



Invertir en la población rural

Comité de Evaluación
123.º período de sesiones
Roma, 6 de octubre de 2023

Examen de la aplicación de la respuesta de la Dirección a la evaluación a nivel institucional de la estructura financiera del FIDA de 2018

Respuesta de la Dirección del FIDA

Signatura: EC 2023/123/W.P.5/Add.1

Tema: 4

Fecha: 27 de septiembre de 2023

Distribución: Pública

Original: Inglés

Para examen

Medida: Se invita al Comité de Evaluación a que examine el documento que aquí se presenta.

Preguntas técnicas:

Hernán Alvarado

Vicepresidente Adjunto, Oficial Principal de Finanzas y Contralor Principal
Departamento de Operaciones Financieras
Correo electrónico: h.alvarado@ifad.org

Alberto Cogliati

Vicepresidente Adjunto y Oficial Jefe de Gestión del Riesgo
Oficina de Gestión del Riesgo Institucional
Correo electrónico: a.cogliati@ifad.org

Respuesta de la Dirección del FIDA al examen de la aplicación de la respuesta de la Dirección a la evaluación a nivel institucional de la estructura financiera del FIDA de 2018

I. Introducción

1. La Dirección acoge con satisfacción la oportunidad de seguir dialogando ofrecida por el examen de la aplicación de la evaluación a nivel institucional de la estructura financiera del FIDA que se realizó en 2018. En particular, agradece que se reconozca la labor llevada a cabo desde 2018, gracias a la cual el FIDA ha evolucionado como institución de financiación del desarrollo. En el informe también se reconoce la obtención de dos calificaciones de AA+ muy sólidas de las agencias de calificación Standard & Poor's y Fitch, lo cual permite al FIDA apalancar mejor su balance.
2. En general, la Dirección coincide en los hallazgos y los siguientes pasos que se presentan en el examen, al tiempo que mantiene una posición distinta en relación con la cuestión esencial de la sostenibilidad financiera. La Dirección hace notar asimismo las perspectivas de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) con respecto a los próximos pasos, que se solapan en parte con medidas que ya están en marcha. Por otro lado, al trazar el camino a seguir para cubrir los gastos de funcionamiento y ampliar la variedad de opciones de préstamos, será importante tener en cuenta la aplicabilidad de las opciones que el FIDA tiene a su disposición en vista de su carácter de fondo en régimen de reposición que ofrece préstamos en condiciones favorables. Además, será esencial determinar la manera en que las ideas presentadas en el examen encajan en la misión del FIDA definida en las políticas y las resoluciones en materia de reposición acordadas con los Estados Miembros. Otra consideración fundamental es la importancia de permanecer dentro de las expectativas de las agencias de calificación.

II. Consideraciones relativas a los principales hallazgos

3. **La Dirección coincide con la IOE en la importancia de garantizar la sostenibilidad financiera del FIDA** para que pueda cumplir su misión y atender las necesidades de desarrollo de su grupo objetivo. Sin embargo, **la sostenibilidad financiera debería medirse en función del mandato y el modelo operativo específicos del FIDA.** El FIDA es un fondo en régimen de reposición que aporta financiación principalmente en condiciones favorables, incluidas donaciones, y presta servicio a las personas pobres de las zonas rurales más marginadas que padecen mayor inseguridad alimentaria. Los párrafos siguientes presentan al respecto consideraciones importantes.
4. **En primer lugar, las "pérdidas operativas" mencionadas en el examen son consonantes con el modelo operativo del FIDA.** Derivan del tratamiento contable de las donaciones como gasto en el momento de su desembolso y de la consignación de las contribuciones a las reposiciones como capital propio en lugar de como ingresos, con lo cual esas contribuciones no aparecen en la cuenta de resultados del FIDA. La Dirección, el Comité de Auditoría y la Junta Ejecutiva conocen bien las pérdidas contables del FIDA conforme a las Normas Internacionales de Información Financiera¹. Otras organizaciones financiadas mediante reposiciones que ofrecen financiación en condiciones favorables, como la Asociación Internacional de Fomento (AIF), que forma parte del Grupo Banco Mundial, también registran pérdidas operacionales o contables a raíz del carácter de este modelo operativo. En la cuenta de resultados ajustada de la AIF se observa

¹ Conforme al documento EB 2023/138/R.17, en 2022 las pérdidas generales totales registradas en el estado de resultado integral correspondiente al FIDA únicamente ascendieron a USD 699,2 millones.

que en los últimos cinco años se han registrado pérdidas operativas por valor de unos USD 11 000 millones. El motivo es un volumen de gastos de funcionamiento que supera los USD 16 000 millones.

