



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

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

Tema: 6

Fecha: 20 de septiembre de 2023

Distribución: Pública

Original: Inglés

Para examen

Medida: Se invita al Comité de Evaluación a que considere el examen de la aplicación de la respuesta de la Dirección a la evaluación a nivel institucional de la estructura financiera del FIDA de 2018.

Preguntas técnicas:

Indran Naidoo

Director

Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

Correo electrónico: i.naidoo@ifad.org

Suppiramaniam Nanthikesan

Oficial Principal de Evaluación

Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

Correo electrónico: s.nanthikesan@ifad.org

Índice

Resumen	ii
I. Introducción	1
A. Contexto y justificación	1
B. Alcance y metodología	1
II. Conclusiones principales	2
A. Generalidades	2
B. Estado de aplicación de la respuesta de la Dirección	5
III. Futuras perspectivas	12
A. Aumento de la proporción de recursos ordinarios destinada al programa de préstamos y donaciones para beneficiar a los pequeños agricultores	12
B. Próximos pasos	12
Apéndices	
I. Recommendations of the 2018 Corporate Level Evaluation of IFAD’s Financial Architecture	
II. Management Assessment of the Status of its Response to Corporate-Level Evaluation: IFAD’s financial architecture 2018	
III. IFAD-only income and expenditures (2022)	
IV. List of persons interviewed	
V. Bibliography	

Resumen

1. De las siete recomendaciones de la evaluación a nivel institucional de la estructura financiera del FIDA de 2018, cuatro se dieron por aplicadas y tres por aplicadas parcialmente.
2. Recuperar los gastos administrativos y, con ello, poder hacer un uso más eficiente de los recursos de la reposición manteniendo a la vez la calificación crediticia de AA+ del Fondo es un desafío al que hace frente el FIDA con su modelo operativo (basado en préstamos en condiciones favorables centrados en los países más pobres).
3. En el examen se señalan las importantes medidas adoptadas por la Dirección del FIDA frente a este desafío, como:
 - actualizar las políticas financieras clave, como la reforma del Marco de Sostenibilidad de la Deuda;
 - introducir el Mecanismo de Acceso a Recursos Ajenos (BRAM) para ampliar los préstamos ordinarios;
 - establecer la Oficina de Gestión del Riesgo Institucional;
 - obtener dos calificaciones crediticias de AA+;
 - ejecutar las primeras tomas de empréstitos en los mercados de capitales.
4. El examen pone de manifiesto las siguientes medidas recomendadas para fortalecer la cobertura de los gastos de funcionamiento del FIDA:
 - i) Convendría al FIDA plantearse un ratio de endeudamiento óptimo superior a 1:0,5, siempre que exista una demanda adecuada de préstamos en condiciones ordinarias, manteniendo a la vez su calificación crediticia y su mandato de prestar servicio principalmente a los países de ingreso más bajo.
 - ii) Con dicho fin, el FIDA debería plantearse la revisión del máximo del 20 % del programa de préstamos y donaciones que pueden recibir los países de ingreso mediano alto y el objetivo de una calificación crediticia media de BB de la cartera del BRAM.
 - iii) Podría fijarse el precio de los préstamos del BRAM para cubrir los riesgos y ayudar a cubrir los gastos de funcionamiento del FIDA.

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

A. Contexto y justificación

1. Como parte de su programa de trabajo para 2023 aprobado por la Junta Ejecutiva¹, la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) llevó a cabo un examen de la aplicación de la respuesta de la Dirección a la evaluación a nivel institucional de la estructura financiera del FIDA que se realizó en 2018. Este examen es un ejemplo de producto experimental de evaluación dirigido a presentar evaluaciones concisas orientadas a la acción en consonancia con la estrategia de evaluación plurianual de la IOE. El examen llevó aparejada una evaluación del grado en que el FIDA utiliza las evaluaciones de la IOE para corregir su rumbo y promover el cumplimiento de su mandato.
2. Se seleccionó con fines de examen la evaluación a nivel institucional de 2018 porque la solidez de la estructura financiera es fundamental para que el FIDA pueda cumplir su mandato, porque guarda relación directa con el fomento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular los Objetivos 1, 2, 5, 8, 13, 15 y 17, en el marco de la Agenda 2030, y porque los efectos de la respuesta del FIDA a la evaluación a nivel institucional de 2018 han pasado a ser mensurables.
3. La evaluación a nivel institucional de 2018 sigue siendo pertinente. El cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS exigirá un aumento considerable de la financiación (de USD 3,3 billones a USD 4,5 billones anuales, aproximadamente) en un momento en que los principales países donantes están recortando sus presupuestos para el desarrollo. El G20 alienta ahora a las instituciones de financiación del desarrollo a que reformen su estructura financiera con el fin de un apalancamiento más eficiente del capital propio, manteniendo a la vez una calificación crediticia alta.

B. Alcance y metodología

4. El examen abarca la respuesta de la Dirección a las recomendaciones y el estado de su aplicación (en el apéndice I figuran las recomendaciones y en el apéndice II se indica el estado de la respuesta de la Dirección determinado por la propia Dirección), en particular:
 - i) la medida en que las recomendaciones eran pertinentes y susceptibles de aplicación;
 - ii) el estado de aplicación de la respuesta de la Dirección a las siete recomendaciones de la evaluación a nivel institucional;
 - iii) la medida en que la respuesta abordaba las cuestiones estratégicas subyacentes a cada recomendación;
 - iv) los motivos que subyacen a lo que funcionó (o no funcionó) y la causa de ello en la aplicación de la respuesta de la Dirección.

¹ EB 2022/136/R.3 Descripción preliminar general del programa de trabajo y presupuestos ordinario y de gastos de capital del FIDA para 2023, basados en los resultados, y perspectiva presupuestaria para 2024-2025, y descripción preliminar del programa de trabajo y presupuesto para 2023, basados en los resultados, y el plan indicativo para 2024-2025 de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA.

5. La evaluación empleó datos objetivos procedentes de exámenes de documentos y entrevistas con personal esencial y métodos y fuentes triangulados. Al determinar el estado de aplicación de la respuesta de la Dirección a las recomendaciones de la evaluación a nivel institucional de 2018, la IOE se sirvió de las categorías "aplicada", "aplicada parcialmente" y "no aplicada". Al determinar el estado, en la evaluación se reconoció la posibilidad de que la Dirección emprendiera vías no indicadas en la evaluación a nivel institucional de 2018 para obtener los resultados recomendados.
- i) **Aplicada:** La recomendación se dio por aplicada si las medidas de la Dirección abordaban aspectos esenciales de la recomendación, incluidas todas las subrecomendaciones. Cuando las medidas de la Dirección se encontraban en curso de aplicación, se actuó con criterio para determinar si era probable que sirvieran para lograr los resultados perseguidos.
 - ii) **Aplicada parcialmente:** Si uno o más aspectos destacados de la recomendación o las subrecomendaciones no se habían abordado debidamente, se consideró que la recomendación estaba aplicada parcialmente.
 - iii) **No aplicada:** Si se registraron avances insignificantes en el cumplimiento de las recomendaciones, el estado se dio por no aplicado.
6. La determinación del estado se basó en datos objetivos procedentes del examen de todos los documentos pertinentes y de entrevistas con las principales partes interesadas. Los datos recopilados se triangularon a fin de reunir las pruebas necesarias para determinar el estado de aplicación.
7. Al evaluar la aplicación de las recomendaciones, en el presente examen se tiene en cuenta que, como organismo de las Naciones Unidas, el FIDA tiene un mandato y un modelo operativo distintos de los de otros muchos bancos multilaterales de desarrollo.

