

Signatura: GC 42/L.9
Tema: 11
Fecha: 31 de enero de 2019
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Marco de Transición del FIDA

Nota para los gobernadores

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Ruth Farrant

Directora
División de Servicios de Gestión Financiera
Tel.: (+39) 06 5459 2281
Correo electrónico: r.farrant@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra

Jefa
Unidad de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb@ifad.org

Jill Armstrong

Directora, a. i.
División de Políticas y Resultados Operacionales
Tel.: (+39) 06 5459 2324
Correo electrónico: j.armstrong@ifad.org

Lisandro Martín

Director
División de África Occidental y Central
Tel.: (+39) 06 5459 2388
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

Consejo de Gobernadores – 42.º período de sesiones
Roma, 14 y 15 de febrero de 2019

Para **información**

Índice

Acrónimos y siglas	ii
Resumen	iii
I. Introducción	1
II. En proceso de transición	1
III. Definir las transiciones	1
IV Gestionar las transiciones	2
Los elementos del Marco de Transición del FIDA	2-6
V. En el futuro	7

Anexos

- i) **Estrategia de Cofinanciación y Plan de Acción conexo**
(EB 2018/125/R.9)
- ii) **Directrices y procedimientos revisados para los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales basados en los resultados**
(2018/125/R.24)
- iii) **Estado de la asistencia técnica reembolsable y pasos futuros**
(EB 2018/125/R.40/Rev.1)

- iv) **Nota técnica sobre el mecanismo de transición**
(EB 2018/125/R.7/Add.1/Rev.1)
- v) **Nota conceptual sobre las operaciones regionales de préstamo**
(EB 2018/125/R.7/Add.2)
- vi) **Nota conceptual sobre los préstamos basados en los resultados**
(EB 2018/125/R.7/Add.3)
- vii) **Propuesta del FIDA para poner a prueba los préstamos basados en los resultados**
(EB 2018/125/R.7/Add.4)
- viii) **Ánalisis de la cofinanciación del FIDA: resultados y principales elementos de la estrategia de cofinanciación**
(EB 2018/125/R.7/Add.5)
- ix) **Nota técnica sobre las contribuciones en especie**
(EB 2018/125/R.7/Add.6)

Acrónimos y siglas

COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
FIDA11	Undécima Reposición de los Recursos del FIDA
IFI	institución financiera internacional
INB	ingreso nacional bruto
IVF	Índice de Vulnerabilidad del FIDA
PBAS	Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados
PIB	producto interno bruto
PIM	país de ingresos medianos
PIMA	país de ingresos medianos altos

Resumen

1. El Marco de Transición del FIDA representa uno de los compromisos asumidos para la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11) y constituye un elemento importante del nuevo modelo operacional que adapta las actividades que realiza para respaldar las demandas y las necesidades de los prestatarios por medio de un marco operacional y financiero en constante evolución y un conjunto de herramientas conexas. Este modelo operacional, que combina el Marco de Transición con una mayor descentralización, contribuirá en gran medida a la eficacia y la capacidad de respuesta del Fondo, así como al atractivo que presentan sus operaciones para las partes interesadas. Este modelo también permitirá interactuar más estrechamente con los contextos nacionales y los asociados para el desarrollo, facilitando así la detección temprana de cambios en las condiciones para reajustar las estrategias a fin de encontrar soluciones de desarrollo óptimas y, a la vez, garantizar la sostenibilidad financiera.
2. En el ámbito del desarrollo mundial, la “transición” de un país se refiere a un proceso mediante el cual el ingreso nacional bruto (INB) per cápita aumenta hasta superar el umbral establecido para pasar de la clasificación como país de bajos ingresos a país de ingresos medianos bajos, luego a país de ingresos medianos altos y por último a país de ingresos altos¹. Además del INB per cápita, la solvencia crediticia es el segundo criterio utilizado para determinar las condiciones de financiación que se aplican a un determinado país. El aumento de los ingresos, acompañado de una mayor solvencia crediticia, da lugar a una transición tras la cual el país recibe financiación en condiciones menos favorables.
3. Si bien el INB per cápita y la solvencia crediticia siguen siendo las medidas más ampliamente aceptadas para definir la transición —y resulta importante que el FIDA aplique la misma definición con fines de comparabilidad y transparencia—, existe un amplio consenso en cuanto a que estos criterios no representan totalmente los desafíos de desarrollo específicos de cada país y sus capacidades para hacer frente a esos desafíos. El diálogo entre el país en transición y la Dirección del FIDA es fundamental, con una flexibilidad limitada y acordada caso por caso por la Junta Ejecutiva.
4. El Marco de Transición del FIDA no es una política autónoma ni un texto prescriptivo, sino un documento que continuará evolucionando junto con los contextos y las capacidades del FIDA y de los países prestatarios. En él se contemplan los elementos que figuran a continuación, cuya finalidad es gestionar las transiciones de forma más eficaz y consolidar así los principios de previsibilidad, transparencia y sostenibilidad.

