

Signatura:	EB 2019/128/R.2
Tema:	3
Fecha:	5 de diciembre de 2019
Distribución:	Pública
Original:	Inglés

S



Invertir en la población rural

El FIDA en un cruce de caminos

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionario de contacto encargado del envío de documentación:

Deirdre Mc Grenra

Jefa

Oficina de Gobernanza Institucional y Relaciones con los Estados Miembros

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: gb@ifad.org

Junta Ejecutiva – 128º período de sesiones
Roma, 10 y 12 de diciembre de 2019

Para **examen**

El FIDA en un cruce de caminos

1. En el contexto de la reforma de la gobernanza de la Junta Ejecutiva, los miembros solicitaron que, como parte del programa de la Junta, se incluyera un debate estratégico al inicio de cada período de sesiones de la Junta, en el que el Presidente expusiera su visión sobre la dirección estratégica futura del FIDA.
2. Este documento breve tiene como fin responder a esa solicitud. Más que definir una visión a largo plazo para el FIDA, este documento se centra en cuatro temas que abordan los desafíos y las oportunidades futuros de la institución como parte de este debate estratégico. Los temas que se abordarán son los siguientes:
 - a) Actuación del FIDA en relación con los países en la categoría roja (“semáforo rojo”)¹
 - b) Equilibrio entre préstamos y donaciones
 - c) Enfoque basado en fondos verticales
 - d) Capital humano

Actuación del FIDA en relación con los países en la categoría roja

3. En los últimos meses, la Junta y la Dirección han estado trabajando para encontrar una solución al problema del Marco de Sostenibilidad de la Deuda (MSD). Esta cuestión se debatirá como tema específico del programa del presente período de sesiones de la Junta. La Dirección ha propuesto que el MSD se base en un mecanismo de prefinanciación en virtud del cual el nivel de las futuras financiaciones del MSD concedidas a los países con un sobreendeudamiento elevado estarán vinculadas al nivel de la reposición. Es posible que también se examinen otras opciones y se espera que se alcance una decisión al respecto.
4. Ahora bien, la cuestión más urgente es la posibilidad de aplicar límites al nivel máximo de recursos que podrán asignarse con arreglo al MSD teniendo en cuenta la reposición prevista. Si bien se hará un esfuerzo especial por resolver la cuestión del MSD para la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12), somos conscientes de que la presión a largo plazo sobre la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) posiblemente no permita establecer un aumento fijo por ciclo de reposición. Teniendo esto presente, la Dirección propone movilizar más recursos mediante endeudamiento. Sea como sea, los países de la categoría roja no estarán en condiciones de beneficiarse del aumento de recursos obtenidos con fondos tomados en préstamo porque están sobreendeudados. De hecho, un efecto no deseado podría ser que el FIDA tenga que reducir considerablemente su compromiso con los países en la categoría roja, aunque siga cumpliendo sus obligaciones reglamentarias como la proporción de 90:10 en la asignación de recursos básicos y que el 50 % de esa asignación se destine a África; en ese caso, la atención del FIDA pasaría a centrarse en los países de ingreso bajo de la categoría amarilla y los países de ingreso mediano bajo de la categoría verde, los cuales están en condiciones de acceder a préstamos constituidos tanto con recursos básicos como con recursos tomados en préstamo.
5. Con esta propuesta — combinada con el mandato del FIDA que centra su labor en las personas más pobres entre los pobres y, en consecuencia, en las situaciones más frágiles— surge la pregunta: ¿es este el camino que el Fondo debería seguir?

¹ Véase el documento IFAD11/2/R.6: “semáforo rojo” = países con una baja sostenibilidad de la deuda, 100 % en forma de donación; “semáforo amarillo” = países con una sostenibilidad media de la deuda, 50 % en forma de donación y 50 % en forma de préstamo, y “semáforo verde” = países con una sostenibilidad alta de la deuda, 100 % de la asistencia en forma de préstamo.

