

Signatura: EB 2017/121/R.4
Tema: 4 b) i)
Fecha: 9 de agosto de 2017
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Minutas de la séptima reunión del Grupo de Trabajo sobre el Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Lisandro Martin
Jefe
Dependencia de Programación y Eficacia Operacionales
Departamento de Administración de Programas
Tel.: (+39) 06 5459 2388
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

Envío de documentación:

William Skinner
Jefe
Unidad de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2974
Correo electrónico: gb@ifad.org

Junta Ejecutiva – 121^{er} período de sesiones
Roma, 13 y 14 de septiembre de 2017

Para información

Minutas de la séptima reunión del Grupo de Trabajo sobre el Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados

1. En estas minutas se recogen las deliberaciones mantenidas por el Grupo de Trabajo sobre el Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS) durante su séptima reunión, celebrada el 11 de julio de 2017.

Tema 1 del programa. Apertura de la reunión

2. Participaron en la reunión los miembros del Grupo de Trabajo de Angola, China, Francia, Irlanda (por videoconferencia), el Japón, Nigeria (Presidencia), la República Dominicana, Suecia (por videoconferencia) y la República Bolivariana de Venezuela, junto con observadores de Argelia, la Argentina, el Canadá, Egipto, los Estados Unidos (por videoconferencia), Ghana, Italia, el Reino Unido y Suiza. Asistieron también a la reunión el Vicepresidente Adjunto encargado del Departamento de Administración de Programas (PMD); el Director y Tesorero de la División de Servicios de Tesorería; el Jefe de la Dependencia de Programación y Eficacia Operacionales del PMD; la Secretaria del FIDA interina; el Director de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) y otros miembros del personal del FIDA.

Tema 2 del programa. Aprobación del programa

3. El programa provisional, que figura en el documento PBAS 2017/7/W.P.1, comprendía cuatro temas: i) la apertura de la reunión; ii) la aprobación del programa; iii) las mejoras en la fórmula del PBAS, y iv) otros asuntos.
4. Los miembros aprobaron el programa provisional sin modificaciones. El programa definitivo se publicará con la referencia PBAS 2017/7/W.P.1/Rev.1.

Tema 3 del programa. Mejoras en la fórmula del PBAS

5. El Presidente del Grupo de Trabajo expresó su agradecimiento por la labor llevada a cabo por el Grupo de Trabajo, durante las seis reuniones precedentes, con objeto de examinar la revisión propuesta del PBAS. Dio las gracias a la dirección por su empeño en abordar las preocupaciones de los miembros durante el proceso de revisión. También felicitó a la dirección por preparar un conjunto de preguntas frecuentes y sus respuestas sobre el PBAS, que están disponibles para su consulta por los miembros.
6. El Presidente del Grupo de Trabajo recordó a los miembros que la séptima reunión tenía por finalidad alcanzar un consenso acerca de la fórmula que debía presentar la dirección para su aprobación por la Junta Ejecutiva en su período de sesiones de septiembre. Con ello, la dirección podría adoptar las medidas necesarias para calcular las asignaciones correspondientes a la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11) en 2018. Insistió en que un sistema de asignación transparente era imprescindible para la aplicación de la estrategia financiera para la FIDA11 examinada en la segunda reunión de la Consulta sobre la FIDA11, en junio. Además, señaló que la dirección había adoptado el compromiso claro de revisar el PBAS si el FIDA avanzaba por la senda de la toma de empréstitos en los mercados como fuentes de recursos complementaria de la Decimosegunda Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12).
7. La dirección ofreció una exposición en la que presentó 4 hipótesis de los 20 objeto de pruebas. Todas y cada una de esas cuatro hipótesis se caracterizaban por una atención a los resultados de los países mayor de la prestada actualmente en el contexto de la Décima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA10). De esas cuatro hipótesis, la tercera hipótesis-D fue la propuesta para aprobación. La dirección explicó los méritos de esa propuesta y señaló que había tomado en consideración los comentarios recibidos en la sexta reunión del Grupo de Trabajo, celebrada en marzo, y en el período de sesiones

de abril de la Junta Ejecutiva, y que esa propuesta era acorde con el modelo operacional y la estrategia financiera presentados en el segundo período de sesiones de la Consulta sobre la FIDA11.

