantener la estabilidad y tomar en consideración su posible repercusión en la variabilidad de la ayuda. Se consultará al FIDA, así como a otros bancos multilaterales de desarrollo, acerca de la revisión de la CPIA.
8. El GEI examinó también los criterios utilizados para clasificar a los países admisibles y la manera en que la política seguida para pasar de unas determinadas condiciones de préstamos a otras varía según las instituciones. Algunos bancos multilaterales de desarrollo han adoptado políticas específicas para la reclasificación de las condiciones de asistencia, mientras que otros (como el BAFD) se basan en sus políticas de crédito habituales para conceder un diferente tipo de asistencia, según los distintos grupos de países. Además de la política de reclasificación, algunas instituciones han sugerido que se imponga un límite máximo a los recursos en condiciones de favor para países que reciben financiación tanto de la AIF como del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y que se apliquen a dichos países condiciones crediticias menos favorables. En cuanto a la cuestión crucial de la reclasificación que ya no da derecho a conseguir recursos en condiciones de favor, algunos bancos multilaterales de desarrollo eliminan gradualmente las asignaciones en condiciones favorables mientras van concediendo más recursos en condiciones más estrictas durante un determinado período de tiempo. En lo que respecta al cese de los préstamos, por lo general son los países los que dejan de solicitar financiación de los bancos multilaterales de desarrollo, en condiciones de favor o comerciales, y en algunos casos vuelven luego a solicitarla después de no haberlo hecho durante varios años.

V. Aplicación del PBAS en 2010

9. El primer año del período de asignación 2010-2012, o sea el 2010, también coincide con el período de la Octava Reposición y, gracias al incremento de los recursos disponibles, no ha sido necesario definir a países "activos" específicos. Por consiguiente, las divisiones regionales han determinado las asignaciones para cada país con arreglo al PBAS sobre la base de las actividades planificadas en materia de proyectos y los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP). No obstante, a fin de seguir gestionando la asignaciones en el período trienal, en el caso de los países que, según las previsiones, utilizarán solo parte de su asignación potencial, se ha fijado un límite máximo del nivel de financiación prevista. Ello debería reducir aun más la necesidad de efectuar reasignaciones y establecer parámetros de planificación más adecuados para otros países.
10. Sobre esta base, siguiendo la metodología del PBAS, se han determinado anualmente las puntuaciones y asignaciones finales de los países, que se combinaron con las cifras provisionales para los años subsiguientes del período de asignación a fin de llegar a una asignación global para cada país correspondiente al período de asignación trienal. Las puntuaciones dadas para 2010 eran definitivas (ya que se basan en las puntuaciones de los países en 2009) y las asignaciones para 2011 y 2012 tenían carácter provisional.² Con la adopción de asignaciones uniformes, los datos se han examinado y comparado desde el punto de vista interregional para lograr evaluaciones coherentes y, a consecuencia de ello, se ha

² Las asignaciones provisionales son de por sí indicativas y están sujetas a los cambios que se produzcan en los resultados anuales (sobre la base de la evaluación de proyectos en situación de riesgo, los resultados del sector rural y el índice de asignación de recursos de la AIF), la población y la RNB per cápita. Cuando procedía, se han utilizado promedios ponderados para reducir las variaciones estadísticas a lo largo del tiempo.

mejorado el método de puntuación de los indicadores de los resultados del sector rural. A este respecto, la División de América Latina y el Caribe colaboró estrechamente con la Unidad Regional de Asistencia Técnica con objeto de comparar y evaluar las puntuaciones de toda la región.

VI. Actualización de las puntuaciones de los países correspondientes a 2010 y las asignaciones por países para 2011

11. En el cuarto trimestre de 2010 pudo disponerse de datos actualizados sobre los resultados (tanto de la cartera como del sector rural) y ya se ha emprendido el proceso de actualización de las puntuaciones de los países correspondientes a 2010. Los datos actualizados se reflejarán en las puntuaciones finales de los países correspondientes a 2010 y en las asignaciones para 2011, que se presentarán durante el período de sesiones de la Junta Ejecutiva de diciembre y, posteriormente, se divulgarán de acuerdo con los procedimientos acordados para la divulgación de información relativa al PBAS en el sitio web del FIDA (www.ifad.org/operations/pbas). Al igual que en el período de asignación anterior, las asignaciones previstas para 2010 y 2011 son definitivas, ya que se basan en las puntuaciones de los países correspondientes a 2009 y 2010. Las asignaciones para 2012 siguen siendo provisionales y están supeditadas a las variaciones que se produzcan en las puntuaciones anuales de los países.

