

Signatura: EB 2018/125/R.38
Tema: 5 h)
Fecha: 31 de octubre de 2018
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Propuesta de instrumentos para agilizar la puesta en marcha de los proyectos

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Jill Armstrong
Directora a.i.
División de Políticas y Resultados Operacionales
Tel.: (+39) 06 5459 2324
Correo electrónico: j.armstrong@ifad.org

Ruth Farrant
Directora
División de Servicios de Gestión Financiera
Tel.: (+39) 06 5459 2281
Correo electrónico: r.farrant@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 — 125.º período de sesiones
Roma, 12 a 14 de diciembre de 2018

Para aprobación

Índice

Acrónimos y siglas	ii
Recomendación de aprobación	1
I. Introducción y contexto	2
II. Enseñanzas extraídas y análisis	2
III. Descripción de los instrumentos FIPS	2
A. Mecanismo de Prefinanciación de Proyectos	3
B. Mecanismo de Asistencia Técnica para la Puesta en Marcha de Proyectos	6
IV. Resultados, impacto y beneficios previstos de los instrumentos FIPS	7
V. Conclusión y forma de proseguir	8

Apéndices

I. Lessons learned from IFAD experience and other multilateral development banks	
II. Estimated demand for FIPS funds	
III. FIPS Results framework	

Acrónimos y siglas

BMD	banco multilateral de desarrollo
FIDA11	Undécima Reposición de los Recursos del FIDA
instrumentos 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
PSMF	países con las situaciones de mayor fragilidad
UGP	Unidad de Gestión del Proyecto

Recomendación de aprobación

Se invita a la Junta Ejecutiva a aprobar el establecimiento de dos nuevos instrumentos para agilizar la puesta en marcha de los proyectos:

1. el Mecanismo de Prefinanciación de Proyectos, que se describe en los párrafos 9 a 22, y
2. el Mecanismo de Asistencia Técnica para la Puesta en Marcha de Proyectos, que se describe en los párrafos 23 a 25.

Propuesta de instrumentos para agilizar la puesta en marcha de los proyectos

I. Introducción y contexto

1. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) se incluyen objetivos específicos para erradicar la pobreza rural y el hambre. La contribución del FIDA al logro de esta Agenda y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se configurará principalmente durante el período de la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11). Uno de los mensajes más importantes de la Consulta sobre la FIDA11 es que para alcanzar los ODS ya no bastará con seguir haciendo las cosas como hasta ahora. En este sentido, las reformas que se van a aplicar durante la FIDA11 prevén la racionalización de los procesos operacionales con vistas a acortar el proceso de diseño de los proyectos, por un lado, y a mejorar la calidad desde el inicio mismo de la ejecución, por el otro. A tal efecto, la dirección se propuso presentar 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 asociados¹.
2. La presente propuesta de instrumentos para agilizar la puesta en marcha de los proyectos (en lo sucesivo, “instrumentos FIPS”) se ha elaborado en respuesta a las recomendaciones basadas en algunas evaluaciones y el informe de auditoría sobre la eficiencia del proceso de diseño de proyectos, en los que se observaba la necesidad de prestar apoyo adicional a fin de facilitar la preparación para la ejecución sin sobrecargar el proceso de diseño de proyectos. En la evaluación a nivel institucional de la estructura financiera del FIDA de 2018 se recomendó también que se invirtieran más recursos en la preparación de proyectos y que se adoptaran las medidas necesarias para promover un fuerte sentido de apropiación, una mayor capacidad de ejecución y una mejor preparación de los países. Asimismo, para el caso de países con situaciones de fragilidad, una de las recomendaciones presentadas en el Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA de 2017 fue aumentar el apoyo a la ejecución durante la puesta en marcha de proyectos considerados “en situación de riesgo”.

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).

II. Enseñanzas extraídas y análisis

3. El retraso de la puesta en marcha de los proyectos en los diferentes países y regiones puede deberse a diversas razones. Para el caso particular de los PBI, los PSMF, los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) y otros Estados pequeños, existen también algunos retos específicos. Concretamente, se suelen producir demoras en el cumplimiento de las condiciones que deben cumplirse para proceder al desembolso. Las condiciones varían, 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 del primer plan de adquisiciones y contratación y los documentos de licitación conexos, la finalización del manual de ejecución del proyecto y la adquisición de los programas informáticos de contabilidad.
4. 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, junto con las principales enseñanzas extraídas de estas experiencias.