Fases I y II

- i) La transición de los prestatarios de una situación a otra se dará en función de su INB per cápita y su solvencia crediticia y de un diálogo oportuno entre el país en transición y la dirección del FIDA (*aprobado por el Consejo de Gobernadores en febrero de 2018 en la fase I del Marco de Transición*).
- ii) Los prestatarios tendrán períodos de transición que facilitarán el tránsito a nuevas condiciones de financiación (*Mandato del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición, párrafo 7 i*)).
- iii) Los prestatarios y la Dirección formularán conjuntamente estrategias de transición a mediano plazo para cada país en las que se determine la combinación más adecuada de las formas de apoyo que puede ofrecer el Fondo (*Mandato del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición, párrafo 7 iv*); los

¹ Véase <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries> (disponible solo en inglés).

procedimientos revisados de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales se presentarán a la Junta Ejecutiva en diciembre de 2018 para examen y/o aprobación).

- iv) Los prestatarios podrán acceder a un abanico más diversificado de productos crediticios y no crediticios del FIDA que se adapten al aumento de sus capacidades internas, la diversificación de sus necesidades y sus circunstancias específicas (*Mandato del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición, párrafo 7 iii); algunos productos ya están en proceso de preparación, entre ellos, los préstamos basados en los resultados y las operaciones regionales; estos y otros productos se mantendrán tras finalizar la fase II*).
 - v) Los prestatarios, en coordinación con el FIDA, intensificarán los esfuerzos para aumentar la movilización de recursos nacionales, y el Fondo complementará esos esfuerzos en apoyo a las transiciones mediante la consolidación de las asociaciones con los asociados multilaterales y bilaterales, en consonancia con la visión a largo plazo que se recoge en la estrategia de cofinanciación de convertirse en un “recolector” de la financiación para el desarrollo (*Mandato del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición, párrafo 7 ii); los principales elementos de la estrategia y el plan de acción serán ratificados por este Grupo de Trabajo en 2018*).
 - vi) El FIDA coordinará su labor con objeto de garantizar que el apoyo que brinda a la transición esté en consonancia con los criterios que aplican los Miembros y los asociados (*por medio de un grupo de tareas interdepartamental y una mayor coordinación con otros asociados para el desarrollo, según lo estipulado en los párrafos 20 y 21 del documento EB 2017/122/R.34/Rev.1, en curso*).
 - vii) La Dirección comunicará las enseñanzas extraídas de la ejecución del presente Marco de Transición en el examen de mitad de período de la FIDA11 (*en 2018 se establecerá el grupo de tareas interdepartamental, en virtud del párrafo 20 del documento EB 2017/122/R.34/Rev.1, y la información se presentará a través del examen de mitad de período de la FIDA11*).
5. En diciembre de 2018, la Dirección presentó a la Junta Ejecutiva el documento titulado Marco de Transición del FIDA, que fue debidamente aprobado para marcar el fin de la fase II. El documento incluía varias adiciones (véase a continuación). De estas, solamente la adición VII, que contiene el texto sobre cuándo comenzaría aplicarse el mecanismo de transición, requería aprobación.
 6. Las adiciones siguientes, que habían sido respaldadas por el Grupo de Trabajo, se presentaron a la Junta a título informativo, puesto que no tenían ninguna repercusión en las políticas vigentes, a saber:
 - i) Nota técnica sobre el mecanismo de transición
 - ii) Nota conceptual sobre las operaciones regionales de préstamo
 - iii) Nota conceptual sobre los préstamos basados en los resultados
 - iv) Propuesta del FIDA para poner a prueba los préstamos basados en los resultados
 - v) Análisis de la cofinanciación del FIDA: resultados adicionales y principales elementos de la estrategia de cofinanciación
 - vi) Nota técnica sobre las contribuciones en especie
 - vii) Adición al Marco de Transición del FIDA y a la nota técnica sobre el mecanismo de transición

- Presentada para aprobación, debido a que se hicieron modificaciones en la Nota técnica sobre el mecanismo de transición después de haber sido aprobada y enviada a la Junta Ejecutiva.
7. Además, se incluyen los siguientes documentos como apéndices I - III, por cuanto estos versan sobre los temas examinados por el Grupo de Trabajo:
- Estrategia de Cofinanciación y Plan de Acción conexo (EB 2018/125/R.9)
 - Directrices y procedimientos revisados para los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales basados en los resultados (2018/125/R.24)
 - Estado de la asistencia técnica reembolsable y pasos futuros (EB 2018/125/R.40/Rev.1)
8. Cabe señalar que los elementos siguientes ataúnen a temas que es preciso elaborar una vez alcanzado un acuerdo sobre la fase II. El Marco de Transición se actualizará en consecuencia tras el proceso debido. Estos elementos se han incluido a fin de proporcionar una representación más completa del Marco de Transición plenamente desarrollado a medida que se establece el modelo operacional convenido en la FIDA11. La Dirección prevé que los compromisos de la FIDA11 se cumplirán de manera oportuna.