Grupo de trabajo de la Junta Ejecutiva sobre el PBAS: Minutas de las reuniones de 2010

A. Grupo de trabajo de la Junta Ejecutiva sobre el PBAS: Minutas de la quinta reunión, 19 de marzo de 2010, FIDA, Roma

Miembros:

Presentes: Nigeria – Dr. Yaya O. Olaniran, Presidente (mediante conexión de audio); Estados Unidos – Liza Morris y Prya Ghandi (mediante conexión de vídeo); México – Diego Alonso Simancas Gutiérrez; Burkina Faso – Jacques Zida; Francia – Claude Torre; Suecia – Amalia Garcia-Tharn; Venezuela (República Bolivariana de) – Gladys Francisca Urbaneja Durán.

Ausentes: Italia; Pakistán.

Secretaría: P. Ciocca; B. Baldwin; T. Rice.

1. El FIDA dio la bienvenida a los miembros del grupo de trabajo y confirmó su composición. El grupo de trabajo eligió presidente por unanimidad al Dr. Yaya O. Olaniran.
2. Después de las declaraciones introductorias, la reunión dio comienzo con un examen general del PBAS a cargo del Sr. Baldwin junto con una presentación en formato PowerPoint. Los participantes plantearon algunas cuestiones acerca de la fórmula relativa a las ponderaciones aplicadas a las variables de la RNB y la población rural a fin de determinar las “necesidades” y, las proporciones correspondientes a variables de los desempeños, como el índice de asignación de recursos de la AIF y la evaluación de los resultados del sector rural de FIDA. Se solicitó más información básica. Se facilitó un cuadro comparativo de los enfoques del PBAS utilizados por otros bancos multilaterales de desarrollo.
3. Otros aspectos que requerían ulterior trabajo y análisis eran los siguientes:
 - un análisis de los datos mediante diagramas que muestren una curva de distribución de resultados/necesidades en comparación con las asignaciones y, en lo posible, su evolución a lo largo del tiempo;
 - las variaciones de la RNB per cápita y sus repercusiones en las asignaciones;
 - el análisis y la inclusión de datos sobre la cartera del FIDA.
4. En la reunión también empezó a examinarse el enfoque y la metodología de la evaluación de los resultados del sector rural, las preguntas formuladas, las puntuaciones y su influencia en las asignaciones finales. Se acordó que estas cuestiones se examinarían en la próxima reunión.
5. Al clausurar la reunión y dar las gracias a los participantes y los ponentes, el Presidente indicó que las cuestiones planteadas y la función del grupo de trabajo constituiría una parte sustancial del próximo documento sobre la Reposición. El Presidente también consideró que quizás fuese oportuno celebrar una nueva reunión en diciembre, antes de la Junta Ejecutiva.

B. Minutas de la sexta reunión, 19 de julio de 2010, FIDA, Roma

Miembros:

Presentes: Nigeria – Dr. Yaya O. Olaniran, Presidente; Estados Unidos – Liza Morris (mediante conexión de vídeo); México – Diego Alonso Simancas Gutiérrez; Burkina Faso – Jacques Zida y Lompo Jamano; Italia – Stefano Marguccio; Venezuela (República Bolivariana de) – Gladys Francisca Urbaneja Durán.
Ausentes: Francia; Suecia; Pakistán.

Secretaría: P. Ciocca; B. Baldwin; T. Rice.

Observadores: Argentina – María del Carmen Squeff; Guatemala – Ileana Rivera De Angotti; Brasil – Bruna Magalhães Da Motta.