III. Descripción de los instrumentos FIPS

5. En este documento se presentan dos instrumentos diferentes y complementarios destinados a agilizar la puesta en marcha de los proyectos y mejorar la preparación para la ejecución. Los instrumentos se han diseñado sobre la base de la propia experiencia del Fondo y la de otros bancos multilaterales de desarrollo (BMD)².
6. El FIDA propone establecer dos nuevos instrumentos:
 - i) El Mecanismo de Prefinanciación de Proyectos (en lo sucesivo, "Mecanismo de Prefinanciación") se basa en el concepto del acceso a un fondo de anticipos que facilita la 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 con arreglo a un convenio de prefinanciación firmado entre este y el FIDA en el que se establecerían los mismos requisitos fiduciarios y condiciones que se aplican a los préstamos del FIDA. Durante la fase de prueba piloto del instrumento solo podrán acceder a él los países prestatarios con una asignación disponible en virtud del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS).
 - ii) Con el Mecanismo de Asistencia Técnica para la Puesta en Marcha de Proyectos no reembolsable (en lo sucesivo, "Mecanismo de Asistencia Técnica") se financiarían actividades específicas para respaldar las capacidades de ejecución en la fase de puesta en marcha. Los únicos países que podrían utilizar este instrumento son los PBI, los PEID y otros Estados pequeños y los PSMF. La ejecución y gestión de las actividades financiadas correrían a cargo del FIDA o el país receptor de la donación, de conformidad con las políticas y directrices vigentes.
7. Examen de los instrumentos. Se propone que tres años después de la puesta a prueba de estos instrumentos (o antes, si así se requiriese) se lleve a cabo un examen de los mismos a fin de evaluar su utilización y eficacia y se eleve a la Junta Ejecutiva junto con las propuestas de modificación del alcance, la modalidad, la admisibilidad, los montos máximos y otros aspectos de los

² Véase el apéndice I: Lessons learned from IFAD's experience and other multilateral development banks

instrumentos; procedimiento que estará basado en la experiencia adquirida durante la FIDA11.

8. En el cuadro 1 se pueden apreciar las principales diferencias entre los dos instrumentos FIPS.

Cuadro 1

Principales características de los instrumentos FIPS

	Mecanismo de Prefinanciación	Mecanismo de Asistencia Técnica
Monto máximo total	USD 70 millones (valor de la prefinanciación total disponible para la FIDA11)	USD 20 millones (FIDA11)
Admisibilidad	Solo los países con financiación proporcionada mediante préstamos en virtud de la asignación disponible del PBAS	Solo los PBI, PEID, otros Estados pequeños y PSMF
Fuente de financiación	PBAS	Fondos suplementarios
Condiciones de financiación	Condiciones de financiación vigentes	No se aplican (es una donación)
Actividades financiables	Actividades de puesta en marcha y preparación de proyectos, entre otras: Estudios de referencia y de viabilidad Procedimientos del FIDA para la Evaluación Social, Ambiental y Climática y estudios relacionados con esferas temáticas transversales Contratación del personal de la UGP Primer plan operacional anual Plan de adquisiciones y contratación Manual de ejecución del proyecto Establecimiento de sistemas de seguimiento y evaluación, sistemas fiduciarios y presentación de informes Adquisición de los bienes y contratación de los servicios necesarios para la puesta en marcha del proyecto	Apoyo a la capacidad de preparación para la ejecución y asistencia técnica para establecer los sistemas operacionales y fiduciarios necesarios, incluidos los aplicables en el marco del Mecanismo de Prefinanciación
Monto máximo individual	De USD 0,5 millones (mínimo) hasta USD 1,5 millones	Hasta USD 0,5 millones
Ejecución	A cargo del prestatario	A cargo del FIDA o del receptor
Acuerdos jurídicos	Convenio de prefinanciación	Acuerdos jurídicos estipulados para fondos suplementarios (acuerdos con donantes y convenio de donación/contrato)
Proceso de aprobación	Fase de elaboración de la nota conceptual una vez que se aprueba el proyecto para su tramitación o más tarde a petición del prestatario Solicitud específica del prestatario detallando el uso previsto de los fondos y el presupuesto correspondiente 6 meses (como mínimo) a contar desde la fecha prevista de aprobación del convenio de financiación conexo	Fase de elaboración de la nota conceptual una vez que se aprueba el proyecto para su tramitación Solicitud específica del receptor detallando el uso previsto de los fondos y el presupuesto correspondiente 6 meses (como mínimo) a contar desde la fecha prevista de aprobación del convenio de financiación conexo
Responsable de la aprobación	Presidente del FIDA	Con arreglo a los procedimientos del FIDA relativos a los fondos suplementarios