Posterior a la fase II

- i) En los casos en que los prestatarios opten por no utilizar los recursos financieros básicos del FIDA, este, cuando se le solicite, adaptará su apoyo utilizando otras formas de asistencia para el desarrollo (*se elaborará de manera más completa después de la fase II en virtud del párrafo 8 del Mandato del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición*).
- ii) El FIDA reajustará la asignación de los recursos a medida que los países atraviesen el proceso de transición, y adecuará de manera proactiva esos mecanismos para reflejar los cambios que se produzcan en las necesidades y la composición de los prestatarios (*se elaborará de manera más completa después de la fase II en virtud del párrafo 8 del Mandato del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición*).
- iii) La Dirección continuará reforzando la estructura financiera y las prácticas de gestión de riesgos con miras a ampliar el conjunto de herramientas del FIDA y aumentar los recursos disponibles para todos los prestatarios (*actualización de las condiciones de financiación en virtud del párrafo 22 del documento EB 2017/122/R.34/Rev.1, otros temas se elaborarán de manera más completa después de la fase II en virtud del párrafo 8 del Mandato del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición*).

Marco de Transición del FIDA

I. Introducción

1. En la Consulta sobre la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11), los Miembros solicitaron a la Dirección que elaborara un marco de transición que complementase la evolución de la estructura financiera del Fondo y el modelo operacional mejorado de la FIDA11. El objetivo principal del Marco de Transición del FIDA es garantizar a los prestatarios una transición sin contratiempos, previsible, sostenible y equitativa mediante la prestación de un apoyo crediticio y no crediticio ampliado y adaptado. Para ello, es necesario mejorar y ampliar los productos actuales (crediticios y no crediticios). El FIDA reconoce que, al adaptar el enfoque de sus inversiones y la variedad de productos y condiciones de financiación que ofrece, puede contribuir de manera sustantiva a la eficacia y al impacto en materia de desarrollo.
2. El apoyo que ofrece el FIDA favorece una transformación rural inclusiva y sostenible respaldando los planes de desarrollo de los países mismos para que, a medida que estos se desarrollan, no dejen atrás a la población de las zonas rurales. El análisis empírico presentado en el Informe sobre el desarrollo rural 2016 indica que si los países no actúan de manera proactiva durante la transición, los pobres de las zonas rurales quedarán atrás. La transformación rural inclusiva no ocurre de manera automática, sino que debe facilitarse.

II. En proceso de transición

3. La transformación de los países que anteriormente eran países de bajos ingresos en países de ingresos medianos bajos y países de ingresos medianos (PIM) se ha acelerado en los últimos 20 años. Las tres cuartas partes de las personas pobres del mundo —en particular las del medio rural— viven en estos países. Los países de ingresos medianos altos (PIMA), que constituyen el grupo más heterogéneo, albergan a aproximadamente el 22 % de la población mundial que vive en la pobreza extrema. El número de países que conforman este grupo va en aumento y abarca desde islas pequeñas hasta grandes economías, como China, el Brasil y México.
4. A medida que los países alcanzan mayores niveles de ingresos, la importancia de la agricultura dentro de la economía nacional tiende a disminuir. De hecho, existe una fuerte correlación inversa entre la proporción de la agricultura dentro del producto interno bruto (PIB) y el PIB per cápita. Las transiciones conllevan una disminución progresiva de la financiación básica del FIDA, pero deberán ir acompañadas de actividades no crediticias. El desafío consiste en abandonar la idea de que el FIDA puede prestar apoyo solo mediante la financiación y comenzar a poner énfasis en su labor como asociado estratégico que incorpora instrumentos y asesoramiento más amplios, como se propone en el modelo operacional de la FIDA11.

III. Definir las transiciones

5. El término “transición” se refiere al proceso por el cual el ingreso nacional bruto (INB) per cápita y la solvencia crediticia de un país que cumple con las condiciones necesarias para obtener préstamos del Fondo alcanzan el umbral establecido para recibir financiación en condiciones menos favorables. El término “retroceso” se refiere al proceso opuesto, es decir, cuando debido a una reducción del INB per cápita o la solvencia crediticia, un país pasa a reunir las condiciones requeridas para obtener financiación en condiciones más favorables.
6. La Dirección reconoce que las clasificaciones que se basan solamente en el INB per cápita no contemplan totalmente los desafíos de desarrollo específicos de cada país y sus capacidades para hacer frente a esos desafíos. El Fondo

considera muchas de estas cuestiones en su Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS) mediante el uso de indicadores tales como la evaluación de los resultados del sector rural y el Índice de Vulnerabilidad del FIDA (IVF), y las incorpora al analizar el contexto del país como parte del proceso de programación de este. No obstante, aunque es imperfecto, el INB per cápita sigue siendo la medida más utilizada de la transición de un nivel de desarrollo a otro en todas las instituciones financieras internacionales (IFI).

