

Signatura: EB 2018/125/R.7/Add.3
Tema: 3 e) i)
Fecha: 8 de noviembre de 2018
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Nota conceptual sobre los préstamos basados en los resultados

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

Jill Armstrong

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

Lisandro Martin

Director
División de África Occidental y Central
Tel.: (+39) 06 5459 2388
Correo electrónico: lisandro.martin@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 información

Índice

Recomendación	1
Nota conceptual sobre los préstamos basados en los resultados	3
I. Antecedentes y justificación para introducir préstamos basados en los resultados en el FIDA	3
II. Financiación basada en los resultados: conceptos y práctica	4
A. La gama de mecanismos	4
B. Instituciones financieras internacionales: la financiación basada en los resultados orientada a proyectos y programas	5
C. Observaciones sobre la financiación basada en los resultados aplicada a la agricultura	7
III. Aplicación en el FIDA y posibles operaciones piloto	8
A. La ventaja comparativa del FIDA	8
B. La expresión de la demanda de los prestatarios	11
C. El proceso para la selección de operaciones piloto	12
 Apéndice	
RBF: The spectrum of the mechanism, experiences of other IFIs, lessons learned and focus on agriculture	

Acrónimos y siglas

ARRI	Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
COSOP-BR	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales basado en los resultados
FBR	financiación basada en los resultados
FIDA11	Undécima Reposición de Recursos del FIDA
IFI	institución financiera internacional
MFF	Mecanismo Flexible de Financiación
PBR	préstamos basados en los resultados
PporR	Programa por Resultados
SyE	seguimiento y evaluación

Recomendación

El FIDA, con arreglo a uno de sus compromisos contraídos en el marco de la Undécima Reposición de Recursos del FIDA (FIDA11), elaborará una propuesta para poner a prueba préstamos basados en los resultados (PBR) y la presentará a la Junta Ejecutiva para su examen. Durante muchos años, diversas instituciones y actores del desarrollo han utilizado distintas formas de financiación basada en los resultados (FBR). El FIDA se basará en esa experiencia para estudiar opciones de cara al futuro. Se invita al Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición a examinar y ratificar la justificación para introducir operaciones de PBR en el FIDA y la propuesta para la fase piloto, como se describe más adelante en este documento. Las operaciones piloto se presentarán a la Junta Ejecutiva para su aprobación durante el período de la FIDA11. La presente propuesta inicial incluye lo siguiente:

Puesta a prueba de diversos mecanismos para la concesión de PBR. La experimentación con diferentes tipos de PBR permitirá al FIDA entender cuáles se ajustan mejor a sus capacidades y ventajas comparativas. En la presente nota conceptual se describen dos tipos principales de PBR adoptados por otras instituciones financieras internacionales (IFI): los PBR para proyectos y los PBR para programas. La propuesta consiste en que el FIDA introduzca al menos un PBR de cada tipo durante la fase piloto.

Realización de operaciones piloto en esferas específicas. Hasta la fecha, la experiencia con PBR tanto para proyectos como para programas en el sector agrícola ha sido algo limitada. Entre las posibles esferas en que el FIDA podría realizar operaciones piloto de PBR para proyectos cabe mencionar: i) los servicios públicos que tienen beneficiarios a los agricultores, como los servicios de extensión (por ejemplo, asistencia para la planificación empresarial) y los de infraestructura (por ejemplo, riego), y ii) los programas para incentivar un cambio de comportamiento específico de los pequeños agricultores (por ejemplo, la reconversión de cultivos vinculada a la adaptación al clima). El FIDA estudiará la posibilidad de poner a prueba los PBR para proyectos en otras esferas. Entre las posibles esferas en que el FIDA podría realizar operaciones piloto de PBR para programas cabe mencionar la prestación de apoyo los gobiernos central, provincial y local como parte de un programa gubernamental más amplio.

Colaboración durante la fase piloto. En la propuesta se sugiere que la fase inicial de las operaciones piloto de los PBR para programas se lleve a cabo en asociación con una IFI que tenga experiencia con este tipo de préstamos, partiendo de las evaluaciones técnicas de los sistemas nacionales realizadas en el marco de los PBR para programas. El FIDA, en su calidad de cofinanciador, podría examinar esas evaluaciones. Este planteamiento permitirá que el FIDA desarrolle gradualmente las competencias necesarias, tanto en la Sede como sobre el terreno, relativas a todos los aspectos de los PBR, incluidos los relativos a las tratativas con los gobiernos, el diseño, la supervisión y el seguimiento.

Selección de las operaciones piloto. El FIDA llevará a cabo un proceso de selección en función de la demanda en el que las divisiones regionales promoverán el concepto de PBR entre los países prestatarios. Se propone que el FIDA lleve a cabo al menos dos o tres operaciones piloto (que representan una pequeña parte de los proyectos aprobados anualmente) en un período de seis años, lo que permitirá realizar una evaluación completa del proceso relacionado con los PBR al final del período de prueba.

Financiación de las operaciones piloto. Las operaciones piloto de los PBR se financiarán mediante una parte o la totalidad de los recursos asignados a cada país participante en virtud del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados, de conformidad con las condiciones establecidas para cada categoría de países. Se destinarán recursos administrativos adicionales al diseño, la ejecución y la evaluación de las operaciones piloto.

Duración de las operaciones piloto. La fase piloto tendrá una duración limitada y se diseñará como una iniciativa de aprendizaje. A partir de la experiencia de otras IFI, se propone que las operaciones piloto se lleven a cabo durante un período mínimo de seis años, a fin de disponer de experiencia suficiente para realizar una autoevaluación del diseño, la ejecución y los resultados, con un examen de mitad de período para evaluar las enseñanzas extraídas al cabo de tres años.

Aprobación por la Junta Ejecutiva. En la propuesta se sugiere que los PBR del FIDA no se rijan por una nueva política; para el diseño y la ejecución de las operaciones piloto se proporcionarán directrices provisionales. En la propuesta también se indica que la puesta en marcha de las operaciones piloto debe ir acompañada de una indicación de las exenciones en materia de política que quizás necesiten ser aprobadas por la Junta Ejecutiva. Cada proyecto piloto también se someterá a la consideración y aprobación de la Junta Ejecutiva.

Nota conceptual sobre los préstamos basados en los resultados

I. Antecedentes y justificación para introducir préstamos basados en los resultados en el FIDA

1. **En la actualidad, el FIDA se ve limitado por su oferta de productos de préstamo.** A diferencia de otras instituciones financieras internacionales (IFI) que cuentan con una mayor variedad de opciones, actualmente el FIDA dispone de un único instrumento de préstamo. El FIDA, como parte de su creciente interés en el diálogo sobre políticas y el establecimiento de asociaciones, ha estado aumentando su visibilidad para participar a un nivel más alto de reformas institucionales y normativas. El desarrollo de un mecanismo de préstamo que le permita al FIDA orientar la financiación a la consecución de resultados concretos, así como la ampliación del alcance de la financiación del Fondo a fin de que incluya esferas decisivas para la orientación de los programas agrícolas gubernamentales más amplios, tiene el potencial de llevar al FIDA al siguiente nivel.
2. **El Marco de Transición del FIDA exige que los productos del FIDA se adecuen mejor a las necesidades de sus miembros.** El FIDA ha establecido un camino para que los países prestatarios realicen una transición previsible y sostenible. De la misma manera, se ha propuesto convertirse en una institución que sea capaz de responder a la demanda de los prestatarios de más instrumentos y ofrecer más flexibilidad a la hora de prestar apoyo. A tal fin, deberá adaptar la asistencia prestada a los miembros en función de sus diferencias, como se reconoce en el modelo operacional mejorado de la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11).
3. **Como parte de los compromisos contraídos en el marco de la FIDA11, el FIDA pondrá a prueba los préstamos basados en los resultados.** En el compromiso en cuestión se establece que el FIDA pondrá a prueba diversos productos adaptados a las circunstancias de los países y se señala que "elaborar[á] una propuesta para poner a prueba préstamos basados en los resultados para que examine la Junta Ejecutiva"¹. En la evaluación a nivel institucional de la estructura financiera² también se subrayaba que los préstamos basados en los resultados (PBR) son una prioridad que debe incluirse en la oferta de productos del FIDA.
4. **El FIDA se propone aumentar la eficacia de sus actividades crediticias y no crediticias.** Si bien los resultados generales de los proyectos que se ejecutan con los préstamos concedidos por el FIDA son buenos y la calificación global obtenida es de "moderadamente satisfactorios", el Fondo está decidido a mejorarlos. En el *Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI)* de 2016 y 2017 se señala que la adopción de enfoques más estratégicos, el aumento de la coordinación con otros asociados y una mayor atención al desarrollo institucional son elementos fundamentales para aumentar la eficacia del FIDA. En la actualidad, además de la concesión de préstamos para proyectos, el FIDA desarrolla actividades como el diálogo sobre políticas, la gestión de los conocimientos y el establecimiento de asociaciones. En los últimos años, estas actividades también han sido calificadas como "moderadamente satisfactorias" y existe un deseo similar de mejorar su rendimiento. En este sentido, se han puesto en marcha medidas para establecer vínculos más estrechos que favorezcan la transferencia de conocimientos de las unidades de gestión de los proyectos a los gobiernos y otras partes interesadas, ampliar la escala de las experiencias y los

¹ Véase el documento GC 41/L.3/Rev.1: "Informe de la Consulta sobre la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA", compromiso 3.6, medida objeto de seguimiento n.º 36.

² Véase el documento EC 2018/101/W.P.5.

resultados satisfactorios obtenidos al nivel de proyecto, contribuir a un diálogo más amplio sobre las políticas y al establecimiento de asociaciones, y vincular mejor las actividades crediticias y no crediticias. La mejora de las actividades no crediticias también sería fundamental para la adopción de cualquier tipo de PBR para programas.

5. **Los PBR tienen el potencial de aumentar y ampliar la escala del impacto del FIDA.** La introducción de un enfoque de los PBR permitirá que el FIDA se centre más en los resultados y en lograr un impacto más grande. Tanto en los PBR para proyectos como en los destinados a los programas, este mecanismo ofrece la posibilidad de aprovechar la experiencia del FIDA con los pequeños agricultores y los pueblos indígenas a fin de ampliar la escala del impacto en el desarrollo en estos grupos.

