

# A

## FIDA

### FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Junta Ejecutiva – 79º período de sesiones

Roma, 10 a 12 de septiembre de 2003

### SISTEMA DEL FIDA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS BASADO EN LOS RESULTADOS

### OBSERVACIONES DE LOS MIEMBROS DE LA LISTA C SOBRE EL TERCER BORRADOR DEL DOCUMENTO DEL PBAS

- **Subsistemas de concesión de préstamos en condiciones muy favorables y no tan favorables:** La distribución de préstamos en condiciones muy favorables se describe exhaustivamente, mientras que la distribución en condiciones no tan favorables carece de rigor y coherencia. Todos los aspectos del análisis que figuran en el documento en relación con el subsistema de concesión de préstamos en condiciones no tan favorables son disposiciones provisionales. En este momento es inadecuado hacer cualquier tipo de referencia a un sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS) en relación con el subsistema de concesión en condiciones no tan favorables, y proponemos que el sistema se vuelva a diseñar con miras a elaborar una propuesta en la que el subsistema de concesión en condiciones no tan favorables se aborde de manera más equilibrada, sistemática, amplia e independiente.
- **Asignación de recursos e indicadores:** Proponemos que a este conjunto de factores se le atribuya una ponderación del 90% de la puntuación total. El factor del marco amplio quedaría, pues, con una ponderación relativa del 10%. A los factores del marco sectorial para el desarrollo rural y de la ejecución a nivel de la cartera les correspondería una ponderación del 40% y el 50%, respectivamente, para poner de manifiesto la importancia que se atribuye en el sistema a la gestión de la cartera de proyectos.
- **Indicadores de la gestión pública y puntuaciones totales de los países:** Podría ser aconsejable estudiar la posibilidad de definir un factor relativo a la gestión pública, ajeno al marco amplio para la reducción sostenible de la pobreza y el marco sectorial para el desarrollo rural, a fin de premiar la buena gestión pública. En este último caso, la gestión pública se trataría por separado. Asimismo, proponemos que se realice un examen exhaustivo de los indicadores del marco sectorial para el desarrollo rural y que en el curso de dicho examen se suprima del texto toda referencia a cuestiones que lleven implícito un sesgo político o ideológico que pueda inducir a interpretaciones erróneas. Por lo tanto, se propone que a los indicadores de la gestión pública se les atribuya una ponderación relativa de entre el 10% y el 15% para evitar un efecto negativo proporcional más elevado en la asignación final en caso de una mala puntuación en la evaluación de los indicadores de la gestión pública.

- **Población total frente a población rural en la fórmula de asignación:** Debe estudiarse la posibilidad de sustituir el tamaño de la población rural utilizado en la fórmula de asignación por el tamaño de la población total. De esa manera, la asignación *ex ante* podría utilizarse para determinar la asignación per cápita. El sesgo inherente a la categoría de país pequeño podría revisarse utilizando un exponente comprendido entre 0,6 y 0,75.
- **La “asignación mínima”:** La cantidad mínima propuesta debe justificarse y ponerse en relación con el costo de la preparación, supervisión y seguimiento y evaluación de los proyectos y programas que lleve a cabo el FIDA.
- **En la fórmula en la que se combinan todos los indicadores** para obtener la puntuación del país, el exponente atribuido a la RNB per cápita debería reducirse de  $-0,25$  a  $-0,50$ . Esto se podría ver mejor si se preparara una simulación.
- **La frase del párrafo 27** en la que se hace referencia a la utilización provisional del enfoque de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) para la asignación de recursos a los países que salen de un conflicto debería ir acompañada de un recuadro en el que se describa o resuma dicho enfoque.
- **Evaluación de los resultados de la cartera de proyectos según la metodología de “proyecto en situación de riesgo”:** Es importante decidir el orden de prioridad de las señales de alerta para determinar los proyectos en situación de riesgo.
- **Función de la Junta Ejecutiva:** Debe reforzarse.
- **La cuestión de los focos de pobreza:** Este asunto merece una atención especial en el PBAS, así como en cualquier otro instrumento o mecanismo.
- **Difusión de las puntuaciones de la evaluación:** Todas las puntuaciones y las justificaciones escritas que las avalen deben difundirse entre todos los miembros.
- **Donaciones:** La Lista C está de acuerdo con la propuesta de tratar las donaciones en un instrumento por separado y estamos dispuestos a emprender las deliberaciones oportunas sobre el borrador que haya de prepararse a tal efecto.
- Por último, la Lista C no está en posición de ratificar la propuesta antes de que las observaciones aquí presentadas se incorporen en el texto y desea solicitar más tiempo para examinar el nuevo borrador que vaya a elaborarse. Por lo tanto, estamos dispuestos a volver a examinar esta cuestión en el período de sesiones de la Junta que se celebrará en diciembre.