5. **En segundo lugar, las contribuciones efectuadas por los Estados Miembros conforman la espina dorsal de los fondos en régimen de reposición que ofrecen préstamos en condiciones favorables, como el FIDA y la AIF, y forman parte integral de su modelo operativo y su estructura financiera distintivos.** Por ejemplo, parte de las pérdidas operativas de la AIF en los últimos cinco años se financió con cargo a contribuciones de los Estados Miembros (análogamente a lo que ocurre en el FIDA). Sin embargo, a diferencia del FIDA, la AIF también percibió cerca de USD 1 500 millones en concepto de contribuciones de organizaciones afiliadas (el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la Corporación Financiera Internacional y otros fondos fiduciarios). Si el FIDA partiera de un enfoque semejante, en vista del cobro de contribuciones en los últimos 10 años, su saldo neto medio arrojaría un superávit anual de USD 89 millones.
6. **En consecuencia, la persistencia de la sostenibilidad del FIDA depende del firme apoyo de los Estados Miembros,** como se desprende de las constantes reposiciones de los recursos del Fondo desde su inicio. En consonancia con su mandato y su modelo operativo, la sostenibilidad financiera del FIDA está sujeta al crecimiento del capital (o del apoyo de los Miembros) con el tiempo y no a los resultados operativos de la institución reflejados en su estado de pérdidas y ganancias. Tener en cuenta esto último en exclusiva equivale a adoptar una perspectiva estrictamente contable. La Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales y las agencias de calificación crediticia comparten esta opinión.
7. **En consonancia con los hallazgos del examen, la Dirección está decidida a emprender un examen en profundidad de las condiciones de los préstamos del FIDA** a fin de tener en cuenta todas las posibles compensaciones recíprocas entre la sostenibilidad y el carácter favorable de los préstamos, al tiempo que se mantiene la ventaja competitiva frente a otras instituciones de financiación del desarrollo. Las actuales limitaciones normativas no permiten al FIDA ampliar su base de ingresos aumentando sus tasas de interés o el volumen de los préstamos concedidos en condiciones ordinarias, pues ello generaría al FIDA un riesgo de desvío de la misión. Sin embargo, la Dirección coincide en que, si los ingresos del FIDA fueran más altos, podría destinarse una mayor parte de las contribuciones a las reposiciones a financiar las donaciones, en lugar de destinarla a cubrir los gastos de funcionamiento del Fondo.
8. **Además, y en consonancia con los hallazgos del examen, el FIDA se dedica actualmente a evaluar su estrategia financiera hasta 2030 y años posteriores,** lo cual comprende un examen del ratio de endeudamiento óptimo. En el informe se pide que el FIDA eleve su límite de apalancamiento con respecto al 50 % actual, que se considera excesivamente conservador en comparación con el de organizaciones similares. La Dirección está decidida a incorporar recomendaciones específicas y plausibles del reciente informe de un grupo de expertos convocado por el G-20 en relación con los marcos de suficiencia de capital de los bancos multilaterales de desarrollo². Sin embargo, no es del todo exacto comparar la capacidad de apalancamiento del FIDA con la de los bancos multilaterales de desarrollo, en vista de las diferencias fundamentales en las carteras de préstamos y el capital exigible, que son variables esenciales para el apalancamiento.

² Boosting MDBs' investing capacity. (2022). An Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks. <https://cdn.gihub.org/umbraco/media/5094/caf-review-report.pdf>.

