

Signatura: EB 2018/124/R.34
Tema: 9 c)
Fecha: 8 de agosto de 2018
Distribución: Pública
Original: Inglés



Invertir en la población rural

Propuesta preliminar de instrumentos para agilizar la puesta en marcha de los proyectos (FIPS)

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Donal Brown

Vicepresidente Adjunto
Departamento de Administración de Programas
Tel.: (+39) 06 5459 2448
Correo electrónico: d.brown@ifad.org

Lisandro Martin

Director a. i.
División de Políticas y Resultados Operacionales
Tel.: (+39) 06 5459 2388
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

Eloisa de Villalobos

Especialista en Resultados
División de Políticas y Resultados Operacionales
Tel.: (+39) 06 5459 2827
Correo electrónico: e.devillalobos@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra

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

Junta Ejecutiva — 124.º período de sesiones
Roma, 11 a 13 de septiembre de 2018

Para **examen**

Índice

Acrónimos y siglas	ii
Recomendación para examen	1
I. Introducción	1
II. Contexto	1
III. Análisis de problemas y enseñanzas extraídas	2
IV. Descripción de los instrumentos FIPS	2
A. Mecanismos propuestos	3
i) Mecanismo de Prefinanciación de Proyectos	5
ii) Mecanismo de Asistencia Técnica para la Puesta en Marcha de Proyectos	6
B. Resultados e impacto de los FIPS	7
C. Riesgos y beneficios	7
V. Próximas etapas	8
Apéndices	
I. Lessons learned from IFAD experience and other multilateral development banks [Enseñanzas extraídas de la experiencia del FIDA y otros bancos multilaterales de desarrollo]	1
II. Estimated demand for FIPS funds [Demanda estimada de fondos FIPS]	4

Acrónimos y siglas

BMD	banco multilateral de desarrollo
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
ESAC	Evaluación Social, Ambiental y Climática
FIDA11	Undécima Reposición de los Recursos del FIDA
FIDA12	Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA
FIPS	instrumentos para agilizar la puesta en marcha de los proyectos
MSD	Marco de Sostenibilidad de la Deuda
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
PBAS	Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados
PBI	países de bajos ingresos
PEID	pequeños Estados insulares en desarrollo
PMD	Departamento de Administración y Programas
PSMF	países con las situaciones de mayor fragilidad
UGP	Unidad de Gestión del Proyecto

Recomendación para examen

Se invita a la Junta Ejecutiva a que proporcione observaciones preliminares sobre el establecimiento de dos nuevos instrumentos para agilizar la puesta en marcha de los proyectos:

1. el Mecanismo de Prefinanciación de Proyectos, y
2. el Mecanismo de Asistencia Técnica para la Puesta en Marcha de Proyectos.

Propuesta de instrumentos para agilizar la puesta en marcha de los proyectos (FIPS)

I. Introducción

1. Como parte de los esfuerzos desplegados a nivel mundial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la comunidad del desarrollo y los gobiernos han adoptado la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), que incluye metas específicas para erradicar la pobreza y el hambre en las zonas rurales. La contribución del FIDA a la Agenda 2030 y a los ODS vendrá determinada en gran medida durante el período de la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11), que va desde 2019 hasta 2021. La Consulta sobre la FIDA11 brindó a los Estados Miembros del FIDA la oportunidad de reunirse para examinar el desempeño del Fondo, reponer sus recursos y acordar una serie de prioridades nuevas para el período de la FIDA11. El primer mensaje clave extraído de la Consulta sobre la FIDA11 es que no basta con seguir haciendo las cosas como hasta ahora para alcanzar los ODS. En consecuencia, los participantes convinieron un amplio programa de trabajo respaldado por compromisos concretos a fin de mejorar la capacidad del FIDA de trabajar a mayor escala, mejor y de forma más inteligente.

II. Contexto

2. **FIDA11.** La Consulta sobre la FIDA11 dio lugar a una amplia gama de compromisos. En el ámbito operacional, la racionalización de los procesos operacionales internos simplificará el proceso de diseño de los proyectos y mejorará la calidad de los mismos desde el comienzo de su ejecución. Con este fin, la dirección presentaría a la Junta Ejecutiva "una propuesta [...] para la creación de un servicio de anticipos para la preparación de proyectos destinado a facilitar que los prestatarios asuman el liderazgo del proyecto y a acelerar el proceso de preparación para la ejecución. El servicio incluiría un mecanismo que permitiría brindar un apoyo más sustancial a los países de bajos ingresos (PBI) y los países con las situaciones de mayor fragilidad (PSMF) en todo lo relativo a la preparación, puesta en marcha y ejecución del proyecto, ya sea directamente por conducto del FIDA o de asociados"¹.
3. La propuesta de instrumentos para agilizar la puesta en marcha de los proyectos (FIPS) es la respuesta del FIDA a las recomendaciones derivadas de distintos informes de evaluación y auditoría.
4. Ya en 2012, en un informe de auditoría interna sobre la eficiencia del proceso de diseño de proyectos, se observó la necesidad de prestar apoyo adicional a fin de facilitar la preparación para la ejecución sin sobrecargar el proceso de diseño de proyectos. En el *Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades*