7. Para poder integrar las múltiples dimensiones de la transición, el FIDA revisó su PBAS de modo que reflejase mejor la transición hacia el desarrollo rural de sus prestatarios. En febrero de 2018, el Consejo de Gobernadores enmendó las Políticas y los Criterios en materia de financiación del FIDA para aumentar la previsibilidad en la financiación. Al aumentar los niveles del INB per cápita, el apoyo que los Miembros piden al FIDA se ha ido tornando más sofisticado, ya que solicitan una mayor diversidad de opciones y servicios. Si bien la transición es un hito positivo, la gestión de esa transición conlleva tanto desafíos como oportunidades que requieren un mayor perfeccionamiento del enfoque que aplica el FIDA y las opciones que ofrece.

IV. Gestionar las transiciones

8. Este marco se basa en los tres principios siguientes:

- **Previsibilidad.** Las transiciones deben ser previsibles para dar lugar a la sostenibilidad, y seguir reglas claras y transparentes. La concesión de préstamos y donaciones del FIDA a los países es previsible cuando los prestatarios tienen certezas en cuanto al monto, la puntualidad y el costo de los recursos que se les asignan. El Fondo puede garantizar condiciones de financiación más previsibles si las nuevas condiciones no se aplican anualmente sino a lo largo de un ciclo de reposición de recursos y si se utiliza un período de aplicación escalonada junto con reajustes periódicos en la asignación de los recursos.
- **Sostenibilidad.** Las transiciones sostenibles requieren enfoques diferenciados cuyos efectos duraderos limiten los retrocesos. La situación de cada país es compleja y multidimensional, y en ella influyen factores financieros, económicos y sociales, además de crisis y factores externos. Cuando estas circunstancias cambian, la sostenibilidad de las intervenciones del FIDA una vez finalizado un determinado proyecto aumentará si se ofrece un abanico más amplio de productos crediticios y no crediticios. La movilización de recursos nacionales e internacionales permite la complementariedad de las intervenciones. Sobre todo, para garantizar la sostenibilidad, es fundamental que exista un sentido de apropiación fuerte por parte de los gobiernos. Como se establece en el informe de la Consulta sobre la FIDA11, la sostenibilidad financiera del Fondo también es un principio clave que debe tenerse en cuenta en la hoja de ruta para la estrategia financiera del FIDA y el desarrollo del apoyo crediticio y no crediticio.
- **Transparencia.** La transparencia requiere datos de mayor calidad, un uso justo, equitativo y más eficiente de los recursos, un seguimiento más riguroso, un mayor grado de cumplimiento de las políticas y mejores comparaciones con las bases de referencia². Para que la financiación sea transparente, en consonancia con las normas de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda, los asociados para el desarrollo y los prestatarios tienen que utilizar criterios objetivos en la asignación de recursos y publicar la información pertinente de manera accesible y oportuna.

² Comité de Asistencia para el Desarrollo (octubre de 2011): *Aid Predictability – Synthesis of Findings and Good Practices*.