9. **Por último, debería contextualizarse la comparación de los ratios de apalancamiento entre la AIF y el FIDA.** Si se utiliza el ratio de apalancamiento empleado en la metodología de Moody's, que se refiere al coeficiente entre activos y capital propio en lugar del coeficiente deuda-capital³, el ratio de apalancamiento del FIDA (según Moody's) se estima en cerca de 1:1 y es semejante al de la AIF, como se menciona en el informe. Ahora bien, si el apalancamiento se expresa como coeficiente deuda-capital, el apalancamiento actual del FIDA se mantiene en cerca del 30 %, mientras que se estima que el de la AIF queda por debajo del 20 %. Ello obedece en parte al mayor uso de la toma de préstamos por el FIDA para respaldar su mandato, en comparación con la AIF.

III. Perspectiva de la Dirección sobre los siguientes pasos

10. La Dirección ha examinado detenidamente los hallazgos y las ideas de la IOE sobre los siguientes pasos, que ofrecen reflexiones valiosas para el diálogo, y agradece su orientación general. No obstante, a continuación se indican otras consideraciones importantes que la Dirección desea exponer.
11. **Cobertura de los gastos de funcionamiento del FIDA.** La Dirección coincide en algunas de las cuestiones planteadas en relación con los gastos de funcionamiento, pero desea poner de relieve las siguientes limitaciones:
- i) Como se mencionaba antes, la Dirección está examinando su estrategia financiera hasta 2030 y años posteriores. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el modelo operativo del FIDA y su carácter de fondo en régimen de reposición que ofrece préstamos en condiciones favorables no permiten un aumento drástico de su capacidad de apalancamiento.
 - ii) La Dirección coincide en que un mayor volumen de los préstamos en condiciones ordinarias podría ayudar al Fondo a ampliar su base de ingresos. Sin embargo, esta opción es de aplicación limitada, en vista de los límites a la suficiencia de capital del FIDA (es decir, el ratio de endeudamiento y la calificación media de la cartera de préstamos) y de las resoluciones en materia de reposición acordadas junto con los Estados Miembros.
 - iii) En el informe se menciona que el FIDA debería elevar sus tasas de interés un 2,20 % para poder cubrir sus gastos de funcionamiento, pero también se reconoce que ese aumento no es viable y se recomienda que el FIDA y sus Miembros se planteen aumentos viables de las comisiones y las tasas. En la actualización de la fijación del costo de los préstamos ordinarios del FIDA⁴, la Dirección introdujo el concepto de un mecanismo de transferencia de los costos de financiación para trasladar los costos de financiación a los prestatarios al fijar el costo de los préstamos ordinarios, lo cual garantiza la sostenibilidad financiera. Esta política fue aprobada por la Junta Ejecutiva en mayo de 2023. No obstante los avances indicados, la Dirección está decidida a emprender un examen en profundidad de las condiciones de los préstamos del FIDA a fin de tener en cuenta todas las compensaciones recíprocas posibles entre la sostenibilidad y el carácter favorable de los préstamos.
12. **Ofrecer a los prestatarios una mayor variedad de opciones de préstamos.** La Dirección está de acuerdo con algunas de las cuestiones planteadas, pero desea señalar las siguientes salvedades:
- i) Aunque la Dirección coincide en los beneficios teóricos de la concesión de préstamos en moneda local, es preciso ahondar en el análisis para determinar su idoneidad en el caso del FIDA y su posible inclusión en la estrategia en ciernes del Fondo para la colaboración con el sector privado. La oferta de

³ Según la metodología de Moody's correspondiente a los bancos multilaterales de desarrollo, una medición primaria de la suficiencia de capital es el ratio de apalancamiento, calculado como la proporción de los activos relacionados con el desarrollo y los activos líquidos con una calificación de A3 o inferior dividida por el capital propio útil.

⁴ EB 2023/138/R.7

préstamos en moneda local es una opción que aparece en el marco de las operaciones sin garantía soberana con el sector privado, pero el FIDA se guía por la prudencia y un enfoque gradual en cuanto a las actividades de cooperación con el sector privado.

- ii) Como se reconocía en el examen, parte de las labores del FIDA dirigidas a abordar las recomendaciones originales de 2018 incluía la revisión de las condiciones de financiación del Fondo, que ahora permiten mayor flexibilidad para atender las necesidades de los prestatarios. El FIDA ha añadido numerosos elementos a su oferta de condiciones de préstamo⁵. La Dirección toma nota de la sugerencia de seguir evaluando la posibilidad de introducir un préstamo de tipo fijo como producto crediticio adicional y valorará esta opción en el marco del examen general de las condiciones de los préstamos.

