

Signatura: EB 2022/135/R.2
Tema: 3
Fecha: 7 de abril de 2022
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Visión a mediano y largo plazo de la financiación para el desarrollo en el FIDA

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Charles Tellier

Director y Jefe de Gabinete
Oficina de la Presidencia y de la Vicepresidencia
Tel.: (+39) 06 5459 2038
Correo electrónico: c.tellier@ifad.org

Constanza Di Nucci

Asesora Superior del Presidente
Tel.: (+39) 06 5459 2290
Correo electrónico: c.dinucci@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 — 135.º período de sesiones
Roma, 25 a 27 de abril de 2022

Para examen

Índice

| | |
|---|------------|
| Prólogo de la Dirección | ii |
| Resumen | iii |
| I. Introducción | 1 |
| II. El papel del FIDA en la arquitectura financiera internacional | 3 |
| A. Consecución del ODS 2 | 3 |
| B. Financiación del ODS 2 | 9 |
| C. Utilización de la capacidad ampliada | 11 |
| III. Financiación del papel del FIDA en la arquitectura financiera internacional | 13 |
| A. Ampliación de la capacidad financiera del FIDA: fuentes posibles | 13 |
| B. Adecuación del FIDA al propósito previsto | 16 |
| IV. Observaciones finales | 19 |

Prólogo de la Dirección

1. Como parte de los debates celebrados periódicamente con los Estados Miembros sobre cuestiones estratégicas de índole institucional, financiera y de desarrollo, la Dirección ha encargado la preparación de este documento con el fin de dar lugar a una conversación acerca de la visión a mediano y largo plazo de la financiación para el desarrollo en el FIDA¹.
2. Se prevé que este estudio promueva una reflexión y un debate amplios sobre la orientación y las prioridades del FIDA para el futuro, y sirva de guía para las deliberaciones relativas a la Decimotercera Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA13), en particular en torno a las siguientes cuestiones:
 - ¿De qué modo podría tener que evolucionar la estrategia de financiación del Fondo en el mediano y largo plazo? ¿Qué aspectos clave deben analizar los Estados Miembros en 2022 para determinarlo? ¿Cómo podrían incorporarse esos aspectos en un proceso de diálogo estratégico que oriente las prioridades y deliberaciones de la FIDA13?
 - Como se señala en este documento, la financiación para el clima tiene un papel cada vez más importante en el ámbito internacional y en la financiación del FIDA. ¿Qué función podría desempeñar el Fondo como entidad financiadora de la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos? ¿Qué aspectos deberían analizar los Estados Miembros en 2022 para ello?
 - En el presente documento se formulan varias observaciones y conclusiones sobre las tendencias de la asistencia para el desarrollo y los avances en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en relación con el singular mandato del FIDA. ¿De qué manera podrían modificarse el programa de trabajo del FIDA y su enfoque de la financiación para el desarrollo a fin de garantizar que el Fondo siga maximizando su singular valor añadido, en particular en lo que respecta a la prestación de asistencia a los países de ingreso bajo y mediano bajo? ¿Qué esferas y cuestiones deberían examinar en mayor profundidad los Estados Miembros en 2022 para lograr esto?

¹ El presente documento ha sido preparado por Charles Boamah, Kyle Petersy Paul Winters. Las opiniones expresadas en él pertenecen a los autores y no representan necesariamente las del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Visión a mediano y largo plazo de la financiación para el desarrollo en el FIDA

Resumen

1. Los progresos en la erradicación del hambre, un objetivo clave de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se estancaron antes de la pandemia de la COVID-19 y actualmente están empeorando. El 75 % de las personas pobres que padecen inseguridad alimentaria viven en zonas rurales y son pequeños productores o se dedican a actividades vinculadas estrechamente a la agricultura. Sus medios de vida se ven cada vez más amenazados por el cambio climático. Existe consenso entre los asociados para el desarrollo en que, para avanzar en el logro del ODS 2, se necesita un aumento notable y una mejor coordinación del apoyo a la agricultura, la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, y las actividades conexas.
2. Algunos informes y análisis recientes coinciden en una conclusión: es preciso ofrecer una respuesta concertada, acelerada y considerablemente ampliada ahora para invertir el aumento de la pobreza rural y la inseguridad alimentaria y hacer realidad el ODS 2. Al ser el segundo mayor proveedor de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a la agricultura y la única institución financiera internacional dedicada exclusivamente al desarrollo agrícola y rural, con especial atención a las poblaciones rurales pobres, el FIDA se encuentra en una posición única para apoyar la revitalización de los esfuerzos orientados a alcanzar el ODS 2. Sin embargo, en la actualidad, el Fondo solo puede transferir alrededor de USD 1 200 millones por año en apoyo a las personas pobres de las zonas rurales de los países de ingreso bajo, mediano bajo y mediano alto, lo que está muy por debajo del monto necesario. Para que el FIDA pueda mantener entre el 6 % y el 10 % de la AOD que destina a la AOD para la agricultura, en el marco de la respuesta más amplia que se necesita, el FIDA deberá duplicar el volumen de sus operaciones anuales a USD 2 400 millones.
3. Los Estados Miembros y la Dirección del FIDA continúan adoptando medidas importantes para ampliar la capacidad operacional y financiera del Fondo a fin de apoyar los esfuerzos mundiales orientados a alcanzar el ODS 2. Algunos ejemplos recientes son el sólido nivel de la FIDA12, el uso cada vez mayor, aunque prudente, del apalancamiento, como se documenta en el Marco Integrado para la Obtención de Préstamos, la descentralización del personal encargado de las operaciones para lograr una mayor eficacia, y otras reformas operacionales y de la gestión de los riesgos. El FIDA reconoce el vínculo inextricable que existe entre la agricultura y la acción mundial para el clima, por lo que ha prestado cada vez más atención a la financiación para el clima por medio de sus programas operacionales y otras iniciativas (como la ampliación del Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala (ASAP+) y el Programa de Resiliencia Rural). Esas fuentes de financiación serán cada vez más imprescindibles para poder cumplir el mandato básico del Fondo.
4. Esta nota tiene por finalidad impulsar deliberaciones sobre la visión a más largo plazo del papel del FIDA en el marco de la revitalización de los esfuerzos para invertir las tendencias recientes de la pobreza y el hambre en las zonas rurales y garantizar que se adopte un enfoque climáticamente inteligente para preservar los buenos resultados obtenidos y promover la sostenibilidad. En ella se analizan opciones para financiar esta visión garantizando al mismo tiempo que los recursos tomados en préstamo se asignen de manera equilibrada entre los tres grupos de países por nivel de ingreso (países de ingreso bajo, mediano bajo y mediano alto) a fin de maximizar los objetivos de desarrollo y asegurar la sostenibilidad financiera.

5. Las medidas adoptadas hasta ahora para potenciar al máximo la capacidad de financiación del FIDA son útiles, pero, para ofrecer una respuesta eficaz, los interesados del Fondo deben examinar enfoques operacionales y de financiación audaces e innovadores. Las fuentes tradicionales de financiación del FIDA (contribuciones de los donantes a las reposiciones del Fondo) y las fuentes de financiación para el clima (como el Fondo Verde para el Clima y el Fondo de Adaptación) son elementos esenciales del singular objetivo de apoyar a las personas pobres de las zonas rurales de una manera climáticamente inteligente. Sin aumentos importantes de los recursos de estas fuentes, será imposible ampliar las actividades del FIDA al nivel que se desea.
6. Otros enfoques relacionados con el balance (como enfoques más eficientes de apalancamiento y otras posibilidades para incrementar la elasticidad del balance, como las posibles garantías de primeras pérdidas y los enfoques de financiación combinada para atraer más capital privado) pueden contribuir a lograrlo. También deberían tenerse en cuenta enfoques no relacionados con el balance, como el uso de capital reembolsable invertido en fondos o mecanismos especiales que financian partes pertinentes del mandato del FIDA. Por ejemplo, los países con excedentes de derechos especiales de giro (DEG) podrían considerar la posibilidad de adelantar parte de esos recursos en forma de capital reembolsable.
7. La ampliación que se necesita para alcanzar el ODS 2 exige no solo un aumento sustancial de la financiación, sino también importantes mejoras de la capacidad y la eficiencia a nivel institucional y operacional. Según calificaciones recientes, el FIDA ocupa un lugar destacado entre las demás instituciones de desarrollo en cuanto a la calidad de su enfoque institucional y operacional. No obstante, el cumplimiento oportuno de los compromisos que ha asumido la Dirección para la FIDA¹² fortalecería la capacidad del Fondo para gestionar un programa de operaciones de mayor volumen y complejidad.
8. Por ello, en esta nota se ha llegado a las siguientes conclusiones:
 - El **nivel actual del capital del FIDA es muy inferior al que se necesita** para responder eficazmente al llamamiento a ampliar la labor, pese a los esfuerzos realizados para optimizar los recursos actuales.
 - Existen **límites claros para hacer un mayor apalancamiento del balance del FIDA**, como ha informado periódicamente la Dirección en los informes sobre la suficiencia de capital y otros informes.
 - **Para ofrecer una respuesta eficaz, se debe incrementar sustancialmente el capital del FIDA.**
 - **También deberían tenerse en cuenta enfoques no relacionados con el balance**, como adelantos de capital reembolsable a fondos o mecanismos con fines especiales dedicados a apoyar el mandato del Fondo, habida cuenta de las consideraciones fiscales y de otro tipo vigentes en muchos países donantes.
 - El clima (adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos) ocupa un lugar central en el mandato del FIDA. Por ello, los fondos provenientes de **fuentes de financiación para el clima (como el Fondo Verde para el Clima y el Fondo de Adaptación) deberían ser una parte fundamental de la estrategia de financiación del FIDA y deberían maximizarse.**
 - Si bien el Fondo ha introducido importantes mejoras institucionales, operacionales y en la gestión de los riesgos, **deben tomarse más medidas para fortalecer la capacidad institucional y de gestión financiera del FIDA a fin de administrar un programa de trabajo de mayor volumen.**

- La asignación prudente de un volumen operacional considerablemente mayor del FIDA permitiría alcanzar el doble objetivo de mantener la sostenibilidad financiera a largo plazo y maximizar la asistencia para el desarrollo destinada a las personas pobres de las zonas rurales de todos los grupos de países, **asignando una proporción cada vez mayor de esa asistencia a los países de ingreso bajo y mediano bajo.**