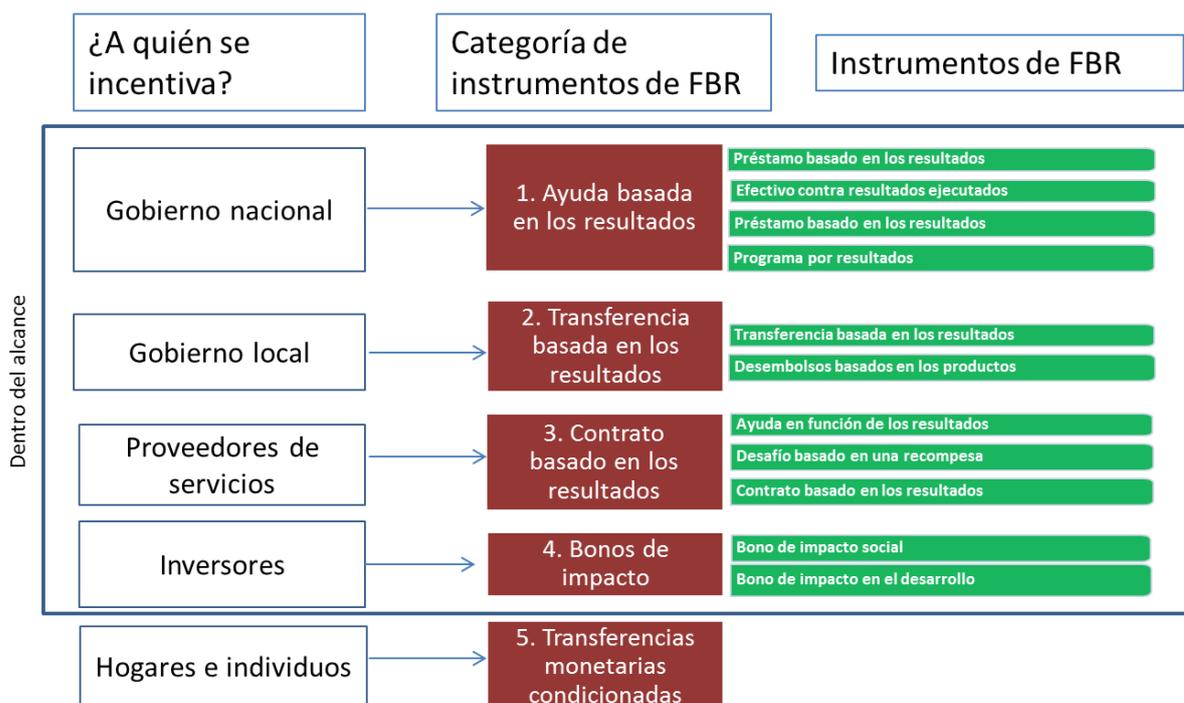
II. Financiación basada en los resultados: conceptos y práctica

A. La gama de mecanismos

6. **En los últimos 20 o 30 años se ha producido una gran expansión de la financiación basada en los resultados³.** Si bien no existe una definición consensuada de la financiación basada en los resultados (FBR), la mayoría de las instituciones comparten la perspectiva del Banco Mundial de que se trata de un término genérico para designar cualquier programa o intervención que recompense los resultados obtenidos, verificados de forma creíble e independiente. Esto contrasta con los préstamos más tradicionales para proyectos o inversiones, en virtud de los cuales los fondos se desembolsan con cargo a gastos admisibles específicos.
7. **Se ha desarrollado una gama de instrumentos y modalidades de FBR con el fin de dar cabida a diferentes entidades financiadoras, incentivar a una variedad de agentes y financiar diferentes tipos de resultados a lo largo de la cadena de resultados.** Los instrumentos de FBR pueden agruparse en cinco grandes categorías según el agente que recibe el incentivo, y van desde la ayuda basada en el desempeño, en la que el agente es un gobierno nacional, hasta las transferencias monetarias condicionadas, en las que los agentes incentivados son los hogares y los individuos, pasando por diferentes categorías intermedias de instrumentos y agentes (véase el gráfico 1).

³ La financiación basada en los resultados es el término utilizado con mayor frecuencia por los asociados para el desarrollo y abarca tanto los préstamos como las donaciones.

Gráfico 1
Tipología simplificada de la FBR



Fuente: Asociación Mundial para la Ayuda en Función de los Resultados, junio de 2018.

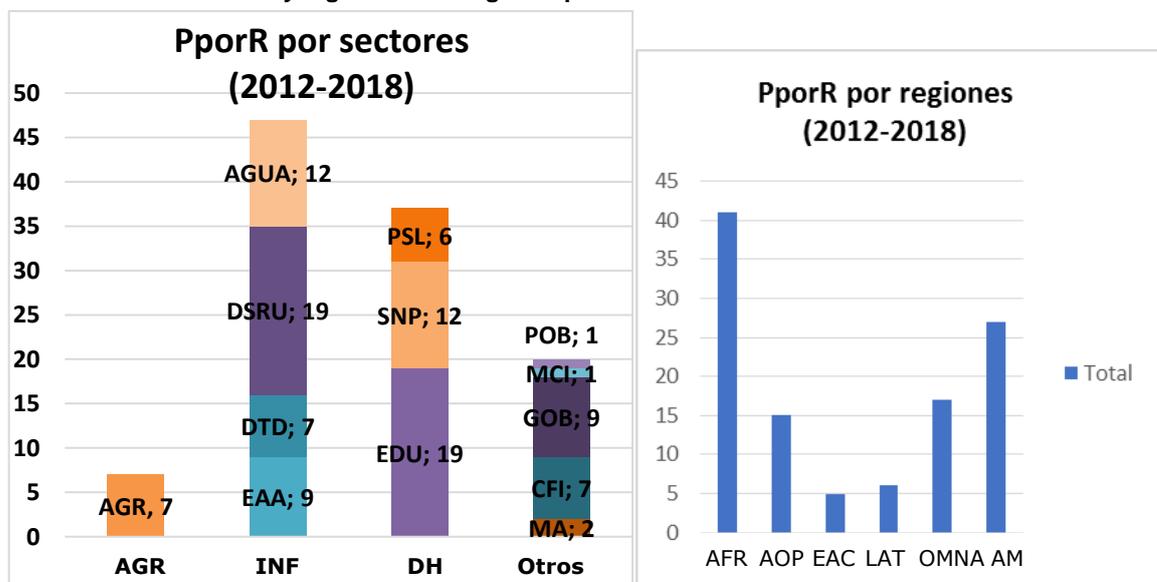
8. **Las IFI han avanzado en la doble dirección de una financiación más centrada en los resultados y más programática con el fin de aumentar la eficacia de la ayuda prestada.** Las IFI y otros asociados para el desarrollo han estado probando cada vez con mayor frecuencia instrumentos de FBR y otras modalidades a fin reflejar mejor los principios de implicación nacional, armonización de los donantes en torno a las estrategias nacionales, utilización de los sistemas nacionales, coordinación de los donantes y responsabilidad mutua (véase el apéndice). Estas instituciones han comenzado a experimentar con modalidades más centradas en los proyectos, dentro de las limitaciones que imponen los instrumentos de vincular los desembolsos a los gastos. A lo largo del tiempo, las IFI han incluido más modalidades de PBR para programas, como el instrumento de financiación Programa por Resultados (PporR) del Banco Mundial y otros similares de los bancos regionales de desarrollo que prestan apoyo a programas gubernamentales y al uso y fortalecimiento de los sistemas nacionales.
- B. Instituciones financieras internacionales: la financiación basada en los resultados orientada a proyectos y programas**
9. **En el ámbito de la financiación de proyectos o inversiones, las IFI han experimentado con una serie de modalidades de FBR durante algún tiempo,** entre las que cabe citar la ayuda en función de los resultados, las transferencias monetarias condicionadas, los enfoques sectoriales y los préstamos de inversión con indicadores vinculados a los desembolsos. La financiación de proyectos o inversiones basada en resultados se ha utilizado en diversos sectores y países. Las pruebas empíricas de la eficacia de los enfoques de FBR orientada a los proyectos todavía son incipientes, pero las indicaciones preliminares son alentadoras.
10. **Cuatro IFI han ampliado su gama de instrumentos crediticios para incluir la FBR para programas.** Estas instituciones han introducido instrumentos de FBR orientada a programas totalmente nuevos, que colman el vacío entre las operaciones de apoyo a los proyectos y las de apoyo a las políticas. El Banco

Mundial introdujo el PporR en 2012; el Banco Asiático de Desarrollo (BAoD) introdujo en 2013 un nuevo instrumento de préstamo basado en resultados con una fase piloto de seis años; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) introdujo en 2016 un nuevo préstamo basado en resultados, también con una fase piloto de seis años; y el Banco Africano de Desarrollo introdujo un nuevo instrumento de FBR a finales de 2017. En todos los casos, fue necesario que los diferentes órganos ejecutivos aprobaran la introducción de los nuevos instrumentos y de las políticas y procedimientos conexos. Como en el caso de la FBR para proyectos, todavía es demasiado pronto para confirmar la eficacia y eficiencia de estos nuevos instrumentos, pero las primeras evaluaciones (tanto del Banco Mundial como del BAoD) son alentadoras.

11. **Las características de estos nuevos instrumentos crediticios son muy similares.** La FBR a través de operaciones orientadas a programas ya se ha utilizado en diversos sectores y países (véase el gráfico 2). Sus características incluyen:

- la financiación y el fortalecimiento de los programas de desarrollo de los prestatarios con resultados claramente definidos;
- el desembolso de los fondos una vez alcanzados los resultados y los indicadores de desempeño, y no cuando se aportan los recursos;
- una atención especial en el fortalecimiento de las instituciones, la gobernanza, la capacidad y los sistemas esenciales para que los programas logren los resultados esperados y sean sostenibles;
- la garantía de que la financiación concedida por los asociados para el desarrollo se utilice de manera apropiada y de que se aborde adecuadamente el impacto ambiental y social de los programas, y
- la mejora de la capacidad de las organizaciones de desarrollo para aunar recursos y centrarse directamente en la creación de capacidad.

Gráfico 2
Distribución sectorial y regional del Programa por Resultados del Banco Mundial



Fuente: Base de datos del Banco Mundial para el PporR (2018).

Nota para el gráfico de la izquierda: AGR: agricultura; INF: infraestructura; DH: desarrollo humano; DSRU: desarrollo social rural y urbano; DTD: desarrollo del transporte y digital; EAA: energía y otras actividades; PSL: protección social y laboral; SNP: salud, nutrición y población; EDU: educación; POB: pobreza; MCI: macroeconomía, comercio e inversión; GOB: gobernanza; CFI: competitividad e innovación financieras, MA: medio ambiente

Nota para el gráfico de la derecha: AFR: África; AOP: Asia Oriental y el Pacífico; EAC: Europa y Asia Central; LAT: Latinoamérica; OMNA: Oriente Medio y Norte de África; AM: Asia Meridional.

12. **Los países están adoptando enfoques más basados en los resultados y los asociados para el desarrollo están aplicando las enseñanzas extraídas.**

Numerosos países de diferentes regiones y con distintos niveles de ingresos están aprovechando la oportunidad para centrar más sus propios proyectos y programas en los resultados. Para ello es necesario que los gobiernos y otros organismos de ejecución se comprometan a trabajar con arreglo a la mejora del desempeño y a la obtención de resultados, y a desarrollar las nuevas capacidades necesarias para ese cambio. De la experiencia adquirida hasta la fecha con la FBR orientada tanto a proyectos como a programas se han extraído diversas enseñanzas, entre ellas:

- Se necesitan evaluaciones iniciales de los países, sectores y contextos de los proyectos para determinar si hay resultados claramente definidos que deban lograrse, qué cambio de comportamiento es necesario para lograr esos resultados y qué actores deben participar y ser incentivados.
- La planificación de las operaciones de FBR requiere un debate continuo con los interlocutores gubernamentales sobre las cadenas de resultados (actividades, productos, efectos directos intermedios y efectos directos finales), la selección de indicadores y las estructuras de pago que determinan el flujo de los fondos.
- Tanto la dirección como el personal necesitan más capacitación y un mayor intercambio de conocimientos para comprender los distintos aspectos de la FBR. También se necesitan más asesoramiento y, en algunos casos, nuevas políticas y procedimientos.

C. Observaciones sobre la financiación basada en los resultados aplicada a la agricultura

13. **Hasta la fecha, la FBR se ha aplicado de forma limitada, pero creciente, en el sector agrícola.** Varios factores específicos del sector agrícola representan un desafío para la FBR. Los efectos directos (por ejemplo, los niveles de producción y los ingresos de los pequeños agricultores provenientes de la producción agrícola) pueden variar mucho a lo largo del tiempo y están sujetos a perturbaciones externas; existe además un potencial considerable de error en las mediciones. En comparación con otros sectores, la FBR aplicada a la agricultura requerirá una mayor atención en los incentivos financieros y los desembolsos además de los indicadores de productos y efectos directos intermedios (en lugar de hacerlo en los efectos directos finales), incluidos los que hacen hincapié en el fortalecimiento de las instituciones y los sistemas, así como en las reformas.

