



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Junta Ejecutiva - 64° período de sesiones
Roma, 9 y 10 de septiembre de 1998

MECANISMO FLEXIBLE DE FINANCIACIÓN



ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	1
III.	OBJETIVOS	2
IV.	ELEMENTOS OPERATIVOS CLAVE DEL MECANISMO FLEXIBLE DE FINANCIACIÓN	4
V.	IMPLICACIONES PARA LA CARTERA DE PRÉSTAMOS Y LA GESTIÓN DEL PROGRAMA DEL FIDA	5
VI.	NOTIFICACIÓN A LA JUNTA EJECUTIVA	7
VII.	VENTAJAS Y RIESGOS POTENCIALES	7
VIII.	RECOMENDACIÓN A LA JUNTA EJECUTIVA	8
 ANEXOS		
I.	Comparación en Cuanto a las Características del Diseño Inicial entre los Proyectos Estándar y los Comprendidos en el MFF	9
II.	Ventajas y Riesgos del Mecanismo Flexible de Financiación Propuesto	10



MECANISMO FLEXIBLE DE FINANCIACIÓN

I. INTRODUCCIÓN

1. La finalidad del presente documento es solicitar la aprobación por la Junta Ejecutiva de un instrumento adicional en cuanto a la concesión de préstamos, a saber, el Mecanismo Flexible de Financiación (MFF). El objetivo general del MFF propuesto es introducir un mayor grado de flexibilidad en el diseño y la ejecución de los proyectos del FIDA con miras a: lograr una correspondencia entre el marco temporal del proyecto y la consecución de objetivos de desarrollo a largo plazo, cuando se estime que ha de requerirse un período de ejecución más prolongado para alcanzar esos objetivos; maximizar la participación de los beneficiarios en función de la demanda de éstos; reforzar el desarrollo de la capacidad a nivel de base; y asegurar que se hallen establecidos los mecanismos de control financiero y de programación, de importancia crítica para que los fondos sean administrados adecuadamente y se puedan conseguir los objetivos de desarrollo previstos. Además, el MFF permitirá aumentar la capacidad de respuesta del FIDA ante las demandas de sus Estados Miembros en el sentido de que el Fondo asuma un compromiso a más largo plazo, y, por último, servirá para poner de manifiesto el interés del FIDA en desarrollar una mayor variedad de instrumentos de financiación, a fin de atender más eficazmente las diversas necesidades de asistencia financiera de los países beneficiarios.

2. Los principales elementos del MFF incluyen períodos de ejecución del préstamo más prolongados (10-12 años, frente a los cinco a seis años de los préstamos típicos); una clara articulación de los objetivos de desarrollo a largo plazo; un proceso de diseño iterativo y escalonado a lo largo del período del préstamo a fin de obtener una mayor flexibilidad en la asignación de recursos y la planificación; un proceso de diseño detallado para el ciclo inicial de las actividades del proyecto, con un conjunto de condiciones previas o “activadoras” claramente definidas como requisito para proceder a la ejecución de ciclos subsiguientes, y una mayor gravitación de las actividades de seguimiento y evaluación (SyE) para asegurar que los proyectos sigan bien encaminados en la persecución de sus objetivos inmediatos y a largo plazo. La aprobación de la propuesta inicial del préstamo, los objetivos del proyecto y el enfoque técnico correspondiente competarán a la Junta Ejecutiva, a la vez que la decisión relativa a continuar, o no, con ciclos subsiguientes será adoptada por la Administración del FIDA. Seguidamente se describen con mayor detalle los elementos operativos clave del MFF.

II. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

3. El Fondo estima que, para que una inversión en el desarrollo de instituciones rurales y en la creación de capacidad a nivel local sea eficaz, los proyectos deben considerarse como un proceso de diseño, ejecución y evaluación de carácter iterativo y en continua evolución. Dado que es inevitable un cierto grado de superposición entre las distintas fases del ciclo del proyecto, será preciso adoptar disposiciones específicas al respecto.

4. Durante el ejercicio de reestructuración del ciclo de los proyectos se reconoció la necesidad de adoptar un enfoque de ese tipo y de elaborar los instrumentos facilitadores apropiados; y, más recientemente, el señalamiento de esa necesidad ocupó un lugar destacado entre las recomendaciones de la evaluación del Programa Especial para los Países del África Subsahariana Afectados por la Sequía y la Desertificación (PEA). Se reconoció asimismo que el mayor hincapié en el proceso de la ejecución, en la utilización más amplia de los conocimientos existentes en el país receptor, y una mayor flexibilidad presupuestaria exigían la adopción de nuevos enfoques operativos. El MFF permitirá al FIDA responder a esas preocupaciones, así como superar una serie de factores restrictivos para poder ajustar los préstamos a las circunstancias específicas del país y a la evolución de sus prioridades, con lo que habrá de acrecentarse la eficacia y el impacto de los proyectos. Se ha



comprobado a veces que la vida de cinco a seis años de un proyecto típico es demasiado breve para reforzar la capacidad institucional en un grado suficiente a fin de que las actividades iniciadas por el proyecto puedan sostenerse con posterioridad a su fecha de cierre. Como resultado de ello, las actividades pueden verse aceleradas artificialmente y/o exigir la formulación de una segunda fase.