I. Introducción

1. Poner fin al hambre (ODS 2) es un propósito clave de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Sin embargo, desde 2015, los avances en la reducción del hambre se han estancado y, con la COVID-19, han empeorado: se estima que, en 2020, entre 720 millones y 811 millones de personas padecían hambre y que el 30 % de la población mundial (2 700 millones de personas) no podían costearse una dieta saludable². El 75 % de las personas pobres que padecen inseguridad alimentaria se encuentran en las zonas rurales y son pequeños productores o se dedican a actividades vinculadas estrechamente a la agricultura. La agricultura, y las actividades conexas, son indispensables para avanzar en la consecución del ODS 2.
2. Teniendo en cuenta la importancia de la alimentación y la agricultura para el logro de los ODS, las Naciones Unidas convocaron recientemente a la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En la Cumbre se hizo hincapié en un enfoque de los sistemas alimentarios que pone de relieve la interrelación entre esos sistemas y los desafíos de alcance mundial, como el hambre, el cambio climático, la pobreza y la desigualdad. Entre las esferas de acción de la Cumbre, una vía de acción importante era promover medios de vida equitativos. En el Informe sobre el desarrollo rural 2021 del FIDA se destaca que, para promover medios de vida equitativos, se debe centrar más la atención en el sector intermedio de los sistemas alimentarios —es decir, las actividades que tienen lugar una vez que los productos salen de las explotaciones agropecuarias—, el cual está atravesando una transición en los países en desarrollo y ofrece grandes posibilidades para generar empleo decente³.
3. El cambio climático se ha convertido en una preocupación particular y cada vez mayor en el análisis de los sistemas alimentarios, lo que ha dado lugar a un debate más intenso sobre la agricultura durante la 26.ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁴. Los sistemas alimentarios generan a nivel mundial entre el 21 % y el 37 % de las emisiones de gases de efecto invernadero⁵ y, de mantenerse el rumbo actual, para 2050 el sector generaría el 70 % del total de las emisiones admisibles para mantener el calentamiento por debajo de los 1,5 grados⁶. La vulnerabilidad de los pequeños productores al cambio climático y al agotamiento o la degradación de los recursos naturales se encuentra muy extendida, aunque varía considerablemente en función del lugar. Existen cada vez más pruebas de la relación entre los riesgos climáticos y la pobreza rural a raíz de la pérdida de los activos productivos y los factores que desalientan la inversión⁷. No es posible invertir en la agricultura sin tener en cuenta la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos para limitar la vulnerabilidad y definir rumbos sostenibles. El hecho de centrar la atención en el

² FIDA, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización Mundial de la Salud (OMS) y Programa Mundial de Alimentos (PMA). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020. Transformación de los sistemas alimentarios para que promuevan dietas asequibles y saludables*. (Roma: FAO, 2021).

³ FIDA. Informe sobre el desarrollo rural 2021: Transformar los sistemas alimentarios para fomentar la prosperidad rural. (Roma: FIDA, 2021).

⁴ United Nations Climate Change. "COP26 Sees Significant Progress on Issues Related to Agriculture". (Nueva York (Estados Unidos): UN Climate Change, 2021). <https://unfccc.int/news/cop26-sees-significant-progress-on-issues-related-to-agriculture>. Fecha de consulta: 16 de diciembre de 2021.

⁵ Shukla, P.R., J. Skea, E. Calvo Buendía, V. Masson-Delmotte, H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi y J. Malley (eds.) (2019): *El cambio climático y la tierra: Informe especial del IPCC sobre el cambio climático, la desertificación, la degradación de las tierras, la gestión sostenible de las tierras, la seguridad alimentaria y los flujos de gases de efecto invernadero en los ecosistemas terrestres*.

⁶ Searchinger, T., R. Waite, C. Hanson, J. Ranganathan, P. Dumas, E. Matthews y C. Klirs (2019): *Creating a sustainable food future: A menu of solutions to feed nearly 10 billion people by 2050*. Informe final. WRI.

⁷ Hansen, J., J. Hellin, T. Rosenstock, E. Fisher, J. Cairns, C. Stirling, C. Lamanna, J. van Etten, A. Rose y B. Campbell (2018): "Climate risk management and rural poverty reduction, Agricultural Systems", vol. 172, 2019, pp. 28-46, ISSN 0308-521X, <https://doi.org/10.1016/j.agsy.2018.01.019>.

cambio climático también trae consigo la posibilidad de encontrar fuentes de financiación para el clima a fin de atender las preocupaciones de los pequeños productores.

4. El FIDA se encuentra en una posición única para apoyar la revitalización de los esfuerzos destinados a alcanzar el ODS 2, contribuir a la respuesta al cambio climático y transformar los sistemas alimentarios para promover medios de vida equitativos. Las inversiones del Fondo tienen como objetivo aumentar la productividad, los ingresos y la resiliencia de los pequeños productores y, en sus 40 años de historia, el Fondo ha desarrollado un conjunto de enfoques con un impacto demostrado. También es el segundo mayor proveedor de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a la agricultura y la única institución financiera internacional que se dedica en exclusiva al desarrollo agrícola y rural⁸.
5. Durante la Consulta sobre la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12), se adoptaron medidas importantes para ampliar la capacidad operacional y financiera del Fondo y apoyar los esfuerzos de la comunidad mundial destinados a alcanzar el ODS 2. El FIDA llevó a cabo una renovación operacional, que incluye una descentralización sustancial del personal encargado de las operaciones con el fin de estrechar las relaciones con los países y los asociados. La Dirección y la Junta Ejecutiva del FIDA implantaron un marco de gestión de los riesgos financieros, en gran medida reforzado, y un Marco Integrado para la Obtención de Préstamos que amplía la capacidad del Fondo de tomar recursos en préstamo no solo de Gobiernos soberanos sino también de instituciones financieras internacionales y los mercados a través de colocaciones privadas. Dos agencias han otorgado al Fondo una sólida calificación crediticia de AA+. Los donantes del FIDA aumentaron considerablemente sus contribuciones a la FIDA12, con lo que se registrará el mayor nivel de contribuciones a una reposición en la historia del Fondo.
6. Esta nota tiene por objeto impulsar deliberaciones sobre una visión a más largo plazo del papel del FIDA en la revitalización de los esfuerzos orientados a invertir las tendencias recientes de la pobreza y el hambre en las zonas rurales, garantizar que se adopte un enfoque climáticamente inteligente para preservar los buenos resultados obtenidos y promover la sostenibilidad y, en particular, analizar opciones para financiar esta visión. En ella se abordan cuestiones específicas planteadas en el marco de la Junta Ejecutiva cuando se sugirió que, antes de examinar las opciones de financiación del mercado, debía mantenerse un debate estratégico sobre la institución, su mandato y el papel que desempeña en la arquitectura financiera internacional en sentido más amplio, y en el que se abordara la ventaja comparativa del FIDA y su adición de valor.
7. La nota consta de dos partes. En primer lugar, se examinan la arquitectura financiera internacional para la financiación del desarrollo rural y el ODS 2, la ventaja comparativa del FIDA y el papel que desempeña el Fondo en el marco de esa arquitectura, y los niveles de financiación que se necesitan para avanzar en el logro del ODS 2, incluidos los niveles de financiación que debe aportar el FIDA para cumplir su función. Posteriormente, se analiza el modo en que puede lograrse un mayor nivel de financiación con la mayor eficiencia posible, aprovechando los progresos que ya se han alcanzado gracias al aumento de las contribuciones de los donantes, la reconfiguración de su estructura financiera y las reformas institucionales en curso.

⁸ Kharas, H. y otros (2015): "Ending Rural Hunger: Mapping Needs and Actions for Food and Nutrition Security" (Washington D.C.: Brookings Institution, 2015); Dukechita, B. y otros (2020): "The Financing Landscape for Agricultural Development: An Assessment of External Financing Flows to Low- and Middle-Income Countries and of the Global Aid Architecture". Duke World Food Policy Center, Duke Center for Policy Impact in Global Health y Open Consultants.

II. El papel del FIDA en la arquitectura financiera internacional

A. Consecución del ODS 2

8. La pandemia de la COVID-19 ha hecho que sea aún más difícil alcanzar los ODS. En el informe Sustainable Development Report 2021 se señala que, por primera vez desde la adopción de los ODS en 2015, la puntuación media del índice de progreso de los ODS a nivel mundial correspondiente a 2020 fue inferior a la del año precedente⁹. En lo que respecta específicamente al ODS 2, el informe indica que antes de la COVID-19 muchos países estaban registrando retrocesos o avances demasiado lentos en el logro de ese Objetivo. También se señala que la falta de progresos en cuanto al ODS 2 (hambre cero) se ha visto agravada por el aumento del número de personas afectadas por la subalimentación, sumado a la proporción cada vez mayor de personas obesas o con sobrepeso. Además, la COVID-19 ha incrementado el hambre y la inseguridad alimentaria en muchas partes del mundo¹⁰. El mensaje es claro: para hacer realidad los ODS, los países, especialmente los de ingreso bajo, deberán ampliar considerablemente la escala de las inversiones públicas, y los asociados para el desarrollo tendrán que ampliar y acelerar sustancialmente sus actividades de asistencia para el desarrollo.
9. El volumen de financiación que se necesita para avanzar en la consecución del ODS 2 y duplicar los ingresos de los pequeños productores (meta 2.3 del ODS 2) de una manera coherente con el Acuerdo de París se describió en el informe reciente *Ceres2030*¹¹, el cual es particularmente importante porque se centra en concreto en la financiación en el marco del mandato del FIDA y presenta información sobre las iniciativas que han demostrado ser eficaces para alcanzar la meta 2.3 del ODS. En el informe se señala la necesidad de i) aumentar los recursos de los donantes, ii) movilizar recursos adicionales de los Gobiernos y otras fuentes, y iii) mejorar la eficacia de los recursos actuales para lograr los objetivos globales, todo de manera simultánea.
10. En cuanto a la financiación, el informe *Ceres2030* coincide con varios informes recientes al señalar que se necesitan fondos adicionales en esferas relacionadas con el ODS 2. Se estima que se precisa un aumento anual de entre USD 300 000 millones y USD 350 000 millones en inversiones de capital en total para financiar un programa de transformación alimentaria y sobre el uso de la tierra a fin de alcanzar las metas mundiales relativas al cambio climático y el desarrollo sostenible¹². Se calcula que se necesitarán USD 170 000 millones adicionales destinados a servicios financieros para satisfacer la demanda de financiación de los hogares rurales para actividades agrarias y no agrarias; además, el déficit de financiación para las pequeñas y medianas empresas (pymes) también es amplio y asciende a USD 100 000 millones anuales solo en África Subsahariana¹³. Aunque abordan diferentes medios para lograrlo, estos y otros informes coinciden en la necesidad de contar con recursos adicionales para apoyar la consecución del ODS 2.
11. En lo que respecta a la eficacia de los recursos disponibles actualmente, en el informe *Ceres2030* se pone de relieve, sobre la base de análisis científicos publicados en una serie de artículos de la revista *Nature*, que las intervenciones son más eficaces si los pequeños productores tienen acceso a redes y recursos, como

⁹ *Sustainable Development Report 2021: The Decade of Action for the Sustainable Development Goals*, Naciones Unidas, 14 de junio de 2021. Resumen.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Laborde, D., Murphy, S., Parent, M., Porciello, J. y Smaller C. (2020). *Ceres2030: Sustainable Solutions to End Hunger - Summary Report*. Universidad Cornell, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) e Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD).

¹² Food and Land Use Coalition (2019): *Growing Better: Ten critical transitions to transform food and land use*, (Londres: Reino Unido, FOLU).

