

Signatura: EB 2011/104/R.50
Tema: 15
Fecha: 24 de noviembre de 2011
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:

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 aprobación

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 35º período de sesiones de 2012, basado en el presente informe y su adición, en los que figuran las puntuaciones de los países correspondientes a 2011 y las asignaciones de 2012.

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 abordaría el sistema de asignación prescrito 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 de 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 (BAfD), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial. Todas estas IFI aplican un sistema en el que se 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 o 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 abarca 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 Fondo 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 a África Subsahariana, siempre que los resultados de los diversos países lo justifiquen".
- 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 Fondo. 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 aplicados por otras IFI. El 23 de junio de 2011, se invitó a los miembros del grupo de trabajo a asistir junto con el personal del Fondo a una presentación sobre el PBAS de la AIF. En esa ocasión el grupo de trabajo se reunió bajo la presidencia del Dr. Yaya O. Olaniran, de Nigeria, y está previsto que se reúna de nuevo en noviembre de 2011.

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

6. El BAfD acogió la séptima reunión técnica sobre el PBAS, celebrada en junio de 2011 en Túnez (el FIDA había acogido la reunión de 2008). Al resumir la situación de la aplicación del PBAS, los participantes señalaron que en la Decimosexta reposición de los recursos de la AIF (AIF-16), celebrada hacía poco, había habido coincidencia en que el sistema actual "funciona[ba] generalmente bien"².

² Informe de los Directores Ejecutivos de la AIF a la Junta de Gobernadores, "Additions to IDA Resources: Sixteenth Replenishment", Washington D.C., marzo de 2011.

7. Los participantes debatieron el uso de unos criterios relativos a los resultados de los países que fueran apropiados para su respectivo mandato y señalaron que el FIDA se centraba en los indicadores rurales y agrícolas, mientras que el BDC concedía más peso a la vulnerabilidad ambiental. El Banco Mundial ha emprendido un examen exhaustivo del sistema de puntuación de la evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA), atendiendo a las recomendaciones del Grupo de Evaluación Independiente. Se modificarán los criterios para 2011 y en las directrices destinadas al personal se aclarará cómo deben considerarse las etapas de desarrollo de un país en la CPIA (utilizada también por el Fondo para evaluar los resultados).
8. Las políticas de divulgación de información de todas las instituciones son bastante parecidas: las puntuaciones de los diversos grupos de países se publican en general, pero los informes de evaluación individuales no. Se ha insistido, como justificación principal de la no divulgación de las evaluaciones, en la necesidad de mantener su imparcialidad. Ni el Banco Mundial ni el BAfD revelan las CPIA de sus países miembros, a fin de evitar repercusiones negativas en los mercados privados y las agencias de calificación.
9. Los participantes destacaron la variabilidad de las calificaciones de los resultados de su cartera de proyectos y señalaron que el refinamiento de los criterios de determinación de proyectos potencialmente problemáticos y la implantación de un sistema de alerta temprana eficaz podrían ayudar a reducir la volatilidad en las asignaciones. El BASD está implantando un sistema revisado de elaboración de informes sobre los resultados de los proyectos en el que se tienen en cuenta la diferencia entre los valores acumulados corrientes y originarios de los contratos de adquisiciones y los desembolsos. Este enfoque es parecido al del informe de seguimiento de los progresos adoptado por el BID en 2009, en el que se tienen en cuenta el ámbito del proyecto, su costo y su calendario. Otros participantes señalaron que la medición de los resultados dependía tanto del diseño del proyecto o de su evaluación *ex ante* como de su ejecución.
10. La AIF, el BAfD, el BASD, el BID y el FIDA toman en consideración la RNB per cápita y la población como medidas de las necesidades. Sin embargo, solo la AIF y el BAfD utilizan actualmente los mismos exponentes para esos factores en sus fórmulas de asignación de recursos basado en los resultados. Se ha señalado que, dado que el FIDA tiene por mandato la reducción de la pobreza rural, este utiliza la población rural y la RNB per cápita³. Los participantes debatieron acerca del equilibrio entre las necesidades y los resultados en esas fórmulas y coincidieron en que, si se añadían factores al componente de "necesidades", esas adiciones deberían hacerse de manera que se garantizara que los resultados siguieran siendo un factor principal de las asignaciones.
11. Los participantes subrayaron la importancia que tenían los instrumentos y las modalidades de ayuda para superar los principales obstáculos que limitaban el crecimiento de los países y debatieron acerca de los riesgos de centrarse excesivamente en el mero volumen de la ayuda. A este respecto, reconocieron que el determinante fundamental para ajustar las intervenciones a las necesidades y circunstancias de los clientes eran las estrategias de los países, no el volumen de la ayuda por sí solo. Señalaron que los interesados principales (es decir, los parlamentos) asignaban importancia, en última instancia, a los resultados y la rentabilidad y, así pues, la mayoría de los participantes convinieron en que el logro de resultados debería seguir siendo el criterio básico para encontrar un equilibrio entre los resultados y las necesidades en los sistemas de asignación de recursos.