14. En el recuadro 1 se indican los ámbitos del sector agrícola en los que el apoyo de la FBR podría redundar en beneficios.

Recuadro 1

Ámbitos de interés para la FBR aplicada a la agricultura

La **FBR orientada a programas**(basada en la experiencia del PporR) se centra en el cambio institucional, las reformas y las inversiones: los programas por resultados específicos de la agricultura y otras formas de FBR orientadas a programas tienen por objeto el fortalecimiento de las instituciones y los sistemas relacionados con una variedad de servicios agrícolas. Entre ellos cabe destacar la investigación y la extensión, el desarrollo del riego, la ordenación territorial, las organizaciones de agricultores, la comercialización, los servicios financieros, la planificación agrícola, la gestión, la regulación y el seguimiento y la evaluación (SyE). Los programas por resultados que se centran en cuestiones más amplias de desarrollo rural y reducción de la pobreza también hacen hincapié en el desarrollo de la infraestructura y, en algunos casos, incluyen la prestación de servicios sociales. La FBR orientada a programas tiene un alto potencial de fortalecer la planificación del gasto gubernamental y la ejecución de los programas de inversión pública en el sector agrícola. Este aspecto es coherente con la función del FIDA de utilizar el gasto público para hacer un seguimiento del nivel y la calidad de la inversión en programas estratégicos que son vitales para los pequeños agricultores.

Por el contrario, la **FBR orientada a proyectos** se centra a menudo en un grupo beneficiario específico. Cabe mencionar los siguientes ejemplos:

- subvenciones a grupos de agricultores que invierten satisfactoriamente en ordenación territorial y sistemas de riego;
- donaciones basadas en los resultados concedidas a cooperativas de productores y pymes con planes de negocio para el desarrollo comercial que hayan sido aprobados y hayan obtenido financiación;
- convenios basados en resultados y establecidos con instituciones financieras en que los desembolsos se vinculan a resultados definidos conjuntamente (en lo que respecta a la inclusión de determinados grupos de agricultores, la calidad de la cartera, etc.), e
- incentivos económicos a actores privados en situación de competencia para el desarrollo y la adopción de nuevas tecnologías agrícolas.

III. Aplicación en el FIDA y posibles operaciones piloto

A. La ventaja comparativa del FIDA

15. **La atención que el FIDA concede a los pequeños agricultores puede producir un cambio de orientación en el paradigma de la prestación de servicios gubernamentales en el plano local.** Dentro de las numerosas esferas de apoyo al sector agrícola, la ventaja comparativa del FIDA reside en la atención que presta a los pequeños agricultores y las comunidades rurales, y en su capacidad de vincularlos a mercados más amplios por medio del fomento de las cadenas de valor. Al FIDA se le reconoce especialmente por su labor focalizada en los sectores más pobres del sector agrícola en zonas geográficamente remotas. Se destaca también por impulsar la innovación y probar soluciones a nivel local que puedan reproducirse y aplicarse a mayor escala. La atención especial que concede a los pequeños agricultores y su experiencia con la innovación ponen al Fondo en condiciones de fomentar un cambio en la prestación de servicios gubernamentales a fin de orientarlos más hacia los resultados (o el desempeño) y contribuir de esta manera a aumentar los efectos en los beneficiarios de su labor. Existen grandes posibilidades de introducir enfoques más participativos al fomento de los resultados en el ámbito de los PBR; el FIDA podría por tanto aprovechar su experiencia en esta esfera, su enfoque práctico y sus relaciones con las comunidades rurales y las organizaciones de agricultores para obtener resultados significativos de la ejecución de sus proyectos.
16. **El FIDA puede también aportar los puntos de vista de los pequeños agricultores a programas gubernamentales de mayor alcance.** El Fondo puede capitalizar su vasta experiencia de apoyo a los pequeños agricultores para incorporar y hacer valer sus puntos de vista en políticas y programas a nivel provincial y nacional. El Fondo puede aprovechar su experiencia en el ámbito del apoyo al desarrollo institucional a nivel local para influir en la ejecución de programas, la formulación de políticas y el desarrollo institucional en las más altas instancias gubernamentales. Ello proporcionaría una importante oportunidad para que el FIDA ampliara la escala de su impacto en consonancia con su programa de

ampliación de escala⁴, a la vez que mantiene un enfoque prioritario en los pequeños agricultores. Los programas de inversión plurianuales que implementan los gobiernos para fomentar la agricultura y el desarrollo rural buscan mejorar la productividad agrícola de diversas formas, por ejemplo, conectando la producción rural con los mercados y alentando las inversiones necesarias en infraestructura rural y en la producción climáticamente inteligente. Cuando las IFI y los donantes aúnan sus esfuerzos con los gobiernos para financiar estos programas, pueden entre todos apoyar una variedad de reformas (por ejemplo, reorientar los subsidios) y mejorar el desempeño de los organismos públicos. También pueden incorporar un enfoque basado en los resultados capaz de aumentar el impacto tanto de la financiación para el desarrollo como del programa gubernamental que están respaldando. Pero centrar la atención en los gobiernos centrales y programas nacionales puede hacer que los asociados para el desarrollo pierdan fácilmente de vista la perspectiva de los pequeños agricultores. El FIDA podría entonces llenar este vacío crucial. Para citar un ejemplo de cómo el FIDA está poniendo actualmente en práctica este enfoque, en Indonesia el Fondo proporciona financiación paralela a un programa de fomento del riego a gran escala respaldado por el BASD. El FIDA integrará los puntos de vista de los pequeños agricultores con miras a mejorar la planificación de la infraestructura y propiciará el fortalecimiento de las capacidades de los agricultores, la financiación destinada a las cadenas de valor y la construcción institucional tanto dentro como fuera del ámbito agrícola.

17. **El FIDA ha estado procurando ampliar su oferta de servicios a los prestatarios.** Como otras IFI, el FIDA ha experimentado con mecanismos de financiación flexibles, enfoques sectoriales y otras formas de apoyo programático. En 1998 la Junta Ejecutiva aprobó el Mecanismo Flexible de Financiación (MFF), el cual permitió al FIDA brindar apoyo más constante a través de programas de mayor alcance que incluían un conjunto de préstamos y actividades con diseños de carácter evolutivo. La adopción de este instrumento alcanzó niveles importantes después de su introducción, con 20 proyectos aprobados entre septiembre de 1998 y abril de 2002. Sin embargo, en 2002 una decisión de la Junta Ejecutiva limitó las operaciones del MFF a aquellas que ya se habían aprobado o se encontraban en tramitación (hasta tanto se hubiera evaluado exhaustivamente el mecanismo) y una autoevaluación que la dirección realizó en 2007 concluyó que el MFF solo había arrojado resultados escasos. Se acordó entonces que no se aprobarían más proyectos nuevos en el marco del MFF y que los aspectos positivos del mecanismo se incorporarían en los diseños de otros proyectos del FIDA. Gracias al impulso del Programa para aumentar la eficacia de la ayuda, posteriormente se puso en marcha otra iniciativa: el mecanismo del enfoque sectorial, que ponía particular atención en alinear el apoyo de los donantes con los programas y sistemas en los países. El FIDA introdujo una política para los enfoques sectoriales en 2005⁵. En el concepto del enfoque sectorial se buscaba combinar la asistencia externa con los fondos nacionales en un marco estratégico y de gastos único, adoptado como propio y dirigido por los gobiernos, donde los asociados para el desarrollo fueran alineando y armonizando progresivamente sus procedimientos con los sistemas nacionales. Mientras que la aplicación de los enfoques sectoriales fue relativamente predominante en los sectores sociales, su adopción en el sector agrícola fue menos importante⁶ y el FIDA no implementó ningún enfoque sectorial nuevo tras la aprobación de la política.

⁴ Brookings: *Scaling up Programs for the Rural Poor: IFAD's Experience Lessons and Prospects (Phase 2)*, Brookings Global Economy and Development, enero de 2013.

⁵ Véase el documento EB 2005/84/R.5/Rev.1: "Política del FIDA sobre los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural".

⁶ En un estudio realizado en 2007 sobre los enfoques sectoriales en la agricultura se observaron tan solo 15 operaciones en todo el mundo (véase *Formulating and Implementing SWAps in Agriculture and Rural Development*, publicado por la Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural).

18. **El FIDA puede aprovechar las enseñanzas extraídas de estas primeras iniciativas para desarrollar enfoques de PBR en el futuro.** Aunque estas dos iniciativas no consiguieron alcanzar totalmente sus objetivos, han introducido elementos importantes que el FIDA podrá incorporar en las iniciativas de PBR futuras. Por ejemplo, las condiciones activadoras que se utilizaron para los ciclos del MFF han aportado experiencias que pueden utilizarse en la formulación y el seguimiento de los indicadores vinculados a los desembolsos. Asimismo, la naturaleza programática de los enfoques sectoriales y la atención prioritaria a los resultados han creado una base para la FBR de carácter programático que han implementado otras organizaciones⁷. Estas iniciativas proporcionaron también algunas enseñanzas sobre los fundamentos básicos de los PBR, entre otros, la necesidad de un gobierno con liderazgo firme y de personal tanto del Gobierno como de las IFI con capacidad institucional para desarrollar cadenas de resultados e indicadores vinculados a los desembolsos apropiados. Por otro lado, las iniciativas pusieron de relieve los desafíos que supone adaptar nuevos enfoques al contexto de cada organización y la labor que se requiere para forjar un sentido de apropiación y la capacidad institucional necesaria dentro de una organización.
19. **Más recientemente se han puesto en marcha iniciativas prometedoras con miras a aumentar el enfoque en los resultados de los proyectos de inversión del FIDA.** La financiación basada en el desempeño ha sido un instrumento cada vez más importante en el sector de la microfinanciación y las experiencias adquiridas en esta esfera se han divulgado a una variedad de proveedores y clientes de servicios financieros con el objeto de mejorar el acceso a la financiación. El FIDA ha introducido los convenios basados en los resultados⁸ en algunas de sus operaciones de financiación rural; en estas se emplean indicadores basados en los efectos directos que sirven de factores activadores de los desembolsos de fondos y otro tipo de apoyo al proyecto⁹. Como ejemplo se puede citar el Programa de Expansión de la Financiación Rural en Zambia en el cual los desembolsos se vinculaban con estudios de impacto y datos de referencia preparados trimestralmente. Los convenios basados en los resultados pueden adoptar diversas formas a fin de incentivar a diferentes actores. En Rwanda se ejecuta el Proyecto de Apoyo a los Agronegocios y las Actividades Poscosecha resiliente al cambio climático con la finalidad principal de ofrecer incentivos financieros a las organizaciones de pequeños productores y pymes para la elaboración de planes de negocios creíbles, financiables y que puedan propiciar la obtención de préstamos comerciales (así como para el pago íntegro del préstamo). Estos pagos a manera de incentivos vinculados a los desembolsos provenientes del FIDA representan importantes innovaciones que integran el

⁷ La experiencia del FIDA con los enfoques sectoriales se limitó a dos o tres proyectos cuyos resultados no se consideraron satisfactorios. No obstante, se pudieron extraer algunas enseñanzas valiosas para el FIDA y se registraron algunos resultados positivos para los clientes del Fondo (por ejemplo, en la República Unida de Tanzania, una prestación de servicios de carácter más participativa y basada en los resultados).