¹³ Mastercard Foundation e ISF Advisors (2019): *Pathways to Prosperity: 2019 Rural and Agricultural Finance State of the Sector Report* (Mastercard Foundation e ISF Advisors).

los servicios de extensión y la infraestructura sólida, si se crean carteras integradas de intervenciones en lugar de buscar mejoras aisladas y si las intervenciones se diseñan para alcanzar objetivos complejos, como la comercialización de los cultivos, en lugar de centrarse en objetivos individuales, como la resiliencia al cambio climático o la resistencia a las plagas.

12. Sobre la base de un análisis sistemático de las publicaciones sobre el tema, en el informe *Ceres2030* se señalan tres esferas en las que, según los datos disponibles, son más necesarias las inversiones para facilitar la consecución de las metas 2.3 y 2.4 del ODS 2: i) el empoderamiento de los grupos excluidos; ii) las inversiones en actividades agrarias, y iii) las inversiones en el transporte de los alimentos. En relación con estas tres esferas, se formulan 10 recomendaciones de inversión teniendo en cuenta la información disponible. En el cuadro 1 se presentan las 10 recomendaciones y se evalúa la labor del FIDA en esos ámbitos.
13. Claramente, el FIDA no está en condiciones de adoptar todas las recomendaciones del informe *Ceres2030*, pero, como se muestra en el cuadro 1, los datos sobre lo que produce buenos resultados y las esferas en las que es probable que las inversiones sean fructíferas muestran que hay grandes coincidencias con las iniciativas actualmente en curso del Fondo. Esto da a entender que el enfoque del FIDA para apoyar el logro de las metas 2.3 y 2.4 del ODS 2 es coherente con la información sobre las iniciativas que dan buenos resultados. También sugiere que la contribución del Fondo al monto total de la AOD destinada a la agricultura, que actualmente asciende a entre el 6 % y el 10 %, deberá mantenerse para poder hacer realidad el ODS 2.

Cuadro 1

Diez recomendaciones del informe *Ceres2030* y el programa de trabajo del FIDA

| Recomendación | <i>Ceres2030</i> y programa de trabajo del FIDA |
|---|--|
| <i>Empoderamiento de los grupos excluidos</i> | |
| 1) Posibilitar la participación en organizaciones de productores rurales | Esta es una clara esfera en la que el FIDA tiene una ventaja comparativa. La creación y promoción de organizaciones de productores rurales—las cuales se considera que contribuyen positivamente a los ingresos en el 57 % de los casos examinados en el informe <i>Ceres2030</i> — han sido un elemento esencial del enfoque del FIDA para la colaboración con los pequeños productores. Ya sea que se necesite cumplir los estándares del mercado en cuanto a la calidad y los plazos en los proyectos sobre las cadenas de valor o que deban gestionarse sistemas de riego comunitarios, la creación y promoción de organizaciones de productores rurales es fundamental para lograr resultados satisfactorios. |
| 2) Invertir en programas de formación profesional para los jóvenes de las zonas rurales | Los jóvenes del medio rural están incluidos en la labor del FIDA desde hace tiempo, pero han recibido una mayor atención en los últimos años al convertirse en un nuevo tema transversal del Fondo y representan, cada vez más, una esfera en la que la organización cuenta con ventaja comparativa. La formación profesional de los jóvenes, que en el informe <i>Ceres2030</i> se considera una esfera prometedora para aumentar el nivel de empleo y los salarios, es un elemento clave de la estrategia del FIDA a la que se recurre cada vez más. |
| 3) Ampliar la escala de los programas de protección social | La ampliación de escala de los programas de protección social no forma parte de la ventaja comparativa del FIDA y debería dejarse en manos de organizaciones de financiación para el desarrollo de mayor tamaño. No obstante, el Fondo puede aumentar el acceso a los mercados y la disponibilidad del crédito cuando existen programas de protección social que mejoran los beneficios de un enfoque de protección social. De hecho, en el informe <i>Ceres2030</i> se determinó que la protección social funciona mejor cuando tiende puentes con el empleo productivo y elimina los obstáculos en el acceso a los mercados, la educación y el crédito. |

Actividades agrarias

- | | |
|---|--|
| 4) Invertir en servicios de extensión | La ventaja comparativa del FIDA en esta esfera consiste en proporcionar apoyo mediante servicios de extensión a los pequeños productores para que cumplan objetivos complejos que abarcan desde prácticas para la adaptación al cambio climático hasta la vinculación de los agricultores con las cadenas de valor. En el marco de los proyectos que financia el FIDA se colabora con diversos agentes del sector público (como agentes de servicios de extensión, facilitadores comunitarios, agricultores destacados) y del sector privado (organizaciones no gubernamentales, organizaciones de productores rurales a nivel de distrito, comerciantes de productos agropecuarios) para ofrecer servicios de extensión rural pluralistas a lo largo de la cadena de valor. |
| 5) Apoyar prácticas sostenibles que son económicamente viables | El 80 % de los proyectos del FIDA apoyan el fomento de las cadenas de valor con el fin de incluir a sus grupos objetivo de manera sostenible y rentable (por ejemplo, a los pequeños productores, las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas). En el informe <i>Ceres2030</i> se señala que la mayor motivación para adoptar y mantener prácticas sostenibles se da cuando los productores rurales perciben efectos positivos de esas prácticas en sus explotaciones agropecuarias o en el medio ambiente. |
| 6) Apoyar la adopción de cultivos resilientes al cambio climático | Como se indica en relación con la recomendación 4, el FIDA tiene una ventaja comparativa en la prestación de apoyo de extensión a los pequeños productores. Parte de esto consiste en invertir en programas nacionales de investigación sobre la agricultura para crear nuevas variedades resistentes al cambio climático y variedades nutritivas, y producir mejores clases de semillas que las empresas comerciales de semillas y los grupos locales de producción de semillas puedan adquirir y multiplicar. En el informe <i>Ceres2030</i> se señala que los pequeños productores utilizarán cultivos resilientes al cambio climático para afrontar los factores de estrés, como las sequías, el calor, las inundaciones, la salinidad y los cambios en la temporada de cultivo. |
| 7) Realizar estudios y ampliar la escala de las intervenciones a nivel de las explotaciones en las regiones con escasez de agua | El FIDA apoya la investigación por medio de sus donaciones, pero su mayor ventaja comparativa consiste en vincular esas investigaciones con las actividades sobre el terreno. El Fondo invierte en la conservación y rehabilitación de las cuencas hidrográficas, con el objeto de facilitar el uso del agua, conservar los recursos hídricos y proteger frente a la erosión del suelo, la sedimentación de las masas de agua, las inundaciones y los oleajes de tormenta, entre otros fenómenos. El informe <i>Ceres2030</i> señala esferas prometedoras que aún no se han estudiado suficientemente en relación con los pequeños productores, como las soluciones digitales y la ganadería en sistemas mixtos de producción, que el FIDA podría examinar en mayor profundidad. |
| 8) Mejorar la cantidad y calidad de los piensos para el ganado | El FIDA posee una ventaja comparativa gracias a los proyectos de ganadería dirigidos a los pequeños productores y los proyectos de desarrollo de la ganadería, y promueve y apoya la producción de forraje y piensos en pequeña escala como medio para intensificar de manera sostenible la producción y aumentar la productividad. El informe <i>Ceres2030</i> señala la existencia de un sesgo en la comprensión de los tecnicismos relacionados con la alimentación del ganado, y que no se presta la debida atención al modo en que las tecnologías se articulan en las prácticas agrarias. El FIDA tiene en cuenta las prácticas de los productores, pero debe cerciorarse de hacerlo de manera coherente. |

Transporte de alimentos

- | | |
|--|---|
| 9) Reducir las pérdidas poscosecha invirtiendo en el almacenamiento | Como parte del hincapié en el fomento de las cadenas de valor, el FIDA ha venido invirtiendo cada vez más en la mejora de las capacidades para las etapas posteriores a la cosecha que son esenciales para los pequeños productores, y ha destinado, en promedio, más de USD 100 millones por año a fin de mejorar la infraestructura, los equipos y las capacidades relacionadas con esas etapas. El informe <i>Ceres2030</i> confirma que varias intervenciones de almacenamiento son eficaces para reducir las pérdidas poscosecha y que estas pueden arrojar buenos resultados si se las combina con intervenciones como las relacionadas con la capacitación, la financiación, la comercialización, la organización, la gobernanza, las políticas y la infraestructura relativa a la etapa posterior a la cosecha. |
| 10) Apoyar a las pymes por medio de la inversión en la infraestructura y la regulación, entre otras esferas. | El FIDA tiene una larga trayectoria de colaboración con las pymes por medio de su modelo de asociación entre el sector público, el sector privado y los productores, que genera beneficios tanto para los pequeños productores como para las empresas del sector privado, y está ampliando esta interacción canalizando capital privado hacia las economías rurales a fin de complementar los esfuerzos de los Gobiernos. Este enfoque se ajusta a las pruebas que demuestran que las pymes están prestando servicios eficaces a los productores rurales de los países de ingreso bajo y mediano bajo, especialmente en África, y están relacionadas con la adopción de tecnología y el aumento de la productividad. |
-

14. Las esferas concretas de inversión y las recomendaciones del informe *Ceres2030* se ajustan a las prioridades manifestadas por los propios países prestatarios. En un estudio reciente del Instituto de Desarrollo de Ultramar se indica que los países en desarrollo siguen considerando que la inversión en el desarrollo agrícola y rural es esencial y su importancia será todavía mayor en la recuperación tras la COVID-19¹⁴. Los Gobiernos trabajan en proyectos y programas para apoyar la transformación rural, sobre todo el desarrollo de las cadenas de valor agrícolas, la infraestructura rural básica, las tecnologías agrícolas y las prácticas agrícolas resilientes al clima. El Instituto de Desarrollo de Ultramar indica que los países desean que esas inversiones sirvan para responder a necesidades como el aumento de la productividad y rentabilidad de los cultivos para mejorar los medios de vida rurales y crear más empleo.
15. Los resultados del informe *Ceres2030* y del Instituto de Desarrollo de Ultramar reflejan un planteamiento más general de la transformación rural. A medida que los países dejan atrás la categoría de ingreso bajo y pasan a las categorías de ingreso mediano y alto, la economía rural se transforma. La contribución de la agricultura al producto interno bruto disminuye cuando el sector manufacturero y los servicios adquieren mayor relevancia. La agricultura pasa de ser la principal fuente de empleo a convertirse en un motor del crecimiento económico rural y la reducción de la pobreza. La economía no agraria adquiere mayor importancia a medida que aumenta la productividad y las explotaciones agrícolas están cada vez más vinculadas con los mercados urbanos y mundiales, lo que incrementa las oportunidades de invertir en los sectores intermedios de los sistemas alimentarios para generar empleo decente¹⁵. De conformidad con las conclusiones del informe *Ceres2030*, esta transformación, más que la obtención de buenos resultados en objetivos concretos, como la productividad agrícola, exige el logro de objetivos de desarrollo complejos, como mejoras en los ingresos, la seguridad alimentaria, la resiliencia, la sostenibilidad y la nutrición.
16. Si bien la transformación rural se observa en diversos países, la manera en que se produzca determinará la inclusión y sostenibilidad del proceso. Los datos muestran constantemente que la inclusión y la sostenibilidad no son automáticas, sino que deben posibilitarse¹⁶. En términos generales, esto plantea la necesidad de un enfoque doble de transformación rural inclusiva y sostenible: i) intervenciones más amplias para lograr la transformación rural, e ii) intervenciones específicas para llegar a poblaciones más pobres y marginadas garantizando la inclusión.
17. Para apoyar este enfoque doble se necesitan intervenciones coordinadas y colaborativas en el marco de la arquitectura mundial de la ayuda destinada a la agricultura. Las actividades del Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y otras entidades son fundamentales para promover esta transformación rural más amplia. No obstante, los esfuerzos para respaldar intervenciones específicas orientadas a contribuir al ODS 2 siguen siendo insuficientes. En un informe reciente de Chatham House se señala que la mayoría de las "siete grandes" instituciones mundiales importantes en el ámbito de la alimentación y la agricultura¹⁷ no se centran en el ODS 2, ya que sus enfoques hacen hincapié en la relevancia de otras esferas (el clima, el comercio, la infraestructura rural y la educación) para lograr esta

¹⁴ Prizzon, A., Y. Chen, M. A. Jalles d'Orey, y otros (2020): *External finance in rural development: a synthesis of country perspectives*. Informe del Instituto de Desarrollo de Ultramar. Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.

