

A

FIDA

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Junta Ejecutiva – 87° período de sesiones

Roma, 19 y 20 de abril de 2006

PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DEL SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL FIDA BASADO EN LOS RESULTADOS (PBAS)

Resumen de la evolución del PBAS en el FIDA

1. En el informe de la Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA, aprobado por el Consejo de Gobernadores en el período de sesiones del 25° Aniversario, se estipulaba que el Fondo debía diseñar y ejecutar un sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS) explícito y transparente como uno de los nuevos procesos internos elaborados y aplicados por el FIDA para mejorar su eficacia en términos de desarrollo. “Para lograr el objetivo del mayor impacto posible de sus recursos en la pobreza rural, el FIDA seguirá centrando esos recursos en las mejores oportunidades de acelerar y sostener la reducción de la pobreza rural mediante el diseño y ejecución de un PBAS explícito y transparente”¹. En el informe se indicaba además que: “El PBAS del FIDA debe aprovechar la experiencia y los planteamientos generales de otras IFI (en particular el FAfD, el FAsD y la AIF) para el desarrollo de sus propios PBAS, pero también es preciso que refleje inequívocamente el carácter específico del mandato del FIDA, así como sus mecanismos de asistencia y su estructura financiera y de gobierno”².

2. En la Consulta sobre la Sexta Reposición se reafirmó también que, según se había acordado durante la Quinta Reposición, se asignaría al menos el 67% de los recursos para préstamos del FIDA a los países que reciben préstamos en condiciones muy favorables. De conformidad con el Convenio Constitutivo del FIDA, los recursos han de asignarse “teniendo debidamente en cuenta una distribución geográfica equitativa” en la utilización de dichos recursos³. En la Consulta sobre la Sexta Reposición se acordó también que en el proyecto de programa de trabajo se ampliaría la aplicación del PBAS como sistema uniforme de comparación y asignación a todo el programa de préstamos,

¹ “Dar a los pobres de las zonas rurales la oportunidad de salir de la pobreza: Informe de la Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA (2004-2006)” (GC 26/L.4, párrafos 41 y 42).

² El Banco Asiático de Desarrollo presentó un examen comparativo de todos los PBAS, incluido el del FIDA, en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, París, marzo de 2005.

³ *Convenio Constitutivo del FIDA*, artículo 7, sección 1 d).

teniendo en cuenta la necesidad de reflejar las prioridades en materia de distribución regional de la asistencia para el desarrollo y de reservar al menos dos tercios del programa de préstamos del FIDA a los préstamos en condiciones muy favorables.

3. Posteriormente, la Junta Ejecutiva examinó y aprobó en su 79° período de sesiones la “estructura y aplicación” del PBAS del FIDA, según se habían elaborado en consulta con los Estados Miembros. En este proceso había participado un grupo oficioso de Estados Miembros designado por el Consejo de Gobernadores. También se observó que el PBAS seguiría evolucionando para reflejar la experiencia operacional. El diseño inicial sería el punto de partida de un proceso continuo de afinamiento de la metodología de evaluación y de ponderación de los distintos factores considerados.

4. En septiembre de 2005, la Junta Ejecutiva examinó en su 85° período de sesiones la aplicación del PBAS en el FIDA⁴, incluidas recomendaciones de cambios de algunos aspectos metodológicos del PBAS basados en la experiencia acumulada a través de la aplicación del sistema en 2004-2005 y de las enseñanzas extraídas por otras instituciones financieras internacionales (IFI) al aplicar sus propios PBAS.

5. Se identificaron entonces una serie de cuestiones técnicas que limitaban la aplicación eficaz del sistema. En primer lugar, las grandes diferencias de población entre los Estados Miembros del FIDA habían provocado que hubiera grandes diferencias en las puntuaciones de los países, lo que había hecho necesario introducir unas asignaciones máximas y mínimas para 52 países y había reducido, en consecuencia, la capacidad del sistema para responder a la evolución de los indicadores de resultados. En segundo lugar, se consideraba que la población rural, y no la población total, era el indicador más apropiado de las necesidades de la población rural pobre de conformidad con la función y el centro de interés del FIDA. Por último, estaba estudiando la posibilidad de modificar la metodología de asignación a fin de facilitar los cambios anuales de las puntuaciones derivadas de las puntuaciones de los países, cambios en la lista de prestatarios activos anuales y cambios en la programación de los préstamos y la cuantía prevista de los mismos (es decir, el mecanismo de tramitación de los mismos). Tras examinar el informe, la Junta pidió que se siguiera analizando la cuestión de las asignaciones regionales; que se hicieran nuevas simulaciones de las ponderaciones utilizadas y de la utilización de otros componentes en la fórmula; y que todo ello se sometiera a la Junta en un futuro período de sesiones.