¹ Véase el párrafo 75 del Informe de la Consulta sobre la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (documento GC 41/L.3/Rev.1).

del FIDA de 2017 se recomendó aumentar el apoyo a la ejecución durante la puesta en marcha de los proyectos considerados “en situación de riesgo” y los que se llevan a cabo en países con situaciones de fragilidad. Por último, en la evaluación a nivel institucional de la estructura financiera del FIDA se recomendó que se invirtieran más recursos en la preparación de proyectos y que se promoviera un fuerte sentido de apropiación, una mayor capacidad de ejecución y una mejor preparación del país.

III. Análisis de problemas y enseñanzas extraídas

5. **Enseñanzas extraídas por el FIDA.** El retraso de la puesta en marcha de los proyectos en los diferentes países y regiones puede deberse a diversas razones. En general, una vez que un convenio de financiación entra en vigor, se suelen producir demoras en el cumplimiento de las condiciones que se consideran esenciales para realizar los desembolsos, que se recogen en el convenio. Esas condiciones suelen variar, pero normalmente comprenden el establecimiento de una Unidad de Gestión del Proyecto (UGP), el nombramiento o la contratación del personal encargado de gestionar el proyecto, la aprobación por el FIDA del primer plan operacional anual, la preparación de los planes de adquisiciones y contratación, la preparación de los documentos de licitación correspondientes al primer plan de adquisiciones y contratación, la finalización del manual de ejecución del proyecto y la adquisición de los programas informáticos de contabilidad que sean necesarios. Se plantean además numerosos retos vinculados al contexto de algunos PBI, PSMF y pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID).
6. En el apéndice I se ofrece un resumen del análisis de los instrumentos usados por el FIDA actualmente y en el pasado para superar esos retos. Las principales enseñanzas extraídas de dicho análisis son las siguientes:
 - a) los gerentes de los programas en los países valoran que las donaciones que el FIDA destina a respaldar las actividades de preparación para la ejecución se puedan usar de manera flexible;
 - b) la financiación retroactiva no proporciona liquidez a los Estados Miembros antes de la entrada en vigor del proyecto, lo que supone un obstáculo importante en los PBI y los PSMF;
 - c) una de las principales causas de los retrasos en la puesta en marcha es la ratificación parlamentaria;
 - d) según el nuevo proceso de diseño², las actividades preparatorias se llevarán a cabo, siempre que sea posible, como parte del diseño de los proyectos, y
 - e) gracias al enfoque experimental de usar una única UGP para coordinar todas las operaciones del FIDA en un país, se han reducido los retrasos en la puesta en marcha de los proyectos al garantizar la continuidad del personal, la gestión y los sistemas fiduciarios del proyecto.

IV. Descripción de los instrumentos FIPS

7. En este documento se presenta a la Junta Ejecutiva, para que la examine, una descripción general de dos instrumentos FIPS diferentes y complementarios. Se aporta también una justificación del uso de esos nuevos instrumentos para agilizar la puesta en marcha de los proyectos y mejorar la preparación para la ejecución.

² Véase el documento el boletín del presidente relativo al reajuste del proceso de diseño de los proyectos (documento PB/2018/04, solo disponible en inglés, President’s Bulletin: Recalibrating the IFAD project design process.

8. En la propuesta definitiva, que se presentará a la Junta Ejecutiva en diciembre (una vez se haya llegado a un acuerdo sobre los principios generales), se ofrecerá información detallada sobre los instrumentos y los efectos previstos de los mismos, así como sobre los aspectos jurídicos y financieros relacionados con su aplicación.