⁸ Una definición aceptada de "convenio basado en los resultados" en el marco de la provisión de financiación establece que estos convenios deben: i) ser claros y específicos respecto de los resultados previstos y la manera de medirlos, y ii) hacer hincapié en los incentivos a los buenos resultados al definir beneficios (o sanciones) que se vinculan directamente al logro (o no) de los resultados previstos. (Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (2010): *Performance-Based Agreements: Incorporating Performance-Based Elements into Standard Loan and Grant Agreements*, (Washington, D.C., Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre).

⁹ Véase la nota de orientación práctica del FIDA sobre indicadores clave del desempeño y convenios basados en el desempeño ("Key Performance Indicators and Performance-based Agreements in Rural Finance", solo disponible en inglés) de octubre de 2014. En este documento se señala lo siguiente: i) los indicadores basados en los efectos directos se utilizan principalmente para las modalidades no crediticias; ii) los acuerdos de préstamo subsidiarios se pactan entre el proyecto y los proveedores de servicios financieros; iii) los acuerdos de donación se emplean cuando el apoyo procede de una de las modalidades de donación del FIDA; iv) los acuerdos de gestión se utilizan cuando se encomienda al proveedor de servicios financieros la ejecución de una parte importante de las actividades de un proyecto respaldado por el FIDA, y v) también pueden usarse otros tipos de acuerdos especiales (por ejemplo, cartas de acuerdo o similares). Un convenio basado en los resultados puede ser el tipo de convenio utilizado después de que el FIDA y un proveedor de servicios financieros han mantenido un diálogo estructurado respecto del contexto, los indicadores y los activadores del desempeño, así como sobre las sanciones previstas.

logro de los resultados en los proyectos del FIDA. Se procurará identificar otros ejemplos de innovación en proyectos pasados y en ejecución, y aprovechar esta experiencia a la hora de poner a prueba los enfoques de PBR del FIDA.

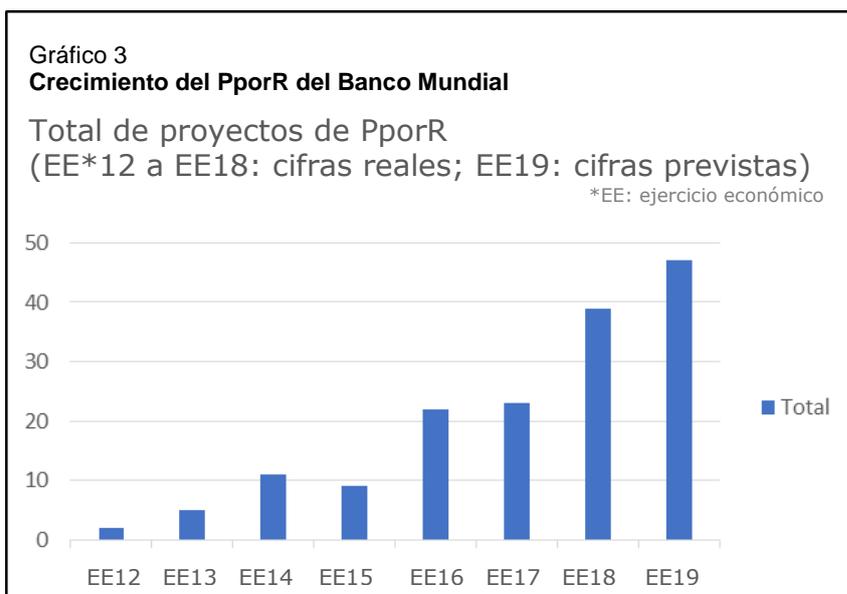
20. **El FIDA ha hecho un esfuerzo concertado para evolucionar de manera más general en la dirección de un enfoque más basado en los resultados.** El FIDA ha establecido una estructura para facilitar la medición y la gestión de los resultados y para el seguimiento y evaluación (SyE) en los planos institucional, nacional y de proyectos. Esta estructura comprende, entre otros, las matrices de resultados de proyectos, los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales basados en los resultados (COSOP-BR), el *Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo* (que se basa en el Sistema de Gestión de los Resultados y el Impacto) y el ARRI, que elabora la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA. Sin embargo, esta estructura no ha sido muy eficaz a la hora de reorientar la atención del Fondo a los resultados y los efectos directos. Un estudio del FIDA realizado en 2013 concluyó que la medición y el SyE de los resultados tenían un diseño elaborado, pero su ejecución era deficiente¹⁰. En los informes internos anuales del Fondo también se ha constatado que, no obstante los avances generales registrados en la supervisión y la gestión de los resultados, sigue habiendo deficiencias en el SyE. Esto sugiere que un esfuerzo más concertado para incorporar un enfoque basado en los resultados en los proyectos y programas (no solo en las matrices de resultados adjuntas a los proyectos) podría apoyar una mejor orientación hacia los resultados en el FIDA. Al seleccionar las operaciones piloto, deberán determinarse vínculos y sinergias estrechos con el marco de gestión de resultados del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y el marco de resultados en que se basarán los instrumentos de FBR.
21. **El FIDA propone que se dediquen recursos específicos para hacer realidad su ambición de ir más allá de los préstamos para proyectos de inversión y mejorar la preparación de los proyectos.** Consciente de la contribución que podría hacer en el ámbito normativo, el FIDA ha ampliado sus servicios de conocimientos y está participando en mayor medida en el diálogo sobre políticas. Si bien los recursos para ampliar sus servicios no crediticios han sido limitados, el FIDA propone ahora utilizar un mecanismo de prefinanciación para acelerar la puesta en marcha de proyectos y programas (FPIS, por sus siglas en inglés) como nueva fuente de financiación para prestar servicios de análisis y asesoramiento en apoyo de la participación en la formulación de políticas para el sector rural. La financiación propuesta apoyaría el análisis relacionado con las políticas y la participación en procesos normativos pertinentes para los sectores rurales e incluiría evaluaciones a nivel nacional y local del contexto de las políticas sectoriales y los vacíos normativos, así como de la capacidad para formular y ejecutar políticas. Con este instrumento se prevé apoyar también las asociaciones, en particular las consultas con las principales partes interesadas. Esta financiación permitirá al FIDA preparar proyectos con un enfoque basado en los resultados (por ejemplo, que incluyan mejores parámetros para medir el desempeño en la prestación de servicios agrícolas), así como para diseñar programas en apoyo de reformas normativas e institucionales más generales.

B. La expresión de la demanda de los prestatarios

22. **La demanda de préstamos basados en los resultados ha crecido rápidamente.** La cantidad de instrumentos de PBR que se han probado es testimonio del cambio en la demanda de los países. La implementación de los PBR ha hecho que los gobiernos (no solo los donantes) se centren en la articulación de los efectos directos, así como en las actividades, los productos y

¹⁰ Véase la nota a pie núm. 4.

los efectos directos intermedios más adecuados para lograrlos. Reconoce también el poder que tienen los incentivos financieros para mantener la atención en estos elementos. Además, con su énfasis en demostrar el nivel de desempeño y la utilidad de los servicios públicos, estos instrumentos ayudan a los gobiernos a asumir una mayor responsabilidad ante sus ciudadanos. Como demuestra el PporR del Banco Mundial (véase el gráfico 3), se ha registrado un rápido crecimiento de la modalidad programática de los PBR que han venido utilizando las IFI, lo cual refleja también el aumento de la demanda de los países prestatarios. La incorporación de los PBR al conjunto de productos que ofrece el



FIDA se considera una prioridad. En el marco de la evaluación a nivel institucional de la estructura financiera del FIDA¹¹ se solicitó la opinión de gobiernos y miembros del personal del FIDA acerca de la idea de ampliar los productos que ofrece el Fondo. Los encuestados sugirieron que una mayor oferta de productos permitiría una mayor elección y flexibilidad para que los países pudieran seleccionar el producto que mejor se adecuara a sus necesidades. Hubo un gran consenso respecto de que el FIDA debería desarrollar un enfoque de los PBR¹² según el cual la financiación se desembolsara contra el logro de resultados e indicadores del desempeño específicos. Algunos países prestatarios expresaron su interés en que el FIDA proporcionara apoyo específico por medio de enfoques más basados en los resultados destinados a incentivar el desempeño. Manifestaron que preferían que el FIDA les brindara un apoyo que contribuyera estratégicamente a los programas de los gobiernos y a fomentar la capacidad gubernamental para gestionar el gasto y programas de inversión.

C. El proceso para la selección de operaciones piloto

23. **La experimentación con diferentes tipos de PBR permitiría al FIDA entender qué producto se adecua mejor a sus capacidades y ventajas comparativas.** La dirección propone que se ponga a prueba una variedad de actividades de PBR. Durante la fase piloto se propone que el FIDA introduzca, como mínimo, una iniciativa de PBR en apoyo de financiación destinada a un proyecto y una en apoyo de una financiación programática. La fase piloto tendrá una duración limitada y se diseñará como una iniciativa de aprendizaje. Tomando como base las experiencias de otras IFI, se propone que las pruebas piloto se lleven a cabo durante un período de seis años, como mínimo, a fin de adquirir suficiente experiencia para realizar una autoevaluación del diseño, la ejecución y los resultados. Al cabo de los tres años las pruebas se someterían a un examen

¹¹ Véase la nota a pie núm. 2.

¹² De la evaluación a nivel institucional: de los encuestados que no eran miembros del FIDA, el 70 % asignó una prioridad alta o la mayor prioridad a desarrollar un producto de PBR; el 59 % de los encuestados que pertenecían al FIDA fueron partidarios de lo mismo.

de mitad de período con el objeto de evaluar las enseñanzas extraídas¹³. Tanto el BAsD como el BID han introducido programas piloto de seis años de duración a fin de facilitar el tiempo suficiente para el examen y la evaluación. En función del resultado de estas pruebas piloto, la dirección propondrá una modalidad para incorporar una forma más permanente de PBR en las operaciones del FIDA.

24. **Los préstamos del FIDA para proyectos pueden ayudar a los gobiernos e incentivar a otros actores a orientarse más a los resultados y hacer hincapié en los puntos de vista de los pequeños agricultores.** Existe un potencial considerable para reorientar los préstamos del FIDA para proyectos hacia un modelo más sólido donde los resultados se vinculen a los desembolsos, y para hacer que los resultados sean una parte más integral de la cartera de proyectos del FIDA. Este mecanismo podría aplicarse a algunas esferas que reciben actualmente el apoyo del FIDA, sobre la base de la financiación basada en los resultados que se ofrece actualmente, que es limitada. Habida cuenta de la atención especial que reciben las familias de agricultores en la labor del FIDA, su instrumento de PBR sería particularmente pertinente para la prestación de servicios públicos, como los servicios de extensión, la infraestructura rural y el apoyo a la reconversión agrícola vinculada a la adaptación al cambio climático. Los PBR para proyectos también podrían aplicarse a la infraestructura en pequeña escala, en relación con la función del FIDA de facilitar la mejora del rendimiento de los pequeños agricultores y el aumento del nivel de ingresos.
25. La esfera de las técnicas e inversiones climáticamente inteligentes muestra también un gran potencial para la aplicación de incentivos financieros destinados a cambiar los comportamientos de los agricultores. Se alentará al FIDA a estudiar otras esferas para la puesta a prueba de PBR, y se examinarán los proyectos en curso y la financiación adicional en tramitación a fin de determinar si hay componentes o proyectos en los que podría introducirse un enfoque basado en los resultados. Las medidas de desempeño vinculadas a la prestación y los resultados de estos servicios se beneficiarían de las aportaciones de los pequeños agricultores, facilitadas por el FIDA. Estos proyectos podrían incluir pagos vinculados a los resultados de la administración central a proveedores de servicios o intermediarios de nivel inferior, lo que constituiría un claro incentivo para que el intermediario prestara servicios que permitieran alcanzar los resultados previstos. Se basaría en la experiencia actual del FIDA con los convenios basados en resultados en el ámbito de la financiación rural, así como en la experiencia de otras IFI en préstamos de inversión donde se utilizan indicadores basados en los desembolsos.
26. **Para el FIDA, los préstamos basados en los resultados de carácter programático requerirán una curva de aprendizaje más pronunciada que los préstamos destinados a proyectos.** En el caso de los PBR de carácter programático, el FIDA podría contribuir aportando los puntos de vista de los pequeños agricultores a programas gubernamentales de gran envergadura. Durante las etapas iniciales de la fase piloto, la dirección propone que el FIDA trabaje junto con otra IFI con experiencia en PBR para programas, lo que permitiría al FIDA adquirir experiencia durante esta primera incursión en este tipo de instrumentos programáticos. El FIDA, que asumiría la función de cofinanciador,