¹⁵ FIDA (2021): *Informe sobre el desarrollo rural 2021. Transformar los sistemas alimentarios para fomentar la prosperidad rural* (Roma: FIDA).

¹⁶ FIDA (2016): *Informe sobre el desarrollo rural 2016: Fomentar la transformación rural inclusiva*. Roma, FIDA; FAO (2017): *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2017: Aprovechar los sistemas alimentarios para lograr una transformación rural inclusiva*, Roma.

¹⁷ Los "siete grandes" son los tres organismos con sede en Roma (FAO, PMA y FIDA), la Organización del Sistema del CGIAR, el Banco Mundial, el Programa Mundial de Agricultura y Seguridad Alimentaria (PMA SA) y el Banco Africano de Desarrollo (BAfD).

transformación rural¹⁸. También se pone de relieve que el FIDA está adoptando un papel de liderazgo en el logro de las metas 2.3 y 2.4 del ODS 2 al desempeñar una función especializada que se centra en las actividades destinadas a aumentar la productividad, los ingresos y la resiliencia de los pequeños productores. Al centrarse específicamente en grupos objetivo vulnerables de las zonas remotas en una amplia variedad de países (de ingreso bajo, mediano bajo y mediano alto), los proyectos del FIDA están concebidos para cumplir objetivos complejos, como el desarrollo de las cadenas de valor con el fin de aumentar los ingresos de los pequeños productores.

18. Esta descripción de la ventaja comparativa en la arquitectura internacional del desarrollo agrícola y rural coincide con las recientes conclusiones de un informe preparado por la Universidad de Duke¹⁹ en el que se señala que el FIDA debería seguir concentrándose en el papel crucial que desempeña dentro de la arquitectura financiera internacional a partir de su apoyo a la agricultura en pequeña escala, ámbito en el que posee valiosos y reconocidos conocimientos²⁰. En el informe se destacan tres puntos fuertes clave del FIDA: i) la importancia que concede a los pequeños productores y las comunidades rurales pobres y vulnerables; ii) la complementariedad de su asistencia para el desarrollo y los proyectos sectoriales a gran escala más amplios de los bancos multilaterales y regionales, y iii) sus sólidos procesos de consulta con los grupos de agricultores y los pueblos indígenas.
19. Esta evolución de la división de la labor en la arquitectura internacional se reconoce cada vez más en los enfoques estratégicos de las principales instituciones que trabajan en el ámbito de la alimentación y la agricultura. El BAfD está centrando su función relativa al sector agrícola y el desarrollo sostenible en la infraestructura rural relacionada con la agricultura, el desarrollo agroindustrial, la adaptación al cambio climático y la gestión de los recursos naturales, que el Banco reconoce como su ventaja comparativa y que se ajusta a la división del trabajo prevista entre los asociados para el desarrollo. En la estrategia Alimentar a África del BAfD, se indica explícitamente que el FIDA está en una mejor posición para intervenir en determinadas partes de la cadena de valor²¹. Del mismo modo, el Banco Asiático de Desarrollo (BASD) señala que el FIDA posee conocimientos especializados en materia de tecnología y servicios de extensión rural, servicios financieros inclusivos, fomento de las cadenas de valor y desarrollo de competencias²². En su plan operacional, el BASD se compromete a intensificar su asociación con el FIDA, ya que ha demostrado ser beneficiosa para los países en desarrollo que integran el Banco a la hora de movilizar cofinanciación y conocimientos cualificados e intercambiar información²³.
20. En el gráfico 1 se muestra el ámbito particular de trabajo del FIDA con los productores en pequeña escala. El gráfico presenta los resultados de un análisis de documentos de préstamos relativos a las esferas del desarrollo agrícola y rural y financiados por importantes instituciones financieras internacionales entre 2015 y junio de 2021 (salvo en el caso del FIDA, para el cual solo se incluyen actualmente préstamos financiados entre 2015 y 2018). Con este análisis se determinan las referencias a los "agricultores o productores en pequeña escala", o términos similares, como "pequeños agricultores o productores", incluidas en cada documento. Esta metodología se utiliza frecuentemente para poner de relieve el hincapié que se hace en determinados temas en el marco de las actividades.

¹⁸ Rampa, F., K. Dekeyser, R. Aldersy O. Dar (2019): *The Global Institutional Landscape of Food and Agriculture: How to Achieve SDG 2*, Chatham House, documento de debate n.º265, diciembre de 2019, pág. 5

¹⁹ Dukechita, B. y otros (2020): *The Financing Landscape for Agricultural Development: An Assessment of External Financing Flows to Low- and Middle-Income Countries and of the Global Aid Architecture*. Duke World Food Policy Center, Duke Center for Policy Impact in Global Health y Open Consultants.

²⁰ *Ibid.*, pág. 73.

²¹ Banco Africano de Desarrollo (2016): *Feed Africa Strategy for Agricultural Transformation in Africa 2016-2025*. Abiyán.

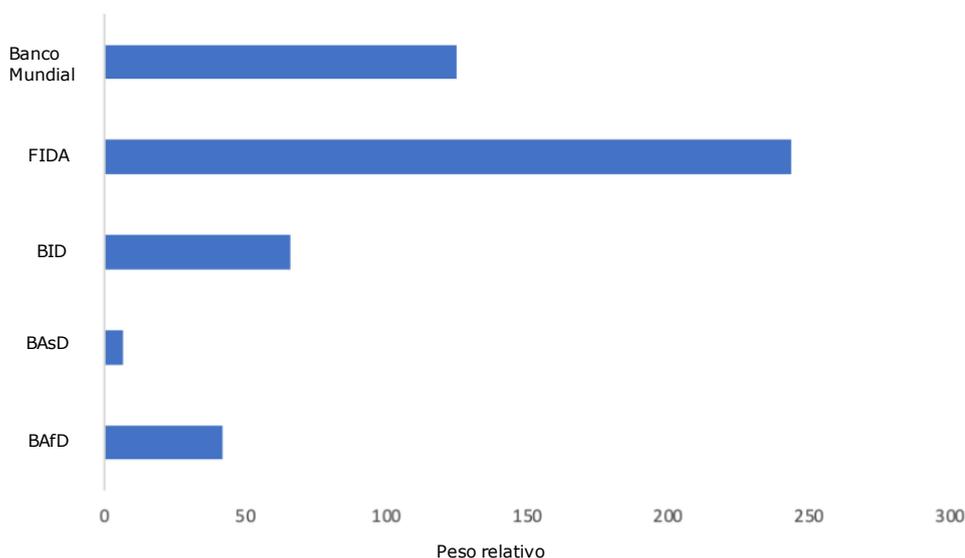
²² *Operational Plan for Agriculture and Natural Resources: Promoting Sustainable Food Security in Asia and the Pacific in 2015-2020*, septiembre de 2015, pág. 9.

²³ *Ibid.*, pág. 18.

21. Los resultados demuestran que las referencias a los pequeños productores en los proyectos del FIDA duplican a las incluidas en los del Banco Mundial, cuadruplican a las del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y quintuplican a las del BAsD. Los resultados observados a partir del análisis de los documentos de los proyectos son coherentes con la ventaja comparativa del FIDA señalada anteriormente. El Fondo se centra en los pequeños productores en mayor medida que otras instituciones financieras internacionales y complementa los esfuerzos de esas entidades para lograr objetivos de desarrollo rural más amplios.

Gráfico 1

Referencias a los productores en pequeña escala por documento en los proyectos agrícolas en 2015–2021: instituciones financieras internacionales



Fuente: Cálculo de los autores²⁴

22. Del mismo modo, la cofinanciación del FIDA con las instituciones financieras internacionales en los últimos años valida las conclusiones acerca de la ventaja comparativa del Fondo y la función esencial que desempeña para vincular directamente las actividades de transformación rural más amplias de los bancos multilaterales de desarrollo con los pequeños productores rurales y sus organizaciones²⁵. En algunos documentos de operaciones del Banco Mundial se señala que la experiencia global del FIDA con la agricultura comunitaria y los vínculos con los mercados y la financiación apoyará a los beneficiarios²⁶, y que el Fondo cuenta con una amplia experiencia internacional en el diseño, la ejecución y la financiación de proyectos de desarrollo rural centrados en los pequeños productores y en la reducción de las pérdidas de alimentos²⁷.
23. Para la elaboración de este documento, se examinaron 14 operaciones cofinanciadas recientemente y se analizó la división del trabajo aplicada en la práctica. Este análisis reveló que el FIDA desempeña un papel importante al complementar a los demás bancos multilaterales de desarrollo que realizan actividades en el sector de la agricultura, apoyando el último tramo de las intervenciones para llegar a los pequeños productores vulnerables. Los conocimientos especializados del FIDA en la labor con los productores en pequeña escala, las cooperativas de agricultores, la financiación rural inclusiva y el desarrollo

²⁴ El análisis de los textos se realizó con el apoyo de Eric Morgany y Meghan Howatt de la Universidad de Notre Dame.

²⁵ Cabe señalar que en la FIDA 11 y en la FIDA 12, el Fondo estableció objetivos ambiciosos con respecto a la cofinanciación internacional de sus operaciones; según los datos disponibles hasta la fecha, los objetivos fijados para la FIDA 11 se están alcanzando, e incluso superando.

²⁶ *Sampa Agricultural & Fisheries Productivity and Marketing Project (SAFPROM)*, Asociación Internacional de Fomento, 11 de junio de 2019, pág. 26.

²⁷ *Guatemala: Responding to COVID-19: Modern and Resilient Agri-food Value Chains (P173480)*, Banco Mundial, 7 de diciembre de 2020, pág. 46.