A. Mecanismos propuestos

9. El FIDA propone establecer dos nuevos instrumentos, partiendo de su propia experiencia y de la de otros bancos multilaterales de desarrollo (BMD)³:
 - i) **El Mecanismo de Prefinanciación de Proyectos** es un fondo rotatorio con el que se proporcionaría liquidez en una fase temprana del ciclo de un proyecto, de forma que se puedan poner en marcha y financiar actividades antes de la entrada en vigor del convenio de financiación (como parte de la fase de diseño del proyecto). La administración de los fondos del mecanismo de prefinanciación correría a cargo del prestatario o receptor, con arreglo a un convenio de prefinanciación firmado entre el país y el FIDA, con los mismos requisitos fiduciarios que se aplican a los préstamos y donaciones del FIDA.
 - ii) Con el **Mecanismo de Asistencia Técnica para la Puesta en Marcha de Proyectos** no reembolsable se financiarían actividades específicas para respaldar las capacidades de ejecución del proyecto en la fase inicial. Este mecanismo se destinaría principalmente a los PBI, los PEID y los PSMF, pero ofrecería apoyo específico a proyectos en cualquier país para los que se necesitasen estudios técnicos que respalden operaciones complejas y de riesgo. La ejecución y gestión de las actividades financiadas con los fondos de este mecanismo correrán a cargo del FIDA, de conformidad con sus políticas y directrices actuales.
10. En el cuadro 1 se indican las principales diferencias que existen entre el Mecanismo de Prefinanciación de Proyectos y el Mecanismo de Asistencia Técnica para la Puesta en Marcha de Proyectos.

³ Véase el apéndice I relativo a las enseñanzas extraídas de la experiencia del FIDA y de otros bancos multilaterales de desarrollo (disponible solo en inglés).

Cuadro 1

Principales diferencias entre el Mecanismo de Prefinanciación de Proyectos y el Mecanismo de Asistencia Técnica para la Puesta en Marcha de Proyectos

	<i>Mecanismo de Prefinanciación de Proyectos</i>	<i>Mecanismo de Asistencia Técnica para la Puesta en Marcha de Proyectos</i>
Límite máximo general	Entre USD 50 millones y USD 70 millones, como valor total de la prefinanciación actual	Entre USD 7,1 millones y USD 10,7 millones al año
Admisibilidad	Todos los países que reúnan las condiciones para recibir financiación del FIDA	Da prioridad a los PBI, los PEID, los PSMF y las operaciones de riesgo
Fuentes preliminares de financiación	Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS): anticipos de préstamos y donaciones	PBAS: fondos provenientes de los préstamos y donaciones cancelados
Condiciones preliminares de financiación	Condiciones de financiación vigentes	Cooperación técnica no reembolsable
Actividades financiables	Actividades de puesta en marcha y preparación de los proyectos, entre otras: <ul style="list-style-type: none"> • Estudios de referencia y de viabilidad • Procedimientos del FIDA para la Evaluación Social, Ambiental y Climática (ESAC) y estudios relacionados con esferas temáticas transversales • Contratación del personal de la UGP • Primer plan operativo anual • Plan de adquisiciones y contratación • Manual de ejecución del proyecto • Establecimiento de sistemas fiduciarios y de seguimiento y evaluación • Adquisición de los bienes y contratación de los servicios necesarios para la puesta en marcha del proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de preparación para la ejecución • Mitigación de riesgos en el caso de proyectos o contextos complejos a fin de cumplir los requisitos de la fase de diseño
Límite máximo individual	USD 500 000 a USD 1,5 millones	USD 500 000
Ejecución	A cargo del prestatario/receptor	A cargo del FIDA
Convenios jurídicos	Dos modalidades para los países con y sin procesos de ratificación: <ul style="list-style-type: none"> • Convenio a largo plazo en la etapa del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) en la que se enumeran los proyectos futuros (con ratificación) • Convenio jurídico de prefinanciación (sin ratificación) 	<ul style="list-style-type: none"> • No se requiere ningún convenio jurídico ya que la ejecución corre a cargo del FIDA • Expresión de interés por parte del Gobierno
Proceso de aprobación	<ul style="list-style-type: none"> • Fase de elaboración de la nota conceptual • Junto con el COSOP si se dispone de un cálculo de los costos y de un convenio de prefinanciación con el Gobierno 	Junto con el formulario de identificación del proyecto
Responsable de la aprobación	El Vicepresidente del FIDA o el Vicepresidente Adjunto encargado del Departamento de Administración de Programas (PMD), una vez concluido el proceso de examen del diseño	El Vicepresidente Adjunto encargado del PMD