II. Conclusiones principales

A. Generalidades

8. Las partes interesadas reiteraron que los hallazgos y recomendaciones de la evaluación a nivel institucional eran muy pertinentes y que las recomendaciones habían ayudado a la Dirección del FIDA a relacionarse mejor con los Estados Miembros y habían permitido al Fondo cumplir mejor su mandato y ampliar su alcance y su impacto.
9. Mediante el examen se constató que la Dirección estaba decidida a abordar las principales recomendaciones de la evaluación a nivel institucional de 2018, en relación con lo cual se ocupó del Marco de Sostenibilidad de la Deuda (MSD), implantó un Oficial Jefe de Gestión del Riesgo independiente, introdujo y modernizó las políticas financieras esenciales, se preparó para apalancar el balance mediante tomas de empréstitos en los mercados de capitales (incluidas dos calificaciones crediticias de AA+) e instauró la concesión de préstamos mediante el Mecanismo de Acceso a Recursos Ajenos (BRAM).
10. La Dirección estableció el marco del cambio y aportó financiación permanente mediante el MSD a los países prestatarios del FIDA más pobres, en consonancia con las recomendaciones. Además de donaciones, esta financiación consta de préstamos en condiciones muy favorables y préstamos en condiciones ultrafavorables, recién introducidos, que tienen un plazo de vencimiento de 50 años, tasas de interés nulas y una tasa anual baja del 0,10 % (si están denominados en derechos especiales de giro (DEG)).

11. Se constató que, a la vez, las donaciones y la financiación mediante el MSD obligaban a las partes interesadas a aportar reposiciones periódicas, pues todos los préstamos en condiciones muy favorables hacen difícil que el FIDA pueda garantizar una cobertura adecuada de los gastos de funcionamiento mediante las comisiones percibidas por esos préstamos. Las donaciones, la financiación mediante el MSD y los préstamos en condiciones muy favorables forman parte integral del mandato característico del FIDA, y la cobertura de los gastos de funcionamiento sin recurrir a recursos de la reposición es una prioridad algo menos importante para las partes interesadas y para la Dirección.
12. **El FIDA debería seguir redoblando sus esfuerzos por aumentar la proporción de recursos de la reposición destinados a pequeños agricultores.**

Cuadro 1
Ingresos y gastos consolidados del FIDA (2022)²

Partidas	en USD (millones)
GASTOS	
Gastos de funcionamiento	218
Gastos en concepto de intereses	17
Provisiones para pérdidas de valor de los préstamos	36
Depreciación	12
Total de gastos	283
INGRESOS	
Ingresos en concepto de préstamos	82
Ingresos de tesorería	4
Otras fuentes de ingresos	11
Ingresos totales	97
Pérdidas operativas anuales netas	186

Fuente: EB 2023/138/R.17 (presentado a la Junta Ejecutiva en su 138.º período de sesiones, 10 y 11 de mayo de 2023)

13. Los gastos corrientes consolidados del FIDA, expresados como gastos de funcionamiento, ascendieron a USD 283 millones en 2022. Sin embargo, los ingresos ascendieron a solo USD 97 millones. Como consecuencia de ello, el FIDA presenta pérdidas operativas anuales por valor de USD 186 millones³. Para poner de relieve este déficit, en este cuadro no se han incluido los gastos correspondientes al MSD ni las donaciones o las pérdidas debidas a fluctuaciones cambiarias. Actualmente, las reposiciones cubren los déficits de gastos de funcionamiento y de otro tipo, así como las pérdidas por devaluación de los préstamos y por fluctuaciones cambiarias, además de los pagos correspondientes al MSD y a donaciones. En consecuencia, se dispondrá de una mayor proporción de recursos de la reposición destinados a los pequeños agricultores si se cubre una mayor proporción de estos gastos de funcionamiento mediante ingresos del FIDA.
14. El déficit de USD 186 millones podría enjugarse aumentando los márgenes o los volúmenes de los préstamos o ambas cosas a la vez, pues los gastos no pueden reducirse esencialmente sin que ello repercuta negativamente en el rendimiento de las operaciones. Si los volúmenes de los préstamos se mantuvieran sin cambios, los márgenes de los préstamos deberían aumentarse un 2,20 % para cubrir los gastos,

² A efectos del presente examen, se excluyen los gastos relacionados con donaciones y con las Iniciativas para los países pobres muy endeudados (PPME), así como los ingresos procedentes de contribuciones. Los datos exclusivos del FIDA se presentan en el apéndice III, en el que figura la totalidad de los ingresos y gastos.

³ Conforme a los estados financieros consolidados del FIDA para 2022

<https://webapps.ifad.org/members/eb/138/docs/spanish/EB-2023-138-R-17.pdf>.

lo cual no es viable en vista del mandato del FIDA. En consecuencia, es necesario determinar y examinar aumentos viables de las comisiones y los márgenes de los préstamos.

15. La otra vía de reducción de las pérdidas operacionales consiste en optimizar el ratio de apalancamiento elevándolo del actual nivel de 1:0,25 a, por ejemplo, 1:1, que es el ratio de apalancamiento de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), bastante conservador desde la óptica de las instituciones financieras de desarrollo (en el párrafo 37 figuran más detalles). Ese aumento permitiría al FIDA conceder préstamos adicionales conforme al BRAM. Sin embargo, el FIDA hace frente a los siguientes factores limitantes en cuanto al aumento del ratio de apalancamiento (proporción del BRAM):
 - i) El modelo de operación en condiciones favorables exige al FIDA prestar servicio principalmente a los países que necesiten préstamos en esas condiciones (incluidas las donaciones). De hecho, en las deliberaciones relativas a la creación del BRAM durante la Consulta sobre la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12) los miembros pidieron que se estableciera un nivel de recursos específico a efectos del acceso por parte de los países de ingreso mediano alto y acordaron un límite máximo del 20 % del programa de préstamos y donaciones⁴.
 - ii) Ese apalancamiento podría tener un efecto adverso en la calificación crediticia del FIDA. Para que no sea así, el FIDA tiene una meta de calificación crediticia media más alta, de BB, en relación con la cartera de préstamos del BRAM, frente al objetivo de una calificación crediticia media general de B con respecto a su cartera total de préstamos.
 - iii) Existencia de una demanda sostenida y suficiente de préstamos del BRAM.
16. En el examen se reconoce que, dentro de los parámetros señalados (en concreto, la proporción máxima del programa de préstamos y donaciones que podría asignarse a los países de ingreso mediano alto de mayor calificación y la meta más alta de la calificación media de la cartera de préstamos ordinarios (calificación de BB), resultaría difícil al FIDA aumentar sus préstamos del BRAM en atención a la demanda. Debería estudiarse la viabilidad de modificar estos parámetros para aumentar el volumen óptimo de los préstamos del BRAM y potenciar al máximo el impacto del FIDA sobre el terreno.
17. De ahí que deba prestarse atención permanente al examen de la viabilidad de aumentar el nivel de apalancamiento óptimo que ayudaría a compensar las pérdidas operacionales anuales y, con ello, mejoraría la eficiencia de los recursos de las reposiciones del FIDA.
18. Como ocurre con muchas instituciones financieras de desarrollo, **la Dirección del FIDA ha adoptado medidas apreciables dirigidas a mejorar la eficiencia en el uso de sus recursos de las reposiciones.** Después de la evaluación a nivel institucional de 2018, ha actualizado políticas financieras clave, como la reforma del MSD, el Marco de Gestión del Activo y el Pasivo, la Política de Liquidez, la Política de Suficiencia de Capital y el Marco Integrado para la Obtención de Préstamos. Todo ello, aprobado por la Junta Ejecutiva, sentó las bases de la obtención por el FIDA de calificaciones crediticias de AA+. Todas estas medidas fueron condición indispensable para apalancar el capital propio del FIDA mediante la toma de empréstitos en mercados de capitales para aumentar las actividades de concesión de préstamos, el alcance y el impacto en materia de desarrollo del FIDA.

⁴ Durante la Consulta sobre la FIDA12 relativa a la creación del BRAM, los miembros pidieron que los países de ingreso mediano alto accedieran únicamente a los recursos canalizados a través del BRAM y propusieron establecer un nivel de recursos específico a efectos del acceso por parte de estos países: del 11 % al 20 % del programa de préstamos y donaciones.