¿Qué pasaría si el Fondo no lograra encontrar la manera de seguir comprometido con los países de la categoría roja? De no lograrlo, ¿podemos seguir afirmando que nuestra labor se centra en las personas más pobres?

Equilibrio entre préstamos y donaciones

6. Globalmente, estimamos que el 57 % de los recursos del FIDA se asignan en concepto de donaciones (ya sea como elemento de donación con arreglo al MSD, o bien, en virtud del programa de donaciones del FIDA). No obstante, actualmente el FIDA no cuenta con modalidades de donaciones especiales para sus intervenciones. En ocasiones, esto ha sido uno de los principales obstáculos de la capacidad del FIDA para responder a las circunstancias después de una crisis o hacer frente a la adaptación al clima o las cuestiones relacionadas con la resiliencia y otras situaciones en las cuales un mecanismo de donación es una mejor opción.
7. En 2016, la Junta aprobó la Estrategia del FIDA de Actuación en Países con Situaciones de Fragilidad, la cual dota al FIDA de la capacidad necesaria para llevar a cabo actividades dirigidas a promover la transformación rural sostenible e inclusiva en dichos países. Estas actividades incluyen reanudar la labor en países en los que la fragilidad haya sido la causa de la suspensión o el impedimento de las actividades financiadas con recursos provenientes del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados. Con esta estrategia se confiere a la Dirección de la capacidad necesaria para que, en casos de debilitamiento grave de los marcos institucionales, el FIDA pueda actuar también por conducto de asociados no gubernamentales, incluido el sector privado y la sociedad civil, a fin de abordar las necesidades urgentes en materia de desarrollo. Sin embargo, los limitados recursos para donaciones han impedido que el FIDA pueda llevar a cabo actividades en esos países.
8. Los bancos multilaterales de desarrollo cuentan con distintos mecanismos para responder a las necesidades específicas de esos países. Por ejemplo, el Grupo del Banco Mundial puede conceder financiación totalmente basada en donaciones mediante la Asociación Internacional de Fomento (AIF), y el Banco Africano de Desarrollo cuenta con una modalidad dirigida a ofrecer financiación en condiciones favorables a través del Fondo Africano de Desarrollo.
9. Toda iniciativa dirigida a crear o aumentar los mecanismos basados en donaciones del FIDA podría repercutir negativamente en los recursos básicos (riesgo de sustitución).
10. Esta situación plantea el desafío de encontrar un equilibrio entre la concesión de préstamos y la de donaciones en el marco de nuestras actividades: por una parte, la estrategia de apalancamiento constituirá un impulso para que el FIDA llegue a convertirse en una institución de financiación del desarrollo (IFD) de pleno derecho. También podría considerarse la manera en que los bancos multilaterales de desarrollo desempeñan sus actividades y replicarse modelos como el de la AIF o el del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; por otra parte, la creación de dos nuevas modalidades de donaciones podría considerarse un empuje más hacia el modelo de un organismo característico de las Naciones Unidas. No existe necesariamente una contradicción entre ambos modelos, ya que no son mutuamente excluyentes. Considerando la creciente carga de la deuda de determinados países de ingreso bajo y países de ingreso mediano bajo, será necesario contar con la flexibilidad de tener una cartera de préstamos y otra cartera de donaciones de considerable tamaño.

Fondos verticales

11. Los fondos verticales son mecanismos de financiación del desarrollo que emplean fuentes combinadas para asignar a fondos específicos los recursos procedentes de la AOD. Estos fondos han tenido mucho éxito en los sectores sanitario y educativo; cabe mencionar, entre otros, la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y

la Inmunización (Alianza GAVI), la Alianza Mundial para la Educación y el Fondo Mundial. En la coyuntura actual en la que la AOD y los recursos básicos (no sujetos a restricciones) se encuentran bajo presión en todo el sistema de las Naciones Unidas, los recursos específicos destinados a programas especiales y bien definidos en esferas del desarrollo o regiones determinadas han ido en rápido aumento, y se han convertido en la modalidad preferida de algunos donantes. Las fuentes de financiación específica de estos fondos, la agilidad y la participación del sector privado y la sociedad civil han logrado ampliar la escala del impacto de manera decisiva.