³ Actualmente no hay una fuente mundial fiable de datos sobre la RNB rural.

V. Aplicación del PBAS en 2011

12. El período de asignación 2010-2012 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 definido a los países sobre la base de las actividades planificadas en materia de proyectos y se han determinado las asignaciones de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y las asignaciones del PBAS correspondientes a 120 Estados Miembros. No obstante, a fin de seguir gestionando las 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 en 2012 y ayudar a fijar unos parámetros de planificación más adecuados para otros países.
13. Dado lo anterior y siguiendo la metodología del PBAS, se han determinado las puntuaciones y asignaciones finales de los países para un año y se les han añadido las cifras provisionales para los años subsiguientes del período de asignación, a fin de determinar una asignación global para cada país correspondiente al período de asignación trienal. Las puntuaciones dadas para 2011 son definitivas (ya que se basan en las puntuaciones de los países en 2010) y las asignaciones para 2012 tienen carácter provisional.⁴ Con la adopción de asignaciones uniformes, los datos se han examinado y comparado desde el punto de vista interregional para lograr evaluaciones coherentes y, en consecuencia, se ha mejorado el método de puntuación de los indicadores de los resultados del sector rural. A este respecto, en 2011 la División de América Latina y el Caribe colaboró estrechamente con la Unidad Regional de Asistencia Técnica en Costa Rica para determinar los indicadores de evaluación de los resultados del sector rural, con objeto de comparar y evaluar las puntuaciones de toda la región.

VI. Actualización de las puntuaciones de los países correspondientes a 2011 y las asignaciones por países para 2012

14. En el cuarto trimestre de 2011 pudo disponerse de datos actualizados sobre los resultados de la cartera y del sector rural y ya se ha emprendido el proceso de actualización de las puntuaciones de los países correspondientes a 2011. Los datos actualizados se reflejarán en las puntuaciones finales de los países correspondientes a 2011 y en las asignaciones por países para 2012, 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, 2011 y 2012 son definitivas, ya que se basan en las puntuaciones de los países correspondientes a 2009, 2010 y 2011.
15. En 2010 y 2011, los primeros dos años del período de asignación, no ha habido que hacer reasignaciones entre países. Lo mismo ha ocurrido en el caso de otros organismos que han adoptado el PBAS. Sin embargo, al elaborar el PBAS para el FIDA, la Junta Ejecutiva reconoció que podrían surgir situaciones en las que no fuera posible cumplir los compromisos relativos a las asignaciones *ex ante* para los países dentro del período de asignación, como consecuencia, por ejemplo, de la falta de demanda de préstamos del Fondo o de oportunidades de emprender las actividades prioritarias previstas en los COSOP basados en los resultados. En tales

⁴ 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.

casos, la asignación no utilizada se reabsorbería en el fondo de recursos asignables⁵ para distribuirse de nuevo conforme al PBAS vigente (documento EB 2003/79/R.2/Rev.1, párr. 40). Por consiguiente, en 2012, todos los recursos no utilizados del PBAS correspondientes a los períodos de asignación de 2010 a 2012 se considerarán parte del fondo de recursos asignables del último año del período de asignación. Los recursos no utilizados se asignarán con arreglo a la metodología del PBAS.

⁵ La idea de que el fondo de recursos asignables sea fuente de recursos reasignables se expuso también en la sección de reasignación de recursos no comprometidos del documento EB 2003/79/C.R.P.3.