

Signatura: EB 2018/125/R.46/Rev.1  
Tema: 6 e)  
Fecha: 13 de diciembre de 2018  
Distribución: Pública  
Original: Inglés

**S**



Invertir en la población rural

## **Política sobre financiación en condiciones no favorables**

### **Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva**

#### Funcionarios de contacto:

#### Preguntas técnicas:

##### **Ruth Farrant**

Directora  
División de Servicios de Gestión Financiera  
Tel.: (+39) 06 5459 2281  
Correo electrónico: r.farrant@ifad.org

##### **Malek Sahli**

Oficial Superior Regional de Finanzas  
Tel.: (+39) 06 5459 2545  
Correo electrónico: m.sahli@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

<b>Acrónimos y siglas</b>	<b>ii</b>
<b>Recomendación de aprobación</b>	<b>1</b>
<b>I. Antecedentes</b>	<b>1</b>
<b>II. Descripción general del mecanismo de la AIF</b>	<b>2</b>
<b>III. Comparación con otras IFI</b>	<b>3</b>
<b>IV. Propuesta de respuesta del FIDA</b>	<b>4</b>
<b>V. Estimación de las consecuencias financieras conexas</b>	<b>7</b>
<b>VI. Modificaciones de los documentos básicos del FIDA</b>	<b>7</b>
<b>VII. Asuntos relativos a la contabilidad, la administración de préstamos y el PBAS</b>	<b>8</b>
<b>VIII. Consideraciones sobre la gestión del riesgo</b>	<b>8</b>
<b>IX. Conclusión</b>	<b>8</b>
<b>Anexos</b>	
Anexo I Resumen de la PFCNC de la AIF	9
Anexo II Medidas de recurso de la PFCNC de la AIF	12
Anexo III Comparación con otras instituciones financieras internacionales	13
Anexo IV Principales definiciones	15
Anexo V Proyecto de resolución	16

## **Acrónimos y siglas**

AIF	Asociación Internacional de Fomento
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
FIDA11	Undécima Reposición de los Recursos del FIDA
FMI	Fondo Monetario Internacional
IADM	Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral
IFI	institución financiera internacional
MSD	Marco de Sostenibilidad de la Deuda
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PBAS	Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados
PBI	países de bajos ingresos
PFCNC	Política sobre Financiamiento en Condiciones No Concesionarias
PPME	países pobres muy endeudados

## Recomendación de aprobación

Se invita a la Junta Ejecutiva a que:

- a) examine el documento titulado "Política sobre financiación en condiciones no favorables" y apruebe las propuestas concretas que figuran en la sección IV, y
- b) apruebe la remisión del proyecto de resolución que figura en el anexo V al Consejo de Gobernadores y la recomendación de que el Consejo de Gobernadores apruebe el proyecto de resolución en su 42.º período de sesiones.

## Política sobre financiación en condiciones no favorables

### I. Antecedentes

1. Muchos países en desarrollo obtienen financiación en condiciones no favorables para satisfacer parcialmente sus necesidades en materia de desarrollo. Los países de bajos ingresos (PBI) que anteriormente solo recurrían a la asistencia en condiciones favorables ahora están utilizando tipos de financiación en condiciones menos favorables, por ejemplo, los recursos procedentes de acreedores multilaterales, bilaterales y comerciales, así como de mercados internacionales de bonos.
2. Si bien no existe una definición generalmente aceptada de "financiación en condiciones no favorables", la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define los préstamos otorgados en condiciones favorables<sup>1</sup> de la siguiente manera:

Préstamos que se conceden en condiciones considerablemente más generosas que los préstamos de mercado. La concesionalidad se logra ya sea por conducto de tasas de interés inferiores a las disponibles en el mercado o a través de períodos de gracia, o bien una combinación de ambos. En general, los préstamos concedidos en condiciones favorables tienen períodos de gracia largos.
3. Las donaciones y el alivio de la deuda generan importantes beneficios que se ven reflejados en el fortalecimiento de la sostenibilidad de la deuda y el aumento del margen fiscal para cumplir los objetivos de desarrollo del país. El objetivo último de los países en desarrollo, sobre todo los PBI y los países que presentan un elevado riesgo de sobreendeudamiento, es lograr el desarrollo sostenible. No obstante, el endeudamiento insostenible podría provocar una demora significativa en la consecución de ese objetivo.
4. La Asociación Internacional de Fomento (AIF) fue la primera institución financiera internacional (IFI) en establecer una Política sobre Financiamiento en Condiciones No Concesionarias (PFCNC) en 2006. Este tipo de financiación promueve la coordinación entre los acreedores en torno a la sostenibilidad de la deuda y tiene por finalidad disuadir a los países de aceptar una financiación considerable en condiciones no favorables. Desde entonces, otras IFI han elaborado políticas similares sobre financiación en condiciones no favorables o han aplicado la política de la AIF.
5. Según las experiencias anteriores, este tipo de financiación ofrece las siguientes ventajas:

---

<sup>1</sup> Glosario de términos estadísticos de la OCDE.