**En representación de los Miembros de la Lista C**  
**Médi MOUNGUI**  
**Director por Camerún**  
**Coordinador de la Lista C**

## **OBSERVACIONES DE LOS MIEMBROS DE LA LISTA C SOBRE EL TERCER BORRADOR DEL DOCUMENTO DEL PBAS**

1. Como resultado del debate sobre el PBAS del FIDA, la Secretaría ha elaborado un tercer borrador para que la Junta Ejecutiva lo examine en su 79º período de sesiones de septiembre de 2003. Por consiguiente, se presentan para su examen las siguientes observaciones preliminares de los Miembros de la Lista C.

2. A diferencia de las observaciones anteriores sobre asuntos surgidos inicialmente en el documento del PBAS, haremos muy poco hincapié en el marco jurídico en el que se debe adoptar la política, así como en las consecuencias políticas, sociales y económicas de la aplicación del sistema dentro de un país. Aunque se había subrayado expresamente que el sistema debía plasmar las particularidades y el mandato del FIDA, ser explícito, transparente y haber sido aprobado por los Estados Miembros, sigue estando en entredicho la viabilidad y adaptabilidad del sistema a las circunstancias reinantes en los países en desarrollo. Teniendo en cuenta las orientaciones que figuran más arriba, para adoptar el sistema es menester alcanzar un amplio consenso.

3. Nuestras observaciones se basarán sobre todo en el subsistema dentro del cual funcionará el PBAS y en los componentes del PBAS, en especial los indicadores clave, la base para el cálculo de la evaluación de las necesidades del país, la fórmula de asignación, las situaciones especiales en que se pueden encontrar algunos de los países que reúnen las condiciones y la relación existente entre la calificación de los resultados y el documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP).

4. Concesión de préstamos en condiciones muy favorables y no tan favorables: En el párrafo 4 del resumen operativo se indica lo siguiente: “El PBAS se aplicará a todos los préstamos sobre la base de dos subsistemas paralelos: el de los receptores de préstamos en condiciones muy favorables y el de los receptores de préstamos en condiciones no tan favorables”. Quiere decirse que el FIDA trataría de diseñar simultáneamente dos subsistemas distintos (aplicables a los países que reciben préstamos en condiciones muy favorables y a otros países que no se acogen a esas condiciones). Esto provocaría graves incongruencias en el enfoque teórico, posibles discriminaciones en la aplicación futura en el ámbito de las operaciones de préstamo del FIDA y hasta podría resultar confuso para la dirección a la hora de fijar las prioridades y los niveles de asignación (párrafos 10, 11, 12, 17 y 41). Éste no era el objetivo inicial al introducir el diseño de una concepción única y uniforme de sistema de asignación basado en los resultados. El tratamiento de los dos subsistemas dentro del PBAS no resulta equilibrado por lo que se refiere al análisis y las propuestas relativas a uno y otro. Mientras que la distribución de préstamos en condiciones muy favorables se describe exhaustivamente, la concesión en condiciones no tan favorables carece de rigor y coherencia. Todos los aspectos del análisis que figuran en el documento en relación con el subsistema de concesión de préstamos en condiciones no tan favorables son disposiciones provisionales.

5. La principal razón para ello es que no se sabe de ninguna institución financiera internacional (IFI) que aplique un PBAS en el marco de un subsistema de concesión de préstamos en condiciones no tan favorables. No se dispone de información ni de datos relativos a este tipo de subsistema. Además, prácticamente no hay ninguna, o hay muy poca, competencia por lo que respecta a los préstamos en condiciones no tan favorables, mientras que las IFI han de competir entre ellas para asignar esos fondos a los países que reúnen las condiciones. Por lo tanto no plantea ningún problema a nivel del prestatario, pero sí al de las IFI.

6. El PBAS se ha concebido principalmente para la asignación de los escasos recursos disponibles en condiciones muy favorables a los múltiples países que reúnen las condiciones, en el entendimiento de que la parte correspondiente a cada país depende de su capacidad para promover un marco institucional y de políticas que favorezca el desarrollo sostenible y, en el caso concreto del FIDA, la lucha contra la pobreza.