i) Mecanismo de Prefinanciación de Proyectos

11. El Mecanismo de Prefinanciación de Proyectos daría a los prestatarios o receptores acceso de forma anticipada a los fondos incluidos en un futuro préstamo del FIDA o una futura donación con arreglo al Marco de Sostenibilidad de la Deuda (MSD), a fin de que los proyectos dispongan de suficiente liquidez para iniciar las actividades de preparación *antes* de la entrada en vigor del convenio de financiación (como parte del diseño del proyecto). Este mecanismo se ha concebido a partir de las enseñanzas extraídas del Servicio de financiamiento para preparación de proyectos del Banco Mundial⁴.
12. El mecanismo consistiría en un fondo rotatorio a disposición de todos los países prestatarios y receptores, que se refinanciaría a partir del préstamo o de la donación con arreglo al MSD concedidos al proyecto. Las actividades relativas a este mecanismo formarían parte integrante de las actividades y los costos del proyecto, que se incluirían en el diseño y el presupuesto del proyecto. El país prestatario o receptor se encargaría de ejecutar las actividades prefinanciadas con cargo a este mecanismo.
13. Se invitará a la Junta Ejecutiva a que apruebe un límite máximo general para el mecanismo de prefinanciación de entre USD 50 millones y USD 70 millones. Este límite se ha establecido sobre la base de la demanda de fondos prevista para el Mecanismo de Prefinanciación de Proyectos⁵ y se define como la cartera total de todas las transacciones del mencionado mecanismo activas en un momento determinado. Para aumentar el límite máximo sería necesaria la aprobación de la Junta Ejecutiva. En diciembre se presentará a la Junta una propuesta en la que se solicitará que se delegue en el Vicepresidente del FIDA o el Vicepresidente Adjunto encargado del PMD la facultad de aprobar las transacciones con prestatarios o receptores con cargo a este mecanismo.
14. **Actividades financiables.** El Mecanismo de Prefinanciación de Proyectos ayudaría a los prestatarios y receptores a detectar y afrontar los retos específicos que plantea cada sector, mitigar los riesgos ambientales, sociales y climáticos y acelerar las actividades de preparación para la puesta en marcha de los proyectos. Estas actividades son importantes para obtener diseños técnicos de alta calidad y establecer sistemas operacionales y fiduciarios eficientes. Se usaría para financiar actividades de puesta en marcha que favorezcan la rápida ejecución del proyecto, las cuales deberán completarse antes de que se apruebe el proyecto.
15. **Límites máximos individuales del Mecanismo de Prefinanciación de Proyectos.** El FIDA establecerá unos criterios para determinar el volumen de fondos que se destine en cada caso; según las estimaciones de los costos, el límite máximo oscilaría entre USD 500 000 y USD 1,5 millones⁶.
16. **Abordar la cuestión de la ratificación parlamentaria.** Tal como se destacó en el análisis de los problemas, en algunos países es necesario ratificar todos los convenios internacionales, incluidos los de financiación, lo que ha causado retrasos en la puesta en marcha de algunos proyectos. A fin de mantener una estrategia flexible y eficaz para la ratificación de los convenios en esos países, el FIDA puede firmar con el prestatario o receptor un convenio de prefinanciación en el marco del Mecanismo de Prefinanciación de Proyectos, paralelamente a la elaboración del COSOP. Dicho convenio se mantendría en vigor durante la vigencia del COSOP para apoyar las actividades de diseño y la puesta en marcha del proyecto. Las condiciones de financiación y el período de reembolso están siendo objeto de un examen y se presentarán en la propuesta definitiva.

⁴ Para más información, véase el apéndice I.

⁵ Para más información, véase el apéndice II.

⁶ En el apéndice II puede consultarse información más detallada.

ii) Mecanismo de Asistencia Técnica para la Puesta en Marcha de Proyectos

17. Este mecanismo consistiría en asistencia técnica no reembolsable para aumentar el apoyo a la capacidad de puesta en marcha de proyectos desde el punto de vista de la preparación para la ejecución. Aunque el mecanismo se pondría a disposición de todos los países, se daría prioridad a los PBI, los PEID y los PSMF y a los proyectos de cualquier país donde se necesitaran estudios técnicos que respalden operaciones complejas y de riesgo a fin de velar por que se cumplan los requisitos establecidos actualmente por el FIDA. En el marco de este mecanismo se financiarían las siguientes actividades:
- **Capacidad de preparación para la ejecución.** Las actividades preparatorias del proyecto relacionadas con la contratación de funcionarios gubernamentales y el cumplimiento de los requisitos para los desembolsos no suelen recibir apoyo sobre el terreno, lo que da lugar a retrasos en la puesta en marcha. Mientras que con el Mecanismo de Prefinanciación de Proyectos se proporcionarían recursos para facilitar la preparación antes de la aprobación del préstamo, con el mecanismo de asistencia técnica se respaldaría a las entidades encargadas de la ejecución al prestarles apoyo directo para establecer los sistemas fiduciarios y operacionales necesarios.
 - **Estrategias de mitigación del riesgo para proyectos complejos.** El Mecanismo de Asistencia Técnica para la Puesta en Marcha de Proyectos podría usarse para financiar estudios técnicos que facilitasen el cumplimiento de las políticas del FIDA y los compromisos adoptados en la FIDA11 sobre temas transversales como la nutrición, las cuestiones de género, los jóvenes y el clima. Esos estudios tienen por objeto ofrecer una base técnica sólida que permita desarrollar teorías del cambio relacionadas con proyectos complejos y de riesgo, así como para determinar los factores impulsores del cambio.
18. Los nuevos Procedimientos para la ESAC armonizan las salvaguardias del FIDA con las de otros BMD. Estos nuevos procedimientos establecen los pasos que se deben dar durante el ciclo del proyecto, haciendo hincapié en las evaluaciones sociales de cuestiones relacionadas con la salud de la comunidad, la seguridad y el trabajo. Con el Mecanismo de Asistencia Técnica para la Puesta en Marcha de Proyectos se financiarían actividades que permitieran cumplir todos los requisitos de los Procedimientos para la ESAC de carácter obligatorio⁷ cuando estas actividades no se financien a partir del Mecanismo de Prefinanciación de Proyectos. Además, con el mecanismo de asistencia técnica se proporcionarían los recursos necesarios para llevar a cabo evaluaciones de la vulnerabilidad y elaborar estrategias de fragilidad.
19. Según la estimación de costos⁸, que se basa en análisis preliminares, se requerirán entre USD 7,1 millones y USD 10,7 millones al año para financiar el Mecanismo de Asistencia Técnica para la Puesta en Marcha de Proyectos. Actualmente se están considerando las posibles fuentes de financiación. Una de las opciones derivadas de un análisis preliminar es financiar este mecanismo mediante los saldos de los préstamos cancelados. En una evaluación se observó que utilizar estos saldos hasta un monto de USD 10,7 millones por año para financiar el mencionado mecanismo sería sostenible según el actual modelo financiero del FIDA para la FIDA11 y la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12). Se están estudiando otras posibilidades de financiación que se presentarán en la propuesta definitiva.