5. Una serie de hechos positivos han acentuado la conveniencia de observar un enfoque de programación más flexible y participativo. Por ejemplo, en los años noventa se ha asistido al rápido desarrollo de la sociedad civil en numerosos países en los que el FIDA realiza operaciones, lo que impone la necesidad de que muchos diversos actores sean incorporados en los procesos de diseño y ejecución de los proyectos, a la vez que se propugna cada vez más la descentralización de la toma de decisiones hacia el nivel de base como único medio de lograr un desarrollo a largo plazo significativo. Aun cuando todos estos factores pueden determinar complicaciones a breve plazo, en última instancia se conjugan para acrecentar la sostenibilidad de las intervenciones de los proyectos. Además, con la creciente importancia que se asigna al buen gobierno y a la descentralización en muchos países, es menester que las organizaciones como el FIDA colaboren en el desarrollo del régimen de gobierno a nivel local mediante el fortalecimiento de las capacidades de planificación y ejecución.

6. Existe ahora una mayor disponibilidad de metodologías apropiadas para una programación flexible. Algunos donantes han adoptado enfoques de planificación participativa para la elaboración de proyectos. Se han desarrollado procesos participativos para la construcción y actualización de marcos lógicos y se han adaptado, a tales efectos, una diversidad de instrumentos antropológicos y sociológicos. Aun difiriendo en los detalles, todos esos enfoques participativos presentan un aspecto común, en cuanto hacen hincapié en la importancia primordial de organizar **procesos** adecuados como condición previa necesaria para la obtención del impacto en términos de desarrollo. Ello comporta un diálogo constante y una continua promoción del consenso entre un amplio y variado grupo de partes interesadas.

7. Otras instituciones financieras internacionales (IFI), tales como el Banco Mundial, están ensayando mecanismos similares. Varios organismos bilaterales están asimismo sometiendo a prueba nuevos enfoques, aun cuando lo hacen principalmente en relación con las donaciones. Con el largo historial que lo caracteriza en cuanto a promover la participación de los beneficiarios, el FIDA, mediante la introducción del MFF, tiene la oportunidad de situarse a la vanguardia en el actual movimiento hacia el desarrollo de instrumentos de financiación más flexibles. Éste, sin esperar a más tarde, es el momento para que el FIDA considere la conveniencia de incorporar un instrumento financiero adicional en correspondencia con la evolución del entorno en que el Fondo desarrolla sus operaciones.

III. OBJETIVOS

8. Mediante la aplicación del MFF el FIDA se propone la consecución de los siguientes objetivos:
- a) **Fortalecimiento del proceso participativo para el diseño y la ejecución.** El FIDA tiene una larga tradición en cuanto a la aplicación de enfoques participativos pioneros para la elaboración de los proyectos, con miras a asegurar que se tengan debidamente en cuenta las necesidades y puntos de vista de las poblaciones pobres, como bien lo testimonian las innovaciones introducidas a través del PEA y la reestructuración del ciclo de los proyectos. Con la adopción del MFF, el Fondo podrá dar continuidad a esta tradición ofreciendo un mecanismo alternativo para la concesión de préstamos que guarde relación con la necesidad de arbitrar procesos continuos de diseño y le permita “aprender de la experiencia real”.