13. **La gestión de los fondos disponibles para el servicio de las solicitudes de desembolso de préstamos en condiciones favorables debería ser norma operacional.** La Dirección coincide en este enfoque. El proceso de planificación de los desembolsos en el FIDA va hoy íntimamente ligado a los esfuerzos de planificación financiera del Fondo. Los recursos disponibles en el marco del proceso de compromiso se determinan en consulta con el Departamento de Operaciones Financieras, el Departamento de Administración de Programas y el Comité de Gestión Ejecutiva para garantizar la sostenibilidad financiera del FIDA a corto y a medio plazo. Las hipótesis financieras presentadas a las consultas sobre la reposición también se inscriben en el marco mejorado de políticas financieras del FIDA, que, como se observaba en la evaluación a nivel institucional de 2018, consta de la reforma del Marco de Sostenibilidad de la Deuda y la introducción del concepto de base de reposición sostenible, la sustitución de la antigua Política de Liquidez del FIDA, la introducción de la gestión del capital como pilar fundamental de la sostenibilidad financiera a largo plazo y un marco modernizado del marco de gestión del activo y el pasivo para limitar el consumo de capital.

14. **Aumento gradual de las actividades de cooperación con el sector privado sin entrar en competencia con los inversores de impacto existentes.** La Dirección coincide en este enfoque. La Estrategia para la Colaboración con el Sector Privado (2019-2024) pone de manifiesto el enfoque gradual, y se ha establecido el Programa de Participación del Sector Privado en la Financiación (PSFP) para ampliar al sector privado la inversión directa del FIDA a partir de ese enfoque. Como se informa en el Modelo operativo y marco financiero para la Decimotercera Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA13)⁶, el PSFP ya ha invertido hasta la fecha en seis operaciones sin garantía soberana que prometen reportar apalancamiento y resultados. Además de una inversión en el Fondo de Inversión para Agroempresas, el Fondo Fiduciario para el Sector Privado del FIDA ha invertido a través del PSFP USD 25,5 millones en seis operaciones sin garantía soberana con una cofinanciación prevista de USD 140,7 millones. Está previsto que estas inversiones beneficien directamente a 403 000 personas e indirectamente a 1,4 millones de personas más, de las cuales se espera que el 60 % sean mujeres y el 35 %, jóvenes. Todas estas inversiones son consonantes con el concepto de adicionalidad, que es un criterio esencial para seleccionar y decidir todas las inversiones del FIDA de colaboración con el sector privado. Este criterio exige que el FIDA demuestre y documente su valor añadido (que podría ser financiero o no financiero) en comparación con las fuentes existentes de los mercados a fin de justificar una inversión en colaboración con el sector privado. Con ello se impide que el FIDA desplace a los inversores existentes.

⁵ Véanse, por ejemplo: EB 2018/125/R.45/Rev.1, EB 2020/130/R.34, EB 2021/134/R.50 y EB 2021/132/R.10/Rev.1.

⁶ IFAD13/2/R.2

15. **Ajustar las prácticas de acceso a los mercados de capital internacionales a las de otras instituciones financieras internacionales.** La Dirección coincide en el enfoque propuesto. La posibilidad de seguir evaluando la evolución del FIDA como prestatario ante los Estados Miembros aparece reflejada en los documentos de la FIDA13. En concreto, la Dirección se ha comprometido a seguir colaborando con los Miembros sobre la oportunidad de detectar inversores institucionales en mercados de capital locales públicos de gran liquidez. Esta posibilidad permitirá al FIDA seguir ofreciendo condiciones de financiación muy competitivas a los prestatarios que reúnan los requisitos, ampliar su base de inversores y aumentar la movilización de recursos del sector privado en apoyo de su misión básica. La evolución del FIDA como prestatario ha sido muy paulatina, como se acordó con los Estados Miembros y las agencias de calificación. El FIDA seguirá practicando un enfoque gradual en materia de apalancamiento y se mantendrá en contacto con los Estados Miembros en las sucesivas fases del proceso.