7. Como consecuencia de los apartados 5 y 6 *supra*, toda referencia a un PBAS en el contexto de un subsistema de concesión de préstamos en condiciones no tan favorables es inadecuado a estas alturas, y proponemos que se vuelva a diseñar el sistema con miras a elaborar una propuesta en la que el subsistema de préstamos en condiciones no tan favorables se aborde de manera más equilibrada, sistemática, amplia e independiente. Con el fin de ajustarse a las condiciones previas y a las recomendaciones de la Sexta Reposición, se prestará atención individualizada a la cuestión de los recursos que se conceden en condiciones no tan favorables, como es el caso de las donaciones. Mientras tanto, se seguirá actuando conforme a lo prescrito en las *Políticas y Criterios en Materia de Préstamos* del FIDA y, a nuestro entender, las asignaciones propuestas se basarán exclusivamente en los resultados. Además, a la Lista C le gustaría disponer de un mecanismo para verificar y evaluar de antemano el sistema propuesto, concebido para sustituir al que todavía está utilizándose. Por consiguiente, y a fin de llevar a cabo un análisis objetivo de la propuesta, es esencial que se presenten una serie de alternativas, para lo cual se realizará una aplicación simulada de los parámetros del nuevo sistema que abarque todas las hipótesis de préstamo imaginables (por ejemplo, el PBAS del Banco Interamericano de Desarrollo [BID] o de otras IFI). El ejemplo que se facilita en el anexo VI del documento del PBAS del 12 de junio no responde a estas exigencias.

8. **Asignación de recursos e indicadores:** Al examinar los indicadores relativos a la medida en que un país ha promovido un marco institucional y de políticas favorable, deberá recordarse que la asignación de los recursos se realizará fundamentalmente de conformidad con factores que se refieren a los resultados y a los avances recientes dirigidos a conseguir un marco institucional y de políticas más favorable a la reducción de la pobreza.

9. Es de primordial importancia, para el mandato del FIDA, reconocer la existencia de indicadores de las realizaciones relacionados especial y expresamente con la reducción de la pobreza como factor fundamental para evaluar los resultados. Tal reconocimiento deberá plasmarse en las puntuaciones relativas asignadas a los factores del marco sectorial para el desarrollo rural y de la ejecución a nivel de la cartera. Por lo tanto, proponemos que la ponderación atribuida a este conjunto de factores represente el 90% de la puntuación total. El factor del marco amplio quedaría así con una ponderación relativa del 10%. A los factores del marco sectorial para el desarrollo rural y la ejecución a nivel de la cartera se les atribuiría una ponderación del 40% y el 50%, respectivamente, para demostrar la importancia que se atribuye en el sistema a la gestión de la cartera de proyectos.

10. **Indicadores de la gestión pública y puntuaciones totales de los países:** El indicador de la gestión pública, que de hecho está incluido entre los criterios de evaluación de los resultados en el marco amplio para la reducción sostenible de la pobreza y el marco sectorial para el desarrollo rural, se considera el factor más importante con una calificación del 34%. El gran peso asignado a este factor puede convertirlo en un indicador determinante y fundamental para la asignación de recursos. Puesto que se trata de un factor que en lo esencial se basa en opiniones y puede dar origen a cierto sesgo ideológico y político, la evaluación de la gestión pública tiende a ser muy subjetiva. Por eso mismo, la buena gestión pública debería tratarse como factor de emulación y no de penalización. También podría ser aconsejable estudiar la posibilidad de definir un factor relativo a la gestión pública, ajeno al marco amplio para la reducción sostenible de la pobreza y el marco sectorial para el desarrollo rural, a fin de premiar la buena gestión pública. En este último caso, la gestión pública se trataría por separado. Asimismo, proponemos que se realice un examen exhaustivo de los indicadores del marco sectorial para el desarrollo rural y que en el curso de dicho examen se suprima del texto toda referencia a cuestiones que lleven implícito un sesgo político o ideológico que pueda inducir a interpretaciones erróneas.

11. Además, al cuadrar la puntuación de los resultados en la fórmula de asignación, una mala calificación de la gestión pública disminuiría a la mitad la asignación del país al reducir drásticamente la puntuación que le correspondiera a éste. Por lo tanto, se propone que a los indicadores de la gestión pública se les atribuya una ponderación relativa de entre el 10% y el 15% para evitar un efecto negativo proporcional más elevado en la asignación final en caso de una mala puntuación en la evaluación de los indicadores de gestión pública. Asimismo, el PBAS, cuyo objetivo no es fijar unos objetivos implícitos para los cambios normativos, debería utilizar un número razonable de indicadores de gestión pública que no ejerzan una presión excesiva en la capacidad de un país a la hora de formular políticas.

12. **Población total frente a población rural en la fórmula de asignación:** La evaluación de las necesidades del país no resulta demasiado clara. En el documento se afirma que los indicadores óptimos serían el tamaño de la población rural que vive por debajo de una línea de pobreza común y/o los ingresos rurales medios. Esta opinión no se refleja en la fórmula de asignación.