⁷ Véase FIDA (2017): "SECAP – Managing risks to create opportunities" (versión en español prevista para 2018).

⁸ En el apéndice II se ofrece información más detallada.

20. **Límite máximo aplicable.** EL FIDA definirá los criterios para el establecimiento de un límite máximo aplicable a nivel individual; el límite máximo se ha fijado en USD 5000 000. Este criterio se basará en el perfil de riesgos del proyecto y en una evaluación de las necesidades que existan de realizar estudios adicionales y prestar apoyo sobre el terreno.

B. Resultados e impacto de los FIPS

21. **Objetivos.** El objetivo general de los FIPS es respaldar el nuevo proceso de diseño simplificado al mejorar la calidad de los proyectos desde el inicio de su ejecución. Específicamente, se busca garantizar que: i) los proyectos sean pertinentes para las prioridades de los países en materia de desarrollo de las zonas rurales; ii) existan sistemas operacionales y fiduciarios que permitan una rápida puesta en marcha de los proyectos; iii) el proceso de diseño de los proyectos se complete con arreglo a los Procedimientos para la ESAC, según lo corroboren los estudios técnicos, y iv) la mejora de los resultados y las tasas de desembolso de los proyectos de modo que puedan cerrarse en el plazo previsto con la totalidad de los fondos desembolsados.
22. **Resultados previstos.** Se prevé que los instrumentos FIPS reducirán los retrasos en la puesta en marcha y ejecución de los proyectos, mejorarán las tasas de desembolso y disminuirán el número de "proyectos problemáticos". Estas mejoras permitirán aumentar la calidad de la cartera, cumplir mejor con los requisitos fiduciarios y mejorar los desembolsos. Además, deberían poder generar un mayor compromiso por parte de los países, dando prioridad a los PBI, los PEID y los PSMF, así como a cualquier país que requiera la realización de estudios técnicos para operaciones complejas y de riesgo.

C. Riesgos y beneficios

23. Análisis de riesgos

Los instrumentos FIPS plantean diferentes niveles de riesgo para el FIDA dependiendo de la modalidad de ejecución y la fuente de financiación. Estas opciones se están analizando y se abordarán con más detalle en el documento definitivo, que se presentará para aprobación en diciembre. La estrategia de mitigación de riesgos de los mecanismos FIPS se basa en la utilización conjunta de los instrumentos de manera que se complementen entre sí. En función de los mecanismos adoptados, los cambios que se deberían introducir a los sistemas financieros, las modalidades de presentación de información y los procedimientos podrían ser considerables.

Ventajas

24. **Una ejecución mejorada e inclusiva para los beneficiarios.** Al combinar la asistencia técnica con los recursos destinados a la prefinanciación se armonizaría la labor del FIDA con la de otros BMD. El Mecanismos de Asistencia Técnica para la Puesta en Marcha de Proyectos y el Mecanismo de Prefinanciación de los Proyectos permitirían al FIDA prestar asistencia práctica para resolver los obstáculos, garantizando al mismo tiempo el volumen de financiación necesario para poner en marcha las actividades.
25. **Establecimiento de sistemas.** La disponibilidad de cooperación técnica y liquidez para la prefinanciación será fundamental para que los países establezcan sistemas de ejecución de proyectos eficaces y eficientes. Estos sistemas facilitarán el seguimiento de los resultados necesario para aumentar la capacidad del FIDA y de los Estados Miembros de mejorar la eficacia de las actividades de desarrollo.
26. **Asociaciones y sentido de apropiación del país.** Al apoyar durante las etapas iniciales el diálogo sobre políticas en el sector rural y fortalecer los equipos en los países, los FIPS permitirían al FIDA mejorar el sentido de apropiación y la capacidad de ejecución tanto a nivel de los países como de los proyectos.