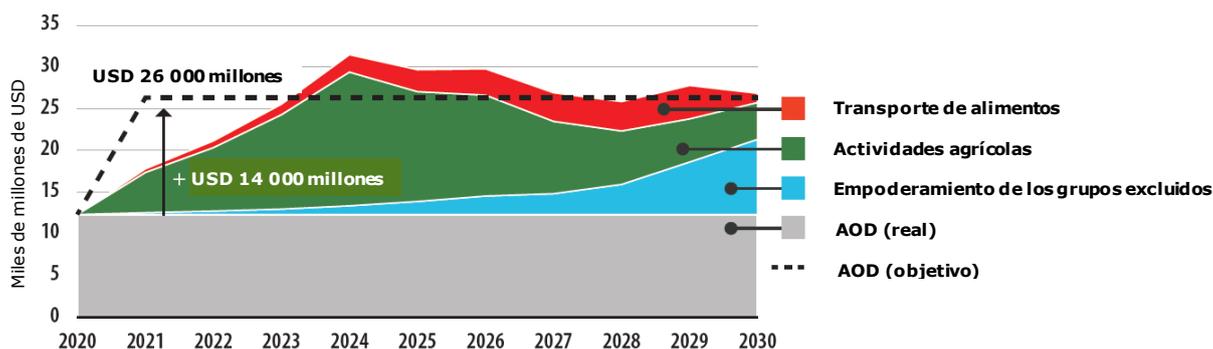
comunitario y de la infraestructura a nivel de las comunidades rurales se reconocen ampliamente en los enfoques operacionales de los demás bancos multilaterales de desarrollo. Además, en la mayoría de esas operaciones cofinanciadas, se destaca la capacidad del Fondo para orientar la labor hacia determinados productores en pequeña escala y comunidades rurales.

B. Financiación del ODS 2

24. Según el informe *Ceres2030*, se estima que el déficit anual de financiación para poner fin al hambre y duplicar los ingresos de los pequeños productores de los países de ingreso bajo y mediano bajo asciende a USD 33 000 millones por año (USD 19 000 millones correspondientes a la financiación de los Gobiernos y USD 14 000 millones de financiación de los donantes). Para obtener los USD 14 000 millones adicionales en fondos de los donantes, se debería duplicar con creces su financiación actual por año, que asciende a alrededor de USD 12 000 millones.
25. El monto total correspondiente a los donantes se divide en las tres esferas: i) USD 3 000 millones por año (21 %) para el empoderamiento de los grupos excluidos; ii) USD 9 000 millones por año (62 %) para inversiones en actividades agrarias, y iii) USD 2 000 millones por año (14 %) para inversiones en el transporte de los alimentos. Como se muestra en el gráfico 2, se prevé que los gastos se centren inicialmente en inversiones en actividades agrarias, y que luego aumente progresivamente la inversión en el transporte de los alimentos y el empoderamiento de los grupos excluidos, al tiempo que la comunidad mundial procurará alcanzar las metas 2.3 y 2.4 del ODS 2. Esto sugiere que las inversiones del FIDA seguirán reorientándose para centrarse más en el mayor empoderamiento de los grupos excluidos y el transporte de los alimentos a lo largo de los próximos 10 años.

Gráfico 2

Déficit de financiación a lo largo del tiempo y por categoría de intervención



Fuente: *Ceres2030* (2020).

26. En el cuadro 2 se proporciona un desglose de la distribución de la asistencia adicional de los donantes que se recomienda en el informe *Ceres2030* para alcanzar las metas 2.3 y 2.4 del ODS 2, por región y por categoría de los países según el nivel de ingreso, y el valor estimado de la financiación del FIDA destinada a las mismas categorías durante la FIDA11. Cabe destacar que los datos correspondientes al informe *Ceres2030* se centran en desembolsos **adicionales** de fondos de los donantes y que la financiación del FIDA se refiere a los compromisos actuales. La comparación debería tomarse como una indicación del modo en que las estimaciones del FIDA se relacionan con las del informe *Ceres2030* y de la manera en que el Fondo debería utilizar la financiación adicional en el futuro.

27. Como se observa en el cuadro 2, en el informe *Ceres2030* se ha determinado que el 58 % de los fondos adicionales debería asignarse a países de ingreso mediano bajo y el 35 %, a países de ingreso bajo. Entre los países de ingreso bajo, la mayor parte de la financiación adicional (90 %) debería destinarse a África. En cuanto a los países de ingreso mediano bajo, la mitad de los fondos adicionales debería destinarse a Asia Meridional y el 30 %, a África Subsahariana. En general, en el informe *Ceres2030* se estima que la mitad de los fondos adicionales de los donantes debería destinarse a África Subsahariana.
28. La comparación da a entender que la financiación del FIDA se ajusta en gran medida a la distribución de los fondos adicionales de los donantes que se estima en el informe *Ceres2030*. Si el FIDA ampliara su programa de préstamos y donaciones, los ajustes para hacer un mayor hincapié en las metas 2.3 y 2.4 del ODS 2 implicarían un aumento de la financiación destinada a Asia Meridional y un menor hincapié en los países de ingreso mediano alto, al tiempo que se sigue financiando a toda la gama de países en desarrollo.

Cuadro 2

Inversiones estimadas en el informe *Ceres2030* e inversiones en la FIDA11, por región y categoría de países por nivel de ingreso

(en miles de millones de dólares de los Estados Unidos/porcentaje)

| | <i>Países de ingreso bajo</i> | <i>Países de ingreso mediano bajo</i> | <i>Países de ingreso mediano alto</i> | <i>Total general</i> |
|----------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------|
| <i>Ceres2030</i> | | | | |
| Europa y Asia Central | 0,00 (0,0 %) | 0,07 (0,5 %) | 0,02 (0,1 %) | 0,08 (0,6 %) |
| Oriente Medio y África del Norte | 0,21 (1,5 %) | 0,56 (4,0 %) | 0,38 (2,7 %) | 1,14 (8,0 %) |
| Asia Oriental y el Pacífico | 0,00 (0,0 %) | 1,02 (7,2 %) | 0,04 (0,3 %) | 1,06 (7,5 %) |
| América Latina y el Caribe | 0,06 (0,4 %) | 0,09 (0,6 %) | 0,31 (2,2 %) | 0,45 (3,2 %) |
| Asia Meridional | 0,19 (1,3 %) | 4,14 (29,2 %) | 0,02 (0,1 %) | 4,36 (30,8 %) |
| África Subsahariana | 4,55 (32,1 %) | 2,40 (16,9 %) | 0,11 (0,8 %) | 7,07 (50,0 %) |
| Total general | 5,01 (35,4 %) | 8,27 (58,4 %) | 0,89 (6,3 %) | 14,17 (100 %) |
| <i>FIDA11</i> | | | | |
| Europa y Asia Central | 0,00 (0,0 %) | 0,11 (3,2 %) | 0,04 (1,3 %) | 0,15 (4,4 %) |
| Oriente Medio y África del Norte | 0,02 (0,7 %) | 0,13 (4,0 %) | 0,04 (1,2 %) | 0,20 (5,9 %) |
| Asia Oriental y el Pacífico | 0,00 (0,0 %) | 0,20 (6,1 %) | 0,14 (4,2 %) | 0,34 (10,3 %) |
| América Latina y el Caribe | 0,00 (0,0 %) | 0,07 (2,1 %) | 0,18 (5,4 %) | 0,25 (7,6 %) |
| Asia Meridional | 0,05 (1,5 %) | 0,53 (16,0 %) | 0,01 (0,1 %) | 0,59 (17,6 %) |
| África Subsahariana | 1,21 (36,5 %) | 0,58 (17,5 %) | 0,01 (0,2 %) | 1,80 (54,2 %) |
| Total general | 1,29 (38,8 %) | 1,62 (48,8 %) | 0,41 (12,4 %) | 3,32 (100,0 %) |

Fuente: *Ceres2030* (2020) y FIDA.

29. Este análisis del déficit de financiación general de la AOD destinada a la agricultura, la distribución sectorial de la AOD adicional indicada en el informe *Ceres2030* (gráfico 2) y la ventaja comparativa del Fondo, así como la clasificación por región y por nivel de ingreso (cuadro 2) dan a entender que una estimación razonable de la AOD anual adicional que le corresponde al FIDA se situaría entre el 6 % y el 10 %. Esto equivale a entre USD 800 millones y UDS 1 400 millones por año, lo que básicamente duplica el nivel actual de los desembolsos. Esta estimación se ajusta al propósito expresado durante la Consulta sobre la FIDA12 de duplicar el impacto del Fondo para 2030, y es coherente con el acuerdo alcanzado durante la Consulta con respecto a que el FIDA colaboraría más estrechamente con otros asociados para el desarrollo pertinentes y en determinadas esferas en las que presenta una ventaja comparativa.

30. Para ayudar a la comunidad internacional a alcanzar los ODS, en especial el ODS 2, apoyar los llamamientos a una transformación de los sistemas alimentarios, ampliar su papel en la orientación de la financiación para el clima hacia los pequeños productores, y hacer realidad los objetivos establecidos para la FIDA12, el Fondo debería ampliar su volumen operacional, es decir, su programa de préstamos y donaciones. Esto le permitiría aumentar su impacto, a la vez que sigue centrándose en los pequeños productores y las poblaciones rurales pobres, especialmente en los países de ingreso bajo y mediano bajo donde habitan muchas de las personas más pobres del medio rural y donde la capacidad para financiar inversiones en el ODS 2 y afrontar el cambio climático son más limitadas. Esta ampliación solo sería posible aplicando una combinación de medidas, incluida la aceleración del ritmo actual de ejecución de los proyectos y los desembolsos y, principalmente, mediante un aumento considerable de la capacidad del FIDA, manifestado por medio de un incremento notable del programa de préstamos y donaciones.

C. Utilización de la capacidad ampliada

31. Conforme a las estimaciones del informe *Ceres2030* sobre la distribución de las inversiones (véase el cuadro 2), la mayor parte de los beneficios que generaría la ampliación del programa de préstamos y donaciones deberían orientarse a los países de ingreso bajo y mediano bajo, principalmente en África Subsahariana y Asia Meridional. Si bien los países de ingreso mediano alto también se beneficiarían en términos absolutos si se aumentara el volumen general de financiación mediante un mayor apalancamiento, su asignación sería inferior en términos relativos. En el cuadro 3 se resume la distribución estimada del programa de préstamos y donaciones para la FIDA12 por grupo de países por nivel de ingresos y por fuente de financiación, así como la posible distribución de un programa de préstamos y donaciones más amplio.