¹³ Por ejemplo, en el documento de política del BAsD titulado "Piloting a Results-Based Financing for Program Modality" (agosto de 2012) se subraya que para permitir el aprendizaje mediante la práctica, se propone que el BAsD ponga a prueba la modalidad de FBR para programas durante un período de seis años. El documento continúa diciendo que este es el plazo mínimo necesario para obtener información suficiente para un examen posterior de la FBR para operaciones en el marco de programas, incluidos sus aspectos de diseño y ejecución. Durante la prueba piloto, se aclara, el BAsD pondrá en marcha medidas de capacitación, difusión, consulta y aprendizaje. El BAsD también intercambiará experiencias con otros organismos de desarrollo y extraerá enseñanzas de estas experiencias. Por último, se menciona que la experiencia procedente de la prueba piloto servirá de base para orientar las políticas futuras en lo relativo a la modalidad de FBR para programas. Los préstamos basados en resultados del BID también se han puesto a prueba por un período de seis años.

colaboraría con la IFI principal en el diseño y la ejecución de FBR para programas, aportando la perspectiva de los pequeños agricultores al diseño y posiblemente supervisando una parte específica del proyecto y los indicadores vinculados a los desembolsos conexos. Se deberá contar con un sistema sólido que permita evaluar la contribución del FIDA y determinar las funciones que el Fondo podría desempeñar en el futuro para apoyar los PBR para programas. Hasta la fecha estos programas han requerido una capacidad de organización considerable para facilitar reuniones y debates con los gobiernos sobre cuestiones clave en materia de políticas y desarrollo institucional, tareas que al FIDA le sería muy difícil realizar por sí solo. Se necesitará también contar con capacidad para evaluar los sistemas gubernamentales que se utilizarán cuando la financiación se destine directamente a un programa de inversión gubernamental. Inicialmente, el FIDA tendría que depender de la IFI principal para llevar a cabo estas evaluaciones técnicas. Con el tiempo, puede haber oportunidades para que el FIDA asuma un papel rector en una FBR para programas, especialmente en economías pequeñas en las que el FIDA puede proporcionar una parte importante de la financiación para el desarrollo de la agricultura. También puede haber oportunidades para que el FIDA apoye programas gubernamentales a nivel provincial, especialmente en países donde los gobiernos centrales han fomentado reformas a escala provincial y donde los programas de gastos públicos se destinan específicamente a brindar apoyo a zonas remotas y a las personas pobres de las zonas rurales.

27. **El FIDA realizará un proceso de selección que estará impulsado por la demanda.** Se propone que en el segundo semestre de 2018 se seleccione un pequeño número de proyectos piloto y que el FIDA emprenda por lo menos dos o tres proyectos piloto (lo que representa una parte modesta de los proyectos aprobados anualmente) en un período de seis años. Esto permitirá evaluar el proceso y el impacto al final del período piloto. La dirección pedirá a las divisiones regionales que presenten propuestas para determinar los proyectos piloto apropiados, sobre la base de las aportaciones de las contrapartes gubernamentales. El compromiso de los gobiernos con el desarrollo de enfoques de PBR en el sector agrícola será decisivo, y la capacidad del FIDA para sostener debates frecuentes con sus contrapartes sobre los resultados de los proyectos e indicadores vinculados a los desembolsos (por ejemplo, a través de sus oficinas sobre el terreno) constituirá un criterio de selección importante. En el caso de los PBR para programas, el FIDA también consultará con las IFI sobre otros instrumentos de financiación basada en los resultados que puedan estar en preparación. Se formularán criterios clave para cada tipo de proyecto piloto a fin de orientar el proceso de selección e identificación¹⁴. Las operaciones piloto se presentarán a la Junta Ejecutiva para su aprobación.
28. **Las operaciones piloto del FIDA deberán ser adecuadas a su escala y los recursos existentes.** La implementación de los PBR requerirá un cambio en la forma en que el FIDA conduce sus actividades. A corto plazo, la puesta a prueba de los PBR del FIDA tendrá que sufragarse con los recursos actuales. Los prestatarios utilizarán los recursos previstos en virtud del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados durante la FIDA11 para financiar estas nuevas operaciones. Para financiar el diseño y la ejecución de las operaciones piloto se recurrirá a los presupuestos existentes y al personal en plantilla. Sin embargo,

¹⁴ Las enseñanzas extraídas de otras IFI se usarán para formular los criterios de selección para las pruebas piloto. Se podrán considerar países que han demostrado, entre otros: buenos resultados en materia de políticas y ejecución durante al menos los dos últimos años (tanto a nivel macroeconómico como sectorial); disposiciones sólidas de gobernanza, incluido un sistema funcional de SyE y evaluaciones periódicas de la rendición de cuentas por parte del gobierno central (a menudo dirigidas por la Oficina del Presidente o el Ministerio de Finanzas). Otro criterio fundamental para facilitar el éxito de las pruebas piloto será que los países cuenten con un programa agrícola bien definido en el marco del presupuesto nacional, así como un entendimiento claro entre el Gobierno y el FIDA sobre los tipos de resultados que deben lograrse, la cadena de resultados para llegar a ellos, los actores que deben ser incentivados y el tipo de datos disponibles para el seguimiento de los resultados.

habida cuenta del aprendizaje que se requerirá para llevar a cabo estas nuevas operaciones, la dirección sugiere que se dediquen recursos adicionales al diseño y la ejecución de estas operaciones piloto de PBR durante el período de la FIDA¹¹.

29. **El FIDA puede recurrir a expertos externos para apoyar sus iniciativas en materia de PBR. Una vez seleccionadas las operaciones que se pondrán a prueba, es probable que el proceso de diseño requiera apoyo adicional.** Entre los elementos clave a considerar en el diseño se pueden mencionar los parámetros de medición de los pagos, la determinación de la porción de financiación vinculada a los resultados, la estructura de precios y el enfoque de verificación. Es posible que el FIDA necesite contratar a consultores especializados en FBR para que le presten asistencia en estas tareas de diseño. La comunidad del desarrollo cuenta asimismo con considerables recursos para apoyar el diseño de PBR por medio de programas financiados por donantes e IFI. En particular, el Banco Mundial ha desarrollado cursos de capacitación a diferentes niveles para fomentar la capacidad del personal en los aspectos clave de los PBR para programas. Mediante estos cursos se desarrolla la capacidad del personal para tomar decisiones fundamentadas sobre las opciones de diseño de los instrumentos, incluidos los marcos de resultados e indicadores vinculados a los desembolsos. Además, se evalúan las esferas de competencias específicas en materia de evaluaciones fiduciarias, ambientales y sociales para PBR para programas. Otras instituciones ofrecen cursos que están más enfocados en los PBR para proyectos. Una vez que se seleccionen las operaciones piloto, el FIDA aprovechará esos cursos de capacitación para la formación de las partes interesadas necesarias. El programa Capacity Scan (que apoya a los gobiernos en la mejora de los resultados y la capacidad de SyE) se está poniendo a prueba en el sector rural a través de la iniciativa de Fomento de los Conocimientos en favor de un Impacto en la Agricultura, con el objeto de evaluar los sistemas y capacidades nacionales de gestión basada en los resultados y detectar las deficiencias. Estas capacidades y sistemas podrían ponerse en práctica durante las operaciones piloto de los PBR del FIDA. Por otro lado, a medida que el FIDA avance hacia la adopción de PBS de carácter más programático, podrá recurrir a las evaluaciones nacionales (por ejemplo, de la gestión de las finanzas públicas) realizadas por IFI y otros grupos financiados por donantes, o subcontratar estas evaluaciones con fondos proporcionados por el mecanismo de cooperación técnica para acelerar la puesta en marcha de proyectos y programas propuesto para las evaluaciones ambientales y climáticas.
30. **Será necesario contar con algunas competencias nuevas, así como realizar ajustes a algunos sistemas.** Para que la financiación para proyectos o programas tenga un enfoque más basado en los resultados, el FIDA tendrá que poner los resultados en un primer plano del diseño y la ejecución de proyectos. Tendrá que familiarizarse con los tipos de indicadores vinculados a los desembolsos que se utilizan en diferentes operaciones agrícolas, y centrar los debates con los gobiernos en los objetivos generales de los proyectos y los tipos de resultados que se vincularán a los desembolsos. Esto requerirá una mayor capacidad interna para definir resultados e indicadores mensurables, evaluar las fuentes de datos para esta medición y seleccionar métodos de verificación adecuados para los desembolsos. Para estos proyectos se necesitará también debatir ampliamente con los gobiernos los cambios a las disposiciones actuales de pago del FIDA. El Fondo también tendrá que invertir en forjar relaciones con actores en la esfera nacional que puedan proporcionar, en calidad de terceras partes, una verificación del logro de los resultados. En el caso de los PBR para programas, el FIDA necesitará fortalecer sus propias competencias en materia de: evaluación técnica de programas generales de desarrollo agrícola, análisis del gasto público en agricultura y evaluación de los sistemas que sustentan dichos programas (además de utilizar la experiencia externa). Por último, el FIDA tendrá que evaluar los sistemas internos de procesamiento y pago para poder tramitar la nueva modalidad de pago.

31. **Se reconocerán y se mitigarán los riesgos inherentes a desarrollar el enfoque nuevo.** Uno de los principales riesgos asociados a los PBR es la posibilidad de que los fondos de un proyecto no se desembolsen. Este riesgo puede mitigarse de diversas maneras, por ejemplo, en el caso de los PBR para programas, prestando especial atención a la ponderación respectiva de cada indicador vinculado a los desembolsos. El acuerdo entre la IFI y el Gobierno deberá ser explícito respecto de la porción del préstamo que puede desembolsarse en caso de que los indicadores vinculados a los desembolsos hayan sido solo parcialmente alcanzados. Quizás deban ajustarse las expectativas habida cuenta de que el calendario de los desembolsos podría ser menos predecible que el de los préstamos de inversión. Siempre en el caso de los PBR para programas, el uso de sistemas nacionales requiere una evaluación *ex ante* exhaustiva y un acuerdo con el Gobierno y la IFI sobre los planes de acción del programa. Para mitigar la falta de capacidad para llevar a cabo estas evaluaciones, el FIDA recurrirá a las evaluaciones técnicas realizadas por la IFI principal (sujetas al examen y la aprobación del FIDA). El riesgo de incumplimiento, por parte del Gobierno, de las obligaciones establecidas en los planes de acción del programa podrá mitigarse financiando iniciativas de creación de capacidad como parte de la operación. En consonancia con las prácticas de otras IFI en materia de PBR para programas, se podrían proponer al prestatario desembolsos anticipados de entre el 15 % y el 25 % al momento de la firma para emprender las mejoras necesarias de los sistemas nacionales, si este ha sido un objetivo fijado para el proyecto¹⁵.
32. **La fase piloto tendrá una duración limitada y se diseñará como una iniciativa de aprendizaje, con el compromiso pleno de la Junta Ejecutiva.** En la presente propuesta se sugiere que los PBR del FIDA no habrán de regirse de conformidad con una política nueva; para el diseño y la ejecución de las operaciones piloto se proporcionarán directrices de carácter provisional. También se propone que la puesta en marcha de las operaciones piloto vaya acompañada de una indicación de las exenciones específicas en materia de política que necesitarían ser aprobadas por la Junta Ejecutiva. Cada operación piloto se someterá a la consideración y aprobación de la Junta Ejecutiva. Las pruebas se estructurarán de modo tal que se pueda determinar, tras su evaluación, el camino más adecuado a seguir para el FIDA. La dirección examinará en ese momento, en consulta con la Junta Ejecutiva, la eventual necesidad de introducir cambios jurídicos o en las políticas para incorporar esta iniciativa en las operaciones del FIDA.