Además, la financiación de préstamos ordinarios (y de préstamos del BRAM) con cargo a recursos tomados en préstamo liberó capital propio para su concesión en préstamo a la población más pobre en condiciones favorables.

19. Mediante el BRAM⁵ solo se conceden préstamos en condiciones ordinarias. La adición de préstamos del BRAM permitió conceder préstamos a prestatarios con mejor calificación (es decir, países de ingreso mediano alto) e hizo posible ofrecer préstamos adicionales a prestatarios que, por lo general, reciben financiación mediante el Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS) (es decir, países de ingreso mediano bajo y países de ingreso bajo), pero presentan necesidades de financiación adicionales. La demanda de préstamos del BRAM no provino principalmente de países de ingreso mediano alto, y los préstamos en condiciones favorables no se vieron restringidos por esta ampliación. Estos datos objetivos iniciales apuntan a la posibilidad de evitar el desvío de la misión y mantener un nivel óptimo de préstamos del BRAM. Como se indica con más detalle en los párrafos 35 y 36, durante el período de la FIDA12 (2022–2024), 12 de los 52 países para los que ya se han aprobado préstamos del BRAM o estos se encuentran en tramitación son países de ingreso mediano alto⁶. Durante este período, la financiación mediante el BRAM aprobada o prevista ha ascendido en total a USD 937,7 millones⁷.

B. Estado de aplicación de la respuesta de la Dirección

20. En el examen se reconoció que las recomendaciones de la evaluación a nivel institucional de 2018 (la lista completa figura en el apéndice I) eran en ocasiones muy específicas (como la recomendación dirigida a abordar la cuestión del MSD retirando este marco del balance del FIDA), y en otras no lo eran. La Dirección debería disponer de flexibilidad para abordar las cuestiones que subyacen a la formulación de las recomendaciones de distintas maneras, siempre que se obtengan los resultados que se pretende.
21. **Recomendación 1 a).** El FIDA ha adoptado medidas para abordar la cuestión del MSD planteada en la evaluación a nivel institucional de 2018. Apartándose de su anterior política, el FIDA permitió la prefinanciación de nuevas donaciones con arreglo al MSD mediante nuevas contribuciones a las reposiciones. Es probable que el mecanismo del MSD prefinanciado y el establecimiento de la base de reposición sostenible sirvan para que los compromisos del FIDA con respecto a nuevas donaciones con arreglo al MSD no erosionen la liquidez y el capital del Fondo. Las donaciones limitadas con arreglo al MSD deberán redirigirse exclusivamente a los países que padecen mayor sobreendeudamiento. Durante la FIDA12, los países que padecen un sobreendeudamiento moderado dejarán de recibir donaciones, pero podrán optar a que se les concedan préstamos en condiciones ultrafavorables o muy favorables.
22. Las donaciones con arreglo al MSD no se han retirado del balance del FIDA, como se sugería en la evaluación a nivel institucional de 2018. Sin embargo, la política modificada hace previsible el gasto en el MSD y las donaciones y lo vincula con las reposiciones. En el marco de la reforma del MSD aprobada por la Junta, la Oficina de Gestión del Riesgo Institucional determinó la capacidad general del FIDA de conceder donaciones (incluidas donaciones ordinarias y con arreglo al MSD) tras la definición de la base de reposición sostenible para velar por que el FIDA no contrajera compromisos excesivos en relación con sus gastos irre recuperables. En

⁵ <http://www.ifad.org/documents/38711624/47268192/guidelines-financing-terms-2023.pdf/c336d4b6-97ad-f854-d6a6-7856dc97618d?t=1676473102360>

⁶ El número total de países que pueden acceder a nueva financiación del FIDA en un ciclo determinado lleva fijado en 80 desde la FIDA11.

⁷ https://bi.ifad.org/analytcs/saw.dll?Dashboard&PortalPath=%2Fshared%2FIFAD%20Projects%20Financing%2F_portal%2FFPoLG&page=PoLG

consecuencia, para el período de la FIDA12 el monto correspondiente a las donaciones ordinarias se fijó en USD 75 millones, cifra muy inferior al anterior valor, de un 6,5 % del programa de préstamos y donaciones⁸. Las agencias de calificación consideraron esta medida positiva. Esta parte de la recomendación se dio por aplicada.

23. **Recomendación 1 b).** El aumento de las comisiones y los márgenes de los préstamos puede resultar controvertido. El FIDA ha adoptado pequeñas medidas para ajustar los diferenciales y reducir los riesgos. En este contexto, el FIDA introdujo i) una diferenciación de primas de vencimiento y ii) un cambio en el diferencial de financiación añadido a los préstamos ordinarios y del BRAM a fin de reflejar el costo efectivo de la financiación del FIDA como institución con una calificación de AA+, mientras que antes el FIDA se había limitado a cobrar el diferencial de financiación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, con una calificación de AAA, que era por definición inferior. El nuevo diferencial de financiación se calcula en función de la moneda e incluye los costos de cobertura.
24. Algunos encargados de adoptar decisiones opinaron que no podía descartarse un posible aumento de las comisiones y los márgenes de los préstamos. Además, los márgenes correspondientes a los préstamos del sector privado serían superiores a los de los préstamos del sector público teniendo en cuenta, entre otras cosas, los riesgos para el proyecto o el prestatario. Ese aumento podría contribuir a cerrar la brecha entre los ingresos consolidados del FIDA en concepto de préstamos, por valor de USD 82 millones, y sus gastos de funcionamiento (sin incluir otros gastos), por valor de USD 218 millones. Aunque puede que las actuales condiciones del mercado dificulten esos aumentos, no se tienen indicios de que se haya planteado el aumento de los márgenes correspondientes a los préstamos ordinarios o las comisiones de los préstamos en condiciones favorables antes de la crisis derivada de la pandemia y la guerra. Globalmente, no se dio esta parte de la recomendación por plenamente abordada.
25. **Recomendación 1 c).** Se han aplicado algunas medidas de eficiencia en función de los costos, como aumentar el volumen medio de los préstamos. El tamaño medio de los proyectos pasó de USD 43 millones en 2018 a USD 50 millones en 2022, pero no han cambiado otros coeficientes. Así pues, es demasiado pronto para determinar si pueden obtenerse economías de escala. El volumen de los préstamos en condiciones favorables financiados con cargo a capital propio y los préstamos concedidos por asociados en condiciones favorables depende del volumen total del capital propio y de los préstamos concedidos por asociados en condiciones favorables que recibe el FIDA, volumen que solo puede crecer a medida que aumentan las reposiciones (o disminuye el uso de las reposiciones para el MSD y para cubrir los gastos de funcionamiento). En consecuencia, el aumento de la cuantía media de los préstamos en condiciones favorables supondría la disminución del número total de préstamos que el FIDA puede conceder. Solo en el caso de los préstamos del BRAM y otros préstamos ordinarios puede aumentar el volumen sin que ello repercuta negativamente en otros tipos de préstamo, pues se financian mediante empréstitos que podrían aumentarse con sujeción a un límite máximo del ratio de apalancamiento.

⁸ La Política de Donaciones Ordinarias del FIDA (EB 2021/132/R.3) de 2021 estableció un límite de USD 100 millones para la asignación total de donaciones ordinarias (nota 13 a pie de página) en relación con el ciclo de reposición de la FIDA12.

Cuadro 2
Índices de eficiencia a nivel institucional

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Índice 1: Presupuesto administrativo total / programa de préstamos y donaciones	17 %	11 %	11 %	8 %	16 %	12 %
Índice 2: Presupuesto administrativo total / programa de trabajo	11 %	7 %	6 %	3 %	7 %	5 %
Índice 3: Valor de la cartera / presupuesto administrativo total (en millones de USD)	47	45	45	45	58	49
Índice 4: Presupuesto administrativo total / desembolsos totales	27 %	24 %	24 %	25 %	26 %	25 %
Índice 5: Tamaño medio de los proyectos aprobados (programa de préstamos y donaciones / número de proyectos aprobados) (en millones de USD)	36	41	43	49	50	50
Índice 6: Total del equivalente a tiempo completo / unidad de producción	7,9	7,1	7,9	7,4	9,5	9,0

Fuente: Evaluación a nivel institucional de la experiencia del FIDA en materia de descentralización (2023) efectuada por la IOE.