V. Próximas etapas

27. En el documento que se va a presentar en diciembre figurarán:

- el marco de resultados para todos los FIPS;
- una evaluación de las opciones de financiación de cada instrumento;
- un análisis de la sostenibilidad financiera y un conjunto de iniciativas que se están estudiando en consonancia con los compromisos adoptados en la FIDA11;
- medidas de mitigación de los riesgos en caso de que un proyecto no se apruebe posteriormente;
- las implicaciones jurídicas y en términos de la eficiencia y el costo del capital, y
- el análisis, posiblemente, de un tercer instrumento que se está estudiando (en la forma de un préstamo destinado a financiar actividades relacionadas con la estrategia y el programa a mediano plazo del FIDA). Este instrumento de financiación propuesto podría aumentar el impacto de las operaciones financiadas por el FIDA que se enmarcan dentro de los COSOP, pero que están incluidas en las actividades concretas de los proyectos, y
- la evaluación de la dirección de los plazos de aprobación de los instrumentos FIPS.

Lessons learned from IFAD experience and other multilateral development banks

I. IFAD experience

1. Project start-up delays are not a new problem. IFAD has addressed these delays in different ways:
2. **Special Operations Facility.** From 1985 to 1994, through the Special Programme for Africa, IFAD provided Special Operations Facility (SOF) grants to cover project formulation, start-up and initial implementation expenditures. The SOF was subsequently transformed into financing facility agreements (FFAs) targeting countries that benefitted from highly concessional lending terms; FFAs continued until 2007. SOF and FFA grants were executed by IFAD.
3. IFAD also has two mechanisms related to loans that aim to foster rapid project start-up. **Retroactive financing** allows governments to pre-finance project-related expenditures upon – or just before – project approval, which are then reimbursed after disbursement conditions have been fulfilled. **Start-up advances** comprise funds that can be withdrawn immediately upon the entry into force of financing agreements to fund the establishment of project management units and other readiness activities pending fulfilment of disbursement conditions. Demand for retroactive financing has been low since borrowers/recipients normally cannot pre-finance activities without budget approval (which in turn depends on financing agreements). Used only in a minority of cases, start-up advances do not provide liquidity to finance expenditures for implementation readiness *before* entry into force of financing agreements.
4. In a few cases, **country-specific grants** have been used to fund start-up activities. Only “green” countries under the Debt Sustainability Framework (DSF)⁹ are eligible for country-specific grants.¹⁰ Given competing priorities and the limited availability of IFAD grant funds, country-specific grants are not an ideal instrument to address start-up delays.
5. The main lessons from these experiences are:
 - Country programme managers appreciated the SOF tool as it provided flexibility to execute grant resources aiming at improving implementation readiness
 - Retroactive financing does not provide liquidity to member countries before entry into force what for LICs and MFS is a crucial limitation
 - Parliamentary ratification is one important cause of start-up delays
 - New design process focus on implementation readiness requires has shifted disbursement conditions into design requirements.
6. In the past, the SOF and FFAs helped to address start-up challenges, but these instruments were discontinued when IFAD began direct supervision. None of the options listed above provide the scalability needed to promote faster implementation across the entire IFAD11 portfolio. The table below gives a comprehensive overview of all IFAD’s current and past mechanisms for accelerating project start-up.

⁹ The DSF uses the debt-distress “traffic light” framework (“green”, “yellow” and “red” countries) for determining repayment terms. If a country is “red” or “yellow”, it is eligible to receive a grant or loans on blend terms.

¹⁰ The Corporate Level Evaluation of the IFAD Policy for Grant Financing (2014) recommended that, “All IFAD borrowers, rather than “green” countries only, should be eligible for grants. “Red” and “yellow” countries also need grants to fund essential activities related to capacity-building” (paragraph 51).

