

Signatura: EB 2017/120/R.2/Add.1
Tema: 3
Fecha: 14 de marzo de 2017
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA sobre la fórmula y los procedimientos del PBAS

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Oscar A. Garcia

Director
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:

William Skinner

Jefe
Oficina de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2974
Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Junta Ejecutiva — 120º período de sesiones
Roma, 11 y 12 de abril de 2017

Para **examen**

Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA sobre la fórmula y los procedimientos del PBAS

1. **Antecedentes.** En 2016, la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) llevó a cabo una evaluación a nivel institucional del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS) (documento EB 2016/117/R.5). En diciembre de 2016, la dirección del Fondo presentó a la Junta Ejecutiva un enfoque del examen del PBAS (documento EB 2016/119/R.5), que constituyó la base de los principales cambios que se pusieron a prueba y luego se incorporaron al presente documento de trabajo de la dirección.

Cambios en el proceso del PBAS y su gobernanza

2. En términos generales, se han realizado claros esfuerzos para dar seguimiento a las recomendaciones formuladas en la evaluación a nivel institucional. Concretamente, ese ha sido el caso con respecto a las recomendaciones vinculadas a: i) la racionalización del proceso del PBAS para lograr mayor eficacia; ii) la mejora de la eficiencia; iii) la mejora de la gestión y la gobernanza, y iv) la generación de aprendizaje.
3. Las propuestas de llevar a cabo una evaluación de los resultados del sector rural (RSP) solo una vez durante cada ciclo del PBAS y establecer un proceso de examen inter pares dentro del FIDA favorecerán la calidad y la transparencia de dicha evaluación. Esto reviste importancia porque la evaluación a nivel institucional detectó amplias disparidades en los procedimientos seguidos en el pasado para llegar a una puntuación para la evaluación de los RSP.
4. La propuesta de analizar y examinar las asignaciones con arreglo al PBAS en comités de coordinación interdepartamentales se ajusta a la recomendación de la evaluación a nivel institucional de aplicar un "enfoque más institucional" en el PBAS. Del mismo modo, la propuesta de profundizar la presentación de informes sobre el PBAS a la Junta Ejecutiva y preparar un manual sobre el PBAS contribuirá a la claridad de los procedimientos y la transparencia de las decisiones. Aunque en el futuro la dirección podrá seguir aplicando asignaciones mínimas y máximas y límites máximos para las asignaciones a algunos países, al preparar un manual sobre el PBAS tendrá la posibilidad de establecer reglas y criterios claros para hacerlo.
5. A fin de preservar el espíritu del PBAS, será importante limitar el número y el alcance de las decisiones discrecionales y proporcionar, en la presentación de informes a la Junta, una síntesis de las consideraciones sobre las diferencias entre las asignaciones de referencia a los países sin reasignaciones ni límites máximos y las situaciones reales en las cuales se han aplicado reasignaciones y límites máximos.
6. Por último, la IOE acoge con agrado la propuesta de organizar actividades de aprendizaje sobre el PBAS para el personal del FIDA y crear un sistema informático para calcular las asignaciones de forma automática, así como para permitir a los países asociados simular el proceso de asignación y las asignaciones resultantes.

Cambios en la fórmula del PBAS

7. **Exclusión del IRAI.** La propuesta de excluir la puntuación del índice de asignación de recursos de la Asociación Internacional de Fomento (IRAI) responde a una cuestión planteada en la evaluación a nivel institucional. La evaluación señaló que, dado que no se disponía de esta puntuación para entre el 30 % y el 38 % de los países a los cuales el FIDA otorgó asignaciones entre la Séptima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA7) y la Novena Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA9), se adoptó una práctica de reponderación de las otras dos variables del componente relativo a los resultados del país. No obstante, esta práctica introdujo un posible sesgo en favor de aquellos países que no tienen una

puntuación del IRAI (véase los párrafos 116, 117 y 238 de la evaluación a nivel institucional). Al eliminar el IRAI de la fórmula, la causa de ese sesgo se eliminaría. Con objeto de mitigar las posibles pérdidas de información, en el documento se propone agregar al cuestionario de la evaluación de los RSP algunos de los indicadores macroeconómicos integrados al IRAI.

