

Signatura: EB 2020/129/R.23/Add.1
Tema: 8 c)
Fecha: 14 de abril de 2020
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Documento conceptual: Concesión de préstamos a entidades subnacionales en el contexto del nuevo modelo operacional del FIDA

Adición

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Alvaro Lario
Vicepresidente Adjunto
Oficial Principal de Finanzas y Contralor Principal
Departamento de Operaciones Financieras
Tel.: (+39) 06 5459 2403
Correo electrónico: a.lario@ifad.org

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

Benjamin Powell
Director y Tesorero
División de Servicios de Tesorería
Tel.: (+39) 06 5459 2251
Correo electrónico: b.powell@ifad.org

Malek Sahli
Oficial Superior Regional de Finanzas
División de Servicios de Gestión Financiera
Tel.: (+39) 06 5459 2545
Correo electrónico: m.sahli@ifad.org

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 — 129.º período de sesiones
Roma, 20 a 22 de abril de 2020

Para **información**

I. Observaciones formuladas por la delegación de China y respuesta de la Dirección

1. **Agradecemos la preparación del documento y los esfuerzos destinados a explorar actividades crediticias y adaptar la oferta del FIDA en respuesta a la solicitud de un Estado Miembro para atender sus necesidades de desarrollo. Además, estamos de acuerdo con el exhaustivo análisis de los riesgos a ese respecto, la necesidad de una garantía soberana explícita y exigible a partir de un examen prudente y la consideración jurídica para ello. Observamos que el FIDA ha facilitado periódicamente financiación a gobiernos subnacionales y bancos nacionales de desarrollo desde principios de la década de 1980. Nos gustaría conocer los resultados pertinentes y el impacto de esas operaciones y, en el caso de que sean positivos, transmitiremos explícitamente una confirmación jurídica de manera oficial para ampliar esas operaciones en el futuro.**

Respuesta

2. Nuestra respuesta ha sido preparada de manera coordinada por los equipos de operaciones, finanzas y evaluación del FIDA, e incluye observaciones de las evaluaciones del programa en los países y las evaluaciones de los resultados de los proyectos. En general, la limitada experiencia adquirida en las operaciones del FIDA hasta la fecha ha sido positiva, y las siguientes enseñanzas se incorporarán a futuros mecanismos: Los préstamos a entidades subnacionales han demostrado ser un instrumento de desarrollo muy eficaz en un país, aunque a menudo en plazos más largos de los previstos, pero con resultados claros y un impacto en la creación de instituciones y la reducción sostenible de la pobreza rural.
 - i) Los préstamos a entidades subnacionales han demostrado ser un instrumento de desarrollo muy eficaz en un país, aunque a menudo en plazos más largos de los previstos, pero con resultados claros y un impacto en la creación de instituciones y la reducción sostenible de la pobreza rural.
 - ii) Los sistemas e indicadores de eficiencia operacional empleados para supervisar los proyectos estatales y municipales pueden ser más débiles que los mecanismos empleados a nivel nacional, lo que hay que tener en cuenta en las etapas de diseño y ejecución.
 - iii) La cooperación con un asociado subnacional generó un sólido sentido de apropiación.
 - iv) Se obtuvieron resultados satisfactorios en materia de eficacia y eficiencia de los proyectos, y los programas alcanzaron con éxito los objetivos y las principales metas.
 - v) Los esfuerzos dirigidos a llegar a los estados que no estaban suficientemente atendidos comenzaron lentamente, pero se realizaron más avances hacia el final.

II. Observaciones formuladas por la delegación de Alemania y respuestas de la Dirección

3. **Tomamos nota del documento conceptual en el que se estudian opciones para la concesión de préstamos con garantía soberana a entidades subnacionales.**
4. **¿Cómo se enmarca esta propuesta en el contexto de la misión del FIDA? ¿Qué ocurrirá con la mitigación de los riesgos del FIDA, incluso cuando existan garantías soberanas, en el caso de perturbaciones externas que puedan afectar incluso a los países de ingreso mediano alto?**