8. En particular, en la hipótesis propuesta se reflejaban los aspectos siguientes:
 - a) en comparación con las otras tres, en esta hipótesis se reduce el número de países con asignaciones mínimas, que se mantendría al mismo nivel que en la FIDA10, es decir, cerca de un 10 % del total;
 - b) permitía contar con una mayor elasticidad en las variables: los cambios en cada una de las variables de la fórmula tendrían efectos considerables en las asignaciones;
 - c) era acorde con la propuesta, formulada para la FIDA11, de que se intensificara la atención prestada a los países más pobres: los países de bajos ingresos (PBI) recibirían una parte mayor de las asignaciones (el 41 %), que supondría un aumento de un 9 % y que, sumado a la proporción que recibirían los países de ingresos medianos bajos (PIMB), representaría un 85 % de todas las asignaciones (un 4 % adicional respecto de la FIDA10). Los países con las situaciones de mayor fragilidad también se beneficiarían de un aumento del 9 % en comparación con la FIDA10 y, por tanto, obtendrían un 31 % de las asignaciones.
9. La dirección informó a los miembros de que esos porcentajes se referían a los grupos de países por nivel de ingresos. A nivel de los distintos países, cabía señalar que se producirían cambios dentro de cada uno de esos grupos de países. Esos cambios dependerían de la diferente elasticidad de las variables y de dos conceptos, a saber, la estabilidad en el nivel macro y la sensibilidad en el nivel micro. En función de esos dos conceptos, cuando se produjeran cambios, la fórmula garantizaría que las proporciones a nivel de los grupos de países se mantendría, mientras que a nivel de los países, era probable que ocurrieran cambios positivos o negativos. La dirección hizo hincapié en la importancia de esos cambios a nivel de los países y apuntó que contribuían a lograr la finalidad inherente del PBAS.
10. A continuación, proporcionó información pormenorizada acerca de la prueba de viabilidad realizada con objeto de comprobar si los recursos llegaban a los países más pobres por otras vías distintas de las definidas por la dirección y el Grupo de Trabajo dentro del componente relativo a las necesidades del país incluido en la fórmula. En ese análisis se observó que en la hipótesis propuesta (tercera hipótesis-D) se lograba asignar una proporción mayor de los recursos que la que se asignaba actualmente a los países que estaban situados en los puestos más bajos del índice de desarrollo humano y registraban los porcentajes más bajos de producto interno bruto procedente de actividades agrícolas, las tasas de mortalidad infantil más altas y las tasas de matriculación en la escuela primaria más bajas. En resumen, la tercera hipótesis-D se traduciría en un aumento de los recursos asignados a los países con las mayores necesidades.
11. La dirección realizó una segunda prueba de viabilidad para asegurarse de que la hipótesis propuesta era acorde con las cuatro prioridades transversales seleccionadas para la FIDA11, a saber: las cuestiones de género, los jóvenes, la nutrición y el clima. Mediante el empleo de ciertos indicadores para cada una de esas prioridades, se constató en el análisis que las asignaciones a los países con las mayores necesidades en esas cuatro esferas aumentaría entre un 4 % y un 9 %.
12. Aunque la aplicación de la tercera hipótesis-D supondría asignar más recursos a los países con mayores necesidades, la dirección recordó que el PBAS era un sistema de asignación basado en los resultados y, por consiguiente, su finalidad era recompensar a aquellos que lograban mejores resultados. La dirección demostró que, en comparación con la FIDA10, la proporción de recursos asignados destinada a aquellos países que no solo eran los que más los necesitaban, sino también los

que obtenían mejores resultados, aumentaría al aplicar la tercera hipótesis-D. Con arreglo a la tercera hipótesis-D se asignaría un 45 % de los recursos a los países comprendidos en el segmento en el que las mayores necesidades y los mejores resultados se solapan, frente al 31 % que reciben esos mismos países en el marco de la FIDA10. Ese resultado era coherente con el hecho de que en la hipótesis propuesta se preveía un mayor equilibrio entre la ponderación de los componentes en favor de los resultados, pasando del 65 % otorgado a las necesidades y el 35 % a los resultados en la fórmula actual al 55 % y el 35 %, respectivamente, en la tercera hipótesis-D.