6. En el quinto período de sesiones de la Consulta sobre la Séptima Reposición se presentó una nota informativa sobre el PBAS⁵. Durante el período de sesiones se debatió la aplicación del PBAS y se presentaron las propuestas que figuran en un documento de sesión preparado durante la Consulta⁶ y en un informe suplementario, ambos presentados por un grupo de trabajo que incluía a representantes de todas las Listas. Ambos documentos forman parte del Informe de la Consulta sobre la Séptima Reposición de los Recursos del FIDA (2007-2009)⁷. El Consejo de Gobernadores aprobó el informe de la Consulta en su 29° período de sesiones, celebrado en febrero de 2006, mediante su Resolución 141/XXIX. En el informe de la Consulta se confirmaba que la aplicación del sistema uniforme de asignación de recursos en todo el programa de préstamos del FIDA se haría efectiva con el programa de trabajo para 2007 (es decir, en el primer año del período de la Séptima Reposición), y que dejarían de utilizarse las asignaciones regionales fijas. También se confirmaba que sería necesario que el sistema uniforme reflejara las prioridades en cuanto a la distribución regional de la asistencia al desarrollo y mantuviera al menos la proporción de dos tercios de los recursos para África y otros

⁴ “Examen de la aplicación del sistema de asignación de recursos basados en los resultados en el FIDA” (EB 2005/85/R.3).

⁵ “Sistema de asignación de recursos basados en los resultados: nota informativa” (REPL.VII/5/INF.3), 14 de diciembre de 2005.

⁶ “Sistema de asignación de recursos basados en los resultados” (REPL.VII/5/C.R.P.7/Rev.1).

⁷ “Contribución del FIDA a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio: informe de la Consulta sobre la Séptima Reposición de los Recursos del FIDA (2007-2009)” (GC 29/L.4).

prestatarios que reciben ayuda en condiciones muy favorables. A este respecto, el FIDA seguiría destinando por lo menos el actual porcentaje de recursos al África subsahariana, siempre que los resultados de los diversos países lo justificaran.

7. Además, en el informe de la Consulta se indicaba que debía organizarse un seminario oficioso con objeto de examinar posibles modificaciones de la fórmula actual del PBAS, haciéndose referencia al documento sobre el PBAS sometido al examen de la Junta Ejecutiva en septiembre de 2005. Entre esas modificaciones podía figurar la modificación del indicador de población, que se basaría en la población rural y ya no en la población total, y la utilización de otras ponderaciones de factores clave (por ejemplo, la población), lo que daría como resultado un mayor impacto de los resultados. También se convino en que la Junta Ejecutiva decidiera sobre las revisiones del sistema en su período de sesiones de abril de 2006. A este respecto, el 31 de marzo se celebró en el FIDA un seminario oficioso. La nota técnica correspondiente puede encontrarse en la página web de acceso restringido del FIDA.

Cuestiones que se plantean actualmente en el FIDA con respecto al PBAS

8. En el seminario oficioso que tuvo lugar el 31 de marzo se debatieron (como se había solicitado en la Consulta sobre la Reposición) modificaciones de la fórmula que reflejaran la experiencia adquirida por el FIDA en su aplicación y las cuestiones planteadas en septiembre de 2005. Entre estas cuestiones cabe mencionar:

- a) tipo y ponderación de la población, y
- b) gestión de las asignaciones.

9. Estas cuestiones se plantearon por primera vez durante la etapa inicial del diseño del PBAS del FIDA en 2003 y se destacaron en el documento de sesión⁸ preparado en conjunción con el documento presentado a la Junta Ejecutiva en el período de sesiones de septiembre de 2003. Ambas cuestiones fueron planteadas de nuevo en el período de sesiones de la Junta Ejecutiva de septiembre de 2005, cuando se examinó la experiencia del FIDA en la aplicación del PBAS.