Respuesta

5. La aceptación de garantías no implica que el FIDA se desvíe de su enfoque actual a la hora de ocuparse de los riesgos crediticios inherentes a sus operaciones. Como se indica en el nuevo enfoque propuesto, el FIDA realizará un análisis minucioso de los posibles garantes para evaluar su solvencia crediticia. También se analizará su capacidad y habilidad para responder en el caso de que se tenga que recurrir a la garantía.
6. Para evitar que la aceptación de garantías entrañe un riesgo excesivo, se aplicarán un enfoque de cartera y una perspectiva de la gestión del riesgo. Los casos serán objeto de un examen pormenorizado y una evaluación individualizada rigurosa (para tener la seguridad de que la calificación crediticia externa del garante es sólida), y la exposición general del Fondo a garantes de países de ingreso mediano alto también se verá limitada de conformidad con la cartera existente. Es importante señalar que, a finales de 2019, los países de ingreso mediano alto representaban el 15 % de la cartera (incluida China, que representaba el 7 %) y solo el 1 % de esos países eran objeto de un seguimiento minucioso (lista de observación) debido a limitaciones económicas o un posible deterioro financiero. Además, más del 50 % del riesgo pendiente de los países de ingreso mediano alto obtiene una calificación de inversión Baa3 o superior, según nuestras calificaciones internas, lo que constituye un nivel relativamente sólido con respecto a la cartera en su conjunto. No obstante, la Dirección supervisa periódicamente el posible deterioro financiero de los prestatarios (incluidos los países de ingreso mediano alto) y el impacto en la utilización del capital.
7. **Proponemos que se profundicen las razones que justifican la actuación del FIDA y la experiencia del Fondo y sus homólogos en lo que respecta a la concesión de préstamos a bancos nacionales de desarrollo. Por ejemplo, ¿cuál sería la adicionalidad del FIDA?**

Respuesta

8. Si se toma como ejemplo la Fundación para Microcréditos del Banco de Desarrollo de la Pequeña Industria de la India, los fondos del FIDA para préstamos a largo plazo sustentaban la capitalización de deuda a largo plazo del Banco. Esto facilitaba la movilización de fondos en el mercado financiero para conceder préstamos a instituciones de microfinanciación. El apoyo del FIDA contribuyó a satisfacer la creciente demanda del sector de la microfinanciación e impulsar el crecimiento futuro. Los fondos recibidos del FIDA sirvieron para que el Banco concediera préstamos a instituciones de microfinanciación asociadas aplicando un interés razonable. Los préstamos sin garantía concedidos a instituciones de microfinanciación para que prestaran los fondos a la población pobre contribuyeron sobremanera a la eliminación sustancial de la pobreza y la reducción de la vulnerabilidad de los usuarios de servicios de microfinanciación, especialmente de las mujeres.
9. La colaboración entre el FIDA y el Banco ha contribuido al desarrollo de un sector de microfinanciación más formal, amplio y eficaz que presta servicios a la población pobre (sobre todo a las mujeres) en zonas rurales y semiurbanas de todo el país, así como al establecimiento de un entorno propicio para la creación de instituciones de microfinanciación sostenibles.
10. Uno de los aspectos más importantes del programa es el apalancamiento de los recursos del FIDA. Con USD 22 millones del FIDA, se movilizaron un total de USD 141 millones en fondos para préstamos para el sector de la microfinanciación.
11. El Gobierno de la India proporcionó una garantía soberana mediante la firma de un acuerdo con el FIDA. El Banco está reembolsando el préstamo al FIDA según lo previsto.

12. Los riesgos detectados durante la etapa de diseño, así como las medidas de mitigación, se detallaron en el convenio de préstamo del programa. Al tratarse de una institución financiera, el Banco está sujeto a la supervisión y el control del banco central (Banco de la Reserva de la India).
13. **Pedimos a la Dirección que explique detalladamente las respectivas diferencias entre i) la modificación del Convenio Constitutivo del FIDA y ii) la interpretación del Convenio que realiza la Junta Ejecutiva. Iniciar un debate sobre la interpretación del Convenio podría sumirnos en un terreno resbaladizo; si se considera necesario, debería modificarse el Convenio de conformidad con los procedimientos jurídicos ordinarios.**