26. En resumen, de las tres partes de esta recomendación, la 1 a), relativa al MSD, y la 1 c), sobre la mejora de las medidas de eficiencia en función de los costos, se dieron por aplicadas, mientras que la 1 b), relativa al aumento de las comisiones y los márgenes de los préstamos, se dio por parcialmente aplicada. **En consecuencia, la IOE da la recomendación 1 por parcialmente aplicada.**
27. **Recomendación 2 a).** El FIDA aprobó la introducción de nuevos rasgos en las condiciones de financiación, como: i) períodos de vencimiento y de gracia diferenciados; ii) introducción de una prima de vencimiento ajustada en función del ingreso nacional bruto (INB) del país, y iii) la opción de que los préstamos estén expresados en dólares de los Estados Unidos o en euros, aunque todavía no en moneda local o a un tipo de interés fijo. El FIDA informa de que, hasta la fecha, el sector público ha expresado una demanda escasa o nula de préstamos en moneda local. En consecuencia, el FIDA no los ha ofrecido. Sin embargo, a medida que aumente la demanda por parte de prestatarios del sector privado, aumentará la demanda de préstamos en moneda local. Para evitar el riesgo cambiario, la División de Servicios de Tesorería del FIDA se está preparando para ofrecer en adelante financiación en moneda local mediante cobertura.
28. **Recomendación 2 b).** El Fondo determina las condiciones de los préstamos correspondientes a sus Estados Miembros prestatarios antes de que comience un período de reposición, y tales condiciones permanecen en vigor durante todo ese período. Antes del período de reposición, si el FIDA determina que un prestatario ha pasado a reunir los requisitos para recibir financiación en condiciones menos favorables, aplica las nuevas condiciones de forma progresiva mediante el mecanismo de transición gradual. El mecanismo solo es aplicable a los países que pasan de las condiciones muy favorables a las combinadas y de las condiciones combinadas a las ordinarias. Además, las condiciones de los préstamos se revisan anualmente durante el período de reposición. En el examen anual, si se determina que un prestatario ha pasado a reunir los requisitos para recibir financiación en condiciones más favorables, las nuevas condiciones entran en vigor el 1 de enero del año civil siguiente. Si se determina que un prestatario reúne los requisitos para recibir financiación en condiciones menos favorables, las nuevas condiciones entran en vigor a partir del siguiente período de reposición.
29. **Recomendación 2 c).** Aunque no se aplicaron todos los productos mencionados en la recomendación, los préstamos del BRAM, que se exponen con más detalle a continuación en relación con la recomendación 3, podrían entenderse como la introducción de un instrumento financiero clave para abordar algunas de las cuestiones mencionadas antes. Además, el FIDA introdujo los préstamos en

condiciones ultrafavorables en el marco de la reforma del MSD aplicando un cargo por servicio del 0,10 % anual a los préstamos en DEG⁹ y un plazo de vencimiento de 50 años.

30. **Recomendación 2 d).** El Fondo de Inversión para Agroempresas (Fondo ABC) ha activado USD 30 millones mediante 27 inversiones. El 70 % de estas se destinó a intermediarios financieros, como instituciones de microfinanciación. En cuanto a las inversiones directas, el Fondo ABC se concentró en la financiación del comercio (facilitación de las exportaciones). No se concedieron micropréstamos. El Fondo ABC se centró en las contrapartes a las que la comunidad de inversores de impacto todavía no prestaba servicio a fin de seguir ofreciendo una opción adicional y servir de catalizador de préstamos ulteriores.
31. Aunque concurrían inversores de impacto con experiencia de varios años en la concesión de préstamos a pequeños agricultores de países en los que operaba el Fondo ABC, la gestión de este recayó en Bamboo Capital Partners, pese a que la empresa tenía menos experiencia de concesión de préstamos y una experiencia limitada en materia de préstamos a pequeños agricultores. En el momento actual no se dispone de datos objetivos independientes derivados de evaluaciones respecto del rendimiento de las inversiones (incluidos los préstamos en situación de incumplimiento) para determinar si las inversiones del Fondo ABC han surtido efecto.
32. El establecimiento del Programa de Participación del Sector Privado en la Financiación (PSFP) del FIDA es una medida positiva. En lugar de limitarse a invertir en el Fondo ABC, el FIDA ha concedido préstamos directos a intermediarios financieros y negocios agrícolas¹⁰. Actualmente es limitado el volumen total de financiación del sector privado. A medida que aumente la experiencia, la financiación del sector privado podría aportar al FIDA ingresos positivos.
33. En resumen, las recomendaciones 2 b) y 2 d) se dieron por aplicadas, mientras que se consideró que la recomendación 2 a) (introducción de préstamos en moneda local) seguía en curso de aplicación. Aunque la recomendación 2 c) no se ha abordado plenamente, se introdujeron cambios importantes en la forma del BRAM y en los préstamos en condiciones ultrafavorables. **En consecuencia, la IOE da la recomendación 2 por aplicada.**
34. **Recomendación 3.** El BRAM se introdujo en 2021. Con él se crearon las condiciones básicas para poder ampliar en gran medida las actividades crediticias, el alcance y el impacto del FIDA. En el marco de la FIDA12, el capital propio del FIDA ascendía a USD 7 970 millones a 31 de diciembre de 2022 (el balance consolidado ascendía a USD 8 060 millones). Los empréstitos totales ascendían a USD 1 900 millones a 31 de diciembre de 2022¹¹, cifra que apenas representa el 24 % del capital propio. El monto de los préstamos del BRAM disponibles estaba limitado a USD 1 090 millones en el marco de la FIDA12. Según entrevistas con destacadas partes interesadas, existe abundante margen para ampliar el volumen de los préstamos del BRAM sobre la base de la demanda expresada.
35. Asimismo, los países de ingreso bajo y mediano bajo que reúnen los requisitos para recibir préstamos en condiciones ultrafavorables, muy favorables o combinadas pueden acceder a financiación adicional en condiciones ordinarias (categoría 1) conforme a las condiciones del BRAM¹². Como consecuencia de ello, habiéndose determinado que 52 de los 78 países reunían las condiciones prescritas en el BRAM durante la FIDA12, está previsto que se aprueben préstamos del BRAM para 11 países de ingreso bajo, 29 de ingreso mediano bajo y los 12 países de ingreso mediano alto en el período de la FIDA12 (2022–2024). Como se observa en

⁹ Véase la nota 4.

¹⁰ El FIDA se propone también facilitar otros productos financieros a través del PSFP.

¹¹ EB 2023/138/R.17: Estados financieros consolidados del FIDA a 31 de diciembre de 2022 (<https://webapps.ifad.org/members/eb/138/docs/spanish/EB-2023-138-R-17.pdf>).

¹² Véase la nota 4.

el cuadro 3, en 2022 se aprobaron recursos del BRAM por un total de USD 66,7 millones para seis países (tres de ingreso bajo, dos de ingreso mediano bajo y uno de ingreso mediano alto). La financiación del BRAM aprobada o prevista asciende a USD 376 millones para 2023 y USD 495 millones para 2024.