Table 1
IFAD's experience with project start-up and project preparation

<i>Mechanism</i>	<i>Description</i>	<i>Effectiveness</i>	<i>Constraints</i>
Special Operation Facility (SOF)	<ul style="list-style-type: none"> Established in 1985 Special grants programme for implementation-readiness activities Ceiling of US\$100,000, in 1999 reduced to US\$60,000 Only for highly concessional loans 	<ul style="list-style-type: none"> US\$1.5 million spent on average each year for 15 to 20 SOF grants SOF funds were directly managed by IFAD The facility was appreciated by country programme managers Provided flexibility to improve implementation readiness 	<ul style="list-style-type: none"> Implemented before IFAD direct supervision Lack of administrative procedures and reporting Financed by supplementary funding, which is difficult to mobilize
Retroactive financing	<ul style="list-style-type: none"> Applies to expenditures to be incurred before entry into force of projects with Executive Board approval Amount not to exceed 10 per cent of financing Eligibility starting with project design date 	<ul style="list-style-type: none"> Not well known in IFAD Seldom used across the portfolio 	<ul style="list-style-type: none"> Does not provide liquidity prior to entry into force In-country regulations often do not allow loan proceeds to be used before projects' entry into force
Start-up advance	<ul style="list-style-type: none"> Can be used once financing agreement has entered into force Can finance expenditures to be incurred before the annual work-plan and budget has been approved and other conditions have been satisfied Eligible activities include project implementation manuals, accounting software, procurement and staff recruitment 	<ul style="list-style-type: none"> Start-up advances have been used relatively little Average amount is US\$260,000 ranging from US\$10,000 to US\$600,000 No positive impact on speeding either first or second disbursements* 	<ul style="list-style-type: none"> Starts after entry into force Some countries do not request any start-up advance because of legal barriers Does not provide any liquidity to the project before approval Project preparation activities have been moved to the design phase
Country-specific grant	<ul style="list-style-type: none"> The purpose must be in line with the IFAD Policy on Grant Financing and is not specifically for project readiness Used to finance a component of a loan-funded investment projects in "green" countries under the performance-based allocation system (PBAS) Grant-approval process is part of the loan-approval process 	<ul style="list-style-type: none"> Three cases of country-specific grants used for project start-up have been identified Case studies have pointed to positive experiences with completing activities, but indicated limited effectiveness in speeding up time to first disbursement 	<ul style="list-style-type: none"> The main purpose of the Policy on Grant Financing is not project preparation The approval process is the same as that for the attached loan, which can be too lengthy for start-up activities Can only be used for a small fraction of IFAD "green" countries

* According to IFAD's study on disbursement performance.

II. Summary of benchmarking analysis with other multilateral development banks

- For this FIPS proposal, IFAD conducted a benchmark analysis to compare its mechanisms for facilitating project start-up with those of other multilateral development banks (MDBs). All other MDBs have project preparation facilities or technical assistance programmes in place to accelerate start-up and improve implementation readiness. In addition to a desk review, project-preparation experts from the World Bank, Inter-American Development Bank (IDB), Asian Development Bank (AsDB), Green Climate Fund and Global Environment Facility were interviewed.
- The World Bank's Project Preparation Facility (PPF) was established in 1976 as a revolving fund using capital from its programme of work to support speedy start-up of project activities. In 2017, the PPF ceiling was US\$750 million or about 2 per cent of the World Bank's lending programme. The agricultural sector receives the largest share of PPF funding. Approximately 87 per cent of PPF financing goes to International Development Association (IDA) countries; countries in Africa receive about 66 per cent. PPF funds are generally allocated at the regional level

and from there to the countries within each region. The procedures for country-level PPF allocation and approval can be completed rapidly. Pre-financing funds are used to finance project design and start-up; these initial expenditures are repaid by the borrower/recipient once the loan is effective and the first disbursement has been made. In addition, the World Bank has US\$250 million in technical assistance funds, of which about one third is used in IDA and International Bank for Reconstruction and Development countries; the greatest share is devoted to environment and climate activities.

9. In 2016, the AsDB approved US\$317 million through its technical assistance programme, representing 1.8 per cent of its programme of loans and grants. Approximately half of these funds were allocated to project preparatory work in low-income countries. AsDB manages these funds and there is no cost recovery. However, AsDB does not have pre-financing funds for accelerating project start-up.
10. The founding documents of the IDB place special importance on technical assistance for project preparation. In 1989, IDB put in place a Project Preparation and Execution Facility (PROPEF), establishing a revolving credit line at the country level.
11. The World Bank, IDB, AsDB and the Green Climate Fund all provide substantial non-reimbursable technical assistance funding for project design as well as pre-project-effectiveness financing covering: technical studies; environmental, social and climate assessments; detailed feasibility work including pre-engineering studies; participation in national policy dialogue; the establishment of project management and execution systems; and funds for the recruitment and salaries of project staff.