10. **Tipo y ponderación de la población.** El hecho de que un país tenga una población muy numerosa hace que el factor demográfico se convierta en el factor dominante dentro de la fórmula de asignación, en perjuicio de los indicadores de resultados y, en menor medida, de la RNB por habitante. Además, las grandes diferencias en los niveles relativos de población de los numerosos miembros del FIDA hacen que muchos países:

- a) reciban unas asignaciones excesivamente reducidas desde la perspectiva de la eficacia de las actividades de los proyectos/programas;
- b) reciban asignaciones mínimas o máximas, lo que de hecho los excluye de un sistema basado en los resultados/pobreza, y
- c) reciban en último extremo asignaciones basadas en una redistribución considerable de las asignaciones a países que no se han utilizado.

11. El FIDA ha realizado numerosas simulaciones de asignaciones para analizar distintas ponderaciones de la población. La utilización de una ponderación de la población situada entre 0,6 y 0,75 sigue dando por resultado que muchos países se mantienen fuera del sistema (es decir, reciben una asignación máxima o mínima). Por el contrario, la utilización de una ponderación situada entre 0,1 y 0,5 da por resultado una reducción de este tipo de casos y, en particular, una ponderación del 0,3

⁸ EB 2003/79/C.R.P.3.

se traduce en unas asignaciones a los mayores prestatarios inferiores al límite máximo del 5% de los recursos del FIDA. Sin embargo, con este nivel de ponderación de la población el factor de las “necesidades” resulta menos importante y las asignaciones correspondientes es probable que sean inferiores a la capacidad de absorción y la demanda de los prestatarios mayores. En conclusión, se considera que la ponderación del 0,45 representa un “punto de equilibrio” en el que la población tiene todavía una influencia importante en la fórmula como determinante de las “necesidades”, pero al mismo tiempo permite que los resultados y la RNB por habitante desempeñen una función importante. Por consiguiente, se propone que la fórmula se modifique en consecuencia para reflejar una ponderación revisada de la población del 0,45.

12. Durante la fase inicial de diseño del PBAS se convino en principio en que se utilizaría la población rural a condición de disponer de datos adecuados, ya que de este modo se favorecería a los países que tienen un porcentaje mayor de su población en zonas rurales habida cuenta de que la puntuación que un país obtiene en el PBAS **depende** de las puntuaciones de las demás. La relación entre la población total y la población rural no es uniforme en todos los Estados Miembros del FIDA. Si la población rural de un país es proporcionalmente superior a la de otros países, ese país recibirá en términos relativos una puntuación proporcionalmente superior. Dado el mandato del FIDA, la población rural parece ser un indicador más adecuado de las necesidades de los pobres de las zonas rurales. La fuente de los datos es la misma en ambos casos, a saber, la base de datos para los indicadores del desarrollo mundial 2002 (Banco Mundial). (A su vez, estos datos proceden de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas). Sin embargo, se ha señalado que, por razones técnicas, la definición de población rural varía de un Estado Miembro del FIDA a otro.

13. **Gestión de las asignaciones.** Cabe sostener que las dimensiones de la cuestión que plantea la gestión de las asignaciones son específicas del FIDA dado que un gran número de sus Estados Miembros reúne las condiciones para ser prestatarios (tradicionalmente, un total de 115⁹). Actualmente, los prestatarios activos del FIDA ascienden a 65. Esta cifra es elevada en comparación con la mayoría de las demás instituciones que utilizan un PBAS, pero los recursos del Fondo son relativamente escasos. Otras instituciones, gracias a que disponen de niveles más altos de recursos para compromisos, pueden establecer prácticamente todos los años unos volúmenes y programas de préstamos razonables para todos los países que reúnen las condiciones y permitir que los resultados determinen las revisiones anuales de las asignaciones. En el caso del FIDA, sin embargo, los préstamos para proyectos ascienden cada año a 30-35, muy por debajo del número de prestatarios “activos”. De hecho, para dar respuesta a esta cuestión se estudió la posibilidad de aplicar, en la fase inicial del diseño, una metodología amplia de asignación basada en arrastres, concentraciones de fondos y reasignaciones antes de que se iniciara un período trienal. Estos sistemas de asignación, como pueden atestiguar todos los usuarios de un PBAS, exigen una gestión cuidadosa y reajustes periódicos; el Banco Asiático de Desarrollo, por ejemplo, acaba de establecer un período de asignación de dos años.