9. El marco tiene los siguientes elementos que contribuyen a consolidar los principios de previsibilidad, sostenibilidad y transparencia.
 - i) **La transición de los prestatarios se dará en función de su INB per cápita y su solvencia crediticia.**
10. La transición de los países se basa en dos criterios: el INB per cápita y la solvencia crediticia. No obstante, la transición no puede basarse solamente en fórmulas matemáticas. La Dirección presta gran atención a los países que están a punto de reunir las requisitos para pasar de unas condiciones a otras al final de cada período de reposición, puesto que la transición debería ir acompañada de un diálogo oportuno entre el país en transición y el Fondo. Dado que es importante garantizar en todo momento el acceso transparente, justo y equitativo de todos los prestatarios, el margen de flexibilidad será limitado y acordado caso por caso por la Junta Ejecutiva.
11. En la formulación de un enfoque especialmente adaptado para abordar las necesidades específicas de los países durante el período de transición, en caso necesario, la Dirección complementará el criterio del INB per cápita y la solvencia crediticia para evaluar la situación general de los países en materia de desarrollo con un análisis de la pertinencia de otras variables, que podrán ser las siguientes³:
 - el IVF;
 - la evaluación de los resultados del sector rural, con inclusión de los indicadores macroeconómicos;
 - las mediciones sobre la incidencia de la pobreza rural;
 - los ingresos tributarios y el gasto público en desarrollo rural;
 - la variable relativa a los resultados de la cartera y los desembolsos (una indicación del uso de los recursos anteriormente proporcionados por el FIDA), y
 - otros índices pertinentes, como el índice de desarrollo humano, según recomiende el Grupo de Trabajo sobre el Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados.
12. De conformidad con la Política del FIDA de Divulgación de Documentos, la Dirección pondrá a disposición las evaluaciones que se lleven a cabo.
- ii) **Los prestatarios tendrán períodos de transición que facilitarán el tránsito a nuevas condiciones de financiación⁴.**
13. La transición generalmente lleva varios años e incluso decenios. Los cambios en las Políticas y Criterios en materia de Financiación del FIDA dan lugar a una planificación más previsible y transparente, ya que las condiciones de financiación para cada país se revisan una vez en cada ciclo de reposición. El proceso gradual de transición en las condiciones de financiación —que conlleva la aplicación escalonada de condiciones menos favorables— facilita este proceso de transición para los países.
14. En el caso de los países en proceso de retroceso, este normalmente se abordará anualmente para ayudar a los gobiernos a mitigar la causa del retroceso, dentro de los límites del mandato del FIDA, salvo si es necesaria una aplicación más rápida. El programa de transición debería favorecer las condiciones necesarias para ayudar a los prestatarios a regresar a su situación anterior tan pronto como resulte viable.

³ Las fuentes serán las convenidas en el PBAS y otras fuentes oficiales.

⁴ Véase el documento EB 2018/125/R.7/Add.1: Nota técnica sobre el mecanismo de transición

iii) Los prestatarios y la Dirección formularán conjuntamente estrategias de transición a medio plazo para cada país mediante la renovación de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) o las notas sobre las estrategias en los países⁵.

15. Las transiciones son procesos de medio a largo plazo que deben planificarse correctamente y dotarse de los recursos necesarios. Los COSOP del FIDA crean la base para que las intervenciones del Fondo potencien el impacto que tienen las políticas y los programas de desarrollo de los gobiernos en el sector rural. Las directrices actualizadas relativas a los COSOP serán fundamentales en la formulación de la estrategia de medio plazo del FIDA para responder de manera flexible (pero previsible) a las necesidades de desarrollo previstas en cada país. Dicha estrategia es una importante herramienta para ofrecer un conjunto de intervenciones con una cohesión suficiente, prever resultados y posibles riesgos y establecer medidas de mitigación. La evaluación del país incluirá un conjunto de variables centradas en las condiciones macroeconómicas, los sectores agrícola y rural, la pobreza rural y el contexto normativo e institucional, todo ello orientado a contemplar las distintas dimensiones en juego y posibilitar la identificación temprana de acontecimientos que puedan poner en marcha la transición del país.
 16. Los COSOP se convertirán en documentos de gestión dinámicos. Cada dos años, se llevará a cabo un examen exhaustivo de los resultados de los COSOP para reevaluar las necesidades, prioridades, soluciones y estrategias en las que se basan. Además, se realizará una actualización anual de la situación en el marco del proceso de examen de la cartera para reflejar cambios importantes en las condiciones del país, si procede. El FIDA trabajará con otras IFI y organismos bilaterales para garantizar la aplicación de un enfoque coordinado, especialmente en los casos de moras prolongadas y de fragilidad y cuando se trata de Estados pequeños.
- iv) Los prestatarios podrán acceder a un abanico más diversificado de productos crediticios y no crediticios del FIDA que se adapten al aumento de sus capacidades internas, la diversificación de sus necesidades y sus circunstancias específicas⁶.**
17. Sobre la base de la evaluación de la demanda y un análisis sólido, durante la FIDA11 la Dirección pondrá a prueba nuevos productos que le permitirán diversificar su oferta de productos para mejorar el apoyo adaptado a las circunstancias de cada país, en consonancia con la evolución de su modelo operacional, la ventaja comparativa y la orientación estratégica del Fondo. Esta oferta de productos más diversa incluye:
 - **Préstamos basados en los resultados.** El FIDA propone llevar a cabo dos o tres iniciativas piloto durante un período de seis años y utilizar estas experiencias piloto para perfeccionar el producto final. Este instrumento que es voluntario y orientado a la demanda puede fortalecer la labor del FIDA en relación con los pequeños agricultores y modificar el paradigma de la prestación de servicios gubernamentales a nivel local. Hay importantes posibilidades para la introducción de enfoques más participativos, ya que el Fondo utilizará su enfoque práctico y las relaciones con las comunidades rurales y las organizaciones de agricultores para favorecer la obtención de resultados y la ampliación de escala⁷.

⁵ Véase el documento EB 2018/125/R.4 "Directrices y procedimientos revisados para los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales basados en los resultados".