A. Mecanismo de Prefinanciación de Proyectos

9. El Mecanismo de Prefinanciación daría a los prestatarios acceso de forma anticipada a los fondos incluidos en un futuro préstamo conexo del FIDA a fin de disponer de suficiente liquidez para iniciar las actividades de preparación del proyecto antes de la aprobación y la entrada en vigor del convenio de financiación (como parte del proceso de diseño). Solo podrían hacer uso del mecanismo los países prestatarios con una asignación disponible en virtud del PBAS. El mecanismo se ha concebido sobre la base del Servicio de financiamiento para preparación de proyectos del Banco Mundial y la experiencia adquirida al respecto³. Una de las principales diferencias entre el mecanismo del Banco Mundial y el del FIDA es que en este último los fondos anticipados no se considerarían cantidades

³ Más información en el apéndice I

por recibir sino, efectivamente, como una financiación mediante un préstamo⁴. El Mecanismo de Prefinanciación prevé un desembolso anticipado efectuado mediante un único pago a la cuenta bancaria designada por el prestatario, calculado sobre la base de los costos de las respectivas actividades previstos en el presupuesto, y tendría un período de ejecución de hasta dos años. El anticipo se reembolsaría inmediatamente después del momento en que se puede disponer de los fondos del proyecto correspondiente; en el caso de que la financiación no se concretase, el anticipo debería reembolsarse en su totalidad dentro de los seis meses posteriores a la fecha de cierre del mecanismo. Ante la falta de reembolso del anticipo se ejecutarían las medidas de recursos previstas en las Condiciones Generales para la Financiación del Desarrollo Agrícola del FIDA. Las actividades prefinanciadas por el mecanismo formarían parte integral del proyecto y los costos de este; su ejecución correría a cuenta del país prestatario. Las categorías de costos de los fondos presupuestados y utilizados se reflejarían en el instrumento de refinanciación conexo.

10. Al mecanismo podrían acceder, en principio, todos los países prestatarios con un saldo disponible en su asignación del PBAS para la FIDA11 y los fondos proporcionados se refinanciarían con cargo al préstamo del proyecto conexo. El prestatario debería manifestar formalmente su interés en utilizar el instrumento al comienzo del proceso de diseño o, en todo caso, nunca menos de seis meses antes de la fecha prevista de aprobación del convenio de financiación. Habida cuenta de que en este momento se están celebrando debates acerca del instrumento del Marco de Sostenibilidad de la Deuda (MSD) y de que en los próximos meses la Junta Ejecutiva realizará un examen formal de este instrumento, y teniendo en cuenta también las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad financiera que puso de relieve la evaluación a nivel institucional de la estructura financiera del FIDA, se propone que en la etapa inicial de prueba del nuevo instrumento no se incluya por el momento a los países que solo pueden acceder a financiación mediante el MSD. El motivo de esta exclusión es evitar aumentar más la carga que ya supone el MDS para la sostenibilidad financiera del FIDA incrementando el valor actual neto del interés conexo. La medida permitiría poner en marcha el instrumento con mayor anticipación y adquirir experiencia que podría aprovecharse más adelante, y no impediría que los países afectados accedieran a la totalidad de su asignación del MSD una vez que se dieran las condiciones necesarias. Tan pronto como los órganos rectores pertinentes decidieran cuál sería la mejor manera de proceder respecto del MSD, podría volverse a examinar la exclusión sobre la base de todos los factores que vinieran al caso, incluidos los relativos a cuestiones de sostenibilidad financiera. Los países que reúnen las condiciones para acceder parcialmente a financiación del MSD podrían optar por utilizar este nuevo instrumento para la porción de la operación correspondiente al préstamo. De todas maneras, en prácticamente todos los casos, los países que no reuniesen las condiciones para acceder a este instrumento podrían acceder al Mecanismo de Asistencia Técnica en virtud de su condición de PBI o PSMF.
11. Se invitará a que la Junta Ejecutiva apruebe, para la FIDA11, un monto máximo de USD 70 millones para todas las operaciones del Mecanismo de Prefinanciación. Este monto máximo se basa en la demanda estimada de fondos⁵ y se define como la cartera total de todas las transacciones activas del mecanismo en un momento dado.
12. Actividades financiadas. El Mecanismo de Prefinanciación ayudaría a los prestatarios a detectar y afrontar retos sectoriales específicos, mitigar los riesgos ambientales, sociales y climáticos y acelerar las actividades de preparación para la

⁴ El pago de los intereses y cargos por servicios del mecanismo del Banco Mundial se aplaza hasta la operación de financiación subsiguiente.