Cuadro 3

Donaciones del BRAM aprobadas en 2022

País	Categoría ¹³	Tamaño del BRAM (en USD)
Camboya	País de ingreso mediano bajo	14 000 000
Madagascar	País de ingreso bajo	8 000 000
Brasil	País de ingreso mediano alto	18 000 000
Benin	País de ingreso mediano bajo	15 000 000
República Democrática del Congo	País de ingreso bajo	4 500 000
Liberia	País de ingreso bajo	7 170 000
Monto total		66 670 000

Fuente: Análisis por la IOE de documentos de la Junta

36. Estas cifras muestran claramente que los préstamos del BRAM se destinaron no solo a países de ingreso mediano alto, sino también a países de ingreso bajo y países de ingreso mediano bajo que son prestatarios. En entrevistas con algunas partes interesadas clave quedó claro que la demanda de préstamos del BRAM superaba el volumen tramitado. No obstante, sería necesario comprobar la distribución final de esos préstamos entre países de ingreso bajo, mediano bajo y mediano alto y verificar que es suficiente la demanda de préstamos del BRAM por parte de países de ingreso bajo para evitar el desvío de la misión y conseguir mantener la calificación crediticia.
37. Sería útil determinar si existe margen para aumentar el apalancamiento del FIDA garantizando a la vez que se cumplen estas condiciones. El ratio de apalancamiento del FIDA, que presuntamente será 0,5 veces el del capital propio hasta 2030, es conservador¹⁴. Por ejemplo, el ratio de apalancamiento de la AIF es 1:1; dicho de otro modo, a cada dólar de capital corresponde 1 dólar de deuda de la AIF¹⁵. El ratio de apalancamiento medio de las instituciones financieras de desarrollo con calificación AAA es 1:2,8. El ratio de apalancamiento del Banco Mundial se situó en 1:4,75 en 2021, descenso con respecto al 1:5,19 del ejercicio económico de 2020, apalancamiento alto que no tuvo impacto negativo en su calificación de AAA¹⁶. En consecuencia, cabe suponer que también existe margen para un ratio de apalancamiento del FIDA superior a 1:0,5.
38. La ventanilla para los préstamos ordinarios se amplió notablemente con el establecimiento del BRAM, que permite a los prestatarios obtener préstamos al margen del marco del PBAS. **En consecuencia, la IOE da la recomendación 3 por aplicada.**
39. **Recomendación 4.** El FIDA ha obtenido dos calificaciones crediticias de AA+ y ha adoptado medidas para fortalecer su gestión financiera en las dimensiones de la gobernanza y las políticas. En 2019 se estableció la Oficina de Gestión del Riesgo Institucional, encabezada por un Vicepresidente Adjunto. La instauración de un Comité de Gestión del Riesgo Financiero (FRMC) que ejerce funciones de comité encargado de la gestión del activo y el pasivo fortaleció la gobernanza institucional.

¹³ La categoría de ingreso de cada país procede de la clasificación de 2022 que aparece en el siguiente documento: FIDA (2022): Enfoque para el Sistema de Asignación de Recursos (PBAS) y el Mecanismo de Acceso a Recursos Ajenos (BRAM) para la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12).

¹⁴ El FIDA examina actualmente su Política de Suficiencia de Capital, incluido el ratio de apalancamiento.

¹⁵ Ejercicio económico de 2019 a 2022: informe de calificación de la AIF por Moody's

(<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/daed9065774b50e10261008f065969ca-0340022023/original/Moody-s-IDA-03Feb2023.pdf>).

¹⁶ *Ibid.*

La revisión o preparación de políticas fundamentales, como la reforma del MSD, la base de reposición sostenible, el Marco de Gestión del Activo y el Pasivo, la Política de Liquidez, el Marco Integrado para la Obtención de Préstamos y la nueva metodología sobre recursos disponibles para compromisos, estableció los parámetros para el apalancamiento. La cuestión de las oscilaciones cambiarias se examina en los párrafos 42 y 43.

40. El FIDA ha empezado a aprovechar los mercados de capital, hasta la fecha solo en forma de colocaciones privadas. Sin embargo, es muy poco habitual i) limitar la obtención de préstamos a las colocaciones privadas y ii) establecer la condición de que la Junta (y ahora el Presidente¹⁷) apruebe a los inversores y cada una de las cuestiones. Otros bancos multilaterales de desarrollo, entre ellos el Banco Mundial, emiten bonos en los mercados sin saber quiénes serán los inversores finales. Se trata de una práctica habitual del mercado, y el FIDA debería sentirse cómodo con ella. En otras instituciones financieras de desarrollo, la decisión de emitir un bono corresponde al tesorero o al encargado de captación de fondos.
41. **La IOE da por aplicada la recomendación 4** en vista de que el FIDA ha ultimado satisfactoriamente los preparativos para tomar préstamos en los mercados de capital cambiando las políticas internas, estableciendo la Oficina de Gestión del Riesgo Institucional y el FRMC y obteniendo calificaciones crediticias de AA+.
42. **Recomendación 5.** La Dirección del FIDA introdujo varias políticas financieras nuevas, entre ellas el Marco de Gestión del Activo y el Pasivo, para actualizar sus conceptos y prácticas en materia de gestión del riesgo. El FIDA no protegió los futuros pagos relativos a reposiciones no efectuados en dólares, pues considera que la mayoría de los riesgos cambiarios inherentes se compensa naturalmente disponiendo de préstamos sin cobertura expresados en DEG. El resto de las posiciones abiertas derivadas de ese tipo de promesas de contribución a la reposición en monedas distintas del dólar asciende a USD 300 millones. Además, el riesgo cambiario inherente a los préstamos en DEG sigue careciendo de cobertura. Este hecho seguirá afectando negativamente a las finanzas del FIDA mientras prosiga la depreciación de la canasta de los DEG frente al dólar de los Estados Unidos.
43. Los préstamos en DEG siguen planteando un importante riesgo cambiario al FIDA, así como determinadas promesas de futura contribución a las reposiciones en monedas distintas del dólar, que el Fondo no protegió conforme a lo recomendado en la evaluación a nivel institucional de 2018. Sin embargo, la Dirección introdujo muchas políticas financieras nuevas para actualizar sus conceptos y prácticas en materia de gestión del riesgo a fin de mitigar los riesgos. En consecuencia, **la IOE da la recomendación 5 por aplicada parcialmente.**
44. **Recomendación 6 a).** No se ha modificado el mandato del Comité de Auditoría ni se han establecido las calificaciones mínimas de las personas que vayan a formar parte del Comité de Auditoría, conforme a lo recomendado en la evaluación a nivel institucional de 2018.
45. **Recomendación 6 b).** Como se indicaba antes, el FIDA elaboró con mayor detalle sus políticas y directrices financieras, creó un FRMC con funciones de comité encargado de la gestión del activo y el pasivo y estableció la Oficina de Gestión del Riesgo Institucional, independiente, encabezada por un Vicepresidente Adjunto. Por lo que se refiere a la gestión de la liquidez, en el examen se observa que se está corrigiendo la práctica de establecer paquetes de desembolso o limitaciones a los desembolsos con el objeto de velar por que el FIDA respete su Política de Liquidez. Otras instituciones financieras de desarrollo no utilizan limitaciones o paquetes en relación con los desembolsos. En consecuencia, la gestión de la liquidez basada en

¹⁷ La aprobación de las operaciones de toma de préstamos se ha delegado ahora en el Presidente.

supuestos más conservadores respecto del capital disponible y la deuda correspondiente al servicio de todas las solicitudes de desembolso debería ser norma operacional.