13. La dirección explicó la labor llevada a cabo en lo tocante a la elasticidad de las distintas variables de la fórmula. Dentro del componente relativo a las necesidades, se había reducido ligeramente la importancia de la variable correspondiente a la población rural, se había incrementado la importancia del ingreso nacional bruto (INB) per cápita y se había dado la máxima elasticidad a la nueva variable del Índice de Vulnerabilidad del FIDA (IVF). Dentro del componente relativo a los resultados, se había reducido la elasticidad de la variable relativa a los resultados del sector rural (RSR) al tiempo que se había aumentado la elasticidad de la variable relativa a los resultados de la cartera y desembolsos (RCD). Esas modificaciones se fundamentaban en que la variable relativa a los RCD era la variable respecto de la cual los países podían ejercer un mayor control; si los recursos del FIDA se utilizaban bien y se constataban claramente una aplicación y unos resultados de los desembolsos, la variable de los RCD aumentaría, lo cual contribuiría a un incremento de las asignaciones.
14. En lo relativo a la repercusión de la Consulta sobre la FIDA11 en la fórmula, la dirección recordó que:
 - a) la fórmula del PBAS era estable en el nivel macro, lo que suponía que los criterios de selección en la Consulta no afectarían a las proporciones de recursos asignadas a los grupos de países;
 - b) el compromiso de asignar el 90 % de los recursos provenientes de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) a los PBI y los PIMB y el 10 % restante a los países de ingresos medianos altos (PIMA) estaba relacionado con la procedencia de los fondos y no afectaría a la fórmula, y
 - c) las situaciones hipotéticas propuestas relacionadas con el tamaño del programa de préstamos y donaciones no tendrían ningún efecto en la distribución general de las asignaciones, tal como demostraban los resultados del análisis de sensibilidad.
15. La dirección trató a continuación la cuestión clave de lo que sucedería si el FIDA accediera a los empréstitos de mercado en la FIDA12. La dirección recordó al Grupo de Trabajo que el FIDA era la única institución financiera internacional que utilizaba el PBAS para la asignación tanto de recursos en condiciones favorables como no favorables. Lo hacía por medio de una fórmula centrada especialmente en las necesidades de los países y los resultados conseguidos por estos, sin relación alguna con la demanda real que pudiera haber en los países. Si el FIDA adoptara la toma de empréstitos de mercado, las cuestiones relacionadas con la demanda tendrían que explicitarse y explicarse mejor. La dirección aclaró que era preciso tener en cuenta dos parámetros decisivos al asignar recursos en condiciones no favorables: la concentración en un único prestatario y la calificación crediticia de los prestatarios. Esos parámetros garantizaban que se proporcionaran recursos de una manera sostenible desde un punto de vista financiero. Esa viabilidad no podría garantizarse con la fórmula del PBAS, por lo que resultaba necesario disponer de un sistema de asignación de recursos separado para los recursos que se tomaban en préstamo.