⁵ Información más detallada en el apéndice II

puesta en marcha de los proyectos. Estas actividades son importantes para producir diseños técnicos de alta calidad y establecer sistemas operacionales y fiduciarios eficientes. El mecanismo se usaría para financiar actividades de puesta en marcha que favorecieran la rápida ejecución del proyecto y que debieran completarse antes de la entrada en vigor del convenio de financiación conexo (véase la lista de actividades en el cuadro 1).

13. Aspectos jurídicos y fiduciarios. El instrumento constituiría a todos los efectos un convenio de financiación con las mismas condiciones estipuladas en el instrumento del préstamo. Por este motivo, se solicitaría a la Junta Ejecutiva que delegara en el Presidente del FIDA la facultad de concertar mecanismos de prefinanciación conforme a los criterios y límites monetarios establecidos en el presente documento.
14. En razón de la naturaleza del instrumento, para constituirlo no será necesario efectuar modificaciones a las Políticas y Criterios en materia de Financiación del FIDA. No obstante, habida cuenta de que su utilización supondrá ciertos procedimientos administrativos, en particular negociaciones con el prestatario, se propone que aun en el caso de que el monto de la financiación tuviera un alcance reducido, se aplicara un monto mínimo de USD 0,5 millones.
15. Regirían las prácticas habituales del FIDA en materia fiduciaria, entre otras, las relativas al cumplimiento de las directrices de auditoría y las de contratación y adquisiciones. En el caso de las auditorías externas, los auditores deberán mencionar expresamente los gastos relacionados con el Mecanismo de Prefinanciación como parte de la contabilidad y los informes del proyecto. Los gastos que no se efectuaran durante el período a que se refiere la información financiera auditada se harían constar en los períodos subsiguientes como parte del convenio de financiación del proyecto conexo, especificando la fuente de financiación. Este requisito se aplicaría incluso si no estuvieran funcionando todos los sistemas financieros, motivo por el cual los prestatarios deberán estar preparados para presentar toda la información justificativa necesaria. Ante casos de incumplimiento se aplicarían las medidas de recurso estipuladas en las Condiciones Generales para la Financiación del Desarrollo Agrícola del FIDA.
16. Condiciones de financiación. El Mecanismo de Prefinanciación se regiría por las mismas condiciones de financiación que las correspondientes al país para su asignación del PBAS. Por consiguiente, los intereses y/o cargos por servicios se devengarían por el desembolso, según el caso, en vista de que este se consideraría un adelanto en efectivo a cuenta del préstamo del proyecto conexo, no una donación.
17. Además, en aras de dispensar a los prestatarios la misma imparcialidad y coherencia, las condiciones de financiación se basarían en última instancia en las condiciones en vigor para el préstamo del proyecto conexo. Es decir, aunque se aplicaran al mecanismo las condiciones de financiación vigentes en el momento, el reembolso se acreditaría al préstamo del proyecto conexo una vez que este se hiciera efectivo, con los ajustes que fuera necesario efectuar. Asimismo, la moneda de denominación que se escogiera para el Mecanismo de Prefinanciación determinaría la moneda del préstamo del proyecto conexo.
18. El mecanismo tendría un período de ejecución de hasta dos años, con fechas simultáneas de terminación y cierre. Se aplicaría una excepción al requisito estándar de presentar un informe final a condición de que se hubiera efectuado la refinanciación. Habida cuenta de que el FIDA está procurando que no transcurran más de ocho meses entre la aprobación de la nota conceptual y la del proyecto por la Junta Ejecutiva, y reducir a 12 meses el plazo entre la aprobación de la Junta y el primer desembolso, se considera que el período de dos años es lo suficientemente amplio como para permitir cierto margen de flexibilidad en caso de demoras imprevistas.

