

Signatura: EB 2014/113/R.7/Add-1
Tema: 5 b)
Fecha: 7 de noviembre de 2014 **S**
Distribución: Pública
Original: Inglés



Invertir en la población rural

Respuesta de la dirección del FIDA a la evaluación a nivel institucional de la Política del FIDA relativa a la financiación mediante donaciones

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

John Murray McIntire

Vicepresidente Adjunto encargado del
Departamento de Administración de Programas
Tel.: (+39) 06 5459 2419
Correo electrónico: j.mcintire@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra

Jefa de la Oficina de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Junta Ejecutiva — 113º período de sesiones
Roma, 15 y 16 de diciembre de 2014

Para **examen**

Índice

I.	Introducción	1
II.	Conclusiones	1
III.	Recomendaciones	2
IV.	Aspectos sobre los que hay coincidencia	3
V.	Aspectos sobre los que continúa habiendo diferencias	4
VI.	El camino a seguir	6

Respuesta de la dirección del FIDA a la evaluación a nivel institucional de la Política del FIDA relativa a la financiación mediante donaciones

I. Introducción

1. La dirección del FIDA acoge con satisfacción la oportunidad de ofrecer su respuesta al informe final sobre la evaluación a nivel institucional de la Política del FIDA relativa a la financiación mediante donaciones (EC 2014/85/W.P.5) conforme a lo dispuesto en la Política de evaluación del FIDA. La dirección quisiera agradecer a la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) la oportunidad que nos ha ofrecido de formular observaciones durante el curso de la evaluación.
2. La dirección agradece la sustantiva y útil sinopsis proporcionada en el informe y señala que en muchos aspectos acepta y comparte las conclusiones y recomendaciones de la evaluación. Sin embargo, se observaron algunas diferencias importantes relativas a los procesos básicos de asignación de recursos. Dada la importancia fundamental de estas cuestiones, la dirección del FIDA propone un camino a seguir, en la sección VI.

II. Conclusiones

3. La dirección encomia el planteamiento prospectivo adoptado por la IOE en esta evaluación y coincide con la conclusión general de que "el programa de donaciones es realmente un recurso valioso y singular para cumplir el mandato del FIDA" (conclusión, párr. 40). Toma nota de la conclusión de la evaluación de que "las donaciones pueden constituir un instrumento importante para cumplir el mandato del FIDA de reducir la pobreza rural, como complemento de los préstamos y de otras actividades no crediticias" (apéndice, párr. 252) y está de acuerdo en que muchos de los problemas "guardan relación con mejoras que el FIDA puede acometer razonablemente" (apéndice, párr. 270). Las observaciones de la dirección sobre el presente informe de evaluación se guían por estas conclusiones generales.
4. La dirección del FIDA coincide, en líneas generales, con las conclusiones relativas al programa de donaciones, la cartera de donaciones, la pertinencia y la eficacia de la política, y la eficiencia de los procesos y procedimientos asociados. Con respecto a la observación sobre el "gran número de donaciones que se han diseñado, aprobado y ejecutado cada año, lo que, a lo largo de los años, ha generado al Fondo unos costos de transacción altos", la dirección desea aclarar que se está esforzando por contener el número de donaciones en la cartera activa (apéndice, párr. 54), principalmente mediante el aumento de la cuantía media de las donaciones (apéndice, párr. 55), y ha logrado buenos resultados en los últimos años.
5. La dirección reconoce asimismo la necesidad de cerrar las donaciones en el plazo estipulado (cuadro 9). A tal efecto, ha delegado en la División de Servicios Financieros y del Contralor la facultad necesaria para tomar medidas unilaterales cuando los beneficiarios de las donaciones no proporcionen al FIDA la información necesaria para el cierre de la donación. Con respecto a la conclusión de que "muchas donaciones han constituido una colaboración excepcional con un receptor, similar a una cooperación contractual" (apéndice, párr. 263), es importante tener en cuenta que casi la mitad (el 48 %) de la cuantía de las donaciones aprobada se había destinado a receptores que habían recibido cinco o más donaciones del FIDA y casi cuatro quintas partes, a receptores que habían recibido dos o más donaciones (cuadro 7).