¹⁵ En la directiva del Banco Mundial para el PporR se establece que a fin de proporcionar a un prestatario los recursos necesarios para comenzar a ejecutar el programa o para facilitar el logro de los desembolsos vinculados a los resultados, el banco puede acordar hacer un pago anticipado (tras la entrada en vigor del convenio oficial de financiación) de hasta el 25 % de la financiación (a menos que la dirección apruebe un porcentaje mayor) para uno o más indicadores vinculados con los desembolsos que aún no se hayan cumplido ("anticipo"). Cuando se alcanzan esos indicadores para los que se ha desembolsado un anticipo, el importe del anticipo se deduce (recupera) del importe a desembolsar en virtud de dichos indicadores.

RBF: The spectrum of the mechanism, experiences of other IFIs, lessons learned and focus on agriculture

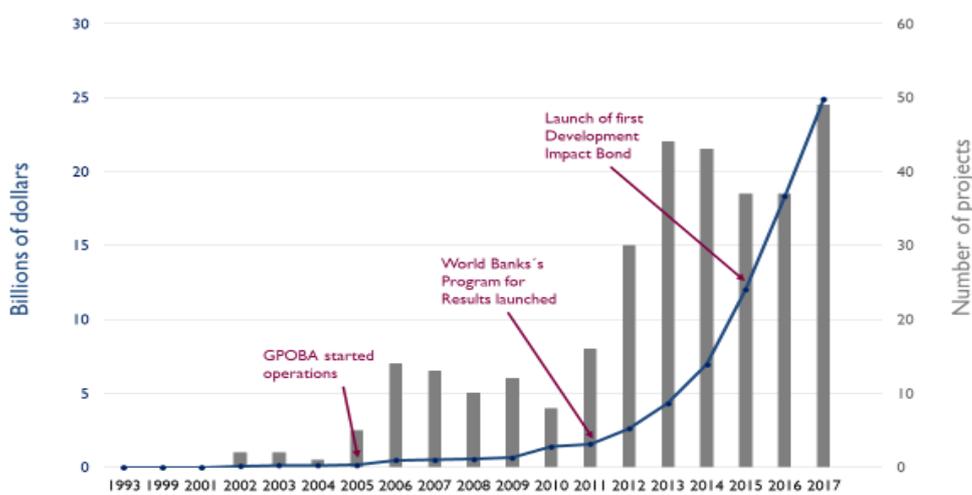
I. The Spectrum of Mechanisms

1. **Over the past twenty to thirty years there has been a large expansion in results-based financing (RBF).**¹⁶ From very small beginnings in the early 1990s,¹⁷ the level of RBF financing topped \$25 billion in 2017 (see figure 1). There is no commonly agreed definition of RBF but most institutions would share the World Bank's (WB) perspective that it is "an umbrella term referring to any program or intervention that provides rewards upon the credible, independent verification of an achieved result".¹⁸ This is in contrast to more traditional project or investment lending under which funds are disbursed against specific eligible expenditures. Most would also agree with the WB definition of results as "those elements within a results chain that lie beyond the input stage. They can be outputs, intermediate outcomes, final outcomes or – more likely – a mix." RBF agreements involve two central agents: a results funder and an incentivized agent. They also involve three important building blocks: selecting measurable results; setting up verification and payment mechanisms; and providing support to incentivized agents.

Figure 1

Financing Tied to Results in Low and Middle-Income Countries

Over \$25 billion of development spending has been tied to results



Source: "A Practitioners Guide to Results-Based Financing"; Instiglio (2017), and the Instiglio RBF Database.

2. **A range of RBF instruments and modalities have been developed to accommodate different financiers, incentivize a variety of agents and fund different types of results along the results chain.** RBF instruments can be grouped into five broad categories according to who is the incentivized agent, ranging from performance-based aid where the incentivized agent is a national government to conditional cash transfers where the incentivized agents are households and individuals, and different categories of instruments and agents in

¹⁶ Results based financing is the term used most frequently by development partners (DPs) and encompasses all forms of finance (both loans and grants).

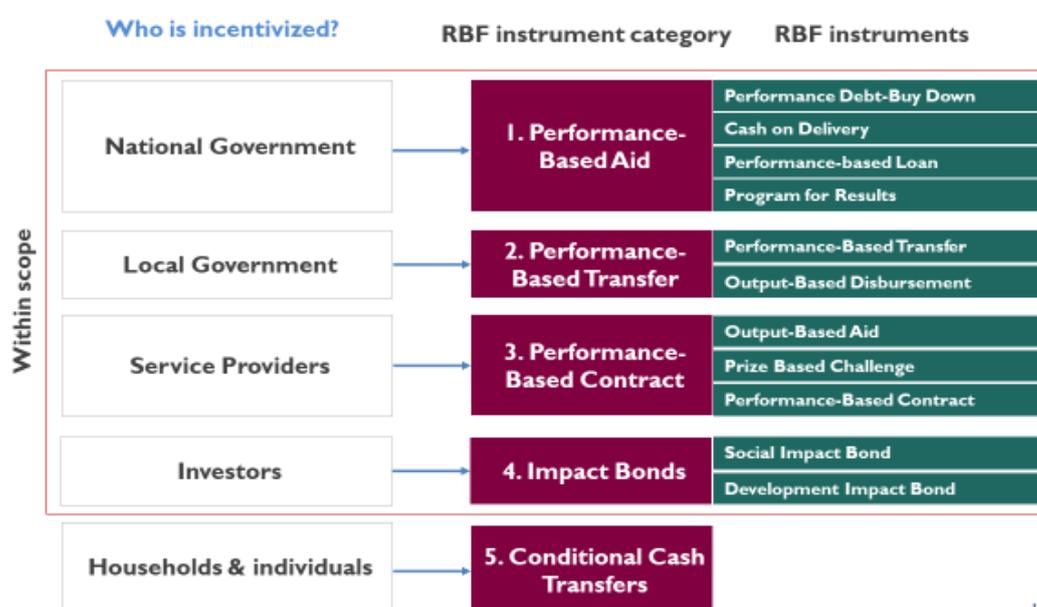
¹⁷ In fact, RBF approaches were under implementation much before the 1990s with one of the earliest output-based aid schemes (broadly defined as seeking to tie disbursements to the achievement of specific outputs) focused on provision of reproductive health care services in South Korea in the 1960s (see Output-based Aid; A Compilation of Lessons Learned and Best Practice Guidance, GPOBA/IDA-IFC Secretariat, June 2009).

¹⁸ World Bank, Results Based Financing in Education: Financing Results to Strengthen Systems, 2017.

between (see Figure 2). Moreover, within each of these categories distinct instruments have been developed. In addition to which agent is being incentivized, they highlight what kinds of results are being financed (outputs, intermediate outcomes, final outcomes) and how involved the donor is in supporting the achievement of these results. As a form of performance-based aid, for example, cash on delivery is an instrument that focuses on “the power of incentives rather than guidance or interference”,¹⁹ with donors being hands off on program activities and disbursing against final or near final outcomes. Program for Results (PforR)²⁰ by contrast is an instrument that is much more hands-on, with an emphasis on donor technical support to governments to improve institutions and systems and deliver results along the results chain, not just at the final outcomes stage. In the case of performance-based contracts where the incentivized agent is one or more service providers, instruments include output-based aid (OBA) where disbursements are tied to specific outputs as well as performance-based contracts where disbursements are explicitly linked to service providers successfully meeting or exceeding certain clearly defined minimum performance indicators. Choosing among these instruments requires determining which actors need to be involved and what kinds of results should be incentivized as well as what specific design features can maximize the value added of RBF to address a specific development challenge.

Figure 2
Simplified Typology for RBF

Distinguishes instruments by the type of agent being incentivized



Source: Global Program on Output Based Aid (GPOBA), June 2018.

3. **For most international financial institutions (IFIs) and other development partners (DPs) the focus on results has been one critical element in a broader effort to enhance the overall effectiveness of development assistance.** The Aid Effectiveness agenda has focused heavily on results, together with other key principles including country ownership, alignment of donors around country strategies, use of country systems, donor coordination, and mutual

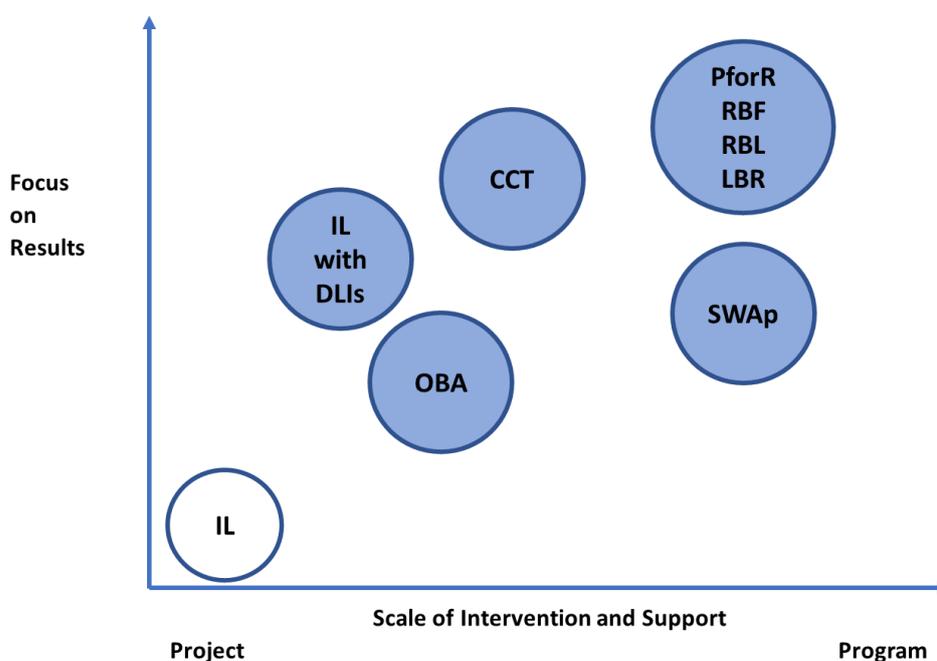
¹⁹ Birdsall, N. and Savedoff, W. Cash on Delivery: A New Approach to Foreign Aid, Center for Global Development 2010.

²⁰ PforR is the RBF instrument introduced by the World Bank in 2012.

accountability. As part of this agenda, IFIs and other DPs have increasingly experimented with a range of RBF instruments and other modalities to better reflect these multiple principles to improve the delivery of development finance.