19. Aplicación de cambios: gestión del riesgo y administración. El incumplimiento del reembolso del anticipo en el plazo previsto acarrea un riesgo para el FIDA. A fin de mitigar el riesgo, se estipularía un período de reembolso máximo de seis meses a contar desde la fecha de cierre del mecanismo. Se considera que este plazo relativamente corto es una meta asequible que no generaría dificultades para el prestatario en razón de que los fondos se asignarían con esta finalidad específica y no deberían ser utilizados para otros fines.
20. Se considera que el riesgo de que el proyecto conexo no se concrete es relativamente bajo. De las notas conceptuales que se aprobaron entre 2014 y 2017, solo siete no dieron lugar a proyectos presentados a la Junta Ejecutiva, lo cual representa el 5 % de todos los proyectos aprobados y el 3 % de todos los préstamos aprobados.
21. En relación con los procedimientos pertinentes, el FIDA hará los preparativos necesarios para que el instrumento entre en vigor el 1 de enero de 2019. Se deberán actualizar una serie de procesos operacionales relacionados, entre otros, con la administración de los préstamos, los sistemas de contabilidad y otros sistemas. Una esfera a la que se deberá prestar especial atención serán los efectos ulteriores sobre los sistemas financieros del FIDA, concretamente, el instrumento relativo al deterioro del valor razonable, el instrumento relativo a las pérdidas crediticias previstas de la Norma Internacional de Información Financiera (la NIIF 9), los informes sobre modelos financieros y otro tipo de análisis de gestión del riesgo. El FIDA adaptará también los procedimientos, manuales y procesos de comunicación, administración y gestión conexos, y velará por que se fortalezcan y mantengan las capacidades internas y externas necesarias. A fin de facilitar la incorporación del nuevo instrumento y en particular, el elemento de refinanciación de la financiación subsiguiente, será necesario dotar a los sistemas institucionales del FIDA de un componente diseñado a tal efecto. Con ello se garantizará la completa automatización de los asientos contables e informes conexos, con lo cual no habrá necesidad de registrar o sustituir datos de manera manual.
22. Monto máximo total y monto máximo individual.⁶ El FIDA estipulará criterios para determinar los fondos que se asignarán a cada mecanismo sobre la base de una estimación de los costos. Se propone que el monto máximo para cada proyecto sea de USD 1,5 millones, con un umbral mínimo de USD 0,5 millones. Se invitará a que la Junta Ejecutiva apruebe para la FIDA11 un monto máximo de USD 70 millones para todas las operaciones del Mecanismo de Prefinanciación. Este monto máximo se basa en la demanda estimada de fondos y se define como la cartera total de todas las transacciones activas del mecanismo en un momento dado. En el cálculo se han incluido también los países con procesos de ratificación, ya que si bien algunos no podrán utilizar el instrumento en el corto plazo, se prevé que los prestatarios acelerarán tales procesos para facilitar la adopción del mecanismo. Asimismo, el FIDA continuará mejorando sus conocimientos de los sistemas nacionales a través de una fuerza de trabajo más descentralizada y colaborará con los prestatarios para tratar de impulsar la firma de los convenios de financiación del FIDA en sus procesos de ratificación.

B. Mecanismo de Asistencia Técnica para la Puesta en Marcha de Proyectos

23. Con este mecanismo se financiaría la prestación de 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. Los únicos países que podrán utilizar este instrumento son los PBI, los PEID y otros Estados pequeños y los PSMF. Por medio de este mecanismo se financiarían actividades

⁶ Más información en el apéndice II

preparatorias del proyecto relacionadas con la contratación de personal y el cumplimiento de los requisitos para los desembolsos, esferas que 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 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.

24. Sobre la base de un análisis detallado de los costos⁷, se calcula que la demanda de financiación proporcionada por medio de este mecanismo durante la FIDA11 podría ser de USD 20 millones. El monto máximo individual quedaría fijado en USD 500 000. El FIDA estaría encargado de determinar los criterios para establecer el monto máximo aplicable a cada mecanismo particular. Los criterios se basarían en el perfil de riesgos del proyecto y una evaluación de las necesidades que existan de realizar estudios adicionales y prestar apoyo sobre el terreno. Cabe mencionar que la asignación de estos recursos estaría sujeta a que hubiera fondos disponibles. Los receptores deberían expresar su interés en acceder al instrumento al inicio del proceso de diseño. En el caso de que los fondos disponibles fueran limitados, se daría prioridad a los proyectos con capacidad de absorción inmediata que no cumplieran los requisitos para acceder al Mecanismo de Prefinanciación.
25. Fuentes de financiación. Para la financiación de este instrumento se estudiaron varias opciones, entre otras, la utilización de fondos cancelados, presupuestos administrativos y recursos en forma de donación. Tras un análisis profundo en el que se tuvo en cuenta tanto la sostenibilidad financiera del FIDA como la finalidad prevista de los recursos en forma de donación, la dirección determinó que los fondos suplementarios eran los más apropiados como fuente de financiación del Mecanismo de Asistencia Técnica. Este enfoque ya ha sido utilizado en el pasado con buenos resultados para canalizar fondos hacia esferas temáticas, proyectos y países determinados, y puede utilizarse fácilmente de forma flexible en función de para qué se necesite el instrumento. Los fondos suplementarios pueden combinarse para facilitar una administración y una financiación más eficiente en pro de un fin colectivo, como en este caso. Normalmente se cobra un honorario de gestión de hasta el 7 % para sufragar los gastos administrativos generales del FIDA. Se propone que el honorario de gestión para este instrumento sea del 5 %. Considerando que la eficacia y la sostenibilidad del Mecanismo de Asistencia Técnica dependerán de los fondos que lo financien, el FIDA animará a los Estados Miembros a asumir prontamente compromisos a los efectos de este instrumento.