III. Recomendaciones

6. Es importante citar aquí las medidas específicas que ha tomado la dirección del FIDA en los últimos años para mejorar la gestión del programa de donaciones. Además, así se pondrá en contexto la siguiente conclusión de la evaluación: "Aunque la pertinencia de la política se ha valorado en la evaluación como moderadamente insatisfactoria en general, se han constatado mejoras en el cumplimiento de los objetivos y disposiciones de la política en el conjunto de donaciones aprobadas a partir de 2010." (pertinencia, párr. 21).
7. Desde 2010, el Presidente del FIDA ha formulado preguntas sobre la orientación y la eficiencia de la política del FIDA en materia de donaciones y sobre las propuestas de donación. Posteriormente, en 2012, se rechazaron importantes solicitudes de financiación, ya sea porque las propuestas no se ajustaban a las prioridades estratégicas o porque su calidad era, en general, deficiente. En diciembre de 2013, poco después de incorporarse al FIDA, el Vicepresidente recibió del Presidente el encargo de llevar a cabo un examen de las políticas y operaciones del FIDA en materia de donaciones en el que se evaluarán y abordarán los problemas relativos a la orientación estratégica, la gestión, la eficiencia y la eficacia. Simultáneamente, se estableció una moratoria respecto de las donaciones de pequeña cuantía (a nivel mundial y regional), en espera de las decisiones estratégicas que habrían de tomarse tras este examen.
8. El examen prospectivo del Vicepresidente se inició con los cuatro objetivos siguientes: i) reorientar las donaciones del FIDA como un instrumento principal de gran valor para la gestión de los conocimientos y el diálogo sobre políticas en favor de los pequeños agricultores; ii) fortalecer la orientación estratégica de la política de donaciones para maximizar su contribución al objetivo estratégico general del FIDA; iii) mejorar la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas en la planificación, el diseño y la gestión de las donaciones, y iv) aumentar la eficacia y el impacto de las donaciones del FIDA. Después de completarse el examen y tras la oportuna deliberación del Comité de Gestión Ejecutiva sobre las recomendaciones formuladas, en junio de 2014, el Presidente publicó un memorando en el que se describían medidas provisionales, con efecto inmediato. Además, se anuló la moratoria de las donaciones de pequeña cuantía.
9. Dichas medidas respaldan la conclusión de la IOE de que las mejoras observadas en los resultados del programa de donaciones desde 2010 "se debe[n] a una supervisión más estricta por el personal directivo superior y al empeño –en particular del Presidente y el Vicepresidente– por mejorar la pertinencia de los programas de donaciones en general en los últimos años" (pertinencia, párr. 21). La dirección del FIDA considera que este informe de evaluación constituye un complemento pertinente del informe del examen del Vicepresidente y que la combinación de ambos ayudará a la dirección del FIDA a continuar avanzando en la elaboración de las políticas, los procedimientos y los mecanismos de seguimiento pertinentes para mejorar la eficiencia y la eficacia generales del programa de donaciones, y mejorar la contribución de este programa a la reducción de la pobreza rural.
10. En este contexto, se presentan a continuación las opiniones de la dirección del FIDA sobre las recomendaciones específicas. Se abordan primero los aspectos con los que la dirección del FIDA coincide plenamente o coincide en principio y después los aspectos en los que hay divergencia de opiniones.