- b) **Períodos del préstamo más congruentes con la consecución de los objetivos de desarrollo.** A veces, el marco temporal del préstamo típico del FIDA dificulta el logro de una plena participación de los beneficiarios y el reforzamiento de la capacidad institucional a nivel de base, que permitan a su vez aumentar la sostenibilidad del proyecto. La adopción del MFF permitirá al FIDA, dentro de un marco cronológico más realista, abordar mejor la cuestión de la creación de capacidad en los países en que se advierta la necesidad de disponer de más tiempo. El nuevo instrumento de financiación requerirá por tanto la formalización de compromisos iniciales para períodos más prolongados con objeto de posibilitar la realización de dos a tres ciclos del proyecto. En consecuencia, se solicitará la aprobación por la Junta de períodos del préstamo del orden de 10-12 años.
- c) **Mayor grado de flexibilidad.** La necesidad de disponer de mayor flexibilidad para el diseño y la ejecución representa otra cuestión de gran importancia. La experiencia ha evidenciado que incluso los proyectos mejor diseñados no pueden prever la evolución futura de las prioridades de los beneficiarios. En virtud de ello, es menester adoptar determinadas estrategias en la fase del diseño que permitan aplicar los conocimientos que arroje el aprendizaje basado en la experiencia real, a medida que avanza la ejecución del proyecto.
- d) **Mayor participación del FIDA en la ejecución.** Una de las finalidades principales de la estrategia institucional del Fondo es la exigencia de asignar mayor atención al proceso de la ejecución. El MFF permitirá cumplimentar debidamente este objetivo puesto que se requerirá del personal que asuma una función más importante en cuanto a orientar el desarrollo del proyecto en los momentos clave de la ejecución, y principalmente en lo que atañe a la organización de las misiones para la preparación del segundo y/o subsiguientes ciclos y a la participación de dicho personal en esas misiones (véase más abajo el pasaje relativo a las evaluaciones conjuntas).
- e) **Mayor capacidad de respuesta a las demandas de la clientela mediante el desarrollo de productos financieros adicionales.** En su calidad de IFI, el Fondo puede mejorar de diversas maneras los servicios que presta a sus Estados Miembros, por ejemplo, diversificando los productos financieros que ofrece. En la actualidad, el FIDA facilita distintos tipos de donaciones, en particular, las donaciones de asistencia técnica para la investigación y la capacitación agrícolas, las donaciones correspondientes al Servicio de Operaciones Especiales para facilitar la puesta en marcha sin tropiezo de los proyectos, y las donaciones que se conceden en el marco del Programa Ampliado de Cooperación FIDA/organizaciones no gubernamentales con miras a promover las innovaciones tecnológicas e institucionales a nivel de base. No obstante, no ha sido posible hasta la fecha suministrar más que un solo tipo de préstamo - el préstamo estándar de cinco a seis años - en marcado contraste con otras IFI que pueden ya disponer de una variedad de instrumentos de financiación.¹

¹ Por ejemplo, el Banco Mundial dispone actualmente de siete tipos diferentes de instrumentos de financiación mediante préstamo a disposición de los prestatarios del sector público.



IV. ELEMENTOS OPERATIVOS CLAVE DEL MECANISMO FLEXIBLE DE FINANCIACIÓN

9. Los elementos operativos más importantes del MFF propuesto son los siguientes:
- a) **Clara especificación en la etapa del diseño inicial de las finalidades a largo plazo, los objetivos, la estructura de gestión del proyecto, y la estrategia en materia de SyE.** En el anexo I se comparan las características principales en cuanto a diseño de los proyectos estándar y los que se encuadren en el MFF. Con la adopción del mecanismo propuesto, las finalidades a largo plazo del proyecto, sus objetivos y el impacto previsto en términos de desarrollo se estipularán claramente en la etapa de diseño inicial, y el grado de especificidad en estas esferas no diferirá de las de un proyecto típico. Además, se establecerán detalladamente desde un comienzo los procedimientos de planificación y toma de decisiones que habrán de observarse durante la ejecución, la estructura del sistema de gestión y el régimen de gobierno, y el diseño de sistemas de SyE que hagan hincapié en la colaboración activa de los beneficiarios y su aporte de información retroalimentada.
 - b) **Identificación de actividades en ciclos.** Con arreglo al mecanismo de formulación de proyectos convencionales, en la fase del diseño se definen usualmente la mayoría de, si no todas, las actividades, las metas físicas y los costos respectivos. En contraste, con arreglo al MFF se observará un proceso de diseño cíclico a lo largo de un período ampliado de 10-12 años, posibilitando así una asignación de recursos y una planificación flexibles. Por ejemplo, en la fase del diseño se identificará un conjunto de actividades bien definidas para los primeros tres a cuatro años, incluidas las inversiones concretas sobre el terreno y la capacitación y sensibilización de los beneficiarios, el personal del proyecto y determinados proveedores de servicios. Simultáneamente, se llevarán a cabo estudios de referencia y consultas con miras a preparar el próximo ciclo de tres a cuatro años. Durante el segundo ciclo y con posterioridad a éste, y basándose en los aportes del SyE, los estudios de diagnóstico realizados durante el primer ciclo, y los resultados y recomendaciones de los ejercicios de evaluación conjunta, el personal del proyecto se basará en los éxitos y fracasos de los ciclos precedentes y en el conocimiento adquirido sobre las prioridades de los beneficiarios, a fin de proseguir la ejecución de las actividades en curso, iniciar otras nuevas en las aldeas comprendidas en el primer ciclo y ampliar las intervenciones a otras aldeas de la zona del proyecto².
 - c) **Condiciones previas para la iniciación de nuevos ciclos del proyecto.** Durante la fase de diseño inicial, se establecerá un conjunto de condiciones previas (o “activadoras”) para que pueda procederse a la realización de un segundo y subsiguientes ciclos del proyecto. Tales condiciones incluirán, en particular, el logro de metas físicas de importancia crítica, una serie de indicadores que permitan determinar si es probable, o no, que el proyecto alcance sus objetivos de desarrollo a más largo plazo, y la comprobación del funcionamiento eficaz del sistema de SyE. No se autorizará la entrega de un segundo y/o subsiguientes tramos de los fondos para el proyecto a menos que se hayan cumplimentado debidamente las condiciones previas. Como se ha señalado anteriormente, la decisión de realizar o no ciclos subsiguientes del proyecto competará a la Administración del FIDA.