IV. Resultados, impacto y beneficios previstos de los instrumentos FIPS

26. 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 permitirían aumentar la calidad de la cartera, cumplir mejor con los requisitos fiduciarios y mejorar los desembolsos. En el apéndice III se presenta un marco de resultados para el seguimiento del impacto de estos instrumentos.
27. Beneficios: una ejecución mejorada e inclusiva para los beneficiarios. Al combinar la asistencia técnica con los recursos de prefinanciación se armonizaría la labor del FIDA con la de otros BMD. El Mecanismo de Asistencia Técnica y el Mecanismo de Prefinanciación 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.

⁷ Más información en el apéndice II

28. Sistemas. La disponibilidad de cooperación técnica y liquidez para la prefinanciación puede ser un factor propicio para que los países establezcan sistemas de ejecución de proyectos eficaces y eficientes, los cuales facilitarían 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.
29. Asociaciones y sentido de apropiación del país. Al apoyar el diálogo con las unidades de ejecución en las etapas iniciales de los proyectos y reducir la duración de la puesta en marcha, los instrumentos 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. Conclusión y forma de proseguir

30. Estos instrumentos formarían parte de un paquete de medidas transformadoras compuesto por el modelo operacional mejorado del FIDA y una mayor capacidad para responder a las necesidades de sus prestatarios y receptores. Al aprobar estos instrumentos, el FIDA estaría honrando los compromisos asumidos para la FIDA11 de llevar a la práctica su modelo operacional mejorado y aportar soluciones concretas que incorporen la mayor flexibilidad que demandan sus prestatarios. Sería también un primer paso en la labor para reforzar su conjunto de herramientas a fin de incorporar una mayor variedad en los instrumentos que el FIDA ofrece a todos los Estados Miembros, especialmente los PBI y los PSMF.
31. El presente documento se presentará para examen y ratificación al Comité de Auditoría en su reunión de noviembre de 2018 y para aprobación a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones de diciembre de 2018. Si procediera, los instrumentos aprobados entrarían en vigor el 1 de enero de 2019.

Lessons learned from IFAD's experience and other multilateral development banks

I. IFAD experience

1. Over time, IFAD has used the following instruments to try to address these delays:
2. Special Operations Facility (SOF). From 1985 to 1994, through the Special Programme for Africa, IFAD provided 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 were discontinued when IFAD started direct supervision. SOF and FFA grants were executed by IFAD.
3. 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. Country-specific grants have been used to fund start-up activities. However, only “green” countries under the Debt Sustainability Framework (DSF)⁸ are eligible for country-specific grants.⁹ 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 flexibility of IFAD's use of grant resources for supporting implementation-readiness activities;
 - Retroactive financing does not provide liquidity to Member States before project entry into force, which is a crucial limitation in LICs and MFS;
 - Parliamentary ratification is an important cause of start-up delays;
 - Single PMUs coordinating all IFAD operations in a country reduces start-up delays by ensuring the continuity of project staff, management and systems.
6. 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. The new design process internalized in 2018 foresees that preparatory activities will be completed as part of project design whenever possible, thereby shifting disbursement conditions into design requirements.

⁸ 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.

⁹ 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 may also need grants to fund essential activities related to, for example, 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 workplan 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 (MDBs)

- IFAD conducted a benchmark analysis to compare its mechanisms for facilitating project start-up with those of other MDBs. 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. IDB places 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 country level.
11. The World Bank, IDB, AsDB and the Green Climate Fund 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 project staff recruitment and salaries.