46. En resumen, en vista de que la recomendación 6 a) no se aplicó y que sí se hizo con la recomendación 6 b), **la IOE da la recomendación 6 por parcialmente aplicada.**
47. **Recomendación 7 a).** En la FIDA12 se introdujo un cambio en la representación en virtud del cual los Miembros de la Lista A y la Lista B se quedaron con dos puestos menos cada una. En consecuencia, la nueva representación oficial en las consultas sobre las reposiciones pasó a ser de 25 Estados Miembros de la Lista A, 10 de la Lista B y 22 de la Lista C. Cabe señalar que los países deciden si desean permanecer en la Lista C. No se han incorporado cambios en la composición de los comités de la Junta Ejecutiva u otros órganos subsidiarios.
48. **Recomendación 7 b).** Se instauraron algunos cambios relativos a los fondos suplementarios y las contribuciones complementarias. Los fondos suplementarios, a diferencia de las contribuciones complementarias, no forman parte de los recursos básicos del FIDA. Se trata de fondos gestionados en nombre de los donantes. Los fondos suplementarios están sujetos a cargos por servicios y de gestión, pero no comportan derechos de voto y no forman parte de las cifras principales de las reposiciones. Las contribuciones complementarias, que no comportan cargos por servicio, dejarán de existir a partir de la FIDA12. En el marco de la FIDA13 se propone crear una nueva contribución periódica, la "contribución adicional para el clima", que comportará derechos de voto (en un porcentaje por determinar) y formará parte de la reposición. Para toda contribución o donación al FIDA por parte de donantes del sector privado se sigue exigiendo la aprobación de la Junta.
49. En vista de que se abolieron las contribuciones complementarias, que no conllevaban comisiones, y se dotó a los países de la Lista C de mayor representación en los procesos de reposición, **la IOE da por aplicada la recomendación 7.**

Cuadro 4

Resumen del estado de aplicación de las recomendaciones de la evaluación a nivel institucional de 2018

Núm. de la recomendación	Estado	Justificación
1	Aplicada parcialmente	De las tres subrecomendaciones, una (reforma del MSD) se aplicó por completo y las otras dos (aumento de las comisiones y los márgenes de los préstamos e introducción de medidas de eficiencia en función de los costos) se aplicaron parcialmente.
2	Aplicada	Las cuatro subrecomendaciones se aplicaron o se están aplicando (están en curso las labores de concesión de préstamos en moneda local; se ha introducido flexibilidad en las condiciones de préstamo; se han introducido los préstamos del BRAM, y el Fondo ABC se ha puesto en marcha).
3	Aplicada	Las ventanillas para préstamos ordinarios se ampliaron con el establecimiento de la financiación del BRAM.
4	Aplicada	El FIDA obtuvo dos calificaciones AA+, estableció la Oficina de Gestión del Riesgo Institucional y empezó a aprovechar los mercados de capital mediante bonos.
5	Aplicada parcialmente	La gestión de los riesgos cambiarios no se aplicó plenamente.
6	Aplicada parcialmente	De las dos subrecomendaciones, una (garantizar la capacidad de supervisión financiera de los órganos rectores) no se aplicó, mientras que la otra (medidas para gestionar los riesgos financieros) sí se aplicó.
7	Aplicada	Suspensión de las contribuciones complementarias tras la FIDA12; mejor representación de los países de la Lista C en el proceso de reposición

Fuente: Análisis de la IOE

III. Futuras perspectivas

A. Aumento de la proporción de recursos ordinarios destinada al programa de préstamos y donaciones para beneficiar a los pequeños agricultores

50. La ampliación del alcance y el impacto de los recursos financieros disponibles para los países de ingreso más bajo sin dejar de garantizar la cobertura parcial o total de las pérdidas operacionales mediante ingresos fue el tema central de la evaluación a nivel institucional de 2018. En la presente sección se indican perspectivas futuras para fortalecer la respuesta de la Dirección en torno a este objetivo.
51. Este uso óptimo de los recursos sigue siendo una cuestión crítica para todas las instituciones financieras de desarrollo, como se desprende del examen independiente de los marcos de suficiencia de capital de los bancos multilaterales de desarrollo¹⁸ llevado a cabo en 2022 por el G20. Aunque el FIDA no se considera banco multilateral de desarrollo, las conclusiones de este informe del G20 pueden aplicarse por igual al Fondo. En conjunto, sus recomendaciones van dirigidas a aumentar las inversiones en desarrollo y determinar y mejorar la gestión financiera manteniendo a la vez la calificación crediticia y paliando los riesgos conexos; la principal recomendación consiste en adoptar una gestión más eficiente del capital y el riesgo de este tipo de bancos y emplear la innovación financiera.

B. Próximos pasos

52. Sobre la base de lo expuesto y del análisis del estado de aplicación de la respuesta de la Dirección, el examen pone de relieve los pasos siguientes para fortalecer la cobertura de los gastos de funcionamiento del FIDA:
 - i) El FIDA se beneficiaría de la determinación de un ratio de endeudamiento óptimo en consulta con las agencias crediticias. El FIDA debería estudiar la viabilidad de un ratio superior a 1:0,5 manteniendo a la vez su calificación de AA+. Este aumento permitiría volúmenes de préstamo superiores y un mayor grado de alcance e impacto.
 - ii) Sobre esa base, el FIDA debería plantearse la revisión del máximo del 20 % del programa de préstamos y donaciones que pueden recibir los países de ingreso mediano alto y la meta de una calificación crediticia media de BB de la cartera del BRAM. En función de la demanda y de estas consideraciones, el volumen de préstamos del BRAM podría aumentarse de manera óptima sin desvíos de la misión.
 - iii) Podría fijarse el precio de los préstamos del BRAM para cubrir los riesgos y ayudar a cubrir los gastos de funcionamiento del FIDA.
53. En el examen se reitera la recomendación de la evaluación a nivel institucional de ofrecer a los prestatarios una mayor variedad de opciones de préstamos, en particular préstamos de tipo fijo y préstamos en moneda local, junto con períodos de reembolso y períodos de gracia flexibles en función de cada proyecto.
54. La gestión de los fondos disponibles para el servicio de las solicitudes de desembolso de préstamos en condiciones favorables debería ser norma operacional. Es probable que unos supuestos más conservadores en relación con el capital propio disponible por el FIDA prevenga la necesidad de imponer limitaciones a los desembolsos más adelante.

¹⁸ Boosting MDBs' investing capacity: An Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks, 2022. https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/news/news/CAF-Review-Report.pdf.

55. Las actividades del sector privado deben aumentarse gradualmente sin entrar en competencia con los inversores de impacto existentes. La clave está en la adicionalidad. Si se desea invertir en fondos, será mejor invertir en fondos gestionados por inversores de impacto con experiencia en el ámbito agrícola y la microfinanciación.
56. El FIDA debería ajustar sus prácticas de acceso a los mercados de capital internacionales a las de otras instituciones financieras internacionales del siguiente modo:
 - i) Tomando fondos en préstamo en mercados de capital internacionales mediante emisiones de bonos "normales" para que el FIDA se establezca como emisor "de rango superior". Esos empréstitos pueden tener plazos de vencimiento más cortos.
 - ii) Estableciendo índices de referencia para ayudar a emitir colocaciones privadas en condiciones favorables.
 - iii) Delegando en el Tesorero la facultad para emitir bonos.
 - iv) Estableciendo un programa de efectos comerciales para que la gestión del efectivo sea más flexible.
57. El FIDA debería tener en cuenta la opción de proteger los préstamos expresados en DEG y los USD 300 millones en concepto de futuros pagos relativos a reposiciones en monedas que no sean DEG, en vista de que la cobertura perfecta de esto último no es posible desde la óptica de los distintos plazos.
58. El FIDA deberá ampliar el tablero de finanzas institucional para velar por que se presenten informes exhaustivos al Comité de Auditoría.