IV. Aspectos sobre los que hay coincidencia

11. La dirección del FIDA considera que la elaboración de una nueva política de donaciones es una consecuencia lógica de los resultados de la evaluación y esta recomendación está plenamente en consonancia con sus intenciones actuales. La dirección está, por lo tanto, de acuerdo con la recomendación de elaborar una nueva política de donaciones partiendo de cero, en lugar de revisar la Política relativa a la financiación mediante donaciones de 2009 (recomendaciones, párr. 43). Cabe mencionar aquí que esta posibilidad ya se había previsto en el documento sobre el modelo operativo del FIDA presentado en el segundo período de sesiones de la Consulta sobre la Décima Reposición de los Recursos del FIDA (junio de 2014). Posteriormente, se ha establecido un grupo de trabajo cuyo cometido es presentar a la Junta Ejecutiva, para examen, en abril de 2015, una nueva política de donaciones y los procedimientos de ejecución conexos.
12. La dirección está de acuerdo con la recomendación de no realizar asignaciones independientes para las donaciones a nivel regional (apéndice, párr. 277). Sin embargo, continuarán utilizándose estas donaciones como instrumento de financiación, ya que resultan muy útiles para apoyar a las entidades e iniciativas de ámbito regional. Teniendo esto en cuenta, la dirección presupuestará este instrumento con cargo a la modalidad de asignación correspondiente a las donaciones no destinadas a países específicos, que ahora se conoce como modalidad de donaciones a nivel mundial.
13. Por lo que respecta a la inversión en sistemas de información para la gestión de las donaciones (apéndice, párr. 296 y 297), la dirección está, de acuerdo con la recomendación, en líneas generales, y reitera que con el traslado al nuevo sistema de proyectos de inversión y donaciones (GRIPS) espera que, tras la fase inicial de ejecución, mejore en gran medida la disponibilidad de información sobre las donaciones. Se prevé asimismo que conforme se vaya afianzando la aplicación del sistema expediente del proyecto, junto con la del GRIPS, irá mejorando el acceso a los documentos. Por último, la dirección ampliará la plataforma QUASAR¹ del FIDA -un instrumento en línea que se utiliza actualmente para gestionar el proceso de examen de la garantía de la calidad de la cartera de préstamos del FIDA- para aplicarla también al proceso de examen de las donaciones del FIDA, proporcionando así una plataforma única de gestión de los flujos de trabajo relativos a la garantía de la calidad del Fondo y para capturar y difundir información sobre el proceso de examen.
14. En general, la dirección observa que, por lo que se refiere a las recomendaciones, el informe presenta un grado de detalle mayor del habitual en las evaluaciones a nivel institucional. La dirección constata, no obstante, que en el informe final se reconoce la necesidad de "cierta flexibilidad en la definición de los procesos de ejecución" (apéndice párr. 272). En consecuencia, al ultimar la nueva política de donaciones y revisar los procedimientos relativos a las donaciones, la dirección tendrá debidamente en cuenta, a efectos de su adopción en caso pertinente, las recomendaciones correspondientes a esta categoría específica, a saber las relativas a: i) el objetivo general de las donaciones por países y a nivel mundial, especificando el alcance de las donaciones por países y las donaciones a nivel mundial (apéndice, párrs. 275 y 276), y ii) algunas estipulaciones clave y criterios de admisibilidad (párr. 281).
15. Por lo que respecta a la recomendación de establecer la elaboración de un informe anual -u otro instrumento equivalente- sobre la situación de la donación como requisito para todas las donaciones y de simplificar los procesos de gestión de las donaciones (apéndice, párrs. 290 y 291), la dirección entiende la justificación de la propuesta y está de acuerdo en principio. También está de acuerdo, en principio, en

¹ Sistema de archivo de garantía de la calidad.

fortalecer los instrumentos de seguimiento y control de todas las donaciones y en mejorar la presentación de informes a la Junta Ejecutiva (párr. 292). La dirección actualizará el proceso de examen de la cartera y ampliará en consecuencia el Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo. Al hacerlo, procurará incorporar el programa de donaciones al sistema de examen y presentación de informes, en vez de instituir un proceso independiente para las donaciones, con objeto de garantizar que el programa de donaciones permanezca vinculado orgánicamente al mandato general, los programas de inversión y las actividades no crediticias del FIDA. La dirección quisiera dejar constancia de que la recomendación de posibles evaluaciones por terceros de las donaciones (apéndice, párr. 292) no se basa en análisis o argumentos detenidos y de que no es viable como tal dados los costos que conllevaría y los recursos administrativos de que dispone el FIDA.