16. En la práctica, si el FIDA tomara empréstitos de mercado, los Estados Miembros que obtuvieran préstamos en condiciones ordinarias dejarían de estar incluidos en el PBAS. Habida cuenta de que el número de países incluidos en el PBAS sería menor y de que solo serían países con los niveles más bajos de ingresos, podría ser necesario realizar algunas comprobaciones para asegurarse de que con la fórmula del PBAS se asignarían los recursos de la AOD de un modo que resultara aceptable para los Estados Miembros.
17. La dirección también presentó la hoja de ruta de la FIDA11 y de la FIDA12, que guardaba relación con la propuesta para la estrategia financiera. A causa del proceso de asignación, el calendario era bastante estricto. Era necesario tomar varias medidas para poner en práctica la fórmula propuesta: i) aplicación de la evaluación de los resultados del sector rural, comprendida la realización de pruebas; ii) establecimiento de un sistema de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) para el PBAS, que permitiría la automatización del proceso de asignación y del cálculo de ciertas variables, y iii) la posible aplicación de los criterios de selección de los países. La dirección explicó que era importante que los países supieran cuáles iban a ser sus asignaciones con suficiente antelación para poder concebir operaciones y presentarlas para su aprobación en el primer período de sesiones de la Junta Ejecutiva del período de la FIDA11, es decir, en abril de 2019. La dirección reconoció que representaba un desafío porque el tiempo promedio para diseñar una operación era de 18 meses.
18. La IOE expuso sus comentarios e informó de que la hipótesis propuesta (tercera hipótesis-D) respondía a las recomendaciones de la evaluación a nivel institucional sobre el PBAS. En particular, expresó su satisfacción por:
 - a) la eliminación de la variable relativa a la evaluación de las políticas e instituciones nacionales de la fórmula, ya que no se disponía de esta puntuación respecto de 30 de los 38 países activos en el PBAS;
 - b) la inclusión del IVF en la fórmula con el propósito de reflejar mejor las múltiples dimensiones de la pobreza;
 - c) la reducción de la variabilidad de las asignaciones a lo largo del tiempo;
 - d) la transición de la variable relativa a la cartera en situación de riesgo (CSR) a la variable relativa a los RCD por medio de la inclusión de una medida de los desembolsos, así como de la manera en que estos se calculan, ya que se reducía la desviación relacionada con la antigüedad y el tamaño de la cartera;
 - e) la mejora de la eficiencia lograda mediante la realización de una evaluación de los resultados del sector rural una vez por ciclo, y
 - f) en general, el planteamiento más institucional adoptado durante todo el proceso de revisión.
19. No obstante, la IOE subrayó el hecho de que el equilibrio entre el componente relativo a las necesidades y el relativo a los resultados obtenidos de la descomposición logarítmica de la fórmula difería de los mostrados por la dirección (que usó un método de cálculo diferente (la regresión logarítmica)). Los resultados del análisis efectuado por la IOE pusieron de manifiesto que las asignaciones venían determinadas por el componente relativo a las necesidades en una proporción de un 77 %.
20. Los miembros y los observadores agradecieron a la dirección sus incansables esfuerzos por perfeccionar la tercera hipótesis y proponer las cuatro variaciones de esa hipótesis (opciones A a D de la tercera hipótesis), así como por la claridad de su exposición. Todos reconocieron los progresos realizados para prestar una atención prioritaria a la naturaleza multidimensional de la pobreza y asignar más recursos a los países con las situaciones de mayor fragilidad.

21. Los miembros del Grupo de Trabajo no alcanzaron un consenso respecto de la tercera hipótesis-D. Los miembros de la Lista A y algunos observadores expresaron su apoyo a esa hipótesis y su satisfacción por ver sus comentarios reflejados en la hipótesis. Se felicitaron por la intensificación de la atención prestada a los países más pobres y con las situaciones de mayor fragilidad. Muchos miembros subrayaron la necesidad de seguir deliberando sobre el sistema de asignación en paralelo con la evolución del FIDA en los próximos años, sobre todo en el caso de que se acaben tomando empréstitos de mercado.
22. Los miembros del Grupo de Trabajo comprendidos en la categoría de PIMA se opusieron a la propuesta y afirmaron que se les asignarían menos recursos. Un miembro señaló que los PIMA podían lograr mayores tasas de cofinanciación y garantizar un mejor reembolso de los préstamos, además de ser posibles donantes. A ello se sumaba el hecho de que en muchos PIMA todavía existían grandes bolsas de pobreza y, por tanto, no deberían recibir menos apoyo del FIDA. Los observadores pertenecientes a esta categoría de países también expresaron su oposición a la propuesta. Un observador apuntó que, si bien la tercera hipótesis-D se traduciría en una disminución considerable de las asignaciones a los PIMA, aquellos países que tuvieran preocupaciones concretas deberían trabajar con la dirección en el perfeccionamiento de la hipótesis que apoyara la mayoría.
23. Otros miembros y observadores de la Lista C apoyaron la tercera hipótesis-D y señalaron que se trataba de la hipótesis más adecuada para la asignación de recursos a los países que más los necesitaban y, al mismo tiempo, a los países que lograban buenos resultados. Los miembros reconocieron las dificultades que suponía para la dirección dar acomodo a los distintos puntos de vista de los miembros y el obstáculo que ello representaba para el proceso de revisión.
24. La dirección respondió a varias preguntas sobre la disminución de las asignaciones a los PIMA que se produciría si se aplicaba la tercera hipótesis-D y recordó la primera conversación con el Grupo de Trabajo, al iniciarse el proceso de revisión, cuando explicó que toda modificación de la fórmula del PBAS comportaría que algunos países recibieran más recursos y otros, menos. La dirección había previsto que esas variaciones se situarían dentro de un rango del 5 %. Con la hipótesis propuesta, la proporción de los recursos que recibían los PIMA disminuiría entre un 4 % y un 5 % en comparación con la FIDA10, por lo que seguirían dentro de ese rango.
25. La dirección explicó que uno de los motivos por los que los PIMA recibirían un nivel de asignaciones más bajo si se aplicara la fórmula revisada era la introducción de los RCD como variación de la variable relativa a la cartera en situación de riesgo con la finalidad de incluir una medida del desembolso. Si bien por lo general se consideraba que el logro de mejores resultados estaba relacionado con unos niveles más altos de ingresos, los datos demostraban que no sucedía lo mismo con la tasa de desembolso. De hecho, los datos ponían de manifiesto que los resultados de las operaciones del FIDA eran menos satisfactorios en los PIMA que en los PBI y los PIMB, lo que conllevaba asignaciones más pequeñas.
26. Con respecto al equilibrio general entre el componente relativo a las necesidades y el relativo a los resultados, la dirección recordó que el instrumento estadístico utilizado para su cálculo era la regresión lineal logarítmica. En ese análisis se constató que en la tercera hipótesis-D de hecho se aumentaba la ponderación del componente relativo a los resultados en un 10 %, en el sentido acordado en deliberaciones anteriores.
27. En respuesta a una petición de aclaraciones, la dirección facilitó información adicional sobre los posibles efectos de la variable relativa a los RSR en las asignaciones: en el análisis, que se efectuó utilizando una puntuación simulada de los RSR respecto de los nuevos indicadores que se habían añadido, se observó que la repetición entre los indicadores disminuía y que las nuevas puntuaciones de