² Las consideraciones “genéricas” aquí expuestas se refieren a un escenario hipotético de aplicación del MFF a un proyecto de desarrollo de ámbito zonal. Ahora bien, el mecanismo puede utilizarse asimismo para otros tipos de inversiones en las que la asunción de un compromiso a largo plazo y la necesidad de flexibilidad se consideren pertinentes o de importancia crucial. Ejemplos al respecto podrían ser el desarrollo de instituciones de servicios financieros rurales o los programas de inversión en el sector agrícola (PISA).



- d) **Evaluaciones conjuntas periódicas.** Antes de la iniciación de cada uno de los nuevos ciclos del préstamo se llevará a cabo una evaluación conjunta por el FIDA, la institución cooperante y el Gobierno, cuya finalidad será verificar si se han satisfecho las condiciones previas para proceder al próximo ciclo y que los aportes y enseñanzas basados en la experiencia de SyE puedan ser plenamente incorporados en los ejercicios de programación. El FIDA tomará parte en esos ejercicios sobre una base interdepartamental para asegurarse de que todas las cuestiones importantes en materia gerencial, técnica, financiera y de SyE reciben una atención adecuada. El equipo de evaluación conjunta presentará recomendaciones a la Administración del Fondo con respecto a la conveniencia o no de iniciar un ciclo subsiguiente de actividades.
- e) **Una función más importante para el seguimiento y evaluación.** Debido a la falta de incentivos adecuados para los funcionarios de SyE y los directores de proyectos, las unidades de SyE resultan a menudo ineficaces. Con el mecanismo propuesto, el diseño de cada nuevo ciclo habrá de basarse en los logros obtenidos en el ciclo precedente (y se aprobará de acuerdo con ellos). La función del SyE en cuanto a proporcionar información precisa y oportuna asumirá una importancia crítica para los directores de los proyectos, que se sentirán claramente estimulados a utilizar esa información, habida cuenta de que el funcionamiento eficaz del SyE y el empleo de sus resultados por la dirección del proyecto constituirá una condición para la realización de un segundo y subsiguientes ciclos. Se pondrá sobre aviso a los prestatarios acerca del hecho de que el proseguimiento de la financiación del proyecto dependerá del resultado satisfactorio de éste, para cuya apreciación resulta esencial el desempeño del SyE.
- f) **Un conjunto de salvaguardias.** Para que un mecanismo como el MFF funcione eficazmente, es preciso adoptar una serie de salvaguardias que permitan cerciorarse de que las actividades del proyecto están obteniendo el impacto deseado y que los fondos se administran de manera adecuada. Así pues, se han previsto varias salvaguardias, la más importante de las cuales la constituyen las condiciones previas y las evaluaciones conjuntas antes descritas. Además, en la fase del diseño se analizará la factibilidad financiera y técnica de la entera gama de actividades probables. Como ya se ha señalado, el SyE asumirá una gravitación más acentuada, y el desempeño eficaz constituirá una condición previa para poner en marcha el segundo y subsiguientes ciclos del proyecto. Por último, se seguirán observando los procedimientos tradicionales en materia de programación y control (presentación de planes de trabajo y presupuestos anuales, y auditorías financieras anuales).

V. IMPLICACIONES PARA LA CARTERA DE PRÉSTAMOS Y LA GESTIÓN DEL PROGRAMA DEL FIDA

10. Sobre la base de los costos corrientes, el monto medio de los préstamos actualmente en curso, y la hipótesis de que el monto medio de los préstamos en el marco del MFF será alrededor de un 50% mayor que el de los préstamos en curso, se prevé que los costos generales en el marco del MFF (incluidos los costos del diseño inicial y de la elaboración del proyecto, el apoyo a la ejecución, las evaluaciones conjuntas, y la evaluación ordinaria) no deberían ser superiores a los del préstamo de cinco a seis años, en relación con la unidad de recursos del préstamo entregados (véase el gráfico que figura más adelante). Con el MFF, los recursos del préstamo entregados por cada dólar* de costo de elaboración del proyecto podrían ser significativamente mayores que en el caso de un préstamo típico, a la vez que los recursos del préstamo entregados por unidad de costo del apoyo a la ejecución serían ligeramente inferiores en el marco del MFF debido a la importancia que con arreglo a este mecanismo se atribuye a las evaluaciones periódicas y al diseño continuado durante el proceso de