- a) La notificación previa de los prestatarios en relación con sus planes de financiación en condiciones no favorables ha mejorado la planificación y la gestión de la deuda pública, así como la capacidad de adopción de decisiones de los acreedores.
  - b) La mayor transparencia y exhaustividad de los informes sobre la deuda ha ayudado a la AIF (y al Fondo Monetario Internacional (FMI) en algunos países) a determinar si es posible establecer una excepción a la política teniendo en cuenta consideraciones específicas del país y el proyecto. Se han aceptado excepciones principalmente para los préstamos concedidos en condiciones no favorables que financian proyectos de infraestructura con tasas de rendimiento económico y financiero elevadas.
  - c) El establecimiento de un importe máximo para la financiación en condiciones no favorables ha propiciado un diálogo más profundo sobre este tipo de financiación y la sostenibilidad de la deuda.
  - d) Las políticas e instituciones sólidas implican un aumento de la capacidad de gestión de la deuda, por lo que se ha considerado que los casos de incumplimiento no afectan a la sostenibilidad de la deuda. No obstante, en algunos casos, esta situación ha dado lugar a condiciones más gravosas en reconocimiento del aumento del margen fiscal de un país, lo cual también ha permitido reorientar los recursos que se prestan en condiciones favorables hacia donde más se necesitan.
  - e) Las políticas sobre financiación en condiciones no favorables pueden impulsar mejores condiciones de financiación en relación con la deuda no externa, ya que los requisitos de concesionalidad (como el importe máximo para la financiación en condiciones no favorables mencionado anteriormente) ofrecen un incentivo para que los gobiernos negocien con los acreedores a fin de obtener condiciones más favorables.
6. A diferencia de otras IFI, el FIDA no cuenta con una política específica sobre financiación en condiciones no favorables. Recientemente el Fondo se ha incorporado al grupo de trabajo de los bancos multilaterales de desarrollo sobre cuestiones relacionadas con la deuda, lo que destaca la importancia de la coordinación entre los acreedores. Habida cuenta de que el FIDA está examinando posibles nuevos instrumentos, mecanismos de asignación de recursos y productos mediante la elaboración de su hoja de ruta financiera, resulta fundamental que el Fondo no contribuya, ni siquiera inadvertidamente, a aumentar el nivel insostenible de deuda de los países. En el presente documento se propone una forma de garantizarlo.
7. La adopción de la presente política sobre financiación en condiciones no favorables permitirá a los prestatarios y receptores de la financiación del FIDA beneficiarse de una metodología básica armonizada y adecuadamente probada, a la vez que deja margen para soluciones adaptadas a las necesidades de cada proyecto, país y sector.

## **II. Descripción general del mecanismo de la AIF**

8. En el sitio web de la AIF figura la siguiente descripción general del mecanismo de planificación de la Política sobre Financiamiento en Condiciones No Concesionarias:
- “La Política sobre Financiamiento en Condiciones No Concesionarias (PFCNC) tiene un enfoque doble que involucra tanto la interacción con los acreedores como medidas dirigidas a los prestatarios, con el fin de reducir el riesgo de sobreendeudamiento [en condiciones no favorables, es decir, en los casos en que el componente de donación de un préstamo es inferior al 35 %]. Mediante el primer aspecto de la política, se busca propiciar que los otros acreedores incorporen en sus decisiones acerca de la concesión de préstamos las consideraciones sobre la sostenibilidad de la deuda y la información

aportada por el Marco de Sostenibilidad de la Deuda (MSD). El segundo aspecto, dirigido a los prestatarios, comprende medidas de fortalecimiento de la capacidad con las que se busca ayudar a los países a gestionar su deuda, y un mayor énfasis en un cumplimiento más acabado de las exigencias sobre presentación de informes. El segundo aspecto abarca también las respuestas de la AIF en los casos de incumplimiento de esta política, como en las reducciones de los volúmenes, o el ajuste de las condiciones de financiamiento de la AIF”.

9. En el anexo I se incluye un resumen más detallado de la PFCNC de la AIF, y en el anexo II figura un resumen de los países a los cuales se han aplicado medidas de recurso de dicha política.

### **III. Comparación con otras IFI**

10. En el anexo III se incluye un cuadro que contiene los mecanismos de las políticas sobre financiación en condiciones no favorables de otras IFI, y en el anexo IV se presenta información técnica sobre la concesionalidad y los tipos de préstamos concedidos en condiciones no favorables.
11. Los objetivos de la política de la AIF son los siguientes: i) impedir el “aprovechamiento indebido”<sup>2</sup> de los acreedores de préstamos en condiciones no favorables tras el considerable alivio de la deuda concedido por el Banco Mundial y otros acreedores multilaterales a través de la Iniciativa en favor de los Países Pobres Muy Endeudados (Iniciativa PPME)<sup>3</sup> y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM)<sup>4</sup>, y ii) abordar el problema del “riesgo moral” de los prestatarios a quienes se alienta a sobreendeudarse en condiciones no favorables porque reciben asistencia en condiciones favorables, lo que provoca que su deuda sea insostenible. Para ello, es necesario que los acreedores que conceden préstamos en condiciones favorables aumenten sus donaciones. Desde que el Banco Mundial elaboró junto con el FMI el MSD, uno de los principales objetivos de este marco ha sido mejorar la coordinación entre los acreedores con miras a facilitar las decisiones acerca de la concesión de préstamos. Además, la AIF dispone de otras estrategias, entre ellas, el Sistema de Notificación de la Deuda, publicaciones destinadas a reforzar los procedimientos de presentación de informes de los deudores y fortalecer la capacidad de gestión de las finanzas públicas, así como programas conjuntos con el FMI en materia de creación de capacidad. Cabe señalar que la AIF destina considerables recursos a la aplicación de esta política en todas sus carteras a nivel mundial.
12. El Fondo Africano de Desarrollo incorporó por primera vez una política sobre financiación en condiciones no favorables en 2008, con un enfoque similar al de la AIF, pero que permitía una mayor flexibilidad en su aplicación. Los mecanismos de la política son los mismos que los de la AIF, por ejemplo: i) una mayor coordinación y asociaciones con otras instituciones financieras y acreedores bilaterales; ii) un comité interdepartamental encargado de examinar la concesión de préstamos en condiciones no favorables y las medidas de aplicación; iii) una cláusula en los acuerdos de financiación destinada a garantizar la presentación oportuna y exhaustiva de informes de los deudores, y iv) la creación de capacidad de los gobiernos nacionales.