los RSR eran solo algo inferiores, con una reducción de un 3 % en promedio. Con esa simulación se habían ofrecido a la dirección garantías de que, como se había previsto, las nuevas puntuaciones de los RSR no serían diametralmente distintas de las empleadas en las simulaciones llevadas a cabo hasta la fecha.

28. La dirección también aclaró que la disminución de las asignaciones a regiones específicas no podrían abordarse por conducto de la fórmula del PBAS y que nunca ha sido esa la finalidad de la revisión. En líneas generales, las fluctuaciones en las asignaciones se debían principalmente a los cambios en los valores de las variables incluidas; en particular, en el caso de los PIMA, 10 de los 30 países activos en la FIDA10 verían aumentar sus asignaciones si se aplicara la tercera hipótesis-D, sobre todo como consecuencia de sus buenos resultados.
29. En lo tocante a la gestión de las variables incluidas, la dirección aseguró a los miembros que el proceso era transparente y eficiente. En concreto, el cálculo de los RCD se ajustarían a las reasignaciones, de manera que todos y cada uno de los cambios en los resultados se tuvieran en cuenta sin demora.
30. En lo relativo a la distribución 90 %/10 % de las asignaciones entre los PBI y los PIMB, por una parte, y los PIMA, por otra, que se examinó en las deliberaciones de la Consulta sobre la FIDA11, la dirección aclaró que no había una contradicción inherente en la proporción de un 15 % asignada a los PIMA en la tercera hipótesis-D. Esa discrepancia era consecuencia de que las asignaciones correspondían a distintas reservas de fondos: el primer porcentaje hacía referencia a los recursos de la AOD, mientras que el segundo era el de los recursos totales.
31. La dirección tomó nota de las opiniones de los miembros y de la necesidad de continuar dialogando. Se subrayó la importancia de concluir el proceso de revisión del PBAS con objeto de que el sistema estuviera listo para su puesta en práctica en la FIDA11.
32. El Presidente del Grupo de Trabajo hizo hincapié en la necesidad de alcanzar un consenso antes del período de sesiones de septiembre de la Junta Ejecutiva, y alentó a los miembros a que promovieran la continuación del diálogo entre las capitales y la dirección del FIDA en ese sentido. Agradeció a la IOE su función independiente y constructiva en el proceso.
33. Dado que el Grupo de Trabajo sobre el PBAS era un órgano auxiliar de la Junta Ejecutiva y carecía de facultades para la toma de decisiones, se señaló que las distintas opiniones expresadas por los miembros y los observadores se reflejarían en las minutas y se comunicarían a la Junta Ejecutiva.

Tema 4 del programa. Otros asuntos

34. No se presentó ningún otro asunto para su consideración dentro del apartado "Otros asuntos". El Presidente del Comité expresó a la dirección del FIDA y a la IOE su agradecimiento por sus aportaciones. También dio las gracias a los observadores por su interés en las deliberaciones, sus aportaciones y su apoyo. El Presidente del Grupo de Trabajo procedió a dar por finalizada la reunión.