V. Aspectos sobre los que continúa habiendo diferencias

16. La dirección valora favorablemente la promoción de un proceso de asignación más competitivo, en particular para las donaciones a nivel mundial y regional. Por otra parte, tiene firmes reservas acerca de la asignación competitiva recomendada en el informe para las donaciones por países (apéndice, párr. 287); en primer lugar por el cambio fundamental que representa con respecto a la alineación actual de la asignación de las donaciones con el sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS) y, en segundo lugar, porque el enfoque plenamente competitivo propuesto no contribuirá a crear asociaciones institucionales a largo plazo, uno de los objetivos deseables establecidos en el programa de donaciones.
17. La dirección tiene asimismo importantes reservas acerca de la recomendación de interrumpir las donaciones con un componente crediticio (apéndice, párr. 286). Esta recomendación va en contra del reciente acento puesto en el fortalecimiento de actividades no crediticias tales como la creación de asociaciones, el diálogo sobre políticas y la gestión de los conocimientos, especialmente en los países de ingresos medios, que coinciden en gran medida con los países "verdes". La IOE también apoya decididamente este planteamiento (véanse los últimos informes anuales sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA [ARRI]). La dirección acepta, sin embargo, la necesidad de un "acotamiento" adicional de este tipo de donaciones, focalizando más su uso en actividades no crediticias, especificando con mayor claridad el valor agregado que se espera obtener con las donaciones y aplicando un mayor rigor en el seguimiento y en la elaboración de informes sobre resultados y efectos directos específicos.
18. La dirección señala que la recomendación de ampliar la lista de países que pueden ser receptores de donaciones sin que esta se limite a los países verdes (apéndice, párr. 282) ya es efectiva y, además, los países clasificados como "rojos" o "amarillos" con arreglo al marco de sostenibilidad de la deuda **ya** cumplen los criterios de admisibilidad para recibir donaciones por países. La dirección reconoce la necesidad de proporcionar a todos sus Estados miembros prestatarios (de ingresos bajos y medios) acceso a un mecanismo de donaciones diseñado para fortalecer el desarrollo de la capacidad, el diálogo sobre políticas y la gestión de conocimientos en favor de los pobres, independientemente de la situación de la deuda pública. Por lo tanto, cuando la Junta Ejecutiva aprobó las Disposiciones propuestas para la aplicación de un marco de sostenibilidad de la deuda en el FIDA en abril de 2007,² aprobó a su vez la Política del FIDA relativa a la financiación mediante donaciones en relación con el marco de sostenibilidad de la deuda.³ Además de garantizar que los países prestatarios verdes siguieran disponiendo de acceso a un máximo del 1,5 % del programa de trabajo anual, la política de donaciones con arreglo al marco de sostenibilidad de la deuda estableció que aquellos países que habían sido clasificados como rojos o amarillos con arreglo a dicho marco podrían recibir financiación mediante donaciones, según lo

² EB 2007/90/R.2

³ EB 2007/90/R.3

dispuesto en las asignaciones anuales del PBAS para proyectos y programas, por lo que no necesitarían una asignación aparte de la ventanilla de donaciones por países. Por tanto, para las actividades de asistencia técnica y apoyo institucional, se seguirían aplicando los criterios vigentes con arreglo a la política de donaciones para la selección y aprobación de donaciones. La suma total de las donaciones con arreglo al marco de sostenibilidad de la deuda y las relacionadas específicamente con los objetivos de la política de donaciones sería coherente con la asignación con arreglo al PBAS correspondiente al país del que se trate. En resumen, tanto los países de ingresos bajos (amarillos y rojos) como los países de ingresos medios disponen de acceso a recursos para donaciones provenientes de sus respectivas asignaciones del PBAS, ya sea por conducto del marco de sostenibilidad de la deuda o por conducto de la limitada financiación mediante donaciones (1,5 % del programa de trabajo) para el desarrollo de la capacidad, el diálogo sobre políticas y la gestión de conocimientos, según los procedimientos establecidos en la política de donaciones. Estas donaciones por países quedan registradas en el Informe anual.