---

<sup>2</sup> En el documento *IDA Countries and Non-Concessional Debt: Dealing with the “Free Rider” Problem in IDA14 Grant Recipient and Post-MDRI Countries*, este término hace referencia a situaciones en las que el alivio de la deuda o las donaciones de la AIF podrían incluir subvenciones cruzadas para los prestamistas que ofrecen créditos en condiciones no favorables a los prestatarios.

<sup>3</sup> El programa, presentado en 1996 por el Banco Mundial, el FMI y otros acreedores, fue concebido para velar por que los países más pobres no se vean sobrepasados por un endeudamiento insostenible; se concedió el alivio de la deuda de conformidad con criterios estrictos.

<sup>4</sup> Este programa, que se puso en marcha en 2005 para ayudar a los países pobres muy endeudados a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, exigía que la AIF, el FMI y el Fondo Africano de Desarrollo condonaron el total de la deuda de los países que participaban en la Iniciativa PPME.

13. La Política sobre Asistencia en Condiciones Favorables del Banco Asiático de Desarrollo, presentada en 2016, hace referencia a la política de la AIF y establece que el banco adoptará un enfoque similar en caso de que los receptores de donaciones del Fondo Asiático de Desarrollo comiencen a endeudarse en condiciones no favorables; tenemos entendido que los procedimientos conexos se podrán en marcha antes de finales de 2018. Habida cuenta de que la mayoría de los beneficiarios del Banco Asiático de Desarrollo no son PBI, se prevé que serán pocos los casos en que se aplique una medida disuasoria.
14. El Banco Interamericano de Desarrollo no dispone de una política equivalente a la PFCNC de la AIF ni de una política sobre financiación en condiciones no favorables de carácter oficial. En cambio, ha aplicado de forma selectiva los marcos de la AIF y el FMI. Por ejemplo, en el período comprendido entre 2007 y 2012, el FMI impuso un requisito mínimo de concesionalidad del 35 % a sus programas con Nicaragua. Posteriormente, Nicaragua quedó enmarcado en un requisito de concesionalidad del 35 % de la AIF hasta que, en 2016, fue clasificado por la asociación como un país que todavía no podía recibir financiación en condiciones ordinarias.

#### **IV. Propuesta de respuesta del FIDA**

15. En el marco de la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11), el Fondo está esforzándose por: desarrollar su estructura financiera; lograr una mayor comparabilidad para los prestatarios; ofrecer posiblemente más recursos a los prestatarios en función de la demanda y teniendo en cuenta ciertos parámetros; salvaguardar su sostenibilidad financiera, y mejorar sus marcos de gestión del riesgo. Es importante que se instrumente una política en esta esfera, tanto como parte del marco financiero más amplio del FIDA como para la gestión del riesgo. Teniendo en cuenta la necesidad de contar con un marco normativo y una mayor armonización entre los acreedores, la dirección del FIDA propone que el Fondo adopte los principios fundamentales de la política de la AIF como base para su propia política, aunque el Fondo debería conservar la capacidad de diferenciar su enfoque en función de los contextos nacional, del proyecto y de financiación particulares de cada prestatario para dar cabida a la concesión de excepciones.
16. Las medidas del FIDA se centrarán en la intensificación de la coordinación entre los donantes en lo que respecta al MSD y en la aplicación de medidas disuasorias a los prestatarios que no cumplan la política. Asimismo, el Fondo empleará las evaluaciones de la capacidad para la obtención de empréstitos y la vulnerabilidad al endeudamiento realizadas por el Banco Mundial y el FMI para elaborar sus evaluaciones y entablar el diálogo con las contrapartes nacionales sobre los efectos que tendría acumular más deudas con cargo a los recursos del FIDA. Se establecerá un comité interdepartamental para examinar la concesión de préstamos en condiciones no favorables y las medidas de aplicación, el Comité de Transición Operacional (véase el párrafo 19 *infra*).
17. Tras la aprobación de la política, se elaborarán orientaciones sobre las medidas disuasorias, como las excepciones, que incluirán ámbitos en los que una reducción de la asignación nominal es más adecuada que el endurecimiento de las condiciones de la financiación del FIDA. Las posibles medidas disuasorias son las siguientes:
  - a) En el caso de un nivel bajo de incumplimiento (que se describe en el párrafo 18 *infra*), las reducciones del volumen aplicadas por el FIDA al monto de la financiación disponible no superarían el 10 % de la asignación original.

Recuadro 1

**Ejemplo de medida disuasoria mediante la reducción del volumen**

En 2020, el FMI y el Banco Mundial declaran que un país ha acumulado una deuda externa mayor que la permitida con arreglo a la política sobre financiación en condiciones no favorables. El incumplimiento tenía que ver con incrementos no declarados de la deuda en condiciones no favorables y con la poca información provista sobre los proyectos que se preveía financiar con el préstamo. Este país reúne los requisitos para recibir el 100 % de la financiación a título de donación con arreglo al MSD del FIDA y una asignación de USD 100 millones del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS) para el ciclo de reposiciones de la FIDA11. El Comité de Transición Operacional del FIDA examinará, en un proceso de consulta y diálogo con las contrapartes nacionales, el nivel del incumplimiento y su repercusión en la capacidad de endeudamiento del país. Dado que se constata que el país presenta un riesgo muy elevado de sobreendeudamiento y está utilizando su asignación para un proyecto de creación de capacidad, el comité opta por aplicar una reducción del volumen y remite al Presidente del FIDA una propuesta para reducir la asignación del país hasta un máximo del 10 %. Esta decisión refleja el objetivo de alentar a los países a que no consideren los recursos de la asistencia oficial para el desarrollo como una subvención para los recursos en condiciones no favorables.