Respuesta

14. Las diferencias entre ambas opciones serían las siguientes:
 - i) Para modificar el Convenio Constitutivo del FIDA, el Presidente debería remitir la propuesta de modificación a la Junta Ejecutiva, que tendría que presentar sus recomendaciones al Consejo de Gobernadores en 2021. Aunque este proceso lleva su tiempo, presenta la ventaja de que garantiza claridad y certeza.
 - ii) Cualquier cuestión acerca de la interpretación o aplicación de las disposiciones del Convenio que surja entre un miembro y el Fondo, o entre los miembros del Fondo, será sometida a la decisión de la Junta Ejecutiva. Cualquier miembro podrá pedir que la decisión de la Junta Ejecutiva sea sometida al Consejo de Gobernadores, cuya decisión será definitiva. La opción relativa a la interpretación del Convenio puede resultar más simple, sobre todo si se tiene en cuenta lo siguiente: i) la Junta Ejecutiva ya ha interpretado de manera implícita la sección 1 b) del artículo 7 del Convenio al examinar y aprobar de manera individualizada los proyectos con entidades subnacionales desde la década de 1980, y ii) esta interpretación implícita se ajusta a las nuevas prioridades y orientaciones estratégicas del FIDA. Esta segunda opción invita a la celebración de un debate más técnico, pero podría considerarse que presenta una dimensión menos política que la modificación del Convenio.
15. **Agradecemos el breve, pero útil, análisis de los posibles riesgos que figura en el documento. Hacemos hincapié en que este enfoque no debería presentar riesgos adicionales para el FIDA. Esto significa que habría que contar con el respaldo de garantías soberanas exigibles y mitigar exhaustivamente todos los riesgos relativos a la gobernanza, la rendición de cuentas y la reputación.**

Respuesta

16. El FIDA necesitará una garantía soberana exigible y llevará a cabo un proceso de diligencia debida para abordar los problemas relacionados con la gobernanza, las leyes y los reglamentos nacionales, así como los posibles riesgos relativos a la reputación. El marco jurídico del FIDA deberá actualizarse con directrices sobre la manera de ejecutar una garantía soberana. Además, el FIDA entablará un diálogo más fluido con los países donde se prevea la aplicación de ese mecanismo. El objetivo de esas conversaciones será garantizar que los países cuenten con las leyes y los reglamentos nacionales pertinentes para respetar los privilegios e inmunidades del FIDA y que el Fondo pueda recurrir a una garantía soberana sin solicitar su ejecución en un tribunal local.
17. **Recomendamos tener en cuenta que podría aumentar la complejidad y disminuir la transparencia de la cartera de riesgos. Puesto que la Dirección del FIDA todavía está trabajando en la creación de capacidad en lo que respecta a la gestión de los riesgos, sería recomendable no depender demasiado de las estrategias en materia de riesgos.**

Respuesta

18. La concesión de préstamos a entidades subsoberanas con el apoyo de garantías explícitas se contempla en la Política de Suficiencia de Capital vigente, en la que se establece un marco para limitar el riesgo de concentración en la cartera. La Dirección también ha formulado umbrales operacionales indicativos para llegar a acuerdos con los países en función de su exposición al riesgo (préstamos o garantías) y su riesgo crediticio, lo que garantiza una supervisión eficaz de la utilización del capital. En lo que respecta a otros parámetros técnicos, la Unidad de Gestión del Riesgo aplica las mejores prácticas internacionales (Acuerdos de Basilea) y metodologías de las agencias de calificación.

III. Observaciones formuladas por la delegación de los Estados Unidos de América y respuestas de la Dirección

19. **Nos preocupa que en el FIDA no existan precedentes de casos de ejecución de garantías soberanas, ni un marco jurídico que rijan dicha ejecución. Consideramos que esto expone al FIDA a riesgos adicionales, y tenemos dudas sobre la capacidad del Fondo de implementar, supervisar y garantizar el correcto funcionamiento de las operaciones en el marco de esta estructura propuesta de concesión de préstamos.**
20. **Es importante recordar que el FIDA todavía está inmerso en su proceso oficial de calificación crediticia. Parece prematuro plantearse un cambio significativo en el modelo operacional del FIDA, que además le haría desviarse de su mandato básico (y podría afectar al apoyo que recibe de sus miembros).**

Respuesta

21. El enfoque del FIDA relativo a las entidades subnacionales debe ser gradual. El Fondo tiene que estudiar la solvencia crediticia de cada operación a partir de un proceso amplio de diligencia debida y una evaluación crediticia. Además, el FIDA requerirá garantías soberanas explícitas y exigibles que se ajusten a sus criterios. El objetivo de esas salvaguardias es mitigar el aumento potencial del riesgo crediticio derivado de esas operaciones, que podría afectar el resultado de la calificación crediticia del FIDA. Este tipo de financiación se facilita para aumentar el número de prestatarios admisibles con el fin de desempeñar mejor el mandato del FIDA. El Fondo tomará todas las medidas necesarias para evitar un desvío de su mandato básico, como la fijación de límites concretos para la exposición general al riesgo en las entidades subnacionales.
22. **Además, nos preocupa la posibilidad de que se pase gradualmente a conceder préstamos a entidades subnacionales sin una garantía soberana, y consideramos que no es adecuado que el FIDA se plantee esa opción. Nos gustaría que se comunicaran los costos adicionales para el FIDA si se planteara esa opción.**