4. **IFIs have moved in the dual directions of more results-focused and more programmatic financing as part of their aid effectiveness efforts.** IFIs, in particular, were initially constrained by the limitations of their project financing instrument, where disbursements were tied to expenditures; as such they began their experimentation with more project focused modalities, such as OBA, conditional cash transfers (CCTs), sector wide approaches (SWAp) and investment lending with disbursement linked indicators (DLIs). Over time, IFIs have also focused on more programmatic RBL modalities such as the PforR instrument of the World Bank and similar instruments of the Regional Development Banks that are support government-owned programs and the use and strengthening of country systems (see figure 3).²¹

Figure 3
Examples of RBF Modalities Supported by IFIs



II. IFIs and Project Focused RBF

5. **Within project or investment financing, IFIs have been experimenting with a range of RBF modalities for some time.** For example, the concept of OBA was formally introduced into the WB in 2000 under the Global Program on Output-based Aid (GPOBA) that supports delivery of public services through targeted performance related subsidies. Some IFIs have also been supporting CCTs for many years and this modality has increased significantly in importance since the mid-1990s. In contrast to OBA which usually involves a “supply side” subsidy paid to the provider to incentivize it to deliver services, CCTs focus on the “demand

²¹ This figure is intended only to be illustrative of the range of efforts underway to move from more traditional investment lending to more results-based and programmatic lending. Traditional investment lending itself focuses on how the expenditures financed can over time help achieve both outputs and outcomes and, in many cases, finances a range of activities that may be more akin to a program than a specific project. New approaches also vary in the extent to which they are results and programmatic focused and in some cases have been combined, e.g. SWAps with DLIs. The innovations within IL as well as the new modalities have provided important building blocks for the introduction of totally new programmatic and results-based instruments by four of the IFIs.

side” subsidies paid to final beneficiaries to incentivize them to seek particular services. In the period beginning in the mid-1990s an increasing number of IFI operations have also supported SWAs). In addition to helping advance donor alignment to country strategies and focus on institutional change and reform, SWAs have helped countries and DPs to align to a common results framework and apply coherent monitoring procedures.²² Within its investment lending instrument, the World Bank has also made explicit provision for an option of investment project financing (IPF) with DLIs under which disbursements are dependent on both expenditures having been made and indicator targets having been met. In 2003 the Inter-American Development Bank (IDB) introduced the performance driven loan (PDL) as a 6-year pilot program. The PDL was similar to the World Bank IPF with DLIs, designed as an investment loan that disbursed once the project or program’s actual development results were achieved and the Bank verified the expenditures incurred by the Borrower to reach the results. Except for IDB’s PDL, which required Board approval of a new instrument, these examples of RBF have been introduced with additional guidance to staff but no changes in Board approved policies.

6. **RBF under project or investment financing has been used across a range of sectors and countries.** RBF under project financing has tended to concentrate on the social and infrastructure sectors and less on agriculture. OBA, for example, has been focused largely on the infrastructure and social sectors and GPOBA only recently approved its first operation in the agriculture sector. CCTs have been heavily focused on helping the poor have better access to the health and education sectors. SWAs were also first used largely in the social sectors but expanded to include water, transport and agriculture as well as other sectors. RBF under project financing has also been used in many different regions and countries. OBA has been particularly prominent in Africa and Latin America. The heaviest concentration of CCTs has been in Latin America but they have also been used in other regions and countries and in both middle and low-income countries. SWAs started in donor-intensive low-income countries in Africa and South Asia but later grew strongly in middle-income countries.
7. **The evidence base on the effectiveness of project focused RBF approaches is still emerging.** Unfortunately, many approaches to RBF have not been set up with rigorous evaluation components. Indeed, in many cases when RBL has been a component of a larger project, information systems make it difficult to track the implementation of those components separate from the overall. As a result, a consensus around the overall strengths, weaknesses and impact of project focused RBF has yet to emerge.²³ Nonetheless, preliminary indications are encouraging. For example, CCT operations financed by the WB compare well to the total WB portfolio and there is considerable evidence that CCTs have improved the lives of poor people.²⁴ An analysis of SWAp project performance by the World Bank also showed indicators that compared favorably with the overall lending portfolio, with the share of commitments at risk and problem projects significantly lower. There is also some, if limited, evidence that OBA projects have been more effective and less costly than traditional projects in achieving immediate objectives, although OBA has not always addressed issues of scalability and sustainability. On the downside, however, there have been concerns about the effectiveness of IDB’s PDL instrument due mainly to the double burden of verifying eligible expenditures and verifying development results and the fact that the results took too long to achieve; as a result, no new PDL operations have been approved since 2009.²⁵

²² FAO, Investment Lending Platform, Sector Wide Approaches, 2018

²³ GPOBA and Results for Development (RforD): Situating OBA in the context of RBF in education, February 2016

²⁴ WBG A New Instrument to Advance Development Effectiveness: Program-for-Results Financing, December 2011

²⁵ See IDB Proposal to Establish the Bank’s Sovereign Guaranteed Loan Based on Results – Revised Version, November 2016 for further discussion on the effectiveness of the PDL instrument.

III. IFIs and Program Focused RBF

8. **Four IFIs have expanded their suite of lending instruments to respond to a broad set of demands from clients.** Many client countries are implementing their own programs for development and poverty reduction rooted within the country's legal, policy, regulatory and institutional environments. They are asking DPs for finance and expertise to improve their programs' effectiveness and efficiency in achieving results. In considering how best to respond to these demands, all four IFIs felt that their existing project-based and policy-based lending instruments were inadequate and that a new instrument (building on and taking account of some of the innovations and experimentation with existing instruments) would enable them to better focus on institutional and system strengthening in addition to investment and policy support (see Box 1).²⁶
9. **These IFIs have introduced a totally new program focused RBF**

Box 1

The Missing Middle of IFI Instruments

Policy support operations: operations that support policy and institutional actions to achieve a country's overall development objectives and provide rapidly disbursing general budget support to help address development financing needs

Program support operations: operations that support government programs and institutional and system strengthening and that disburse against results

Project support operations: operations that support specific investment projects and disburse against specific expenditures and transactions

instrument. The WBG introduced the PforR instrument in 2012; the Asian Development Bank (AsDB) introduced a new RBL instrument in 2013 with a six-year pilot phase; the Inter-American Development Bank (IDB) introduced a new loan based on results (LBR) instrument in 2016 also with a six-year pilot phase; and the African Development Bank (AfDB) introduced a new RBF instrument at the end of 2017. In all cases, Board approval of the introduction of the new instrument and associated policies and procedures was required. In the case of the World Bank, the PforR instrument has already emerged as a significant new lending instrument with new PforR operations approved in the current fiscal year expected to total around \$11 billion in commitments. Meanwhile in the AsDB, expected future demand for the instrument has resulted in the Board raising the original 5% ceiling on RBL commitments to 10% even as the pilot phase is still on-going.

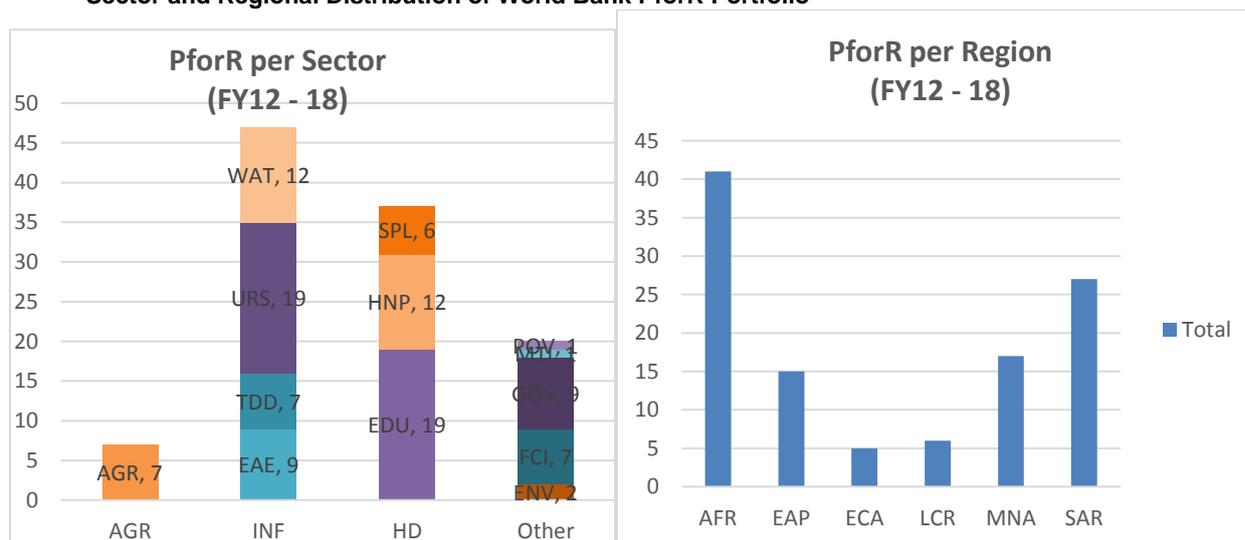
10. **The specific features of these new lending instruments are very similar.** Although different titles have been ascribed to these instruments, they have very similar features, namely:
- **Financing and helping strengthen borrowers' development programs with clearly defined results.** These programs, comprising expenditures and activities, can be ongoing or new, sectoral or sub-sectoral, and national or subnational programs, as well as community development programs.

²⁶ The IDB structure is slightly different; IDB has two lending categories - an investment lending category and a policy-based lending category - and the LBR has been introduced as a new instrument under the investment lending category.

- ***Disbursing upon achievement of results and performance indicators, not inputs.*** Disbursements are determined by achievement of monitorable and verifiable indicators, rather than by inputs.²⁷
 - ***Focusing on strengthening the institutional, governance, capacity, and systems that are essential to ensuring that the programs achieve their expected results and can be sustained.*** A priority area for both preparation and implementation support is to strengthen the capacity and systems of the institutions that implement the program, thereby enhancing development impact and sustainability.
 - ***Providing assurance that DP financing is used appropriately and that the environmental and social impacts of programs are adequately addressed.*** The program's fiduciary and environmental and social management systems need to be assessed and agreement reached with the borrower on any additional measures to provide the necessary assurances.
 - ***Enhancing the ability of development organizations to pool resources and focus directly on capacity building.*** DPs align their support around government-owned programs and are encouraged to co-finance a common program and coordinate their technical as well as financial support.
11. **RBF through program focused operations has already been used across a range of sectors and countries.** The WBG has approved the most operations to date (116 expected by end June 2018). Most of the operations have been in infrastructure and the social sectors, but the agriculture sector as well as other sectors are also making use of the instrument. The instrument has also been used by all regions and many countries, with the Africa and South Asia regions leading the way (see Figure 4). Both middle and low-income countries have made use of the instrument with two thirds of the operations this fiscal year being in low-income (IDA eligible) countries. In the case of the ASDB initially it was the social sector that was keen to use RBL, but staff working in other sectors, such as energy, transport, and urban development are now also processing new RBL programs and a first RBL operation in the agriculture sector is under implementation. To date the ASDB has approved 16 operations for both low and middle-income countries. IDB has also approved three LBR operations while the AfDB is just getting started.

²⁷ Disbursements finance the borrower's overall expenditure program rather than being linked to individual transactions for the purchase of works, goods and services.

Figure 4
Sector and Regional Distribution of World Bank PforR Portfolio



Source: World Bank database on PforR (2018).