- b) Una medida disuasoria encaminada a endurecer las condiciones de financiación al nivel superior (por ejemplo, del 100 % de los recursos concedidos en forma de donación con arreglo al MSD al 50 % en forma de donaciones con arreglo al MSD y el 50 % en forma de préstamo en condiciones muy favorables).

Recuadro 2

**Ejemplo de medida disuasoria mediante el endurecimiento de las condiciones de los préstamos**

En 2020, el FMI y el Banco Mundial declaran que un país ha acumulado una deuda externa mayor que la permitida al prestatario con arreglo a la política sobre financiación en condiciones no favorables. El incumplimiento se produjo debido a que se tomaron grandes cantidades en préstamo en condiciones no favorables para financiar centrales hidroeléctricas, con las que se aumentaría considerablemente la producción económica del país. Este país reúne los requisitos para que se le concedan recursos en forma de donación con arreglo al MSD del FIDA y una asignación de USD 100 millones del PBAS para el ciclo de reposiciones de la FIDA11. El Comité de Transición Operacional examinará, en un proceso de consulta y diálogo con las contrapartes nacionales, el nivel del incumplimiento y su repercusión en la capacidad de endeudamiento del país. Puesto que las tasas de rendimiento económico son elevadas y el país está utilizando la asignación para un proyecto de infraestructura rural, el comité remite al Presidente del FIDA una propuesta para endurecer las condiciones de concesión de los préstamos y asignar el 50 % de los recursos en forma de donación con arreglo al MSD y el 50 % en forma de préstamo en condiciones muy favorables. Con esta decisión, que refleja la mayor capacidad de endeudamiento del país y el aumento previsto en su producción económica, se liberan los recursos concedidos en forma de donación para reorientarlos hacia donde más se necesitan.

- c) Una medida disuasoria combinada que incluya reducciones del volumen y el endurecimiento de las condiciones de los préstamos.
  - d) Ninguna de las medidas anteriores, teniendo en cuenta también la disponibilidad de otros tipos de financiación en condiciones favorables para el desarrollo agrícola.
18. En el cuadro siguiente figuran directrices para la aplicación de esta política en el FIDA. Estas directrices no deberán considerarse normas fijas. En el examen del Fondo se tendrán en cuenta los factores específicos de cada país y proyecto para determinar si debería aplicarse una medida de recurso y cuál sería la más pertinente. Las medidas disuasorias pueden combinarse, según el caso.

Nivel de incumplimiento	Medida disuasoria	
	Reducción del volumen*	Endurecimiento de las condiciones
<p><b>Bajo</b> La concesionalidad del préstamo (paquete de financiación) está cerca del umbral (el 35 % o más según lo determine el FMI), y el total de los préstamos en condiciones no favorables supera ligeramente el nivel determinado por el Banco Mundial y el FMI.</p>	Reducción de hasta el 10 %	A los países que reúnen los requisitos para obtener donaciones se les pueden aplicar condiciones más gravosas y conceder préstamos en condiciones muy favorables.
<p><b>Medio</b> La concesionalidad del préstamo (paquete de financiación) es mucho menor que el umbral y el total de los préstamos en condiciones no favorables supera moderadamente el nivel determinado por el Banco Mundial y el FMI, o el país ha incurrido nuevamente en un incumplimiento tras haber sido designado a este nivel</p>	Reducción de hasta el 20 %	A los países que reúnen los requisitos para obtener préstamos en condiciones muy favorables se les pueden aplicar condiciones más gravosas y conceder préstamos en condiciones combinadas.
<p><b>Alto</b> La concesionalidad del préstamo (paquete de financiación) es mucho menor que el umbral y el total de los préstamos en condiciones no favorables supera en gran medida el nivel determinado por el Banco Mundial y el FMI, o el país ha incumplido reiteradamente la política sobre financiación en condiciones no favorables tras haber sido designado a este nivel</p>	Reducción de hasta el 50 %	

\* Por lo que se refiere a las economías de Estados pequeños y los Estados con situaciones de fragilidad, en la reducción recomendada se tendrían en cuenta las menores asignaciones que estos reciben con arreglo al PBAS.

19. Se creará un Comité de Transición Operacional interdepartamental que estará presidido por la Vicepresidenta del FIDA. El comité estará compuesto por las siguientes partes interesadas sobre la base de sus funciones y responsabilidades en el FIDA (la composición del comité podrá modificarse conforme a lo dispuesto por el Comité de Gestión Ejecutiva):
- Vicepresidenta (Presidente);
  - Vicepresidente Adjunto, Departamento de Administración de Programas (Presidente suplente);
  - Vicepresidente Adjunto, Departamento de Operaciones Financieras (Presidente suplente);
  - Miembro de la Oficina de la Presidencia y de la Vicepresidencia;
  - Miembro del Departamento de Estrategia y Conocimientos;
  - Directora, División de Servicios de Gestión Financiera;
  - Director, División de Políticas y Resultados Operacionales;
  - Tesorero, División de Servicios de Tesorería;
  - Oficial de Gestión de Riesgos, Departamento de Operaciones Financieras;
  - divisiones regionales: dos directores y economistas regionales de diferentes regiones, con una composición rotatoria.