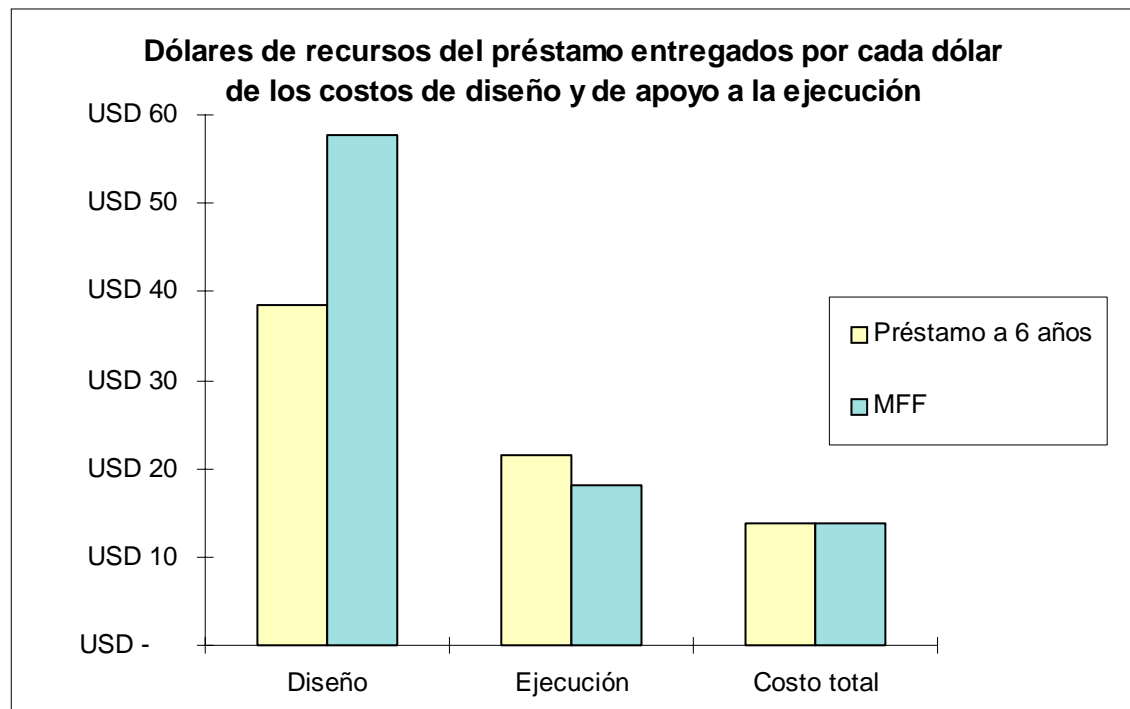
* La expresión dólar se refiere en todos los casos a dólares de los EE.UU. de América.



ejecución. Como resultado en términos globales, los recursos del préstamo entregados por unidad de costos totales absorbidos por el Fondo serían ligeramente más elevados en el marco del MFF que en el caso de los préstamos estándar. Ello comporta además un ligero desplazamiento en la asignación de recursos de la fase de diseño inicial hacia el proceso de ejecución y diseño iterativo, lo que guarda plena relación con la finalidad estratégica institucional del Fondo de hacer cada vez mayor hincapié en el desempeño de la ejecución.

11. La introducción del MFF en el conjunto de proyectos en tramitación del Fondo podrá asimismo ejercer un impacto positivo en los costos generales de elaboración y en los costos de apoyo a la ejecución, en la medida en que el MFF determine una reducción del número de préstamos en cartera. Las economías de escala podrán así facilitar la transición hacia un número menor de operaciones, sin perjuicio por ello de alcanzar las metas generales del programa de préstamos. Se prevé que tales beneficios serán más pronunciados en las regiones caracterizadas por un elevado número de pequeños países que sólo disponen de una limitada capacidad de absorción y en los que resulta difícil incrementar el monto de los préstamos sin ampliar correlativamente los períodos de ejecución, como es el caso, en primer lugar, de las regiones de África I y África II. Ahora bien, esta circunstancia no habrá de determinar cambio alguno en las asignaciones de recursos por regiones del programa global de préstamos.

12. La introducción del MFF no requerirá ninguna enmienda de los documentos básicos del Fondo. Así pues, se aplicarán las Condiciones Generales sin necesidad de introducir en ellas modificación alguna. Las condiciones previas o “activadoras” para proceder a la realización de subsiguientes ciclos del préstamo, así como los componentes del primer ciclo y los recursos para las actividades respectivas tendrán que ser claramente especificados en el contrato de préstamo inicial. El segundo ciclo y los subsiguientes requerirán un addendum al contrato de préstamo, en el que se especifiquen las necesidades de recursos y las metas físicas involucradas, junto con las condiciones requeridas para la realización del ciclo sucesivo. Esas necesidades de recursos, metas físicas y condiciones previas se determinarán durante los ejercicios de evaluación conjunta.