12. La creación de un fondo vertical para la agricultura podría ayudar a coordinar los esfuerzos encaminados a superar las limitaciones del sector a corto y largo plazo para impulsar las actividades agrícolas y no agrícolas en apoyo del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 2.
13. La actual estructura mundial de la agricultura y la seguridad alimentaria se basa en varios pilares. Además de los tres organismos con sede en Roma (la FAO, el PMA y el FIDA), en este ámbito del desarrollo también colaboran activamente los bancos multilaterales de desarrollo (el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo), el Consorcio de Centros Internacionales de Investigación Agrícola (CGIAR), los donantes bilaterales y la Unión Europea, además de numerosas instituciones públicas, ONG, empresas del sector privado e instituciones filantrópicas. Entre los fondos figuran el Programa Mundial de Agricultura y Seguridad Alimentaria, la Alianza Mundial para una Agricultura Climáticamente Inteligente y otros mecanismos centrados en la financiación para el clima, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo Verde para el Clima. Esta estructura se caracteriza por un alto grado de heterogeneidad y por la necesidad de mejorar la coordinación; cabe destacar que el Banco Mundial y los donantes bilaterales conceden aproximadamente el 5 % de sus préstamos a la agricultura, los bancos regionales de desarrollo centran cada vez más su atención en la infraestructura rural y otros tipos de inversiones tangibles, y el sistema del CGIAR contribuye con investigaciones decisivas.
14. En este contexto, el FIDA destaca por centrarse en inversiones dirigidas a lograr una transformación rural inclusiva dando prioridad a las personas más pobres de los países más pobres. Hace 40 años que el FIDA se centra en la transformación de las economías rurales y en el apoyo de actividades agrícolas y no agrícolas, por lo que el FIDA podría convertirse en el fondo vertical de la transformación y la resiliencia del medio rural. ¿En qué forma y cuáles serían los obstáculos?

Capital humano

15. Las reformas que se han llevado a cabo en los últimos tres años y el reciente análisis llevado a cabo por la empresa de consultoría McKinsey & Company han demostrado no solo la dedicación del personal al mandato del FIDA sino también las limitaciones que el personal debe afrontar dada la magnitud de los desafíos mundiales para la consecución los ODS y el nivel de ambición del FIDA. El capital humano del FIDA resulta de vital importancia para el logro de su misión. Si bien este tema se debatirá en el contexto del presupuesto en el actual período de sesiones, nuestras reflexiones colectivas deben ir más allá de las consideraciones presupuestarias. Si seguimos empleando el enfoque habitual para abordar la cuestión del capital humano sobre la base de incrementos graduales, corrigiendo lo que se puede corregir y avanzando pese a los riesgos, el problema es que sigamos teniendo falta de capacidad, en particular mientras continuamos avanzando para convertirnos en una IFD de pleno derecho. Nos arriesgamos a no lograr atraer al talento joven cualificado necesario para rejuvenecer la institución y el talento experimentado para revitalizarla. De igual modo, nos enfrentamos al desafío de mantener al personal al servicio de la institución, en especial en el contexto de la descentralización, y a la necesidad de diversificar las aptitudes y competencias del personal para poder responder a la evolución del modelo del FIDA.

Conclusiones y el camino a seguir

16. En este documento se describen algunos temas de importancia para el FIDA y se plantean interrogantes para suscitar el debate.
17. La Dirección espera con interés las lecciones conjuntas que podrán extraerse de este proceso, el primero de este tipo, el cual, en nuestra opinión, servirá de orientación para los períodos de sesiones subsiguientes.