El Oficial Superior de Finanzas de la División de Servicios de Gestión Financiera desempeñará las funciones de secretaría en calidad de no miembro.

20. El Comité de Transición Operacional tratará asuntos operacionales y financieros relacionados con el Marco de Transición y normalmente mantendrá reuniones trimestrales. Para abordar las cuestiones relacionadas con la política sobre financiación en condiciones no favorables, el comité se reunirá cuando sea necesario y al menos una vez al año, en concreto en el momento de determinar las condiciones de financiación y después de realizar las actividades de divulgación con otras IFI, a fin de recopilar datos sobre las medidas disuasorias de concesión de empréstitos en condiciones no favorables. En función de esos datos, el comité evaluará la posibilidad de aplicar una medida disuasoria sobre la base de varios factores, entre ellos:
- a) la magnitud del incumplimiento en relación con el componente de donación de referencia de la financiación total, lo que depende de la tasa de interés y el calendario de reembolso del préstamo concedido en condiciones no favorables;
  - b) la magnitud del incumplimiento en relación con el total de empréstitos concedido al país en condiciones no favorables (no es adecuado comparar la magnitud del incumplimiento en relación con la asignación de recursos del FIDA debido a las asignaciones relativamente pequeñas del Fondo);
  - c) la frecuencia de los casos de incumplimiento: la obtención de préstamos en condiciones no favorables de forma reiterada exigirá una respuesta más contundente. Si las medidas disuasorias no modifican el comportamiento de los prestatarios, el FIDA debería considerar la posibilidad de adoptar medidas más enérgicas, como la retirada por completo de la financiación, y
  - d) otra información adicional de dominio público o facilitada por el prestatario.
21. El Comité de Transición Operacional remitirá sus constataciones al Comité de Gestión Ejecutiva y solicitará la aprobación del Presidente para otorgar una excepción o aplicar una medida disuasoria. Si el Presidente considera que es necesario seguir examinando el caso, este se elevará a instancias de la Junta Ejecutiva. El comité encargado de aplicar la política sobre financiación en condiciones no favorables incorporará las decisiones a la asignación de recursos de cada país con arreglo al PBAS y comunicará esas decisiones a la Junta Ejecutiva con fines informativos, al menos una vez al año.
22. La aplicación de las medidas tomadas por el Presidente será de efecto inmediato para los proyectos que se someterán a la aprobación de la Junta Ejecutiva. Las medidas permanecerán en vigor hasta el siguiente examen anual de las condiciones de los préstamos, a menos que un cambio fundamental en las circunstancias nacionales requiera que el FIDA examine su aplicación.

## **V. Estimación de las consecuencias financieras conexas**

23. Sobre la base de la experiencia adquirida, se prevé que las medidas disuasorias que pueden aplicarse tendrán consecuencias mínimas en la sostenibilidad financiera del FIDA, como se observa en el anexo II. Una reducción del volumen en un país específico se redistribuiría a través del PBAS entre todos los países, lo que podría aumentar la proporción asignada a los préstamos, en vez de a las donaciones. El endurecimiento de las condiciones financieras incrementaría el nivel de reflujos del Fondo. Sin embargo, la consecuencia general en lo que respecta a la liquidez sería exigua, dado que se prevé que la aplicación de las medidas disuasorias será poco frecuente.

## **VI. Modificaciones de los documentos básicos del FIDA**

24. A fin de hacer plenamente efectiva la política sobre financiación en condiciones no favorables, es necesario modificar las Políticas y Criterios en materia de Financiación del FIDA. En el anexo V figura el proyecto de resolución del Consejo de Gobernadores.

## **VII. Asuntos relativos a la contabilidad, la administración de préstamos y el PBAS**

25. Para administrar esta nueva política, no se requiere una modificación importante de los sistemas institucionales del FIDA. La difusión de la política se realizará a través del sitio web del Fondo.
26. La adopción de esta política implicará que se integre automáticamente a la metodología del PBAS y se tenga en cuenta en los parámetros utilizados para determinar las asignaciones con arreglo al PBAS de los países en cuestión.

## **VIII. Consideraciones sobre la gestión del riesgo**

27. La reputación del FIDA podría verse afectada si el Fondo desarrolla su estructura financiera sin una política y procedimientos básicos que ofrezcan un marco relativo a la financiación en condiciones no favorables tanto para el Fondo como para los prestatarios. Con esta política que la instrumenta se mitigará este riesgo.

## **IX. Conclusión**

28. Se invita a la Junta Ejecutiva a que apruebe la propuesta que figura en la sección IV *supra*.
29. La presente política entrará en vigor el 1 de enero de 2019 de modo que esté vigente desde el inicio de la FIDA11. Los cambios correspondientes de las Políticas y Criterios en materia de Financiación del FIDA, que figuran en el anexo V, entrarán en vigor tras la aprobación de la revisión de dicha política por el Consejo de Gobernadores en febrero de 2019.