Recommendations of the 2018 Corporate Level Evaluation of IFAD's Financial Architecture

1. Recommendation 1. Address the problem of systematic financial losses which leads to substantial capital erosion.
2. Recommendation 1(a). IFAD needs to address the long-term effects and risks on its balance sheet connected to DSF and regular grants. Reducing the degree of future uncertainty would improve IFAD's situation in terms of both financial sustainability and when seeking a credit rating. All DSF and grants could be moved to a special purpose fund that is not consolidated on IFAD's balance sheet. At each replenishment, the accounts of this fund would be refilled and further DSF and grants would not be approved until the accounts have been replenished. As an alternative, IFAD may consider turning future compensation for DSF principal into a legally binding agreement.
3. Recommendation 1(b). In order to move closer to financial sustainability, it will be important to improve the return of the IFAD portfolio of loans. A measure to be considered is to increase interest rate margins for ordinary loans, and this can be done to a level that remains favourable compared to prevailing market rates for borrowing by sovereign entities, as shown by this evaluation.
4. Recommendation 1(c). In order to support the above fundamental changes to IFAD's financial architecture, this CLE reiterates the importance of cost-efficiency measures that have been recommended by past evaluations (notably the CLE on IFAD's Institutional Effectiveness). Measures to reduce the size of expenses, increase the PoLG, or increase the average size of loans (PoLG/number of operations), would improve economies of scale and reduce operating expense ratios.
5. Recommendation 2(a). Provide more flexible conditions for existing financial products and prepare for the introduction of new products. IFAD should conduct feasibility studies on both broadening choices on terms and conditions of current loans and on introducing new financial products. These studies will need to review current practices in other international DFIs and assess their adaptability to IFAD's context. Broaden the options on existing financial products. IFAD should offer more flexibility regarding the length of the grace period, maturity period and the amortization schedule, including the accelerated repayment option as is currently provided by some MDBs. IFAD could also offer the option of selecting of currency for new loans (e.g., euro, US dollars), including in some cases national currencies, appropriately priced, if IFAD can generate such funding either through borrowing in the market or via cross currency swaps.
6. Recommendation 2(b). Adjusting the terms of new loans to reflect changes in a country's classification. For new loans and DSF, IFAD could introduce a clause allowing loan terms to be adjusted to reflect changing country classifications (thus hardening or softening of terms, depending on the direction of change). In particular, the lending conditions for DSF or highly concessional loans would be applied as long as a country classification remains in that category.
7. Recommendation 2(c). Preparing the introduction of new financial instruments. This may include: (i) loan products designed to facilitate scaling up, drawing from experience of other DFIs and streamlining project approval procedures (e.g., results-based lending, multi-tranche financing facility or IDA scale-up facility); (ii) instruments to better respond to natural disasters or situations of fragility; and (iii) instruments to pre-finance project implementation preparedness and reducing project start-up time.
8. Recommendation 2(d). The Smallholder and small and medium-sized enterprise investment finance fund (SIF) would benefit from further refinements. For financially sustainable results and a viable exit strategy and to enhance efficiency,

the SIF could emphasize working through intermediaries (e.g., in the finance sector or marketing, whether these be micro-finance institutions, investment funds, banks, mobile phone companies or more apex-level marketing or processing companies) rather than processing and administering many small loans at the quasi-retail level.

9. Recommendation 3. Revise the financial allocation system. IFAD's plans to substantially increase leverage through borrowing would mean that the totality of resources cannot be lent through the existing PBAS only. Responding to this challenge would consist of creating a second lending window for proceeds from borrowing (e.g., sovereign loans; bonds issued on international markets). This window would be for ordinary loans (i.e. Libor-based, single currency with a margin that compensates IFAD for the risk and administrative costs), separate from the PBAS, administered in a manner that is consistent with IFAD's asset liability management strategy. The PBAS could then be used to allocate concessional funds only. In line with practices in other DFIs, IFAD could allow selected Member States to borrow amounts in excess of their PBAS allocation on terms that are similar to ordinary loans.
10. Recommendation 4. Conduct preparatory work for potential access to capital markets. Learning from the IDA example, it may not be strictly necessary for IFAD to be profitable to tap markets. However, a high credit rating is a condition sine qua non and would in all likelihood require a restructuring of IFAD's financial architecture, by addressing those factors that create uncertainty. In particular, it would be fundamental to address the issues of DSF, grants and foreign exchange swings. IFAD would need to obtain a rating from at least two of the main rating agencies that have experience in rating DFIs (i.e., S&P, Moody's and Fitch/IBCA) and early initial discussions may be helpful in order to be able to address any fundamental concerns of credit rating agencies.
11. Recommendation 5. Use hedging instruments to better manage foreign exchange risks. To reduce risks connected with foreign exchange fluctuations, IFAD could consider hedging future replenishment pledges into US dollars either fully or at certain stages during the encashment process. Pledges are not legally binding but have had a fair degree of certainty of being realized. In addition, IFAD could consider offering its clients the possibility of converting their existing portfolios of SDR-denominated loans to US dollars or euro-denominated loans. In this context, IFAD may consider the pros and cons of undertaking currency swaps into the US dollar for the remaining SDR loans to hedge the foreign exchange risk. Finally, IFAD could also hedge non-US dollar administrative expenditures (e.g., staff salaries) or operate a split budget, holding the latter in euro.
12. Recommendation 6. Strengthen IFAD's financial governance. This includes aspects of both the external and internal governance, in particular:
13. Recommendation 6(a). Enhance the capacity of the IFAD Governing Bodies for financial oversight. As the complexity of IFAD financial architecture increases with the introduction of borrowing, further leverage and hedging, it may be beneficial to extend the terms of reference and role of the audit committee and to specify minimum qualifications of individuals for audit committee membership.
14. Recommendation 6(b). Elaborate more detailed guidelines for asset and liability management and for risk management. IFAD would benefit from more detailed policies and guidelines for asset and liability management and for liquidity management. These would cover the use of derivatives, swaps, futures, and options as hedging mechanism, as well as the hedging of future replenishment payments and budgetary items, and liquidity. An Asset and Liability Committee (ALCO) should be reconstituted to periodically review these policies and their application. Moreover, should IFAD significantly increase borrowing, it would need to strengthen the internal Risk Management function which could be tasked with

overseeing Treasury and other risk factors such as treasury market risks (interest rate, foreign exchange, derivatives, credit, spreads, and liquidity), treasury operational risk (including middle and back office and IT), operational risk of lending and of any fund managed.

15. Recommendation 7(a). In the replenishment consultation, there is a need to improve the balance of representation between A and B countries, the poorest borrowing countries and the growing number of List C donors.
16. Recommendation 7(b). Complementary contributions and supplementary funds should be treated in the same way. Both may be announced in headline replenishment figures, but both should be subject to service charges to cover the administrative costs related to them, which are currently subsidized by IFAD's regular administrative budget. IFAD management also needs more flexibility for acceptance of supplementary funds for minor amounts in line with the agreed strategy and criteria, including from private sources.

Management Assessment of the Status of its Response to Corporate-Level Evaluation: IFAD's financial architecture 2018

Table 1

Management Assessment of the Status of its Response to Corporate-Level Evaluation: IFAD's financial architecture 2018

<i>Eval</i>	<i>Rec #</i>	<i>Level</i>	<i>Nature</i>	<i>Theme</i>	<i>Recommendation</i>	<i>2017 Follow up</i>	<i>2019 Follow Up</i>	<i>2021 Follow Up</i>	<i>Status</i>
CLE	3	IFAD	PLCY	ALL	Revise the financial allocation system. If IFAD substantially increases its leverage through borrowing, it will need to lend the proceeds for ordinary loans to avoid incurring losses. The current PBAS constrains IFAD's ability to increase ordinary lending relative to other types of lending. Thus, IFAD would need to create a second lending window for ordinary loans, to be allocated through a risk-based system.		Discussions are continuing internally in the context of the IFAD2.0 with additional borrowed resources and we look forward to external feedback in the May 2019 EB retreat. FOD and OPR are also exploring revisions to the current PBAS to assess whether it is feasible and desirable to integrate a debt component into the methodology which recognizes the debt status of countries and/ or a financial ceiling to the total grants provided by IFAD in a given replenishment cycle	In 2021, the EB has approved [EB 2021/132/R.9/Rev.1] the creation of the Borrowed Resources Access Mechanism (BRAM), a risk-based mechanism which will govern access to borrowed resources. The five principles for the implementation of the BRAM are as follows: (a) country selectivity and eligibility; (b) supply of borrowed resources; (c) risk-based country limits; (d) differentiated financing conditions; and (e) demand-based access. In IFAD12, the PBAS will only allocate core resources to LICs and LMICs; it is through BRAM that countries will access most of ordinary lending during the IFAD12 period. Through the creation of BRAM, IFAD will ensure that financial considerations relevant for the prudent use of borrowed resources are accounted for (e.g. credit risk mitigated by the introduction of risk-based country limits etc.). The BRAM will become effective once the relative amendments to the Policies and Criteria for IFAD Financing have entered into force (following approval by the Governing Council in February 2022). 1 (a) Strategic Focus – a valid country strategy (COSOP or country strategy note) is available early in the cycle; (b) Ownership - no approved projects are pending signature for more than 12 months; (c) Absorptive Capacity - all projects in a country that have been effective for more than one year must have disbursed funds at least once in last 18 months; and (d) Level of indebtedness – as assessed by FMD.	F