8. **La introducción del índice de vulnerabilidad del FIDA** contribuye de manera positiva a la fórmula del PBAS y su importancia para el mandato de la organización. Subsana una deficiencia señalada en la evaluación a nivel institucional, a saber: la ausencia de indicadores que se relacionen estrechamente con los aspectos característicos de la pobreza que prevalece en las zonas donde el Fondo lleva adelante su labor, como son la seguridad alimentaria, la nutrición y la desigualdad. Los esfuerzos por convertir un índice que originalmente se centró en la vulnerabilidad al cambio climático en un índice de sustitución para las condiciones de bienestar rural en general representan una contribución positiva del documento. Sin embargo, el índice de vulnerabilidad del FIDA se incluyó en la fórmula con un exponente igual a 1, lo cual podría limitar su importancia en la determinación de la puntuación de los países y la asignación con arreglo al PBAS. A este respecto, la elaboración del documento podría haber incluido un análisis de sensibilidad de los efectos de aumentar el exponente aplicado al índice de vulnerabilidad.
9. La variable relativa a **la cartera y los desembolsos** se estableció a partir de la revisión del indicador relativo a la cartera en situación de riesgo utilizado anteriormente. Los principales cambios adoptados fueron la inclusión de una tasa de desembolso, ponderada en función de la antigüedad de la cartera, y una fórmula para ajustar el cálculo del valor de la cartera y los desembolsos al tamaño de la cartera, sin penalizar a las carteras más pequeñas. Estos cambios son coherentes con las conclusiones y recomendaciones planteadas en la evaluación a nivel institucional. En el anexo II podrían haberse incluido mayores explicaciones sobre la especificación de parámetros para la función logística de la fórmula de cálculo del valor de la cartera y los desembolsos.
10. **La fórmula revisada introduce varias mejoras, pero el factor relativo a la población rural sigue predominando.** La nueva fórmula propuesta (como se presenta en el párrafo 25 del documento) incorpora algunas características deseables. Por ejemplo, según el documento (párrafo 32), la fórmula nivelaría las asignaciones más elevadas en torno al 5 % del total de recursos, reduciendo así la necesidad de establecer un límite artificial para las asignaciones máximas. Asimismo, daría lugar a una asignación mínima de aproximadamente USD 1,5 millones al año, de modo que no sería necesario incrementar artificialmente las asignaciones mínimas. Esto contribuiría a la transparencia de la fórmula y el proceso.
11. A pesar de las mejoras incorporadas, la variable relativa al tamaño de la población rural aún predomina en la fórmula. El coeficiente de correlación entre la asignación total prevista para el país en 2016-2018 (utilizando los datos que figuran en el cuadro 1 del apéndice II del documento) y la población rural es de 0,697, mientras que para la RNB per cápita es -0,306, para el índice de vulnerabilidad del FIDA es 0,253, para la evaluación de los RSP es 0,128 y para el valor de la cartera y los desembolsos es 0,144. En comparación con las correlaciones consideradas en la evaluación a nivel institucional, el nivel de correlación para la población rural apenas ha disminuido ligeramente (del 0,706, como figura en el cuadro 3 del apéndice – anexo IV de la evaluación), pero para la variable RSP la reducción ha sido importante (de 0,224, *ibid.*). Para el valor de la cartera y los desembolsos la correlación ha aumentado considerablemente, aunque no puede hacerse una comparación directa con la fórmula anterior, dado que la definición del indicador cambió.

12. Una de las conclusiones de la evaluación a nivel institucional señaló que la fórmula no reflejaba de forma suficiente el mandato del FIDA con respecto a la pobreza rural. De modo que podrían haberse considerado opciones para aumentar el “peso” del índice de vulnerabilidad en la fórmula.
13. En términos generales, también puede observarse que la correlación de las asignaciones previstas para los países sigue siendo más marcada con los indicadores relativos a las necesidades de los países que con los relativos a los resultados, conclusión que ya se había señalado en la evaluación a nivel institucional. Esto se reconoce en el documento (párrafo 40) y, en gran medida, es consecuencia de las limitaciones aplicadas por la dirección (párrafo 22), tales como la obligación de asignar dos tercios de los recursos básicos en condiciones muy favorables y entre el 40 % y el 45 % de los recursos básicos a los países de África Subsahariana.

Otras observaciones

14. En el análisis de sensibilidad presentado en el documento (cuadro 1, página 8), los cambios simulados no se aplican en todos los indicadores sistemáticamente. Todos los cambios sugeridos son de tamaños relativos diferentes; por ejemplo: para el índice de vulnerabilidad, $\pm 0,3$ representa más de tres desviaciones típicas, mientras que para la variable relativa a los RSP, $\pm 0,9$ representa menos de dos desviaciones típicas. Otra forma de comparar mejor los efectos de los distintos cambios simulados podría haber sido establecer los cambios en una desviación típica o 1 %.
15. La revisión propuesta de la evaluación de los RSP tiene por finalidad simplificar el proceso de calificación mediante la reducción del número de categorías (de 12 a 6) y del número de preguntas y subpreguntas. El establecimiento previsto de un grupo para el examen inter pares dentro del FIDA —práctica que ya se aplica en otras instituciones financieras internacionales— puede contribuir al rigor y la coherencia del proceso entre los distintos países. La experiencia de otras organizaciones demuestra que la falta de datos o estudios concretos puede constituir una limitación, de ahí la importancia de fortalecer el proceso de examen inter pares interno para que se aproveche el intercambio de experiencias del personal.
16. Una salvedad relacionada es que la evaluación de los RSP ahora incorpora datos sobre la situación macroeconómica de los países. Como ya se señalara, esto subsana parcialmente la deficiencia ocasionada por la eliminación de la puntuación del IRAI de la fórmula. No obstante, puede dar lugar a la introducción de indicadores que no guarden una relación clara o lineal con las condiciones en que viven los pobres de las zonas rurales. El riesgo que se corre es que se genere “ruido” en relación con la información pertinente que pueda transmitirse en otros indicadores.
17. **Observaciones finales.** En términos generales, la IOE encomia los esfuerzos de la dirección por mejorar el proceso del PBAS y contribuir al nivel de rigor, transparencia y calidad de la información proporcionada a la Junta Ejecutiva y, de ese modo, fortalecer su función de supervisión.
18. Se han incorporado una serie de mejoras a la fórmula de asignación, que ahora comprende indicadores que permiten aproximarse a las condiciones de bienestar de los pobres de las zonas rurales allí donde el FIDA lleva adelante su labor. Sin embargo, el tamaño de la población rural sigue siendo el factor de mayor peso dentro de la fórmula.
19. La IOE insta a la dirección a considerar detenidamente las observaciones aquí planteadas en los debates de los comités de coordinación interdepartamentales y con el Grupo de trabajo sobre el PBAS de la Junta Ejecutiva.