## Resumen de la PFCNC de la AIF

1. Muchos países en desarrollo obtienen financiación en condiciones no favorables para satisfacer sus necesidades en materia de desarrollo. Los PBI que anteriormente solo recurrían a la asistencia en condiciones favorables ahora están utilizando con frecuencia tipos de financiación en condiciones menos favorables, por ejemplo, los recursos procedentes de acreedores multilaterales, bilaterales y comerciales, así como de mercados internacionales de bonos. No obstante, muchos aún tienen una capacidad limitada para acceder a los mercados financieros internacionales.
2. El mandato de la AIF consiste en proporcionar recursos en condiciones favorables a los países que más los necesitan. La Iniciativa PPME y la IADM exigen que los acreedores multilaterales, incluida la AIF, condonen una proporción considerable de la deuda contraída por los PBI, siempre y cuando estos países cumplan las condiciones específicas impuestas por los acreedores. Si bien mediante ambas iniciativas se generaba un margen más amplio para que los países pobres obtuvieran préstamos, también se aumentaba el riesgo de que estos países y sus acreedores realizaran una gestión deficiente de los recursos debido a la posibilidad de una nueva y rápida acumulación de deuda, incrementando así la necesidad de asistencia de la AIF en forma de donaciones.
3. Para hacer frente al riesgo de “aprovechamiento indebido” de los acreedores de préstamos en condiciones no favorables y al problema del “riesgo moral” de los PBI que utilizan recursos otorgados en condiciones favorables para aprovechar la financiación concedida en condiciones no favorables, el Directorio Ejecutivo de la AIF adoptó la Política sobre Financiamiento en Condiciones No Concesionarias (PFCNC) en julio de 2006. Por medio de la política, se introducen iniciativas encaminadas a aumentar la coordinación entre los acreedores en relación con las decisiones acerca de la concesión de préstamos a través de la aplicación del Marco de Sostenibilidad de la Deuda y de medidas disuasorias que impidan que los prestatarios de bajos ingresos se endeuden de forma considerable en condiciones no favorables. Además de las medidas disuasorias, se realizan actividades de difusión y capacitación para las partes interesadas internas y externas en materia de la sostenibilidad la gestión prudente de la deuda.
4. En el sitio web de la AIF figura la siguiente descripción general de la PFCNC:

“Un elemento fundamental de esta política es la fijación de límites al endeudamiento en los países sujetos a ella. El componente mínimo de donación exigido en el marco de la PFCNC es del 35 % o más, en los casos en que, en virtud de un acuerdo vigente con el Fondo Monetario Internacional, se exija un nivel mínimo más alto. No obstante, esta política no supone una restricción general sobre el financiamiento en condiciones no concesionarias. Incluye una metodología diferenciada para establecer límites de endeudamiento basados en la capacidad de gestión macroeconómica y de las finanzas públicas de cada país y en la vulnerabilidad de su deuda. [Los países que cuentan con la capacidad suficiente y presentan un nivel bajo o moderado de riesgo de sobreendeudamiento pueden solicitar niveles máximos de deuda externa pública y con garantía pública expresada en valor actual, mientras que los países que no cuentan con la capacidad suficiente pueden solicitar niveles máximos en valor nominal; la provisión de niveles máximos en valor actual para los primeros genera un mayor margen fiscal]. Los requisitos correspondientes a las distintas opciones de financiamiento en condiciones no concesionarias se actualizan en cada ejercicio”<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Véase el enlace: [aif.bancomundial.org/financing/financiamiento-en-condiciones-no-concesionarias](http://aif.bancomundial.org/financing/financiamiento-en-condiciones-no-concesionarias) (consultado el 21 de marzo de 2018).

5. **Medidas disuasorias.** Con arreglo a la política sobre financiación en condiciones no favorables, para aplicar medidas disuasorias debe producirse el incumplimiento de un umbral de concesionalidad. El concepto del Banco Mundial y el FMI relativo al umbral de concesionalidad exige un componente de donación mínimo<sup>6</sup> del 35 %, a menos que sea adecuado un umbral más elevado tal y como se establece para los países que tienen un programa del FMI en vigor. Los umbrales de concesionalidad se determinan mediante análisis de sostenibilidad de la deuda, que suele realizar el FMI. La AIF lleva a cabo evaluaciones de los países en consulta con el FMI cuando en el país no se ha instrumentado un programa de dicho fondo.
6. En la evaluación de la capacidad realizada de forma conjunta por el Banco Mundial y el FMI, se divide a los prestatarios en las siguientes categorías:

<i>Riesgo de vulnerabilidad al endeudamiento / capacidad de gestión financiera macroeconómica y pública</i>	<i>Opciones del prestatario</i>
Riesgo bajo/medio de sobreendeudamiento y capacidad suficiente	Niveles máximos de deuda externa pública y con garantía pública expresada en valor actual
Riesgo bajo/medio de sobreendeudamiento y capacidad insuficiente	Niveles máximos de deuda contraída en condiciones no favorables en valor nominal
Riesgo alto de endeudamiento, independientemente de la capacidad	Sin límite de endeudamiento en condiciones no favorables (exclusivamente en condiciones de donación)

7. La AIF adopta la medida que corresponda en función del nivel de incumplimiento (teniendo en cuenta los niveles máximos de financiación en condiciones no favorables establecidos mediante las evaluaciones de la capacidad), y se aplican medidas disuasorias de la siguiente manera:

<i>Nivel de incumplimiento</i>	<i>Medida disuasoria</i>	
	<i>Reducción del volumen</i>	<i>Endurecimiento de las condiciones</i>
<b>Bajo</b> <i>La concesionalidad del préstamo (paquete de financiación) está cerca del umbral (el 35 % o más según lo determine el FMI), y la magnitud del incumplimiento es pequeña en relación con la asignación de la AIF al país en cuestión.</i>	Reducción del 20 %	Condiciones combinadas de la AIF
<b>Medio</b> <i>La concesionalidad del préstamo (paquete de financiación) es mucho menor que el umbral, y la magnitud del incumplimiento es importante en relación con la asignación de la AIF al país en cuestión.</i>	Reducción de más del 20 %	Endurecimiento de las condiciones de la AIF
<b>Alto</b> <i>La concesionalidad del préstamo (paquete de financiación) es mucho menor que el umbral, y la magnitud del incumplimiento es un múltiplo de la asignación de la AIF al país en cuestión.</i>	Reducción de hasta el 100 %	Endurecimiento de las condiciones de la AIF/tasas del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

<sup>6</sup> El componente de donación se calcula como (valor nominal – valor actual)/valor nominal y se expresa en forma de porcentaje. El valor actual de un préstamo es el flujo de efectivo descontado de los futuros pagos del servicio de la deuda, con una tasa de descuento del 5 %.