Respuesta

23. En estos momentos, el FIDA concede préstamos a entidades subnacionales solo con el respaldo de una garantía soberana explícita y exigible que se ajuste a los criterios del Fondo. Además, el FIDA realizará una evaluación crediticia exhaustiva de cada operación y del garante para no asumir riesgos adicionales. Si el FIDA decide conceder préstamos sin una garantía soberana a entidades subnacionales, las evaluaciones se asemejarían a las que se aplican al sector privado. El FIDA exigiría que se llevara a cabo el proceso necesario de diligencia debida y la evaluación crediticia para confirmar la solvencia del prestatario. Además, se

aplicarían criterios de calificación concretos e internos. La falta de una garantía soberana también debería quedar reflejada en el costo del préstamo, los requerimientos de capital y las disposiciones pertinentes.

24. **Parece que estas actividades se centran en los mercados emergentes. Sin embargo, preferiríamos que los cambios en los instrumentos del FIDA sirvieran para prestar una mayor atención a las actividades relativas a las economías más pobres.**

Respuesta

25. Este instrumento estará disponible para todos los prestatarios que cumplan los criterios establecidos.
26. **Por último, observamos que la Dirección destacó que esta opción no estaría vinculada a la futura estructura de préstamos del FIDA. ¿Podría aclararse este punto? ¿Cómo se vincularía esta opción de concesión de préstamos al Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados en lo que respecta a los recursos básicos y los recursos obtenidos mediante préstamos?**

Respuesta

27. La Dirección está estudiando la aplicación de este mecanismo durante la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11) y, por tanto, únicamente mediante los recursos disponibles en el marco del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS). Actualmente, en las asignaciones no se realiza una distinción entre recursos básicos y recursos obtenidos mediante préstamos. En el futuro, los recursos se obtendrán a partir de cualquier fuente de financiación que proporcione la asignación.

IV. Observaciones formuladas por la delegación de Francia y respuestas de la Dirección

28. **Agradecemos a la Dirección la presentación de este documento. A continuación, presentamos nuestras observaciones.**
29. **Nos gustaría obtener más información y ejemplos sobre los tipos de préstamos a entidades subnacionales que aceptaría la Junta: ¿cuántos proyectos de ese tipo se han aprobado durante las últimas reposiciones (FIDA10 y FIDA11)? ¿Qué tipo de supervisión se ha realizado?**

Respuesta

30. En el marco de la FIDA10, la Junta Ejecutiva aprobó dos préstamos a gobiernos estatales en el Brasil: uno a Maranhão en diciembre de 2016 y otro a Pernambuco en marzo de 2018, ambos con garantías federales. En el marco de la FIDA11, todavía no se han aprobado préstamos para el Brasil.
31. Para conceder sus garantías, el gobierno federal supervisó estrechamente la capacidad de endeudamiento de los estados, básicamente en función de su nivel de deuda y liquidez. De hecho, durante la FIDA10 impuso criterios más estrictos y no permitió que los proyectos mencionados se firmaran. En consecuencia, el compromiso para el proyecto de Maranhão se anuló y el período de firma para la intervención en Pernambuco se amplió a diciembre de 2020. Nos han garantizado que el estado está trabajando para cumplir los criterios y posiblemente la firma se produzca este año.
32. Desde que el FIDA comenzó a conceder préstamos a entidades subnacionales en el Brasil hace muchos años, este formato ha demostrado en reiteradas ocasiones su gran eficacia en lo que respecta a la reducción de la pobreza rural y la creación de instituciones. Además, el FIDA no ha tenido que asumir riesgos adicionales gracias a la existencia de garantías federales para los préstamos a entidades subnacionales.