14. Teniendo en cuenta la experiencia adquirida con la aplicación, en el período de sesiones de septiembre de 2005 de la Junta Ejecutiva el FIDA propuso revisiones de la metodología de asignación que permitieran al Fondo atribuir un peso suficiente a:

- a) los cambios anuales de las puntuaciones en función de los resultados de los países, dando lugar a cambios en las puntuaciones totales de éstos;
- b) los cambios en la lista de países que se espera que sean prestatarios reales en un determinado período, y

⁹ Informe anual del FIDA 2004, cuadro 5.

- c) los cambios en el monto de los préstamos requeridos por cada prestatario real y en la programación de estos préstamos.

15. Aunque no se introdujeron cambios en la metodología de asignación después del período de sesiones de septiembre de 2005 de la Junta Ejecutiva, el FIDA ha seguido estudiando formas de abordar estas cuestiones operacionales, que siguen siendo fundamentales. En el seminario oficioso del 31 de marzo se propuso un nuevo enfoque.

Metodología de asignación propuesta

16. En el seminario oficioso se presentó y debatió la propuesta de utilizar un período de asignación anual en el marco de un programa trienal de préstamos, y las observaciones recibidas se han incorporado en el enfoque propuesto. Las características fundamentales del sistema modificado son las siguientes:

- a) Las puntuaciones de los países, que dan lugar a las asignaciones provisionales a los mismos, se calculan anualmente.
- b) Dentro del marco trienal de préstamos, en cada ejercicio anual se asignan fondos a los países incluidos en el programa de préstamos. La asignación para el primer año es segura, pero las asignaciones para los dos años siguientes son indicativas a efectos de planificación.
- c) Cada asignación anual se basa en las puntuaciones en función de los resultados y los nuevos datos de población y renta, y en la lista de prestatarios. Si las circunstancias (por ejemplo, los resultados) han variado desde la anterior puntuación y asignación a un país, las puntuaciones y asignaciones se modifican consiguientemente.
- d) En todos los procedimientos para establecer las puntuaciones y asignaciones a los países se utiliza el PBAS.

17. El procedimiento de asignación anual se divide en varias etapas, que se basan en los procedimientos actuales de tramitación pero con la novedad importante de que en todos los pasos se aplica el PBAS:

- a) Las necesidades y los resultados de todos los Estados Miembros del FIDA que reúnen las condiciones para recibir préstamos se tienen en cuenta cuando se calculan anualmente las puntuaciones de todos los países según el PBAS.
- b) Las divisiones regionales, tomando como base las puntuaciones del PBAS, la lista de “prestatarios activos”, los documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y el ciclo de elaboración de los proyectos, identifican los países que pueden incluirse en el programa anual de préstamos. A continuación se determinan las asignaciones a los países sobre la base del programa de préstamos y en proporción a sus puntuaciones del PBAS.
- c) Para cada proyecto/programa potencial se prepara, como se hace actualmente, un memorando inicial y, si el proyecto/programa cumple los criterios de “calidad desde el principio”, se incluye formalmente en el proceso anual de tramitación que posteriormente dará lugar a la confirmación de una asignación segura al país gracias a la cual podrá proseguir la elaboración del proyecto/programa.

- d) A fin de establecer el programa provisional de asignaciones durante un período de tres años (en coincidencia con el período de cada reposición), las divisiones regionales repiten el procedimiento antes indicado para los dos años sucesivos con el fin de establecer unas puntuaciones y unas asignaciones a los países provisionales.
- e) Estas asignaciones no constituyen ningún derecho adquirido. Si la asignación a un país es superior a su capacidad de absorción o a sus necesidades durante un año determinado (porque esas necesidades de fondos son inferiores a la asignación inicial), el FIDA, en lugar de permitir que los fondos no se utilicen, identificará el excedente y lo reasignará a otros países incluidos en el programa de préstamos de conformidad con las puntuaciones del PBAS, asegurándose así, a lo largo del proceso, su función como mecanismo de asignación de fondos sobre la base de los resultados. El volumen de estas reasignaciones será limitado en comparación con el programa total de préstamos.
- f) El resultado será una asignación trienal a los prestatarios reales activos basada en el PBAS.