8. Un incumplimiento reiterado aumentaría el nivel del incumplimiento y, por ende, la actuación de la AIF, la cual también puede extenderse en función de la duración del incumplimiento.
9. Para determinar si debería aplicarse una excepción, la AIF evalúa un conjunto de factores específicos de cada país (los planes generales de financiación, las repercusiones de la financiación en el contexto macroeconómico y el riesgo de sobreendeudamiento, y la solidez de las políticas y las instituciones), así como factores específicos de cada préstamo (el contenido en materia de desarrollo de los proyectos, las tasas de rendimiento previstas, la participación en el capital de los prestamistas y los costos adicionales asociados al préstamo).
10. En el siguiente enlace hay más información sobre la política y sus modificaciones posteriores, así como los países sujetos a la política:  
<http://aif.bancomundial.org/financing/financiamiento-en-condiciones-no-concesionarias>.

## Medidas de recurso de la PFCNC de la AIF

### Antecedentes recientes de medidas de recurso aplicadas por la AIF

<i>Prestatario</i>	<i>Decisión de la AIF</i>	<i>Año</i>
Etiopía	El porcentaje de donación de la asignación de recursos basada en los resultados convertido en créditos ordinarios de la AIF y una reducción del volumen del 5 % en la asignación del ejercicio financiero de 2015	2014
República Democrática Popular Lao	El 62 % de las donaciones asignadas convertido en créditos (lo que refleja el momento de adopción de la decisión, a mitad del ejercicio financiero)	2010-2014
Mozambique	La asignación de donaciones convertida en créditos ordinarios de la AIF	2016
Mozambique	La reducción del volumen del 10 % en la asignación de donaciones	2017
Maldivas	La reducción del 100 % al 50 % en la asignación de donaciones	2017

## Comparación con otras instituciones financieras internacionales

	<i>Asociación Internacional de Fomento</i>	<i>Fondo Africano de Desarrollo</i>	<i>Fondo Asiático de Desarrollo</i>	<i>FIDA (propuesta)</i>
<b>Política</b>	Política sobre Financiamiento en Condiciones No Concesionarias	Política sobre acumulación de deuda en condiciones no favorables	Política sobre asistencia en condiciones favorables	Política sobre financiación en condiciones no favorables
<b>Año en que se presentó</b>	2006	2008	2016	-
<b>Años en que se modificó</b>	2008, 2010 y 2015	2011	-	-
<b>Aplicación</b>	Los países que solo pueden recibir financiación de la AIF y reúnen las condiciones para recibir financiación por medio de donaciones (excepto los países que todavía no pueden recibir financiación en condiciones ordinarias y los que reciben financiación combinada) y los países que recibieron asistencia a través de la IADM	Países que están en condiciones de recibir donaciones del Fondo Africano de Desarrollo una vez finalizada la vigencia de la Iniciativa PPME y la IADM	No se dispone de información	Países que están en condiciones de recibir donaciones del FIDA y receptores de la asistencia de la AIF a través de la IADM
<b>Mecanismos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar la coordinación entre los acreedores en lo que respecta al MSD</li> <li>- Aplicar medidas disuasorias con respecto al aprovechamiento indebido de los acreedores y prevenir el riesgo moral de los prestatarios por medio de reducciones del volumen (recomendadas) en la asignación de donaciones (para los países de color rojo o amarillo claro) y condiciones más gravosas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intensificar las asociaciones y la coordinación entre los donantes</li> <li>- Reforzar los procedimientos de presentación de informes y el seguimiento</li> <li>- Mejorar la colaboración en materia de creación de capacidad</li> <li>- Aplicar medidas disuasorias mediante reducciones del volumen y condiciones más gravosas</li> </ul>	La sección II.B.5 de la política hace referencia a la PFCNC de la AIF. Asimismo, establece que el banco adoptará un enfoque similar en caso de que los receptores de donaciones del Fondo Asiático de Desarrollo comiencen a endeudarse en condiciones no favorables.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intensificar las asociaciones y la coordinación entre los donantes por medio de una mayor colaboración y participación en los grupos de trabajo</li> <li>- Aplicar medidas disuasorias mediante reducciones del volumen y condiciones más gravosas</li> </ul>
<b>Políticas/estrategias conexas</b>	Política del FMI sobre límites de endeudamiento			Marco de Transición

<b>Desviaciones de la política de la AIF</b>	No se aplica	Entre las medidas disuasorias de reducción del volumen en caso de incumplimiento evaluado como “medio” o “alto”, figuran la disminución del plazo de vencimiento y el endurecimiento de las condiciones de 200 puntos básicos por debajo de las tasas del Banco Africano de Desarrollo.	No se dispone de información	El FIDA basará su política en los principios fundamentales del instrumento de la AIF, pero podrá modificar su enfoque. Además, el endurecimiento de las condiciones dará mayor importancia a la falta de otros tipos de financiación en condiciones favorables para los proyectos de desarrollo agrícola.
--	--------------	---	------------------------------	---