⁶ Véase la adición 2, "Concept note on Regional Lending Operations"; la adición 3, "Concept note on Results Based Lending"; la adición 4, "IFAD's Proposal for Piloting Results Based Lending" (disponibles solo en inglés), y el documento EB 2018/125/R.40 sobre el estado de la asistencia técnica reembolsable y el rumbo a seguir.

⁷ Brookings (enero de 2013): "Scaling Up Programs for the Rural Poor: IFAD's Experience Lessons and Prospects", Brookings Global Economy and Development.

- **Operaciones regionales de préstamo.** Las operaciones regionales de préstamo pueden abordar desafíos en materia de desarrollo rural y transfronterizos, como las amenazas ambientales y la falta de mercados integrados para los pequeños agricultores⁸. Los servicios necesarios para hacer frente a estas amenazas (por ejemplo, transporte, prevención de enfermedades y gestión de los recursos naturales) pueden prestarse de mejor manera a nivel regional para utilizar las economías de escala, garantizar la conectividad y ampliar el acceso a los bienes y los servicios, y de esta manera lograr un impacto más amplio. Estas soluciones pueden favorecer especialmente a los países pequeños (por ejemplo, los pequeños Estados insulares en desarrollo), y a aquellos que hacen frente a desastres naturales. El FIDA pondrá a prueba hasta tres operaciones regionales de préstamo y establecerá un enfoque institucional basado en las enseñanzas extraídas.
 - **Enfoque mejorado del FIDA con respecto a la asistencia técnica reembolsable.** La asistencia técnica reembolsable, que complementa los recursos disponibles principalmente para los PIMA, ayuda a transmitir los conocimientos del Fondo en materia de operaciones y políticas a los países con los que no tiene una relación crediticia, además de permitir a los países acceder a sus conocimientos generales y especializados.
 - **Contribución a la formulación de políticas.** El FIDA puede aportar a los procesos nacionales de formulación de políticas los datos empíricos derivados de sus proyectos y su experiencia a nivel mundial. Esto reviste especial pertinencia para los países donde los conocimientos del Fondo se consideran tan importantes como la financiación que ofrece (por ejemplo, en muchos PIM). Durante la FIDA10, el Fondo hizo mayor hincapié en la actuación normativa a nivel nacional como principal actividad no crediticia, lo que se ampliará durante la FIDA11. Gracias a la descentralización del personal del Fondo, los expertos estarán más cerca de los responsables de formular las políticas y de los procesos normativos. La actuación normativa del FIDA se fortalecerá también con el nuevo proceso de diseño de los proyectos, la asignación de recursos específicamente a la actuación normativa y la mejora del seguimiento y la evaluación.
 - **Cooperación Sur-Sur y cooperación triangular.** La cooperación Sur-Sur y cooperación triangular han ido ganando importancia en las estrategias de desarrollo nacionales, y el FIDA tiene un papel crucial como intermediario de las oportunidades conexas en los ámbitos de la agricultura en pequeña escala y el desarrollo rural. Durante la FIDA11 se promoverán ambas formas de cooperación como partes integrales del modelo operacional del FIDA y se reflejarán en los COSOP.
- v) Los prestatarios intensificarán sus esfuerzos por movilizar los recursos nacionales. El FIDA complementará esos esfuerzos en apoyo a las transiciones⁹.**
18. En el informe sobre la FIDA11¹⁰ se reconoce que el Fondo debería fortalecer su función como “recolector” de financiación para el desarrollo, además de su función como prestamista directo. Un principio fundamental del nuevo modelo operacional es que los Miembros incrementarán sus esfuerzos para aportar financiación de contrapartida para todos los proyectos respaldados por el FIDA, acorde con su

⁸ Las contribuciones de un enfoque regional al aumento de la eficacia de las acciones de desarrollo han sido destacadas en los foros de alto nivel, entre ellos, los que formularon la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005), el Programa de Acción de Accra (2008) y la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011).

⁹ Véase la adición 5, “Análisis de la cofinanciación del FIDA: resultados y principales elementos de la estrategia de cofinanciación”; adición 5, “Nota técnica sobre las contribuciones en especie”.

¹⁰ Véase el documento GC 41/L.3/Rev.1.

situación financiera. Según los datos empíricos, los proyectos más amplios movilizan más recursos a nivel nacional. En consonancia con los compromisos de la FIDA11, una estrategia de cofinanciación y el correspondiente plan de acción establecen una visión a largo plazo para el programa de cofinanciación del FIDA, en consonancia con el informe sobre la FIDA11, al establecer orientaciones estratégicas para la cofinanciación nacional e internacional y al permitir alcanzar la meta general de cofinanciación de 1,4 establecida para la FIDA11. Durante la preparación de las notas conceptuales de los proyectos se acordarán con los gobiernos las metas relativas a la contrapartida, que también se incluirán en los COSOP. El objetivo es alcanzar la meta de 1:0,8 fijada para la cofinanciación nacional en su conjunto en la FIDA11. También se ha establecido una metodología clara para el reconocimiento y seguimiento de las contribuciones en especie¹¹. Un estudio realizado por el FIDA confirma las constataciones de otros organismos en cuanto a que el aumento de la cofinanciación nacional contribuye directamente a los resultados que obtiene el país mismo en materia de mitigación de la pobreza¹².