VI. NOTIFICACIÓN A LA JUNTA EJECUTIVA

13. Competerá a la Junta Ejecutiva la decisión de aprobar, o no, la propuesta inicial del préstamo junto con los objetivos y el enfoque técnico del proyecto en cuestión, mientras que la decisión de proceder a la realización de ciclos subsiguientes la adoptará la Administración del FIDA. Durante la ejecución de los proyectos financiados mediante el MFF, se informará a la Junta de sus progresos y resultados por tres medios diferentes. En primer lugar, como en el caso de los demás proyectos, se presentará información sobre los proyectos relacionados con el MFF en el informe sobre la marcha de la ejecución de los proyectos, de periodicidad anual. En segundo lugar, respecto de cada préstamo otorgado en virtud del MFF, y antes del fin de cada ciclo, la Administración del FIDA decidirá si se debe proceder a la realización de ciclos subsiguientes, cancelarlos o posponerlos. La Administración informará a la Junta al respecto mediante la presentación de un documento en el que se harán constar las enseñanzas extraídas de los ciclos iniciales y su incorporación en los ciclos subsiguientes, la consecución de metas físicas, los progresos realizados hacia el logro de los objetivos de desarrollo a largo plazo y el cumplimiento de las condiciones previas estipuladas en los contratos de préstamo. Por último, al cabo de varios años de ejecución del MFF, se preparará una evaluación general de la experiencia adquirida y las enseñanzas extraídas hasta ese momento, que se pondrá en conocimiento de la Junta.

VII. VENTAJAS Y RIESGOS POTENCIALES

14. En el anexo II se resumen las ventajas y riesgos posibles que comporta la adopción de un enfoque de MFF. Una de las ventajas principales consistirá en que la introducción de este mecanismo permitirá reforzar el enfoque pionero del FIDA en cuanto a la participación de los beneficiarios en la elaboración de los proyectos con miras a lograr que, en todo lo posible, durante la fase del diseño inicial y a través de las evaluaciones periódicas durante la ejecución, se tengan debidamente en cuenta las necesidades y puntos de vista de los grupos beneficiarios pobres. La asunción del compromiso a largo plazo propuesto entraña el mensaje de que, siempre y cuando así se requiera, el FIDA se halla dispuesto a respaldar la consecución de objetivos de desarrollo a lo largo de un marco temporal más prolongado. Además, ello hará posible mitigar los problemas ocasionados por la interrupción de las actividades, así como la incertidumbre que a menudo caracteriza la fase de transición entre la primera y la segunda fase de un proyecto típico.

15. La propuesta introducción del MFF transmite asimismo a los Estados Miembros el mensaje de que el FIDA desea y está en condiciones de innovar en la adaptación de sus instrumentos financieros a las necesidades de esos Estados. Por otra parte, el Fondo habrá de situarse estratégicamente en la esfera del desarrollo de nuevos mecanismos de financiación en un momento en que otros donantes se hallan en las etapas iniciales del tratamiento de estas cuestiones. Como ventaja adicional, se puede así facilitar la cofinanciación de proyectos de otros donantes (por ejemplo, el Banco Mundial) financiados en el marco de mecanismos similares.

16. Se propone el empleo del MFF en aquellos países cuyos gobiernos hayan demostrado un firme compromiso en favor del enfoque y los objetivos a largo plazo contenidos en el diseño de proyectos específicos, y que hayan dado pruebas concretas de su capacidad de llevar a cabo intervenciones a largo plazo.

17. La adopción de este mecanismo contribuirá también a atraer una mayor atención hacia el proceso de ejecución o, en cierto sentido, a eliminar la falsa dicotomía entre el diseño (que, con arreglo al criterio de los proyectos tradicionales, termina una vez que el préstamo es aprobado) y la ejecución. La realidad es que los proyectos realmente eficaces se siguen “diseñando” durante el proceso de ejecución a medida que los donantes, los funcionarios del proyecto y los beneficiarios adquieren un mayor conocimiento acerca de lo que efectivamente funciona bien, así como de los



cambios que se verifican en las prioridades. El enfoque del MFF se hace cargo de estos hechos, y proporciona una estrategia explícita para aprovechar debidamente la experiencia que vaya arrojando el proceso de la ejecución.

18. Dado que constituirá una condición previa para proceder a un segundo y subsiguientes ciclos, en el marco del MFF los directores de proyectos tendrán un incentivo más definido que el usual para hacer un uso efectivo de la información proveniente del SyE con el fin de mejorar el desempeño de la ejecución. Según se ha mencionado en el párrafo 9 e), se informará a las instituciones cooperantes y a los prestatarios de que la continuación del financiamiento del proyecto dependerá de un exitoso desempeño de éste, a cuyo efecto el desempeño eficaz del SyE resulta esencial.