1. El Presidente dio la bienvenida a los miembros del grupo de trabajo y confirmó el orden del día, señalando que se había alterado el orden de los temas.
2. La reunión empezó con una presentación, tal como había solicitado el grupo, del análisis mediante diagramas de los diversos componentes de la fórmula y la relación existente entre ellos. Se analizó la relación entre la población rural y las asignaciones, la repercusión de la RNB per cápita, el programa de evaluación de los resultados del sector rural y los índices de la cartera, y los proyectos en situación de riesgo. Una última diapositiva, no relacionada directamente con el PBAS, se refirió a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular al primero, la erradicación del hambre y la pobreza extremas, y a una evaluación del grupo de vigilancia de las Naciones Unidas sobre los progresos realizados en el logro de dichos objetivos. Los participantes acogieron favorablemente el análisis pero sugirieron la necesidad de preparar nuevos análisis e índices y plantearon varias cuestiones acerca de la utilización de las cifras relativas a la RNB, la razón por la que se daban valores claramente atípicos y, lo que es más importante, la manera de ayudar a los países que no obtenían buenos resultados pero que seguían necesitando la asistencia del FIDA. En un ulterior debate, se destacó la importancia de que FIDA apoyara el fomento de la eficacia en materia de desarrollo y conseguir de esta manera un equilibrio entre las necesidades y las variables de resultados del PBAS. Se examinó el desempeño de los diversos países y se explicó el procedimiento de reasignación de recursos. Se aclaró que las contribuciones de los Estados Miembros a la reposición de los recursos del FIDA no entraban en el cálculo del PBAS. En otras intervenciones se hizo referencia a la variación de la fórmula atribuible a la RNB y a los análisis de las asignaciones per cápita.
3. El segundo tema del orden del día se centró en la actualización de los exámenes del PBAS en las reposiciones en curso de la AIF y el BAfD. Desde la perspectiva del BAfD, en su última reunión celebrada en Côte d'Ivoire, el Presidente describió el PBAS como "la piedra angular del sistema de asignaciones en el Banco Africano de Desarrollo". El BAfD ha establecido una ventanilla especial en su sistema de asignaciones para la liquidación de atrasos y la asistencia a Estados frágiles. En la reunión celebrada por la AIF el mes pasado en Bamako, los delegados confirmaron su apoyo al PBAS en su forma actual y varios de ellos subrayaron que no deseaban ningún cambio en el sistema tal como se estaba aplicando, a excepción de un enfoque más flexible del trato que la AIF daba a los países que acababan de salir de un conflicto. El grupo de trabajo señaló cuál era situación en otras IFI y en particular la elaboración de procedimientos para ayudar a los Estados frágiles. La Secretaría respondió que seguiría examinando de qué modo abordaban este problema las demás IFI y que informaría al grupo sobre esta cuestión. En el debate también se aclaró de qué modo podía facilitarse financiación adicional en casos especiales a los países que la necesitaran mediante reasignaciones de recursos y fondos suplementarios.

4. El último tema del orden del día se refería a la información actualizada sobre el uso y la aplicación de la evaluación de los resultados del sector rural en 2009 en la región de América Latina y el Caribe. En la presentación correspondiente se mostró como se había efectuado dicha evaluación y sus repercusiones prácticas que no se limitaban al PBAS. Se incluyeron las diversas puntuaciones de los resultados del sector rural en la región de América Latina y cómo habían servido para fomentar el diálogo sobre las políticas apropiadas.
5. El Presidente preguntó a la Secretaría si seguirían estudiándose algunos de esos temas antes de la próxima reunión, que posiblemente se celebraría en noviembre antes del período de sesiones de diciembre de la Junta Ejecutiva. La Secretaría señaló tres cuestiones cuyo examen podría proseguirse: i) una serie de análisis y gráficos/cuadros sobre diversas hipótesis de valores per cápita; ii) las conclusiones de la reposición de la AIF y el BAfD, con especial referencia a los Estados frágiles, y iii) cómo podrían utilizarse otros índices en el PBAS. Al clausurar la reunión, el Presidente dio las gracias a los participantes y los ponentes y señaló que el PBAS puede contribuir a mejorar la situación de los países beneficiarios. También observó que durante los últimos tres años y medio se había trabajado intensamente para mejorar el PBAS y, por ende, su integridad. Señaló asimismo que, al integrar las diversas opiniones para llegar a un consenso, no era posible satisfacer a todo el mundo en todo momento pero que, perfeccionando el PBAS y esmerándose en su aplicación, se harían progresos en ese sentido.