12. **It is still too early to be certain about the effectiveness and efficiency of these new instruments, but the early reviews are encouraging.** In the case of the World Bank, the two-year review of the PforR instrument in March 2015 concluded that “the PforR instrument has been successfully rolled out across a broad range of countries and sectors, policy requirements have been met, and implementation for all but one of the approved operations is broadly on track”.²⁸ In June 2016, a report by the World Bank’s Independent Evaluation Group (IEG)²⁹ came to broadly similar conclusions - noting in particular that the structure of assessments had proven to be appropriate, that the results frameworks were reasonably coherent, that issues of ownership and partnership were being well addressed in program documents and that the management of risks was progressing well. That report also included recommendations, particularly with respect to strengthening the design of the results frameworks and DLIs, strengthening the design and monitoring of Program Action Plans (PAPs) and strengthening the monitoring and reporting of results. Since then two PforR operations have closed and were rated Satisfactory. An independent assessment of the Rwanda Agricultural Transformation PforR³⁰ has also provided some encouraging findings. In addition, the Independent Evaluation Department (IED) of the AsDB has conducted a mid-term review of AsDB’s pilot program for RBL³¹ and concluded that “the preliminary results of the RBL programs are promising and that the modality has significant potential to add value to AsDB operations”.

IV. Lessons Learned and Practical Implications

13. **Countries are making the shift to more results-based approaches.** Many countries from different regions and at different income levels are seizing the opportunity to make their own projects and programs more results focused. This requires commitment on the part of Governments and other implementing agencies to work in a performance-based and results-focused manner, and to develop the new capacities needed for this shift. They are attracted to the concept that RBF should help increase the effectiveness of development assistance by: making

²⁸ World Bank Group: Program-for-Results: Two-Year Review, March 18, 2015.

²⁹ World Bank Independent Evaluation Group: PforR: Early Stage Assessment of the Process and Effects of a New Lending Instrument.

³⁰ Unique Review of Rwanda Agriculture Program for Results, December 2017.

³¹ Asian Development Bank Independent Evaluation Department: Results-Based Lending at the Asian Development Bank: An Early Assessment.

results more visible and drawing the attention of recipients to what really matters; ensuring that the needs for institutional, system and behavioral change are well aligned with the investments in hard infrastructure; ensuring that the interests of funders and recipients are well aligned to the welfare of beneficiaries; and incentivizing providers to deliver activities that more directly meet beneficiaries needs and improving accountability mechanisms. In this regard, it is important both that governments are clearly in the driver's seat with respect to the design of RBF approaches and programs and that both the overall results to be achieved and the specific DLIs are developed in a participatory manner with active engagement of all concerned stakeholders.

14. **Employing an RBF approach requires significant upfront assessments.** To determine if RBF is feasible in a given context, a rigorous assessment is needed of the country, sector and project situation to ascertain if there are clearly defined results to be achieved, what behavioral change is needed to achieve these results, and what actors need to be involved and incentivized. In the case of program focused RBF it is critical that these programs support Government designed programs and focus on institutional development and reform well beyond traditional investment projects. It is also necessary to carry out a careful assessment of the country's own systems in the given sector—fiduciary, governance, environmental and social-- in terms of performance, capacity and risks, and how these systems and capacities need to be strengthened to deliver broader programs and investments. Finally, coordination and co-financing with other DPs can be challenging, given differing operating modalities and timelines, the need to determine respective roles in the design and implementation of an operation etc. None of this is easy and, in some cases, may result in the design of RBF operations being more cumbersome and slower than for more standard project/investment operations. There are also cases (for example high value procurements or difficult environmental and social issues) where RBF is not appropriate and the use of the more a traditional project investment may be mandated by particular IFIs.
15. **The challenges of disbursing against results should not be underestimated.** Developing an RBF operation requires continuous discussion with Government counterparts on activity-output-outcome results chains, the selection of indicators and the payment structures which determine the flow of funds. It is also important to establish the approach to develop these results and indicators, for instance through government databases or more participatory approaches such as beneficiary surveys. This may be easier for some sectors than for others.³² For example, in education there is reasonably clear evidence on the "line of sight" from an input (of getting books into the hands of children) to the output (having children use the books) to the outcome (that the children can read). In other sectors, such as agriculture, the pathway to final outcomes is likely to be less certain. Indicators for disbursement also need to be clearly defined, along with the means for independent verification.³³ The use and mix of output and outcome indicators will depend on the ability to influence the results. Consideration also needs to be given to the balance between different types of indicators (outputs, intermediate outcomes, final outcomes) and the speed of disbursements. Financial

³² The DIE study suggests that "result- based approaches are easiest to implement if there is a good understanding of the results chain and an explicit theory of change for setting appropriate incentives", *Results-based Approaches in Agriculture: What is the Potential?* (2016).

³³ For example in the case of the WBG PforR instrument, the DLI verification protocol needs to include at a minimum: clear definition of the DLI and how it will be measured; objective, detailed definition of what is required to consider the DLI as achieved; indication of whether disbursements associated with the DLI will be scalable; definition of the data sources that will be used to measure the DLI's achievement, including reporting frequency; baseline data and expected timing of DLI achievement clearly established based on comparable data sources; name of the government agency or third-party entity that will be responsible for providing relevant data and for verifying achievement of the DLI; and indication of the independence of the verification agency/party; source: WBG PforR Interim Guidance Note to Staff on DLIs and Disbursement Arrangements, June 2012.

planning can be more challenging because of the inherent uncertainty about the results the implementing organization will be able to deliver and feasible mechanisms for disbursing against results need to be determined, including disbursement scalability (meaning financing proceeds proportional to the progress toward achieving a DLI) as a risk reduction mechanism. Adequate monitoring frameworks need to be put in place and to include collection of baseline data of sufficient quality.

16. **RBF requires clear policies and guidance as well as the capacity development of managers and staff in IFIs.** This is particularly important in the case of more program focused RBF where the need for new operational policies and procedures has been most clearly established. The two-year review of the World Bank PforR instrument also noted that there was a clear need for more training and knowledge sharing and enhanced understanding of the instrument among managers as well as staff, including more cross-team learning. In this regard, it is critical to develop competencies to undertake assessments of country systems, including assessment of relevant technical systems as well as fiduciary, environmental and social, and broader governance systems. Competencies in the development of results frameworks and broader monitoring and evaluation systems as well as in the design and verification of specific DLIs are also essential. The IED review of the AsDB's RBL instrument also emphasized the importance of additional capacity development efforts and focused on: the determination of the appropriate context for deploying the instrument, program soundness assessment, DLI selection, results frameworks, monitoring and evaluation assessments, independent verification, design and monitoring of PAPs, and program fiduciary assessments.

V. Observations on Agriculture Related RBF

17. **RBF has had relatively limited, but growing, application to date in the agriculture sector.** A 2017 scan of development programs in the agriculture sector that are utilizing RBF approaches³⁴ focused in particular on operations financed under the WB PforR program and the multi-donor AgResults program. Four agricultural PforRs are now under implementation (in Rwanda, Morocco, Vietnam and Punjab) and seven more are in various stages of preparation³⁵ (see Box 2). The AsDB is now supporting the Government of Indonesia to implement its first RBL operation in the agriculture sector.³⁶ AgResults has pilot projects in Zambia, Kenya and Nigeria³⁷ that provide results-based economic incentives to competing private actors to develop and ensure the uptake of new agricultural technologies. Recently GPOBA approved its first operation in the agriculture sector, for irrigation systems for small scale farmers in Burkina-Faso. The 2017 scan of RBF approaches in agriculture also noted that there is a central to local government grant program in China to support irrigation in Hebei province, as well as a development impact bond (DIB) in Peru focusing on sustainable cocoa and coffee production by indigenous people. In addition, there are examples of RBF components of otherwise more traditional agricultural investment projects, including components that feature performance-based contracts.
18. **Several factors specific to the agricultural sector pose challenges for RBF.** In particular agricultural outcomes (such as production levels or smallholder

³⁴ Instiglio, Results-Based Financing in Agriculture and Land Administration, 2017.

³⁵ Rwanda Transformation of Agriculture Sector Program, Vietnam National Targeted Programs Support, Punjab Agricultural and Rural Transformation, and Morocco Strengthening Agri-Food Value Chains.

³⁶ Indonesia Integrated Participatory Development and Management of Irrigation Program is now under implementation.

³⁷ AgResults is a multi-donor initiative which provides incentives for high impact ag innovations in research and delivery to promote global food security, health nutrition and benefit smallholder farmer. "Launched in 2010 to overcome market failures impeding the establishment of sustainable markets for developmentally beneficial agriculture innovations by offering results-based economic incentives ("pull financing") to competing private actors to develop and ensure the uptake of new agriculture technologies".

income from agricultural production) are highly variable over time, highly context specific and subject to external factors such as climate variability and changes in world market prices and final outcomes may take many years to achieve. In addition, there are a variety of actors in the agricultural sector—both public, non-profit and private—with a complex web of incentives. Because RBF is predicated on a good understanding of the results chain, developing financial incentives to change the behavior of specific stakeholders can be more challenging in the agricultural sector relative to social sectors (which focus on the provision of a social service to a targeted beneficiary group). This is largely because agriculture is a productive sector (not a public service) and identifying the behavior change needed by private actors to cause specific results, in the broader context of private and market forces, is very context specific. Measurement is also a key challenge. When RBF is financing outcomes, such as changes in productivity, these results will need to be based on longer term trends, and the RBF will need to support a longer-term effort. There is also considerable potential for measurement error in the agricultural sector: among other challenges, rural populations can be hard to measure, land boundaries can be ill-defined, and units of measure are often not standardized. All of these factors make agriculture a challenging sector for RBF and reinforce the importance of considering the full results chain and focusing financial incentives and disbursements as much if not more on some of the output and intermediate outcome indicators, including those that emphasize institutional and system strengthening and reform.

Box 2

Areas of Focus for Agriculture RBF

Program focused RBF highlights institutional change, reform and investment: Agriculture-specific PforRs and other program focused RBF address institutional and system strengthening across a range of agricultural services including research and extension, irrigation development, land management, farmer organizations, marketing, financial services as well as issues of agricultural planning, management, regulation, monitoring and evaluation. PforRs focusing on broader issues of rural development and poverty reduction also include such components in addition to a strong emphasis on infrastructure development and in some cases the provision of other social services.

Project focused RBF by contrast often targets a specific beneficiary group. Examples include:

- *Subsidies paid to particular groups of farmers that successfully implement investments in land management and irrigation*
- *Performance based grants to producer cooperatives and SMEs with business plans for market development that have been approved and obtained financing*
- *Performance based agreements with financial institutions with disbursements linked to jointly identified results with respect to outreach to particular groups of farmers, quality of portfolio etc*
- *Economic incentives to competing private actors for the development adoption of new agricultural technologies.*

19. **There are some areas in the agriculture sector with potential for successful RBF support (see box 2).** First, it will likely be easier to design RBF to ensure output results related to the provision of public services to farmers, such as agricultural extension services (focusing on e.g., market information, or business planning assistance) and infrastructure services (such as roads, ports, irrigation, water, energy, market platforms). Second, direct support to farmers tying financing with the expected outcome of increased productivity or income will be more difficult, as there are many factors that can affect these outcomes. Providing incentives for e.g. increased farmer utilization of inputs such as seeds, fertilizer or finance may or may not have the intended effect on increased productivity or incomes, unless there is clear evidence to support this in a given context. There may, however, be potential to provide RBF to farmers if the expected behavioral change is well-understood and clearly tied to the outcome--for instance, incentive programs for farmers to change crop production to less water-intensive crops in drought-prone areas, or incentives for farmers to relocate production areas in flood prone zones. Third, there is significant potential to provide more programmatic RBF support at central, provincial and local

government levels for policy reform and institutional development in a broad swath of areas including property rights, land use planning, irrigation management, agricultural extension and research, disease and pest management, production subsidies etc. This more programmatic support can be coupled with physical investments as part of a broader government expenditure program such as those supported by WB PforRs in agriculture.