19. La obtención de cofinanciación de asociados externos da lugar a la ampliación del número de beneficiarios, contribuye a la coordinación de la ayuda, facilita la labor normativa con los gobiernos y genera oportunidades para ampliar la escala de las experiencias exitosas y favorecer así el impacto y la sostenibilidad. Asimismo, esa cofinanciación es necesaria en toda la cartera de proyectos a fin de que la tasa global de cofinanciación internacional alcance la meta de 1:0,6 establecida para la FIDA11. En este sentido, el FIDA fortalecerá las asociaciones con organizaciones multilaterales y bilaterales.

vi) El FIDA armonizará sus enfoques de transición con los enfoques más amplios que aplican los Miembros y los asociados

20. El FIDA continuará trabajando como parte de la comunidad internacional, en particular las IFI y entidades bilaterales de financiación, a fin de contribuir a la comunicación, el diálogo y la colaboración y de estudiar las medidas multidimensionales del desarrollo para que nadie se quede atrás. Si bien el Fondo sigue dedicando su atención principalmente a la agricultura, el margen para realizar intervenciones complementarias es amplio y el intercambio de conocimientos y el aprendizaje entre las distintas disciplinas son cada vez mayores. Esta coordinación reviste especial importancia en los casos de moras prolongadas, deudas insostenibles, crisis y situaciones de fragilidad y en las economías de Estados pequeños.
21. La Dirección del FIDA establecerá mecanismos para garantizar la coherencia entre las esferas financieras y operacionales del Marco de Transición y para fomentar la amplia difusión de soluciones. El Fondo formalizará las comunicaciones a los prestatarios con respecto a los plazos y al impacto de las transiciones, y antes de la aplicación tendrán lugar conversaciones con el ministerio de finanzas de cada prestatario. Esto facilitará la planificación y garantizará que todos los cambios se efectúen de modo oportuno y transparente.

vii) En su examen de mitad de período de la FIDA11, la Dirección comunicará las enseñanzas extraídas de la aplicación del presente Marco de Transición.

22. La Dirección informará en el examen de mitad de período de la FIDA11 sobre la aplicación del Marco de Transición. Se incluirá información sobre los países cuyas condiciones de financiación hayan cambiado y sus experiencias con la aplicación escalonada de las mismas. También se evaluará la situación con respecto a la introducción de productos nuevos y el mayor uso de los vigentes, la adaptación del

¹¹ Véase el documento TFWG 2018/2/INF.1.

¹² Winters, Matthew y Jaclyn Streitfeld (2013): *Splitting the Check: Bargaining Over Counterpart Commitments in World Bank Projects* (Universidad de Illinois en Urbana-Champaign).

apoyo del FIDA cuando las condiciones de los países cambien durante el plan del COSOP, así como las tendencias en la movilización de recursos. Asimismo, la actualización contendrá información de otros donantes y agentes de desarrollo para garantizar la coherencia de los enfoques y que el FIDA siga participando en el debate mundial sobre los países en transición.