19. En el pasado, algunos programas en los países habían utilizado donaciones por países con arreglo al marco de sostenibilidad de la deuda para proporcionar un apoyo sustancial y con buenos resultados a aspectos fundamentales del diálogo sobre políticas. Pueden encontrarse excelentes ejemplos de este planteamiento en varios países. En Camboya, se financió mediante donaciones con arreglo al marco de sostenibilidad de la deuda un estudio sobre el crecimiento agrícola y la reducción de la pobreza que se utilizó para elaborar la estrategia para el sector agrícola. En 2010-2011, el FIDA respaldó, a petición del Gobierno de Nepal, la elaboración de la Estrategia nacional de desarrollo agrícola, mediante una donación orientada al desarrollo integral del sector agrícola basándose en la investigación y el análisis del entorno normativo y la situación del sector y de amplias consultas con los colectivos interesados. Asimismo, en la República Democrática Popular Lao, a solicitud del Ministerio de Planificación e Inversión y el Ministerio de Agricultura, el FIDA facilitó la realización de un estudio econométrico de la vinculación de la agricultura con el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Este estudio contribuyó, en particular, a la formulación de la Estrategia nacional para la gestión de los recursos agrícolas y naturales en la que se revisó al alza la tasa objetivo de crecimiento anual del sector agrícola.
20. En vista de la experiencia adquirida con el tiempo, la dirección considera que el PBAS, junto con la política de donaciones, es un sistema justo y transparente para la asignación de recursos a todos los Estados miembros, tanto de donaciones como de préstamos, y no respalda la recomendación de que el FIDA abandone este sistema para la asignación de donaciones. De igual modo, la dirección considera que la proporción actual entre las donaciones por países y las donaciones a nivel mundial y regional es, en términos generales, adecuada y, por lo tanto, no está de acuerdo con la recomendación de que las "donaciones por países reciban una asignación significativamente mayor del conjunto de los recursos" (apéndice, párr. 285). Todos los Estados miembros disponen de acceso a donaciones por países, y aquellos países clasificados como rojos o amarillos con arreglo al marco de sostenibilidad de la deuda pueden utilizar sus asignaciones del PBAS (que estén denominadas como donación). Los países que están clasificados como verdes utilizan la financiación mediante donaciones aprobada por la Junta Ejecutiva, quien reconoce la necesidad de garantizar que los países verdes reciban la mayor parte de la financiación del FIDA en condiciones de préstamo que se ajusten tanto a su capacidad de reembolso como a la necesidad de disponer de reflujo de préstamos para la generación de recursos internos.
21. La dirección toma nota de la recomendación de que la Junta Ejecutiva "considere la posibilidad de conceder a la dirección plena autoridad para aprobar donaciones" (apéndice, párr. 294). Sin embargo, la dirección del FIDA considera que esta propuesta no deberá tenerse en cuenta hasta que hayan mejorado sustancialmente los resultados generales de la política y el programa de donaciones.

VI. El camino a seguir

22. Como se ha indicado, a pesar de las consultas directas y el intercambio de puntos de vista, persisten ciertas diferencias entre la IOE y la dirección del FIDA con respecto a algunas de las recomendaciones de esta evaluación. La dirección propone abordar los aspectos fundamentales sobre los que no hay acuerdo del siguiente modo.
23. La dirección formulará una nueva política de donaciones, basándose en las conclusiones de esta evaluación e incorporando las recomendaciones sobre las que ya hay acuerdo. Durante la formulación, examinará y considerará la posibilidad de incorporar las siguientes recomendaciones, teniendo en cuenta su coherencia con las líneas generales de la política:
 - a) el objetivo general de las donaciones por países y las donaciones a nivel mundial (apéndice, párrs. 275 y 276);
 - b) el "acotamiento" adicional de las donaciones con un componente crediticio, garantizando un uso más focalizado de estas donaciones para actividades no crediticias (párr. 16 *supra*);
 - c) el fortalecimiento del proceso de asignación y examen interno de las donaciones mediante su incorporación al proceso de asignación y examen de los préstamos (apéndice, párrs. 288 y 289);
 - d) la simplificación de la gestión de las donaciones (apéndice, párrs. 290 y 291);
 - e) el aumento de la duración de las donaciones (apéndice, párr. 283), y
 - f) la realización de algunos cambios (pequeños) en la proporción entre la asignación a las donaciones por países y a las donaciones a nivel mundial (apéndice, párr. 285).
24. Por lo que respecta a la recomendación de eliminar las donaciones por países del PBAS y ampliar el fondo de donaciones por países a los países rojos y amarillos, la dirección recomienda que el Grupo de trabajo sobre el PBAS aborde esta cuestión en el contexto del examen del PBAS en el momento oportuno y del modo pertinente. Cualquier decisión que modifique el sistema actual se incorporará posteriormente a la nueva política de donaciones.