33. **¿Qué ventaja presentan la modificación del Convenio o la confirmación de su interpretación implícita frente al mantenimiento del enfoque individualizado que se ha aplicado hasta ahora (si lo entendemos correctamente), tal vez con una directriz formalizada?**

Respuesta

34. La modificación del Convenio o la confirmación de su interpretación implícita ofrecerán más claridad al respecto, frente al mantenimiento del enfoque individualizado que se ha aplicado hasta ahora. En el Convenio se estipula que solo los órganos rectores pueden opinar sobre esta cuestión.
35. En consecuencia, el marco jurídico del FIDA debería actualizarse con directrices sobre la manera de ejecutar una garantía soberana. Además, el FIDA debería entablar un diálogo más fluido con los países donde se prevea la aplicación de ese mecanismo. El objetivo de esas conversaciones será garantizar que los países cuenten con las leyes y los reglamentos nacionales pertinentes para respetar los privilegios e inmunidades del FIDA y que el Fondo pueda recurrir a una garantía soberana sin solicitar su ejecución en un tribunal local.
36. En el Convenio no se contempla explícitamente la concesión de préstamos a entidades subnacionales, con o sin garantía soberana. Además, un análisis detallado de las actas de las reuniones en las que se redactó el Convenio revela que los Estados Miembros no llegaron a un consenso al respecto en ese momento. En los estatutos de algunos bancos multilaterales de desarrollo se permite explícitamente la concesión de préstamos a entidades subnacionales, con o sin garantía soberana. La opción de que los Estados Miembros modifiquen el Convenio arrojaría cierta claridad en lo que respecta a esa cuestión y al mandato del FIDA. Sin embargo, la opción relativa a la interpretación del Convenio puede resultar más simple, sobre todo si se tiene en cuenta lo siguiente: i) la Junta Ejecutiva ya ha interpretado de manera implícita la sección 1 b) del artículo 7 del Convenio al examinar y aprobar de manera individualizada los proyectos con entidades subnacionales desde la década de 1980, y ii) esta interpretación implícita se ajusta a las nuevas prioridades y orientaciones estratégicas del FIDA. Esta opción invita a la celebración de un debate más técnico, pero podría considerarse que presenta una dimensión menos política que la modificación del Convenio.
37. **También agradeceríamos recibir información más detallada y precisa sobre los medios que podría emplear el FIDA para supervisar la gobernanza, la transparencia y la capacidad de las entidades subnacionales.**

Respuesta

38. El FIDA llevará a cabo un proceso de diligencia debida, que incluirá el análisis de la estrategia, el personal directivo superior y la estructura organizativa de las instituciones, entre otros aspectos de gobernanza que garantizan el cumplimiento de las normas y las mejores prácticas en el sector previsto (por ejemplo, las prácticas bancarias en el caso de los bancos nacionales de desarrollo). La participación de una institución en los mercados de capitales y la presencia de una calificación crediticia también proporcionarán información sobre en qué medida esa entidad debe cumplir los requisitos reglamentarios y de mercado. Los indicadores de riesgo político, transparencia y corrupción del país, así como la experiencia previa del Gobierno en proyectos del FIDA, también configuran el nivel de riesgo potencial de la entidad subnacional.

V. Observaciones formuladas por la delegación de México y respuesta de la Dirección

39. **Agradecemos la presentación de este documento, que es claro y exhaustivo. Este enfoque podría formalizar una actividad que el FIDA ha estado realizando durante los últimos años, puesto que la Junta Ejecutiva ya ha aprobado proyectos destinados a entidades subnacionales.**
40. **Esto también constituye una oportunidad para que el FIDA amplíe su cartera de prestatarios, y damos por sentado que estamos hablando de préstamos con tasas ordinarias, lo que resulta beneficioso para el Fondo.**
41. **Este enfoque podría acercar al FIDA a los beneficiarios y respaldar en cierto modo el planteamiento impulsado por la comunidad.**
42. **No obstante, deben aplicarse algunas salvaguardias importantes, como la protección del FIDA frente a un posible impago de una entidad subnacional o un banco nacional de desarrollo, o la existencia de un mecanismo automático para ejecutar la garantía soberana. Además, debería quedar claro que algunos países no permiten la concesión de préstamos directamente a entidades subnacionales, como se menciona en el párrafo 24. Todo esto figura en el documento y debería formar parte del punto de partida.**
43. **En lo que respecta a las opciones relativas al Convenio Constitutivo del FIDA, consideramos que es importante llegar a un acuerdo primero sobre el fondo de la propuesta y, posteriormente, escoger una opción.**
44. **En resumen, apoyamos la decisión de aprovechar esta oportunidad, teniendo en cuenta todas las salvaguardias necesarias.**

Respuesta

45. La Dirección del FIDA agradece el apoyo positivo de México. Coincide en la importancia de aplicar salvaguardias y ha incluido varias en el documento, como la necesidad de contar con garantías soberanas exigibles. Este mecanismo solo estaría disponible para los países en cuyos procedimientos y políticas se permita la concesión de préstamos a entidades subnacionales y que cumplan los criterios establecidos por el FIDA.