Table 2

Overview of project-preparation facilities at other MDBs

<i>Institution</i>	<i>Type</i>	<i>Amount and terms</i>	<i>Source</i>	<i>Comments</i>
World Bank	PPF for design and start-up	US\$750 million repayable from loans provided in amounts between US\$5 million and US\$10 million	Earmarked at 2 per cent of lending programme with Executive Board-approved ceiling	Good country demand; no Board approval; managed by borrowers; used in fragile situations and emergencies; about 87 per cent of funds to IDA countries
	Technical assistance funds for design	US\$250 million, provided in amounts up to \$1 million	Supplementary trust funds	Grant resources are declining; only 30 per cent used for World Bank/IDA, mostly for environment and climate projects
AsDB	Technical assistance for design	US\$320 million in grants to member countries provided in amounts up to US\$1 million	Share of capital income and allocation from lending programme and Japan supplementary funds, along with cofinancing; 1.8 per cent of lending programme	Provided as a technical assistance grant procured and managed by AsDB, and allocated internally
IDB	PROPEF – line of credit at the country level	US\$150 million repayable from loan in amounts up to US\$10 million over 10 years	Ordinary capital from lending programme	Board approves 10-year line of credit, from which advances can be drawn; used rarely; borrowers prefer technical assistance grants
	Technical assistance grants	Technical assistance: US\$882 million approved in 2017; active grant financing portfolio in 2017; 1,633 operations of US\$2.1 billion	Ordinary capital and special funds	Substantial technical assistance funds for borrowers that are well appreciated by borrowers
Green Climate Fund	Grants and repayable grants	Total of US\$40 million made available for the initial phase of the PPF; each request subject to a cap of US\$1.5 million		

Estimated demand for FIPS funds

1. **Project pre-Financing Facility (PFF) for faster implementation of project start-up cost estimate.** Experience gained by the World Bank has shown that financing facility advances should be large enough to cover activities expected to be financed, and to justify their management costs to IFAD and governments. Experience has also shown that countries facing disaster or coping with fragile situations may require very large initial advances. Since completing initial procurements early on is a critical element of reducing start-up delays, the funding must be enough to cover contract costs before any request for bids – particularly in countries where procurement can only be initiated when the availability of funds is confirmed.
2. After 40 years of implementing its Project Preparation Facility (PPF) and increasing the ceiling a number of times, the World Bank set the ceiling for its revolving fund at the equivalent of approximately 2 per cent of its work programme. Like the PPF, the PFF is not a stand-alone facility, but a revolving facility with a requirement that any advances be re-financed from a follow-up loans. The World Bank's board has increased the PPF ceiling as its lending programme has increased. Applying this percentage share to the US\$3.5 billion programme of loans and grants (PoLG) for the Eleventh Replenishment of IFAD's Resources (IFAD11) results in an overall ceiling of US\$70 million for PFF. This amount would provide an average pre-financing ceiling of US\$1.5 million per project. An average project pre-financing amount of US\$1 million would require a ceiling of US\$50 million. A needs assessment has been conducted to estimate the costs of start-up and project preparation activities under PFF. The assessment suggests that, per project, a PFF funding ceiling of between US\$500,000 and US\$1.5 million would be needed. Once the level of the ceiling has been approved, it can only be raised through a request by IFAD to its Executive Board.

Table 1

Cost estimates for PFF

<i>Estimation</i>	<i>Full</i>	<i>Minimum</i>
Percentage share of annual PoLG	2%	1.4%
PFF ceiling	US\$70 000 000	US\$50 000 000

3. **Technical Assistance for Project Start-up Facility (TAPS) cost estimates.** Two TAPS cost scenarios have been developed on the basis of an IFAD11 PoLG of US\$3.5 billion and the preparation of approximately 30 new projects per year. Under the "full" scenario, IFAD would undertake activities to fulfil its IFAD11 commitments: about 30 to 50 per cent of projects would benefit from funding studies of cross-cutting themes and policy engagement. All planned Social, Environmental and Climate Assessment Procedures (SECAP) activities will be carried out and all projects could receive implementation-readiness support. Under the "minimum" scenario, only between 17 per cent and 30 per cent of projects will benefit from advisory and analytical services. Funding for SECAP costs will be reduced by between 30 per cent and 40 per cent, while implementation readiness funds will be reduced by 33 per cent. Under the "full" scenario, IFAD will need US\$10.7 million and under the "minimum" scenario it will need US\$7.15 million (or US\$357,000 and US\$237,000 per project respectively).

Table 2
Cost estimates for TAPS

<i>Purpose</i>	<i>Full scenario</i>	<i>Minimum scenario</i>
Analytic and advisory services	100% of projects with mainstreamed thematic areas	50-75% of projects with mainstreamed thematic areas
Environment and climate assessments	All projects in compliance with full technical background	All projects in compliance; less substantive work
Delivery capacity	Average budget includes advance project management unit (PMU) recruitment	Average budget does <u>not</u> include advance PMU recruitment
Analytic and advisory services	US\$2 495 000	US\$1 265 000
Environment and climate assessments	US\$3 770 000	US\$2 880 000
Delivery capacity	US\$4 500 000	US\$3 000 000
Total	US\$10 765 000	US\$7 145 000