Este procedimiento de gestión de las asignaciones a los países incluidos en el programa de préstamos no exigirá ni concentraciones de fondos en las etapas iniciales ni arrastres y exigirá un proceso de asignación y reasignación mucho menos intenso.

18. En el marco del programa trienal de préstamos se finalizará la lista de países prestatarios para el año sucesivo a partir de la lista total de prestatarios “activos” durante el período de la Séptima Reposición. La asignación de recursos a los países incluidos en el programa de préstamos se hará cada año en total conformidad con el PBAS y se tendrán en cuenta los cambios ocurridos en los resultados. Se si aplicara un PBAS uniforme en el que se utilizaran como base los países que figuran en el programa de préstamos y en el que las asignaciones respondieran a los cambios anuales en los resultados y las necesidades de los países, se respetarían y aplicarían los principios básicos del PBAS, lo cual se aproximaría más a la forma en que otros usuarios del PBAS lo utilizan.

19. **Mantenimiento del sistema actual.** Debe observarse que, si no se aprueba ningún cambio al sistema tal y como se aplica actualmente, se seguirán aplicando las ponderaciones actuales previstas en la fórmula para determinar el programa de préstamos del programa de trabajo para 2007. La aplicación de la metodología actual del PBAS con unas asignaciones globales intensificará los problemas ya enumerados, por ejemplo, unas asignaciones reducidas a los países, una capacidad limitada de respuesta a los cambios en los resultados y la exclusión de algunos países del sistema. Se mantendrá informada a la Junta de los efectos en el programa de préstamos pero, si la fórmula no se ajusta, podrá ser necesario, atendiendo a las hipótesis preliminares, o bien aumentar el número total de proyectos/programas (a fin de corregir la escasa cuantía de las asignaciones a muchos países) o bien realizar una redistribución considerable de las asignaciones a países que no se han utilizado. En este contexto, varios participantes en el seminario oficioso sugirieron que se estableciera un grupo de trabajo para examinar estas cuestiones y asesorar sobre posibles modificaciones futuras.

Conclusiones y recomendaciones

20. Las intervenciones y los debates en el seminario oficioso de la Junta se centraron en cuestiones y propuestas de modificaciones que el FIDA ha examinado a lo largo de la aplicación del PBAS desde que la Junta Ejecutiva lo aprobara en 2003. El tipo y la ponderación de la población y la necesidad de una metodología de gestión de las asignaciones que se ajuste a las características de cada miembro y a la estructura de los recursos del FIDA han sido las cuestiones que hasta la fecha se ha considerado que limitan la efectividad general del sistema. Se necesita seguir trabajando, junto con otros usuarios

del PBAS, para: examinar la utilización de la RNB por habitante como indicador más adecuado de la pobreza, mejorar las puntuaciones y el análisis de los resultados, y revisar la utilización de asignaciones mínimas y máximas. Puede facilitar esta labor un grupo de trabajo de la Junta.

21. Con miras a la preparación del programa de trabajo para 2007 y los posteriores programas de préstamos dentro del período de la Séptima Reposición, la dirección recomienda a la Junta Ejecutiva que apruebe la propuesta de que el FIDA:

- a) siga utilizando la población total y los ingresos por habitante como indicadores de las necesidades, pero disminuya la ponderación asignada a la población del 0,75 al 0,45;
- b) introduzca el uso de la población rural como base para el cálculo del programa de préstamos de 2008, después de la validación de los datos de población rural que se vayan a utilizar, y
- c) utilice, en un marco trienal de asignación de recursos, un enfoque anual de las asignaciones, calculándose cada año las puntuaciones de todos los Estados Miembros que pueden solicitar préstamos según la fórmula convenida.

22. Además, se pide a la Junta que estudie la posibilidad de crear un grupo de trabajo de la Junta para que examine las cuestiones que plantea el PBAS y posibles modificaciones y cambios futuros de la fórmula.