19. Se requerirá de las instituciones cooperantes que durante la supervisión sigan lo más de cerca posible el desempeño del SyE, y que evalúen el grado en que sus resultados se utilizan como instrumentos para mantener a los directores de los proyectos informados sobre las cuestiones clave que plantea la ejecución. Aun cuando la evaluación del logro de las metas físicas seguirá revistiendo importancia, se dará la más alta prioridad al seguimiento de los procesos participativos y a la evaluación del grado de satisfacción de los beneficiarios con respecto a los servicios que reciben. Las unidades de SyE desempeñarán así un papel central en la organización y seguimiento de los procesos de consulta, en la realización de los estudios sobre el terreno con miras a facilitar el diseño eslabonado y en la comunicación oportuna a la dirección de los proyectos de la información retroalimentada que se obtenga.

20. Para neutralizar en todo lo posible el riesgo de un mal uso de los recursos o de su aplicación a actividades incongruentes con el mandato del FIDA, se incorporarán en el MFF las siguientes medidas: a) identificación en la fase de diseño de los criterios para determinar las actividades elegibles y las no elegibles (incluidos los análisis técnicos y financieros de las probables intervenciones del proyecto con miras a comprobar su factibilidad); b) mayor hincapié en el seguimiento de la marcha del proyecto mediante las evaluaciones conjuntas que han de realizarse al término de cada ciclo; c) exámenes conjuntos de los programas de trabajo y presupuestos anuales por el Gobierno, el FIDA y las instituciones cooperantes; y d) presentación de informes periódicos de desempeño a la Junta Ejecutiva a medida que se adquiera experiencia en la aplicación del mecanismo.

21. Un último riesgo consiste en que se subestimen las necesidades de personal del FIDA correspondientes a su mayor participación en el proceso de ejecución. Con miras a reducir este riesgo, es preciso reconocer en primer lugar que el MFF debe considerarse como un suplemento - y no como sustitución - de los préstamos de duración estándar y que, como tal, no pasará a ocupar un lugar dominante en la cartera de préstamos del Fondo. En segundo lugar, en la medida que la adopción del MFF conduzca a un menor número de operaciones de préstamo en el ámbito del FIDA, se podrá desplazar tiempo de trabajo del personal de la fase de diseño inicial a una participación más activa en la ejecución, muy particularmente durante los ejercicios de evaluación periódica. Finalmente, tal como se menciona más arriba, será conveniente asimismo desplazar algunos recursos de la fase de diseño al apoyo a la ejecución, en correspondencia con la mayor atención que ha de asignarse a las labores de supervisión y a las evaluaciones periódicas.

VIII. RECOMENDACIÓN A LA JUNTA EJECUTIVA

22. Se recomienda a la Junta Ejecutiva que considere y apruebe la propuesta introducción del Mecanismo Flexible de Financiación en calidad de instrumento adicional de préstamo que ha de ponerse a disposición de los Estados Miembros, conforme a lo expuesto en el presente documento.

**COMPARACIÓN EN CUANTO A LAS CARACTERÍSTICAS DEL DISEÑO INICIAL
ENTRE LOS PROYECTOS ESTÁNDAR Y LOS COMPRENDIDOS EN EL MFF**

Elemento del diseño	Proyecto estándar	Mecanismo Flexible de Financiación
Finalidad estratégica general y objetivos específicos de desarrollo	Especificación completa	Igual
Actividades	Alto grado de especificación de las metas físicas, a menudo con una flexibilidad limitada	Igual para el Ciclo 1, flexible (con arreglo a una gama de posibilidades) en lo sucesivo
Presupuesto	Alto grado de especificación	Igual para el Ciclo 1 y para el apoyo a la gestión hasta el término del proyecto; sin asignaciones para el Ciclo 2 y sucesivos
Estructuras de gestión y de gobierno	Especificación completa	Especificación completa para la gestión, y evolutiva para el desarrollo de la estructura de gobierno a nivel de base
Mecanismo para pasar al segundo y subsiguientes ciclos	No aplicable	Conjunto de condiciones previas o “activadoras” claramente especificadas en la fase del diseño inicial (con exposición detallada de las actividades y presupuestos para el segundo y subsiguientes ciclos, formalizados posteriormente a través de adiciones al documento del préstamo)
Seguimiento y evaluación (SyE) a nivel de proyecto	Falta de claros incentivos para los directores de proyectos a fin de que hagan uso de los aportes del SyE en la toma de decisiones Énfasis a menudo concentrado principalmente en la consecución de las metas físicas	Claros incentivos para que los directores de proyectos hagan un uso eficaz de los aportes del SyE, teniendo en cuenta que ello constituye una condición previa para proceder a la realización de ciclos subsiguientes. Mayor hincapié en el seguimiento de los <u>procesos</u> de desarrollo y del grado de satisfacción de la clientela, junto con un uso intensivo de los indicadores de progreso a efectos de determinar si el proyecto se halla bien encaminado para la consecución del impacto previsto
Análisis económico y financiero	Tasa general de rendimiento económico [calculada] sobre la base de supuestos detallados en cuanto al comportamiento de los beneficiarios y las decisiones de inversión	Análisis financiero de probables actividades individuales del programa; no se calcula ninguna tasa general de rendimiento económico
Análisis técnico	Detallado para todas las actividades del proyecto	Detallado para las principales actividades probables
Análisis institucional	Detallado respecto de todos los posibles asociados en el desarrollo	Igual