Cuadro 3

Programa de préstamos y donaciones por grupo de países por nivel de ingresos y por fuente de financiación: volumen aprobado para la FIDA12 frente al volumen ampliado
(en millones de dólares de los Estados Unidos)

| | Programa aprobado para la FIDA12 ^a | | | | Programa ampliado (duplicado) ^b | | | |
|--------------------------------|---|------------------------------|--------------|----|--|------------------------------|--------------|----|
| | Recursos básicos | Recursos tomados en préstamo | Total | % | Patrimonio | Recursos tomados en préstamo | Total | % |
| Países de ingreso bajo | 971 | 81 | 1 052 | 31 | 2 085 | 162 | 2 247 | 33 |
| Países de ingreso mediano bajo | 1 314 | 498 | 1 812 | 54 | 2 485 | 1 295 | 3 780 | 56 |
| Países de ingreso mediano alto | | 512 | 512 | 15 | | 725 | 725 | 11 |
| Total | 2 285 | 1 091 | 3 376 | | 4 570 | 2 182 | 6 752 | |

^a Fuente: Enfoque para el Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS) y el Mecanismo de Acceso a Recursos Ajenos (BRAM) para la FIDA12 (EB 2022/S12/R.2). Más arriba se presenta la opción de la Dirección, que se ha aprobado.

^b Según esta hipótesis, que se basa en la duplicación del programa de préstamos y donaciones, el incremento de USD 3 376 millones en el programa (monto duplicado) se asignaría a los grupos de países teniendo en cuenta las proporciones sugeridas en el informe *Ceres2030*: el 35,4 % para los países de ingreso bajo, el 58,3 % para los países de ingreso mediano bajo y el 6,3 % para los países de ingreso mediano alto. Como resultado de ello, el porcentaje total asignado a los países de ingreso mediano alto disminuiría del 15 % actual al 11 % en el mediano plazo y seguiría reduciéndose hasta llegar al 7 %. Se supone que los países de ingreso bajo tendrían la capacidad de absorber un monto muy modesto (en concreto, solo USD 81 millones adicionales) de los recursos adicionales que el FIDA ofrece a través del BRAM gracias al aumento de los recursos básicos.

32. Como se muestra en el cuadro 3, un programa de préstamos y donaciones ampliado para los países con ingreso mediano alto se financiaría con fondos tomados en préstamos regidos por el BRAM, mientras que el apoyo a los países de

ingreso bajo y mediano bajo seguiría financiándose por medio de una combinación de recursos básicos (aplicando el PBAS) y fondos tomados en préstamo con arreglo al BRAM, según corresponda.

33. La asignación de los recursos obtenidos en préstamo se equilibraría cuidadosamente entre los tres grupos de países a fin de maximizar los objetivos de desarrollo y asegurar también la sostenibilidad financiera. En el cuadro 3 también puede verse que, en la hipótesis del programa ampliado de préstamos y donaciones, alrededor de dos tercios de todos los recursos tomados en préstamo se utilizarían para apoyar a los países más pobres y vulnerables (los de ingreso bajo y mediano bajo), y un tercio de esos recursos se destinaría a apoyar a las comunidades rurales pobres de los países de ingreso mediano alto (frente al 53 % y el 47 % de la FIDA¹²). Este delicado equilibrio es importante para la calidad general de los activos del Fondo, un aspecto clave que tienen en cuenta las agencias de calificación crediticia. Dado que las exposiciones a los países de ingreso mediano alto suelen estar sujetas a menores requerimientos de capital (debido a las mayores calificaciones crediticias y el menor nivel de concesionalidad), la menor asignación de nuevos préstamos a los países de ingreso mediano alto en función de la distribución propuesta en el informe *Ceres2030* daría lugar a asignaciones o usos considerablemente superiores del nuevo capital de riesgo en beneficio de los países de ingreso bajo y mediano bajo. Por ello, los niveles razonables de concesión de préstamos a los países de ingreso mediano alto posibilitarían un aumento absoluto de los niveles de préstamo a los países de ingreso bajo y mediano bajo, protegiendo al mismo tiempo la calificación crediticia del Fondo.
34. La sólida calificación crediticia del FIDA permite que las tasas de interés de sus préstamos sigan siendo considerablemente inferiores a las que obtendrían los países en los mercados, como sugieren los diferenciales que pagan actualmente quienes tienen cierto acceso a los mercados. En consecuencia, se registraría un efecto positivo neto general en la carga del servicio de la deuda de todos los países, de ingreso bajo, mediano bajo y mediano alto.
35. De conformidad con el Marco Integrado para la Obtención de Préstamos, los fondos tomados en préstamo se obtendrán a unas tasas acordes a la calificación crediticia del FIDA y su experiencia en los mercados. En consecuencia, el costo de este capital probablemente sea superior al asociado a las condiciones ordinarias actuales, dado que estas se basan en los costos de financiación y los márgenes del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que reflejan el acceso al mercado y la experiencia del BIRF, y su calificación crediticia superior. En el caso de los países de ingreso mediano bajo, esto entrañaría unos costos de financiación ligeramente más altos, aunque no se prevé que los márgenes sean muy superiores. En el caso de los países de ingreso mediano alto, el cierre de vencimientos más largos limitará la subsidiación implícita en sus préstamos a largo plazo. En el caso de los países de ingreso bajo que reúnen los requisitos para contraer préstamos en condiciones no favorables, se podrían aplicar condiciones financieras ligeramente más generosas que las aplicables a los países de ingreso mediano bajo gracias a las subvenciones cruzadas o a la financiación combinada (es decir, usando capital). Pueden estudiarse diversas combinaciones de diferenciales y vencimientos para maximizar el impacto operacional y minimizar los efectos adversos en la sostenibilidad de la deuda.
36. Con una estrategia financiera cuidadosa que reconozca el doble objetivo de la maximización de los objetivos de desarrollo y la sostenibilidad financiera a largo plazo, el Fondo podría ampliar sus recursos y utilizar ese mayor volumen de recursos para seguir cumpliendo su mandato de apoyar a las poblaciones pobres de las zonas rurales, particularmente en los países de ingreso bajo y mediano bajo.

III. Financiación del papel del FIDA en la arquitectura financiera internacional

A. Ampliación de la capacidad financiera del FIDA: fuentes posibles

37. Dado que muchas de las inversiones necesarias para alcanzar el ODS 2 descritas presentan un objetivo social (la inclusión) y preocupa la rentabilidad financiera, en el estudio del Instituto de Desarrollo de Ultramar se indica que los países prefieren que los fondos destinados al desarrollo agrícola y rural se concedan en forma de donaciones o préstamos en condiciones favorables. Los países de ingreso bajo y mediano bajo valoran especialmente este tipo de financiación y, como se indica en el informe, valoran más la financiación en condiciones favorables que la asistencia técnica y el diálogo sobre políticas. En cambio, los países de ingreso mediano alto muestran una mayor preferencia por la asistencia técnica y el asesoramiento en materia de políticas²⁸.
38. Aunque prefieran la financiación en condiciones favorables, los países están dispuestos a recibir préstamos en condiciones ordinarias para el sector agrícola. De hecho, un estudio del Centro para el Desarrollo Mundial revela que las condiciones más exigentes no reducen el atractivo de las inversiones agrícolas, pero suelen dar lugar a una reasignación de las carteras agrícolas de los países (y las demandas nacionales) para favorecer una combinación diferente de inversiones agrícolas, caracterizada por una mayor orientación comercial y un mayor hincapié en la infraestructura de apoyo a la agricultura²⁹. Estas esferas coinciden con muchas de las inversiones consideradas rentables en el informe *Ceres2030* y se ajustan al modo en que el FIDA ha venido reconfigurando su cartera y sus operaciones a lo largo de los últimos años.
39. Las implicaciones para el FIDA están claras. Aunque las contribuciones a las reposiciones siguen siendo el pilar fundamental de su financiación, si se mantienen en los niveles actuales esos recursos serán muy inferiores a los necesarios para la función que el Fondo debe desempeñar a fin de subsanar el déficit de financiación del ODS 2 y de cumplir el objetivo de duplicar el impacto del Fondo para 2030. Como han puesto de manifiesto el informe *Ceres2030*, el informe del Instituto de Desarrollo de Ultramar, el informe de la Universidad Duke y muchos otros observadores, deben movilizarse de manera sostenible los recursos básicos del FIDA necesarios para poder reducir considerablemente el déficit de financiación. A ese respecto, el resultado positivo de la Consulta sobre la FIDA12, la calificación crediticia AA+ y su reciente reafirmación por parte de Fitch, la reciente adopción del Marco Integrado para la Obtención de Préstamos y el actual fortalecimiento del entorno de gestión de riesgos sitúan al FIDA en una posición más sólida para aprovechar su ventaja comparativa y contribuir a la consecución del ODS 2 y los objetivos conexos relativos al clima.
40. El principal desafío consiste en acordar una vía para apoyar de manera sostenible la ampliación de los recursos del FIDA. Una mayor atención al diseño y la eficacia de los programas contribuirá a aumentar el impacto. Sin embargo, como puede verse en el cuadro 3, la mayor parte de la duplicación prevista de los recursos deberá obtenerse a partir del aumento de los recursos básicos del FIDA y del apalancamiento eficiente del mayor nivel de capital. También deberían tenerse en cuenta otras innovaciones financieras que permitan una mayor elasticidad del balance del FIDA o la ampliación de la capacidad general de financiación del Fondo. A continuación se resumen las diferentes modalidades de financiación que deberían considerarse y optimizarse para combinarlas de manera que se refuercen mutuamente.

²⁸ Prizzon, A., Y. Chen, M. A. Jalles d'Orey, y otros (2020): *External finance in rural development: a synthesis of country perspectives*. Informe del Instituto de Desarrollo de Ultramar. Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.

²⁹ Morris, S. y J. Lu (2019): *Lending Terms and Demand for IFAD Projects*. Documento de políticas núm. 160 del Centro para el Desarrollo Mundial. Washington D. C.: Centro para el Desarrollo Mundial.

- a. **Recursos adicionales de los donantes.** El aumento de los recursos de los donantes en la FIDA12 consolida el planteamiento de que esos recursos seguirán constituyendo el pilar fundamental de la capacidad de financiación del FIDA. La cuestión clave es el volumen de los aumentos que cabe esperar, desde un punto de vista razonable, en las futuras reposiciones y si esas futuras reposiciones aportarán la financiación necesaria para que el FIDA pueda llevar adelante su función en la arquitectura internacional y subsanarán el déficit de financiación para alcanzar el ODS 2. Deben estudiarse múltiples vías para aumentar los recursos de los donantes, como la emisión de bonos con respecto a las futuras contribuciones previstas, el incremento considerable de los préstamos de asociados en condiciones favorables, los reembolsos anticipados y otras formas para ampliar el capital.
- b. **Apalancamiento del balance del FIDA.** El Marco Integrado para la Obtención de Préstamos, aprobado recientemente, sienta unas bases sólidas para apalancar con prudencia el balance del FIDA y prestar una mayor asistencia a los países de ingreso bajo, mediano bajo y mediano alto. Aunque todos los países, sobre todo los de ingreso bajo y mediano bajo, prefieren la financiación mediante donaciones, la limitada disponibilidad de ese tipo de financiación entraña necesariamente que determinadas necesidades relacionadas con el ODS 2 que no se atienden, especialmente las vinculadas con una mayor rentabilidad financiera como las inversiones en las cadenas de valor y la infraestructura rural en pequeña escala (por ejemplo, las instalaciones de almacenamiento, las carreteras o los sistemas de riego) para facilitar la comercialización, deban financiarse con préstamos o una combinación de préstamos y donaciones, teniendo debidamente en cuenta las consideraciones relativas a la sostenibilidad de la deuda.