13. Al utilizar a la población rural en la fórmula, el documento presenta un sesgo adicional hacia el desarrollo rural que no tiene justificación. En los factores del marco sectorial para el desarrollo rural y la ejecución a nivel de la cartera ya se tienen en cuenta indicadores relacionados especial y expresamente con la reducción de la pobreza rural.

14. La forma de tratar los elementos de cálculo en la fórmula de asignación no siempre es coherente, puesto que se considera que el grupo-objetivo es la población rural pero no se tienen en cuenta los ingresos medios per cápita de ese grupo-objetivo. Es engañoso utilizar los ingresos nacionales per cápita para calcular la asignación rural per cápita. En ese caso, una vez que se ha calculado la asignación del país resulta difícil determinar la asignación per cápita (incluso por lo que se refiere al sector rural) que constituirá un elemento del cálculo de la asignación final, teniendo en cuenta que existe una relación muy estrecha entre los ingresos per cápita y la asignación *ex ante* per cápita.

15. Por lo tanto debe considerarse la posibilidad de sustituir el tamaño de la población rural que se utiliza en la fórmula de asignación por el tamaño de la población total. De esa manera, podría utilizarse la asignación *ex ante* para determinar la asignación per cápita. El sesgo inherente a la categoría de país pequeño podría revisarse utilizando un exponente comprendido entre 0,60 y 0,75.

16. La “**asignación mínima**” también es un importante motivo de preocupación. ¿Cuán eficiente y eficaz puede ser el seguimiento en un país en el que la asignación *ex ante* media asciende solamente a USD 1 millón en tres años? Es preciso justificar esa cantidad y establecer una relación entre ésta y el costo de la preparación, supervisión y seguimiento y evaluación de los proyectos y programas que realice el FIDA.

17. **En la fórmula en la que se combinan todos los indicadores** para obtener la puntuación del país sale a relucir un sesgo y un efecto general no deseado en la asignación entre los países pobres. Los países más pobres no recibirán sistemáticamente las asignaciones per cápita más elevadas. A fin de cerciorarse de que los países más pobres reciben asignaciones per cápita proporcionalmente más elevadas, el exponente atribuido a la RNB per cápita debería reducirse de  $-0,25$  a  $-0,50$ . Esto se podría ver mejor si se preparara una simulación.

18. La fórmula de asignación no deberá aplicarse muy rígidamente, sino que se dejará cierto margen de flexibilidad para adaptarse a circunstancias excepcionales, como pueden ser los países que salen de un conflicto, los países expuestos a desastres naturales y, de manera más sistemática, los países sometidos a profundas reformas. La frase del párrafo 27 en la que se hace referencia a la utilización provisional del enfoque de la AIF para la asignación de recursos a los países que salen de un conflicto debería ir acompañada de un recuadro en el que se describa o resuma dicho enfoque.

19. **Evaluación de los resultados de la cartera de proyectos según la metodología de “proyecto en situación de riesgo”:** Es importante decidir el orden de prioridad de las señales de alerta para determinar los proyectos en situación de riesgo, con el objeto de mostrar las esferas que el FIDA considera de vital importancia para la ejecución eficaz de los proyectos teniendo en cuenta que éstos funcionan en un sector de riesgo que, en la mayoría de los países en desarrollo, se encuentra en una fase de desarrollo incipiente.

20. **Función de la Junta Ejecutiva:** La función de la Junta Ejecutiva que se define en el párrafo 42 debe reforzarse y trascender la mera aprobación del PBAS en septiembre.

21. **La cuestión de los focos de pobreza:** Se trata de una cuestión muy particular ya que afecta esencialmente a los países de ingresos medios que reúnen las condiciones para recibir préstamos en condiciones no tan favorables. Merece una atención especial en el PBAS, así como en cualquier otro instrumento o mecanismo.

22. **Difusión de las puntuaciones de la evaluación:** La Lista C propone que todas las puntuaciones y las justificaciones escritas que las avalen se difundan entre todos los miembros y se comuniquen a la Junta Ejecutiva junto con la información detallada restante.

23. **Donaciones:** La Lista C está de acuerdo con la propuesta de tratar las donaciones en un instrumento por separado y estamos dispuestos a emprender las deliberaciones oportunas sobre el borrador que haya de prepararse a tal efecto.

24. Por último, la Lista C no está en posición de ratificar la propuesta antes de que las observaciones aquí presentadas se incorporen en el texto y desea solicitar más tiempo para examinar el nuevo borrador que vaya a elaborarse. Por lo tanto, estamos dispuestos a volver a examinar esta cuestión en el período de sesiones de la Junta que se celebrará en diciembre.

**En representación de los Miembros de la Lista C**

**Médi MOUNGUI**

**Director por Camerún**

**Coordinador de la Lista C**