CLE	4	IFAD	PLCY	FA	<p>Conduct preparatory work for potential access to capital markets. IFAD needs to review the requirements to obtain a high credit rating, which are likely to include reducing the uncertainty linked to future DSF compensation.</p>	<p>Per the GC resolution on market borrowing, FOD is in progress to conduct preparatory work in relation to the potential access to capital markets. Key policies and processes have been introduced in 2018 and will continue in 2019 from all areas of FOD, with specific focus on risk management and treasury, also in preparation for the envisioned credit rating process. Key positions are being filled both in the revamped Risk Management Unit, Treasury and Controller's Divisions. Many of these new initiatives, policies and processes are also in line with recommendations made by the independent financial risk assessment performed by Alvarez & Marsal, approved by the Board. The DSF mechanism resolution is in progress and is being presented for review at the EB in May 2019. FOD has also initiated a project in coordination with ICT to enhance FOD's IT Landscape to meet current and future operational needs for Treasury, Accounting and Risk Management. Key systems will be implemented in the course of 2019 and 2020. FOD is in the process of preparing for an informal private credit rating assessment to take place in the second half of 2019, in advance of the formal credit rating exercise envisioned in 2020.</p>	<p>In preparation of the credit rating process started in 2019, IFAD introduced several financial reforms to strengthen its financial architecture. These included fully staffing a Risk Management Office with five key professional positions as well as introducing several financial policies to ensure the optimal level of operational planning vis a vis financial capacity. The main policies, all approved by the Executive Board, are: the DSF Reform, the Sustainable Replenishment Baseline, the ALM Framework, the Capital Adequacy Policy, the Liquidity Policy, the Integrated Borrowing Framework and the new RAC Methodology. The key metrics approved as part of the policies, like the Deployable Capital, the Minimum Liquidity Requirement and the financial ratios are reported periodically to the EB. This transformation underpinned the success of the credit rating process that culminated in two AA+ ratings from Fitch (November 2020) and S&P (December 2020).</p>	F
CLE	5	IFAD	PLCY	FA	<p>Use hedging instruments to manage foreign exchange risks. IFAD is exposed to foreign exchange risks for the following reasons: (i) most of its loans are</p>	<p>TRE is currently employing hedging strategies to manage foreign exchange risk to the extent possible for its existing SDR loans. Additionally, IFAD is progressively increasing USD and EUR denominated loans to naturally hedge the balance sheet towards those SDR</p>	<p>The ALM framework presented to the EB in 2019 guides IFAD's overall foreign exchange risk management. In recent years, loans financed by borrowed funds in EUR and USD, have predominantly been denominated in USD and EUR, with the aim of reducing IFAD's currency exposure. In line with the ALM framework, IFAD</p>	O

<p>denominated in SDR; (ii) some replenishment pledges are denominated in currencies other than United States dollars; and (iii) some operational expenses are not denominated in United States dollars. Other DFIs use hedging instruments and IFAD could learn from their practices.</p>	<p>currencies. An updated Asset Liability Management framework will be presented in collaboration between Treasury and the Risk Management Unit in the second half of 2019 to further address asset/liability, currency and interest rate mismatches.</p>	<p>is currently using hedging instruments to manage foreign exchange risks. Furthermore, regular updates about IFAD's ALM-related activities are presented to the EB.</p>
--	---	---

Key

F= Full follow-up: recommendations fully incorporated into the new phase/design of activities, operations or programmes, and the relevant policies or guidelines

O = Ongoing: actions initiated in the direction recommended

Source: PRISMA 2022 Vol I

IFAD-only income and expenditures (2022)

Table Annex III-1

IFAD-only income and expenditures (2022)

<i>Items</i>	<i>In US\$ (millions)</i>
EXPENSES	
Operating expenses	191
Interest expense	17
Allowances for loan impairment losses	35
Depreciation	12
Grant expenses, including grants to countries in debt distress, and HIPC	280
Total expenses	535
REVENUES	
Loan income	80
Treasury income	11
Other sources of income	23
Total revenue	114
Net annual "operating loss"	424

Source: FOD communications on 15/09/2023

List of persons interviewed

Audit Committee

Gian Paolo Ruggiero

Audit Committee Chair

Executive Board Representative

Ronald Meyer

Counsellor, Alternate Permanent Representative of the Federal Republic of Germany to the International Organizations in Rome

Corporate Services Support Group

Alberto Cogliati

Associate Vice-President and Chief Risk Officer, Office of Enterprise and Risk Management, RMO

Katherine Meighan

Associate Vice-President, Office of the General Counsel, LEG

External Relations and Governance

Max Von Bonsdorff

Chief Partnership Officer, Global Engagement, Partnership and Resource Mobilization, GPR

Leon Williams

Senior Partnership Officer, Global Engagement, Partnership and Resource Mobilization, GPR

Financial Operations Department

Alvaro Lario

President of IFAD (Former Chief Financial Officer, Chief Controller, and Associate Vice-President, Financial Operations Department, FOD)

Alvarado Hernan

Associate Vice President, Chief Financial Officer and Chief Controller, Financial Operations Department, FOD

Advit Nath

Director and Controller, Financial Controller's Division, FCD

Ruth Farrant

Director, Finance Management Service Division, FMD

Gulnara Yunusova

Director and Treasurer, Treasury Services Division, TRE

Programme Management Department

Nigel Brett

Director, Operational Policy and Results Division, OPR

Strategy and Knowledge Department

Thouraya Triki

Director, Sustainable Production, Markets and Institutions Division, PMI

Private Sector

Michael Hamp

Former IFAD staff member

Susan Tirop

ABC Fund member

Bibliography

IFAD documents (selected)

IFAD. 2021. *Regular Grant Policy of IFAD*. EB 2021/132/R.3

IFAD. 2022. a. *2022 President's Report on the Implementation Status of Evaluation Recommendations and Management Actions (PRISMA) Volume I: Main Report*. EB 2022/136/R.18

IFAD. 2022. b. *High-level preview of IFAD's 2023 results-based programme of work, regular and capital budgets, and budget outlook for 2024–2025, and the preview of the Independent Office of Evaluation of IFAD's results-based work programme and budget for 2023 and indicative plan for 2024–2025*. EB 2022/136/R.3

IFAD. 2022. c. [Approach for the Performance-based Allocation System and the Borrowed Resource Access Mechanism in IFAD12](#). EB 2022/S12/R.2

IFAD. 2023. a. *Consolidated financial statements of IFAD as at 31 December 2022*. EB 2023/138/R.17. Available at: https://www.ifad.org/en/-/consolidated-financial-statements-2022?pl_back_url=%2Fen%2Fcorporate-documents.

IFAD. 2023. b. *Guidelines for IFAD Financing Terms and Conditions*. Office of the Chief Financial Officer, Financial Operation Department. Available at: www.ifad.org/documents/38711624/47268192/guidelines-financing-terms-2023.pdf/c336d4b6-97ad-f854-d6a6-7856dc97618d?t=1676473102360

IFAD. *Oracle Analytics Interactive Dashboard*. Available at: https://bi.ifad.org/analytics/saw.dll?Dashboard&PortalPath=%2Fshared%2FIFAD%20Projects%20Financing%2F_portal%2FPoLG&page=PoLG.

Independent Office of Evaluation reports

IFAD. 2018. *Corporate-Level Evaluation on IFAD's Financial Architecture*.

Other documents (selected)

G20. 2022. *Boosting MDBs' investing capacity. An Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks*. Capital Adequacy Frameworks Panel. Available at: https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/news/news/CAF-Review-Report.pdf