Con el tiempo, el FIDA necesitará acceder a todo el conjunto de instrumentos para lograr la mayor eficiencia posible en el apalancamiento de su balance. El Marco Integrado para la Obtención de Préstamos ahora permite tomar recursos en préstamo de Gobiernos soberanos e instituciones financieras internacionales, así como realizar operaciones de colocación privada. El conjunto completo de instrumentos para los prestatarios con una calificación alta, como el FIDA, suele abarcar la obtención de préstamos en los mercados financieros. Esta medida daría lugar a una mayor eficiencia en la obtención de recursos de los mercados y permitiría contar con una base de inversores más diversificada y una mayor flexibilidad en la gestión de la liquidez. La emisión de bonos verdes y otros bonos temáticos se ajustaría al compromiso del FIDA con la acción por el clima y ayudaría también a diversificar más la base de inversores del Fondo.

Sin embargo, la capacidad del FIDA para apalancar aún más su balance tiene limitaciones, especialmente si no continúa aumentando su patrimonio. Una hipótesis clave en la calificación que otorga Fitch al FIDA es que el coeficiente de endeudamiento seguirá limitándose al 50 % a mediano plazo, frente al límite prudencial interno actual del 35 %. El coeficiente máximo del 50 % que presupone Fitch entraña que, al nivel actual de capital de alrededor de USD 7 000 millones, y manteniendo todas las demás consideraciones vinculadas a la liquidez y el riesgo constantes, el margen para obtener más recursos en préstamo es de solo unos USD 2 300 millones. Esto se encuentra muy por debajo del nivel de recursos tomados en préstamo que se necesita para apoyar la duplicación (o al menos una ampliación considerable) del programa de préstamos y donaciones. Por ello, habida cuenta del coeficiente máximo de endeudamiento del 50 %, solo si se aumentara el capital podrían ampliarse las actividades operacionales por encima del volumen que permite el margen de endeudamiento disponible actualmente. Esto podría suceder si se incrementaran las contribuciones a las reposiciones o el capital.

Otras posibilidades que se pueden estudiar para aumentar la elasticidad del balance abarcan posibles garantías de primeras pérdidas y reducciones de la tasa de interés con el fin de atraer un capital privado considerable para proyectos y programas destacados, sobre todo en los países de ingreso bajo y mediano bajo. Iniciativas como esas deberían basarse en la experiencia de concesión de préstamos al sector privado, un mecanismo que acaba de ponerse en marcha en el FIDA. Es probable que se necesite avanzar más en la implementación del Programa de Participación del Sector Privado en la Financiación antes de poder aprovechar plenamente esas opciones.

- c. **Ampliación de la capacidad del FIDA.** Idealmente, tras haber convenido en el papel que desempeña el FIDA en el logro del ODS 2, los Estados Miembros incrementarían el capital del Fondo en la medida que fuera necesaria para respaldar ese papel. Sin embargo, las conocidas limitaciones presupuestarias y de otro tipo hacen que sea imperioso estudiar otros enfoques que puedan respaldar la función definida del FIDA de manera sostenible. Hay varias opciones disponibles que podrían permitir ampliar más el alcance operacional del Fondo.
- **Capital reembolsable.** Los países donantes podrían invertir en fondos gestionados por el FIDA para apoyar aspectos claramente definidos de su mandato. Esos recursos seguirían siendo activos de los países contribuyentes por lo que, en última instancia, les serían reembolsados aplicando la tasa de rendimiento establecida. Debido a las limitaciones en el margen de toma de préstamos que se describen anteriormente, esos recursos no se integrarían en el balance del FIDA, sino que se mantendrían en fondos fiduciarios administrados por el Fondo. Dado que esos recursos no incluidos en el balance financiarían aspectos de las operaciones básicas del FIDA, tendrían el mismo impacto y efecto operacional que los recursos básicos. Algunos ejemplos de fondos administrados son el Programa de Cartera de Préstamo Compartido Administrado, en la Corporación Financiera Internacional, Africa Growing Together Fund, en el BAFD, y el Fondo de Cofinanciación de China para América Latina y el Caribe, en el BID.
 - **Reasignación de DEG.** Los países con excedentes de DEG podrían considerar la posibilidad de invertir parte de ese excedente en los fondos reembolsables que se proponen, a los que sería aplicable la misma tasa de rendimiento que pagan los países contribuyentes al Fondo Monetario Internacional y, por lo tanto, no conllevarían costos adicionales con el tiempo. Si bien los países contribuyentes soportarían los riesgos crediticios de las inversiones realizadas en los fondos, esos riesgos se mitigarían sustancialmente por medio de una mayor diligencia en la selección de los proyectos y, de ser necesario, disposiciones adecuadas de garantías de pérdidas crediticias. Una inversión modesta de capital reembolsable de entre USD 5 000 millones y USD 10 000 millones permitiría un aumento sustancial de los proyectos los proyectos financiables con préstamos. Los países con excedentes de DEG también podrían considerar la posibilidad de canalizar parte de esos fondos a través del balance del FIDA en forma de préstamos de asociados en condiciones favorables.
 - **Financiación para el clima.** En la actualidad, menos del 2 % de la financiación mundial para el clima se destina a apoyar a los productores agrícolas en pequeña escala³⁰. Esto resulta sumamente insuficiente teniendo en cuenta el lugar central que ocupa la agricultura en la acción

³⁰ Chiriac, S., B. Naran y A. Falconer (2020): *Examining the Climate Finance Gap for Small-Scale Agriculture*. Londres: Iniciativa de Política Climática.

mundial para el clima y los efectos desproporcionados del cambio climático que sufren los pequeños productores. El compromiso firme del FIDA con la acción mundial para el clima (adaptación y mitigación) se manifiesta en las iniciativas en curso (como el ASAP+ y el Programa de Resiliencia Rural) y los importantes compromisos de financiación para el clima que se prevé cumplir durante el ciclo de la FIDA12. Los esfuerzos del Fondo para obtener mayores recursos de los fondos mundiales para el clima (como el Fondo Verde para el Clima y el Fondo de Adaptación) podrían intensificarse y merecen un apoyo sólido de los Estados Miembros.

B. Adecuación del FIDA al propósito previsto

41. Para complementar y apoyar esta ampliación considerable de las actividades operacionales del FIDA, la Dirección debe hacer más para aumentar la eficiencia operacional del Fondo. Durante la FIDA11, la Dirección introdujo importantes reformas institucionales y operacionales, incluida una notable descentralización de su personal y sus actividades, así como una mayor colaboración y cofinanciación con sus asociados internacionales para el desarrollo. Estas reformas ya han generado importantes beneficios, como lo demuestran las evaluaciones externas favorables en términos generales respecto de la eficacia del FIDA (véase el recuadro 1).
42. Durante la Consulta sobre la FIDA12, la Dirección reconoció la necesidad de hacer más a fin de seguir reforzando la capacidad del Fondo para gestionar de manera eficiente un programa de operaciones más amplio y complejo. También señaló que había elaborado un Plan para el personal, los procesos y la tecnología, que la Junta Ejecutiva aprobó en abril de 2020, para asegurar que el Fondo dispusiera de suficientes recursos humanos, procesos institucionales eficientes y soluciones tecnológicas para ampliar e intensificar sus resultados en materia de desarrollo.
43. El elemento relativo al "personal" es fundamental. Actualmente, el Plan para el personal, los procesos y la tecnología hace un importante hincapié en la mejora o adquisición de competencias y en una mejor gestión de los talentos (y los sistemas conexos), pero el análisis presentado en este documento pone de relieve la urgencia de ampliar las actividades operacionales del FIDA, así como las esferas de intervención del Fondo en el ámbito del desarrollo rural. Se deberán redoblar los esfuerzos para aumentar la capacidad técnica del FIDA tanto en Roma como en las oficinas en los países a fin de que pueda ejecutar un programa de préstamos y donaciones mucho más amplio y para apoyar nuevas actividades en materia de infraestructura comunitaria y rural y fomento de las cadenas de valor, y con el sector privado rural. Aunque se mejore la capacidad financiera, de no aumentarse esta en las esferas mencionadas, el FIDA probablemente no podrá prestar servicios de la manera y con la velocidad que se necesita para lograr una contribución importante al ODS 2.
44. El elemento del plan relativo a los "procesos" también es importante, ya que la reforma de los procesos permitirá aprovechar los recursos para destinarlos tanto a la gestión financiera como operacional. Debido a su tamaño reducido, el FIDA ya tiene un coeficiente de gastos administrativos muy elevado, que hace que sea difícil priorizar el presupuesto para aumentar el impacto en materia de desarrollo. Estudios anteriores han demostrado que el Fondo aún cuenta con demasiados procesos manuales, los cuales pueden reformarse siguiendo las buenas prácticas aplicadas en otras instituciones financieras internacionales de referencia, en las que las reformas de los procesos han simplificado la documentación, los controles y las verificaciones. Una esfera importante es la de las políticas y los procedimientos relativos a los desembolsos, en la que las reformas reducirían la suma de recursos que se destinan a estas actividades. Esto permitiría al FIDA aprovechar plenamente las reformas de los sistemas que ya se han aplicado, como el portal de los clientes y el sistema de calificación de riesgos, reduciendo así su dependencia de un

enfoque basado en operaciones manuales. Del mismo modo, deberían acelerarse y ampliarse el análisis y las reformas de otros procesos administrativos manuales que se están llevando a cabo, lo que ayudará a poner a disposición los recursos necesarios para ampliar el programa operacional y financiarlo. En el ámbito financiero, la Dirección también ha tomado varias medidas recientemente para reforzar la gestión financiera del Fondo a fin de prepararlo para un aumento de las actividades de toma de préstamos, y apoyar su sólida calificación crediticia. En el futuro, la Dirección tiene previsto seguir fortaleciendo su capacidad financiera optimizando las prácticas y los sistemas de gestión del activo y el pasivo, conforme a la evolución del balance del FIDA. A ese respecto, en 2021 se puso en marcha un nuevo marco de gestión del activo y el pasivo, y se consolidó y reforzó el sistema de gestión del riesgo. Esas medidas, junto con otros instrumentos a disposición de la Junta Ejecutiva, mejorarán su capacidad para supervisar los riesgos institucionales, en general, y las finanzas del FIDA, en particular.

Recuadro 1 Evaluaciones externas de la eficacia del FIDA

Varias instituciones publican evaluaciones de la eficacia de la AOD, la mayoría de las cuales se basan en indicadores que la Alianza Mundial de Cooperación Eficaz para el Desarrollo considera que mejoran el desarrollo sostenible³¹. En las dos evaluaciones más recientes (publicadas en 2021 y 2019, respectivamente) se ha determinado que el FIDA es muy eficaz como organismo oficial de ayuda.