## Principales definiciones

### Concesionalidad

1. La deuda en condiciones favorables generalmente consiste en préstamos otorgados por acreedores a tasas inferiores a las del mercado para alcanzar un objetivo determinado. Existen múltiples formas de calcular la concesionalidad de un préstamo específico. El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE considera que los préstamos otorgados en condiciones favorables contienen un componente de donación del 25 % o más, en el que la tasa de descuento utilizada para calcular el valor actual de los futuros pagos del servicio de la deuda es del 10 %. Según el Banco Mundial y el FMI, el componente de donación mínimo de acuerdo con la definición del CAD es demasiado bajo y la definición empleada para calcular el valor actual, demasiado alta. En cambio, el FMI determina que la deuda se concede en condiciones favorables si tiene un componente de donación mínimo del 35 %<sup>7</sup>, y el valor actual se calcula empleando una única tasa de descuento unificada del 5 %. El valor actual usando este método es más alto, lo que genera un componente de donación más bajo. Anteriormente, la tasa de descuento utilizada dependía de la moneda y se basaba en las tasas de interés comercial de referencia de la OCDE. Se adoptó una única tasa de descuento unificada debido a lo complejo que resultaba calcular las tasas de interés comercial de referencia de la OCDE y a que estas eran, en promedio, del 5 %.

### Tipos de préstamos exteriores en condiciones no favorables

2. En general, los siguientes tipos de flujos se consideran deuda externa:
  - a) **Créditos a la exportación.** Los gobiernos conceden créditos a la exportación con garantía oficial por conducto de los organismos de crédito a la exportación. Los créditos a la exportación con garantía oficial de los países de la OCDE están regulados por el Acuerdo de la OCDE sobre directrices aplicables a los créditos a la exportación con garantía oficial, en el que se establece que los países no podrán ofrecer ayuda condicionada que presente un nivel de concesionalidad inferior al 35 %, o al 50 % si el país beneficiario es un país menos adelantado, a excepción de la ayuda condicionada en la que el componente de asistencia oficial para el desarrollo consiste solamente en cooperación técnica inferior al 3 % del valor total de la operación o un millón de derechos especiales de giro (DEG), si este último es inferior, y los proyectos con cargo a los gastos de capital de menos de un millón de DEG que están financiados en su totalidad por medio de donaciones de asistencia para el desarrollo. La deuda que cumple estos requisitos no se considerará deuda contraída en condiciones no favorables.
  - b) **Préstamos de bancos comerciales (incluidos los concedidos por un consorcio).** Estos son préstamos basados en el mercado y sus condiciones se negocian de acuerdo con la solvencia del prestatario. Un ejemplo que puede culminar en un caso de "aprovechamiento indebido" es el endeudamiento público con garantía vinculada a ingresos futuros, generalmente los recursos naturales del prestatario. Estos tipos de préstamos tienen primacía sobre la deuda sin garantías y podrían afectar considerablemente a la situación fiscal de un país en caso de incumplimiento de pago del préstamo.
  - c) **Bonos.** Los bonos son emitidos por los gobiernos de los países prestatarios en mercados de capitales nacionales y externos. Las tasas de interés nominal de estos bonos se basan en las tasas de mercado, por lo que, por naturaleza, se conceden en condiciones no favorables.

<sup>7</sup> El nivel mínimo de concesionalidad de un préstamo que se considera otorgado en condiciones favorables es del 35 %. Es posible que el FMI considere un porcentaje más alto del componente de donación en función del análisis de sostenibilidad de la deuda de cada país. De acuerdo con la PFCNC de la AIF, los países que no tienen un programa del FMI en vigor deben cumplir el nivel mínimo de concesionalidad que asciende al 35 %.

## Proyecto de resolución ... /XLII

### Revisión de las Políticas y Criterios en materia de Financiación del FIDA

#### El Consejo de Gobernadores del FIDA,

**Recordando** la Resolución 178/XXXVI, en la que adoptó una decisión respecto de la propuesta de la Junta Ejecutiva para que se aprobaran las Políticas y Criterios en materia de Financiación del FIDA;

**Habiendo examinado** las propuestas de modificación de las Políticas y Criterios en materia de Financiación del FIDA presentadas por la Junta Ejecutiva, que figuran en el documento GC 42/...;

**Aprueba** las Políticas y Criterios en materia de Financiación del FIDA, en su forma modificada, que entrarán en vigor al aprobarse la presente Resolución;

#### Decide:

1. Enmendar el párrafo 15 a) ii) 1) de las Políticas y Criterios en materia de Financiación del FIDA de manera que incluya la siguiente adición:
  - d) que normalmente reúnan los requisitos para recibir financiación en condiciones muy favorables, pero puedan estar sujetos a condiciones menos favorables en caso de que se aplicara una medida de recurso en virtud de la política sobre financiación en condiciones no favorables aprobada por la Junta Ejecutiva.
2. Enmendar el párrafo 15 c) de las Políticas y Criterios en materia de Financiación del FIDA de manera que diga lo siguiente (el texto que debe añadirse está subrayado):

#### Mecanismo de sostenibilidad de la deuda

La financiación con arreglo al mecanismo de sostenibilidad de la deuda se concederá a los Estados Miembros admisibles en forma de donaciones o de una combinación consistente en una donación y un préstamo en condiciones muy favorables, en consonancia con las disposiciones de aplicación de un marco de sostenibilidad de la deuda en el Fondo establecido por la Junta Ejecutiva. Los Estados Miembros que reúnan los requisitos para ello también están sujetos a la política sobre financiación en condiciones no favorables y a las medidas de recurso conexas.