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 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 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 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	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 initial phase of 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. World Bank experience has shown that financing facility advances should be large enough to cover early activities 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. A needs assessment has been conducted to estimate costs to cover for start-up and project preparation activities under PFF. The cost estimate suggests a range ceiling between US\$ 0.5 million and US\$ 1.5 million per project.

Table 1
Cost estimates for PFF
(United States dollars)

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

After 40 years of implementing its PFF 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 PFF, the PFF is not a stand-alone facility, but an advance facility with a requirement that any advances be refinanced from the related loan. The World Bank Board increased the PFF ceiling progressively with the increase in its lending programme. Applying this percentage share to the US\$3.5 billion programme of loans and grants (PoLG) for IFAD11, this would result in an overall ceiling of US\$70 million for PFF and 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.

3. Technical Assistance for Project Start-up Facility (TAPS) cost estimates. Only LICs, MFS and SIDS are eligible to access TAPS funding. Two TAPS cost scenarios have been developed on the basis of an IFAD11 PoLG of US\$3.5 billion. Under the "full" scenario, about 30 projects would be eligible as LICs, SIDs and MFS to access implementation-readiness support by TAPS during IFAD11. Under the "minimum" scenario, only projects to be financed under DSF terms during IFAD11 (i.e. 11 projects were considered). Under this "minimum" scenario, IFAD will need US\$ 6.8 million and under the "full" scenario, US\$20 million will be needed to cover TAPS requests. With a ceiling of US\$0.5 million for a single TAPS transaction, the total demand for IFAD11 should not exceed US\$20 million

Table 2
Cost estimates for TAPS
(United States dollars)

<i>Purpose</i>	<i>Full scenario</i>	<i>Minimum scenario</i>
Analytic and advisory services	8 500 000	2 800 000
Delivery capacity	11 500 000	4 000 000
Total	20 000 000	6 800 000

FIPS Results framework

Table 4

Result Indicator	Year 1	Year 2	Year 3	IFAD11 targets
Outcome at Portfolio level				
# 1 Number of projects using PFF* Number of projects using TAPS	6 – 8 4 – 11	6 – 8 4 – 11	6 – 8 4 – 11	Target #1: A total of 18 – 24 projects will use PFF and 12 – 33 projects will use TAPS by the end of IFAD11.
# 2 Reduced average time lag between EB approval and first disbursement	17 months	16 months	15 months	Target#2: Decrease by two months, from 17 months to 15 months between Executive Board approval and first disbursement by IFAD11, and to 12 months by IFAD12.
# 3 Increased disbursement rate of portfolio average **	33%	34%	35%	Target#3: Increase by 2% of disbursement portfolio average by the end of IFAD-11.
# 4 Decreased share of actual problem projects due to early implementation issues	28%	27%	26%	Target#4: Decrease by 2% of actual problem projects due to early implementation issues by the end of IFAD-11.

*Only green and yellow countries are eligible to access PFF.

** Only LICs, SIDS and small states and MFS.

*** IFAD currently uses the disbursement rate as a performance measure, defined as "the percentage disbursed of the net financing amount", as the main indicator for assessing disbursement effectiveness.

**** Project that are an *actual problem project*¹⁰ in their first three years of implementation, due to unsatisfactory rating of their overall implementation performance.

¹⁰ An actual problem project is defined when at least one of the following two indicators is rated unsatisfactory (below 3): 1. Assessment of overall implementation performance; 2. Likelihood of achieving the development objective.

Projects using PFF

1. The first indicator of the FIPS facilities is the actual use of the PFF itself. IFAD currently designs around 24 new projects per year in green and yellow countries. With the shift to design bigger projects, the total number of projects is expected to decrease per year. This means that 72 new projects in yellow and red countries will be designed by the end of IFAD11.
2. Portfolio-level Outcome Indicator #1: The target is that by the end of IFAD11, up to 30 per cent of new projects will use the FIPS, expecting between 18 - 24 projects accessing PFF and 12 – 33 accessing TAPS. This will be recorded in ORMS dashboards displaying number of project using PFF and/or TAPS.

Shorter time lags

3. The second expected result from the introduction of the FIPS facilities is the reduction of time lags between EB approval and first disbursement. As shown in IFAD's disbursement study, when time periods are shorter, loans disburse more consistently and quickly throughout the project's life.¹¹
4. Portfolio-level Outcome Indicator #2: The aim is to reduce the average time from project EB approval to first disbursement from 17 months to 12 months.¹² By the end of IFAD11, IFAD's portfolio will consist of 40 per cent new projects with 30 per cent requesting FIPS resources. Due to the portfolio composition, the target will be reached gradually. By the end of IFAD11, the time lag between EB approval and first disbursement is expected to be reduced to 15 months and a continuous decrease is expected beyond IFAD-11.