La última evaluación comparativa fue publicada por el Centro para el Desarrollo Mundial en mayo de 2021. El índice de **calidad de la asistencia oficial para el desarrollo (QuODA)** mide y compara las entidades que proporcionan AOD en relación con los indicadores cuantitativos más importantes para la eficacia y la calidad de las actividades de desarrollo³². La evaluación está organizada en torno a cuatro dimensiones: priorización; apropiación; transparencia y desvinculación, y evaluación. En el gráfico que figura a continuación se compara la evaluación del FIDA con la de otras instituciones financieras internacionales incluidas en el estudio del Centro para el Desarrollo Mundial sobre la calidad de la AOD. La principal conclusión es la siguiente:

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola ocupa el primer lugar en cuanto a la calidad de la AOD en general.

Se encuentra entre las 10 mejores instituciones en relación con las cuatro dimensiones y se sitúa en el primer lugar en lo que respecta a la transparencia y la desvinculación. El FIDA ocupa el cuarto lugar en las dimensiones de apropiación y evaluación gracias a la sólida armonización con los objetivos de los países asociados y los sistemas de evaluación de alta calidad. Se encuentra en el séptimo puesto en cuanto a la priorización y tiene una buena puntuación en las mediciones sobre la atención a la pobreza y la proporción de la AOD que llega a los países asociados³³.

El FIDA lidera a todos los organismos oficiales de desarrollo en la dimensión de la transparencia y la desvinculación, lo que refleja una buena presentación de informes a la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda y que su ayuda está completamente desvinculada. Cabe destacar que el FIDA **tiene la mayor puntuación de todas las organizaciones internacionales en lo que respecta a la evaluación, con una puntuación particularmente alta en la gestión basada en los resultados**. La evaluación es una esfera clave para los donantes, ya que la evaluación independiente y la gestión basada en los resultados son **importantes mecanismos de supervisión que garantizan la rendición de cuentas sobre la utilización de los recursos de los donantes**. El puesto relativamente bajo que ocupa en cuanto a la priorización se debe a su baja puntuación en la prestación de apoyo a los bienes públicos mundiales, lo que refleja en parte su mandato y su misión de centrarse en los pequeños productores y la seguridad alimentaria.

Puntuación de la calidad de la AOD – entidades (selección)



La Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN) es una red de 18 países que evalúa los resultados de las principales organizaciones multilaterales, y su secretaría está alojada en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. El enfoque metodológico de la MOPAN evalúa los resultados de las instituciones multilaterales en cinco esferas: las primeras cuatro miden la eficacia institucional en función de la gestión estratégica, operacional, de las asociaciones y del desempeño, y la quinta mide los resultados. A su vez, estas esferas se subdividen en 12 indicadores de resultados.

La última evaluación del desempeño del FIDA abarcó el período 2017-2018 y se publicó en abril de 2019³⁴. Las principales conclusiones fueron las siguientes:

- **El FIDA es una organización ágil y receptiva que se desempeña adecuadamente.** Tanto la estrategia como la estructura organizativa y el modelo operacional del Fondo se orientan de manera óptima al cumplimiento de su mandato y son suficientemente flexibles para adaptarse a la evolución del entorno/contexto mundial y de las diferentes necesidades y prioridades de sus Estados Miembros.
- **El Fondo realiza contribuciones positivas y sistemáticas a la reducción de la pobreza rural y sigue obteniendo resultados sumamente pertinentes para las necesidades y las prioridades de sus Estados Miembros.** Sin embargo, las esferas de la sostenibilidad y la eficiencia siguen requiriendo mejoras, aunque el equipo de evaluación observó una tendencia positiva.
- **La cultura de resultados del FIDA es sólida y continúa arraigándose, y las funciones de evaluación y rendición de cuentas se siguen aplicando con rigurosidad.** En cuanto a los ámbitos en los que podrían reforzarse las perspectivas—en concreto, la rapidez de los desembolsos—, el FIDA está realizando progresos o abordando

³¹ Véase Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/>.

³² Véase Ian Mitchell, Rachael Calleja y Sam Hughes, *The Quality of Official Development Assistance*, Centro para el Desarrollo Mundial, disponible en <https://www.cgdev.org/sites/default/files/QuODA-brief-2021.pdf>.

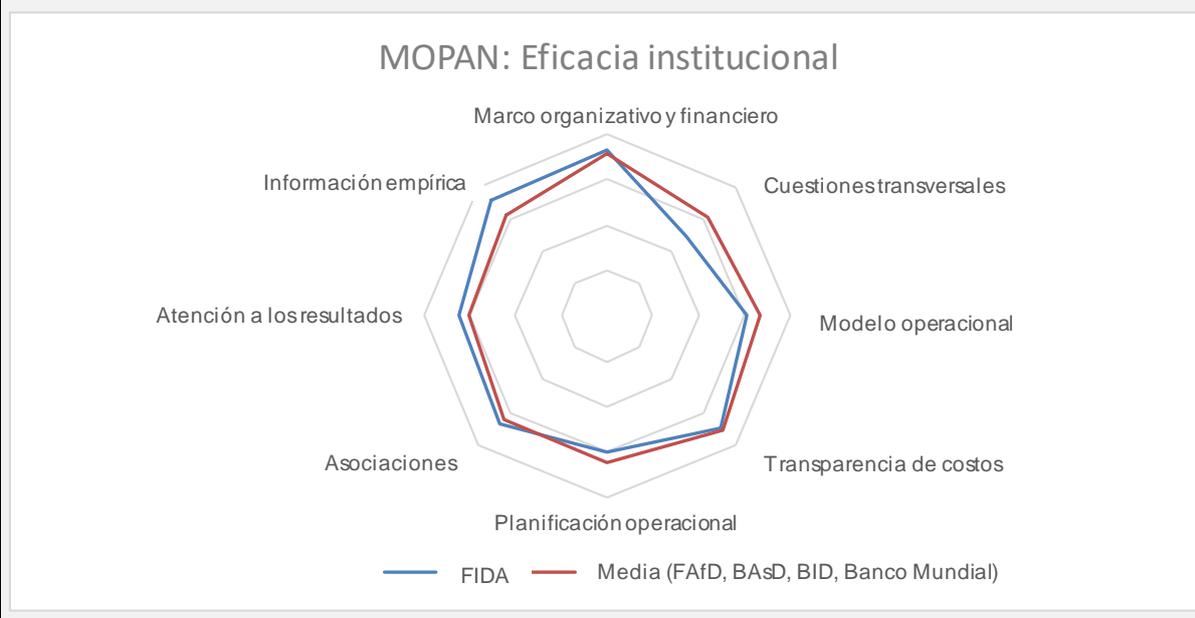
³³ *Ibid.*, pág. 2.

³⁴ Véase [IFAD Report.pdf \(moponline.org\)](https://www.ifad.org/moponline.org/).

activamente las deficiencias institucionales que se han asociado con un desempeño relativamente menos satisfactorio. Se está ejecutando un gran proceso de reforma, que abarca una descentralización a fin de reasignar los recursos del FIDA a nivel regional y de los países³⁵.

En esta evaluación se señalaron cinco puntos fuertes clave: i) un mandato claro apoyado por un marco estratégico bien articulado que se ajusta a la Agenda 2030; ii) procesos periódicos e intensivos de consultas que hacen que la organización sea pertinente y tenga capacidad de respuesta; iii) un enfoque transparente y bien definido para la asignación de los recursos; iv) un sólido enfoque institucional basado en los resultados, sustentado por una infraestructura bien establecida, y v) avances claros hacia una presupuestación basada en los resultados. También se señalan cinco esferas que deberían mejorarse: i) se debería mejorar la velocidad de los desembolsos; ii) se debería fortalecer el análisis de la capacidad institucional; iii) las deficiencias de las estrategias de focalización debilitan el enfoque del FIDA; iv) se debe mejorar la medición de la labor en materia de conocimientos, y v) la integración de los datos sobre los resultados y las enseñanzas extraídas podría ser más sistemática. Cabe señalar que, posteriormente, el FIDA ha acelerado el ritmo de sus desembolsos y, durante la Consulta sobre la FIDA 12, acordó revisar el marco de su política de focalización.

En el gráfico que figura a continuación se comparan las calificaciones obtenidas por el FIDA en la última evaluación de la MOPAN sobre la eficacia institucional con el promedio de las calificaciones asignadas al BAfD, el BAsD, el BID y el Banco Mundial³⁶. Estas instituciones de referencia poseen grandes carteras de financiación otorgada tanto en condiciones favorables como no favorables. La comparación refleja una situación favorable del FIDA con respecto a las demás instituciones; las puntuaciones del Fondo son ligeramente inferiores en cuanto a los marcos institucionales y financieros y las cuestiones transversales, y superiores en lo que respecta a las asociaciones, la atención a los resultados y la información empírica. Cabe destacar que estos estudios se realizaron antes de las reformas recientes del modelo operacional (incluida la descentralización) y de la estructura financiera del FIDA.



IV. Observaciones finales

45. Habida cuenta de los datos del informe *Ceres2030* y otros documentos, donde se hace especial hincapié en su especialización y sus ventajas comparativas descritas anteriormente, el FIDA debe seguir ampliando y movilizand recursos, así como optimizando su uso. Gracias a su enfoque en la población rural, el FIDA es una pieza clave y necesaria de la arquitectura internacional de financiación para el desarrollo, pero sus instrumentos y procesos deben evolucionar para maximizar las sinergias con las iniciativas de otras instituciones, en particular del Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales.
46. La duplicación de la AOD destinada a la agricultura, que se considera ampliamente necesaria para alcanzar el ODS 2, se logrará solo si todas las partes que integran la arquitectura financiera del desarrollo, incluido el FIDA, amplían la escala de sus operaciones. En el caso del FIDA, el apalancamiento del balance contribuirá a esa ampliación. Sin embargo, la mayor parte de los recursos necesarios para duplicar o

³⁵ *Ibid.*, resumen, pág. 7.

³⁶ Este análisis se basa en las evaluaciones detalladas de estas cinco instituciones. Cabe destacar que no se dispone de calificaciones detalladas sobre el criterio relativo a los resultados en relación con tres de las cinco instituciones (BAfD, BID y Banco Mundial), por lo que no se ha incluido dicho criterio en el gráfico.

ampliar considerablemente las actividades operacionales del FIDA habrán de provenir del incremento sustancial de su patrimonio (aumentando las contribuciones a las reposiciones o el capital). Los Estados Miembros también deberían considerar los demás enfoques de financiación sugeridos (como la provisión de fondos reembolsables o la sólida promoción del aumento de la asignación de financiación para el clima a nivel mundial a fin de apoyar a los pequeños productores agrícolas), cuando proceda, para complementar las futuras adiciones al capital del FIDA. Los beneficios generados a partir del aumento considerable del volumen operacional del Fondo se orientarían a las personas pobres que viven en las zonas rurales de países de todos los grupos por nivel de ingreso, y una parte cada vez mayor se destinaría a los países de ingreso bajo y mediano bajo. La asignación prudente del mayor volumen de recursos, especialmente los tomados en préstamo, a los países de ingreso bajo, mediano bajo y mediano alto ayudaría a alcanzar el doble propósito de la maximización de los objetivos de desarrollo y la sostenibilidad financiera a largo plazo.