VENTAJAS Y RIESGOS DEL MECANISMO FLEXIBLE DE FINANCIACIÓN PROPUESTO

Ventajas y riesgos	Observaciones
Ventajas	
Fortalecimiento de los procesos participativos en las fases de diseño y de ejecución	<ul style="list-style-type: none"> Continuación de la tradición del FIDA en cuanto a adoptar enfoques participativos pioneros para la elaboración de los proyectos asignando especial atención a que se tengan debidamente en cuenta las necesidades y puntos de vista de las poblaciones pobres, ofreciendo un mecanismo alternativo de préstamo congruente con las necesidades propias de unos procesos continuos de diseño y de aprendizaje a través de la experiencia
Ampliación de la gama de servicios que el FIDA puede ofrecer a sus Estados Miembros	<ul style="list-style-type: none"> Demostración a los Estados Miembros de la voluntad del FIDA de innovar en cuanto al ajuste de los instrumentos financieros que el Fondo ofrece en respuesta a sus necesidades Ubicación del FIDA en una posición estratégica en cuanto a desarrollar nuevos instrumentos de financiación al propio tiempo que otros donantes están aún iniciando el tratamiento de cuestiones similares Suponiendo que otras IFI adopten enfoques similares, el nuevo mecanismo facilitará la cofinanciación por el FIDA
Compromiso a largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> Se transmite el mensaje de que el FIDA se halla dispuesto a apoyar la consecución de objetivos de desarrollo a lo largo de un marco cronológico más realista Se alivian los problemas ocasionados por la interrupción de actividades y la incertidumbre que a menudo caracteriza la transición entre la primera y la segunda fases de un proyecto de duración típica
Énfasis más acentuado en la ejecución	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos para aprovechar la experiencia que va arrojando la ejecución y adaptación a la evolución de las prioridades de los beneficiarios incorporadas en los procesos de programación cíclica, incluida una fuerte gravitación del SyE para la “activación” de un posible segundo y subsiguientes ciclos Se requerirá de los funcionarios del FIDA que se desempeñan como gerentes de operaciones para los distintos países, que adopten decisiones más estratégicas y participen en las misiones sobre el terreno durante las coyunturas críticas del proyecto Probable desplazamiento de recursos presupuestarios de la elaboración del proyecto al apoyo a su ejecución (supervisión y evaluaciones periódicas)
Mayor eficiencia en la entrega del préstamo	<ul style="list-style-type: none"> Las economías de escala en cuanto al monto y la duración del préstamo determinan la posibilidad de entregar los recursos de los préstamos de una forma más eficiente a los Estados Miembros
Riesgos	Medidas de mitigación
Mal uso de recursos o empleo de éstos para actividades incongruentes con el mandato del FIDA	<ul style="list-style-type: none"> Dispositivos “activadores” especificados en el diseño inicial para determinar la conveniencia de proceder a un segundo y subsiguientes ciclos. No se autorizará ninguna entrega de fondos correspondientes a tramos subsiguientes del préstamo hasta que se hayan cumplimentado las condiciones previas establecidas Identificación en la fase de diseño de los criterios relativos a las actividades elegibles y no elegibles (con inclusión de análisis de la factibilidad técnica y financiera de las actividades probables Evaluación conjunta de los programas de trabajo y presupuestos anuales por el Gobierno, el FIDA, y la institución cooperante Presentación periódica a la Junta Ejecutiva de documentos de información acerca de la evaluación del desempeño de las actividades
Subestimación de las necesidades de personal del FIDA	<ul style="list-style-type: none"> El MFF viene a complementar -y no a sustituir- los préstamos de duración estándar y, en tal carácter, no pasará a dominar la cartera de préstamos del Fondo Suponiendo que la adopción del MFF determine un menor número de operaciones del FIDA, se podrá desplazar tiempo de trabajo del personal del Fondo de la fase de diseño inicial a una participación más activa en la fase de ejecución, en particular durante las evaluaciones periódicas Desplazamiento de recursos del diseño al apoyo a la ejecución, a los efectos de la supervisión y las evaluaciones periódicas