Improved disbursement rate

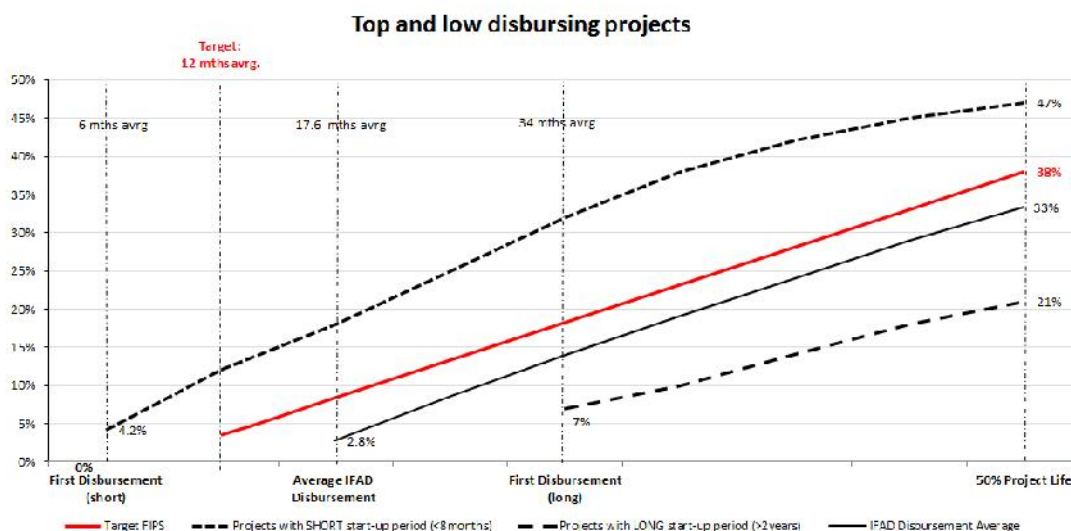
5. The key assumption underlying the FIPS results framework is that shorter time lags have a positive effect on the project and its disbursement rate performance, translating into better portfolio quality. This assumption is based on a portfolio analysis comparing historic disbursement rate of groups of projects with different start-up periods.
6. Graph 1. below shows that projects¹³ with a shorter project start-up period have on average a higher disbursement rate compared to projects with long start-up periods. Projects with short start-up (less than 8 months) disburse almost 50 per cent of the loan by the implementation's mid-point compared to only 21 per cent disbursement rate for projects with long start-up (more than 2 years). IFAD's current disbursement rate at mid-point is at 33 per cent.

¹¹ IFAD Disbursement performance, no 14 Research Series, 2016.

¹² Report of the consultation on the Eleventh Replenishment of IFAD's Resources: Leaving no one behind: IFAD's role in the 2030 Agenda, 16 January 2018 IFAD11/5/INF.2 para 17.

¹³ Projects which have been approved since 2010 and which are either closed, disbursable or expired.

Graph 1. Average disbursement rate by project start-up period



7. Portfolio-level Outcome Indicator #3: The red line simulates the set target for FIPS to increase the overall IFAD disbursement average rate from the current 33 per cent up to 38 per cent at mid-lifecycle. This target will be reached gradually; it is expected to increase to 35 per cent by the end of IFAD11 and continuously beyond IFAD- to reach target.

Decrease of actual problem projects

8. Projects with a longer start-up periods are more likely to be actual problem projects compared to projects with shorter start-up period. A portfolio analysis of the last ten years shows that around 28 per cent of all projects (69 out of 244) have turned into an actual problem project¹⁴ in their first three years of implementation, due to unsatisfactory rating of their overall implementation performance.
9. Portfolio-level Outcome indicator #4: The aim of the FIPS is to improve implementation readiness of projects in the first years of the project cycle. Therefore, it is expected that FIPS will have a positive effect on preventing projects from turning into problem projects in the first three years of implementation. The portion of 28 per cent of problem projects on the overall portfolio will decrease by the end of IFAD11 down to 25 per cent.

¹⁴ An actual problem project is defined by one of the two indicators is in the unsatisfactory range (below 3) 1. Assessment of overall implementation performance and 2. Likelihood of achieving the development objective.