V. En el futuro

23. El Grupo de Trabajo recomienda a la Junta Ejecutiva que continúe los debates según lo establecido en el párrafo 8 del Mandato del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición. Este grupo recomendará a la Junta Ejecutiva el órgano rector más competente para dirigir la elaboración de estos elementos.
 - viii) Los prestatarios podrán optar por no utilizar los recursos financieros básicos del FIDA, este, cuando se le solicite, hará todo lo posible por adaptar su apoyo.**
24. La colaboración del FIDA con los países puede ayudar a lograr mejoras tangibles de los resultados en materia de desarrollo mediante actividades con objetivos cuidadosamente definidos. El Fondo puede desempeñar un papel estratégico en la planificación nacional para reducir la dependencia de la financiación en condiciones favorables en consonancia con las estrategias de transición de los países, acompañando este apoyo con otras formas de asistencia.
 - ix) El FIDA continuará reajustando la asignación de los recursos a medida que los países atraviesen el proceso de transición, y adecuará de manera proactiva esos mecanismos para reflejar los cambios que se produzcan en las necesidades y la composición de los prestatarios.**
25. Las reformas del PBAS ya incluyen un mayor hincapié tanto en la vulnerabilidad como en los resultados. El Grupo de Trabajo sobre el PBAS continuará examinando la fórmula para la asignación de recursos de modo que se adapte a las necesidades y las demandas de los países, así como a los resultados conseguidos, en el contexto general del mandato y las prioridades estratégicas del FIDA.
26. La participación de los PIMA reviste fundamental importancia para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 1 y 2, también permite al Fondo actuar como intermediario de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, y debería fortalecer progresivamente su sostenibilidad financiera al elaborar nuevos productos y aprovechar su estructura financiera para proporcionar otros recursos no básicos, además de desempeñar un papel decisivo en la oferta de productos no crediticios.
 - x) La Dirección continuará fortaleciendo la estructura financiera y las prácticas de gestión de riesgos con miras a ampliar el conjunto de herramientas del FIDA y aumentar los recursos disponibles para todos los prestatarios.**
27. En consonancia con los compromisos asumidos para la FIDA11, se fortalecerán el marco financiero y la estrategia financiera del Fondo con objeto de adaptar las operaciones a las necesidades y demandas de los prestatarios. Con un conjunto de instrumentos más complementarios, FIDA podrá madurar como asociado para el desarrollo colaborador e incrementar su eficacia e impacto. Si bien las contribuciones a la reposición de recursos siguen siendo la piedra angular del capital del FIDA y de su capacidad para contraer compromisos financieros, el marco financiero incorporará la toma de empréstitos. Esta evolución fortalecerá la

capacidad de respuesta ante los prestatarios, también gracias a la actualización de las condiciones de financiación. Este objetivo se logrará, entre otras cosas, examinando el costo de capital y mejorando la gestión de riesgos. El proceso de reforma de la FIDA¹¹ prevé el establecimiento de una estructura financiera para maximizar la eficiencia del capital del Fondo mediante el incremento de los recursos, la garantía de la sostenibilidad financiera y la optimización de la planificación y la gestión de los riesgos.

Signatura: EB 2018/125/R.9
Tema: 3 e) ii)
Fecha: 31 de octubre de 2018
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Estrategia de Cofinanciación del FIDA y Plan de Acción conexo

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Ruth Farrant
Directora
División de Servicios de Gestión Financiera
Tel.: (+39) 06 5459 2281
Correo electrónico: r.farrant@ifad.org

Preguntas técnicas:

Deirdre McGrenra
Jefa
Unidad de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb@ifad.org

Jill Armstrong
Directora
División de Políticas y Resultados Operacionales, a. i.
Tel.: (+39) 06 5459 2324
Correo electrónico: j.armstrong@ifad.org

Lisandro Martin
Director
División de África Occidental y Central
Tel.: (+39) 06 5459 2388
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

Junta Ejecutiva 125.º período de sesiones
Roma, 12 a 14 de diciembre de 2018

Para aprobación

Índice

Siglas y acrónimos	ii
Resumen	iii
I. Antecedentes	1
II. Bases de la estrategia	2
A. Análisis de la experiencia del FIDA	3
• Resultados del estudio analítico	3
• Aportes del personal del FIDA	4
• Enseñanzas extraídas de otros bancos multilaterales de desarrollo	5
III. La estrategia	5
A. Visión y principios	5
B. Marco para la movilización de recursos	6
C. Enfoque estratégico del FIDA por fuente de financiación	7
• Cofinanciación nacional	7
• Cofinanciación internacional	9
• El sector privado	13
IV. Medición y seguimiento	14
V. Funciones y responsabilidades	15
A. La función de los cuadros directivos del FIDA	15
B. La función del Departamento de Administración de Programas	15
C. La función de los directores y gerentes de programas en los países	16
D. Apoyo institucional	16
Anexo I Plan de Acción en aras de una aplicación eficaz	17
Anexo II Panorama general de gasto de donantes y gobiernos en la agricultura	21
Anexo III Resumen de los resultados del análisis de la cofinanciación del FIDA	24
Anexo IV Metodología para incorporar las metas de cofinanciación internacionales	32
Apéndice: Nota técnica sobre las contribuciones en especie	

Acrónimos y siglas

ABC	Fondo de Inversión para Agroempresas
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AOD	asistencia oficial para el desarrollo
asociaciones 4P	asociaciones entre el sector público, el sector privado y los productores
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BasD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
BMD	bancos multilaterales de desarrollo
ECG	División de Medio Ambiente, Clima, Género e Inclusión Social
FFR	Fondo de Financiación para Remesas
FIDA11	Undécima Reposición de los Recursos del FIDA
FMD	División de Servicios de Gestión Financiera
GPP	gerente del programa en el país
GRIPS	Sistema de Proyectos de Inversión y Donaciones
IFI	institución financiera internacional
IOA	índice de orientación agrícola
IOE	Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
PBAS	Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados
PMD	Departamento de Gestión de Programas
PRM	Oficina de Asociaciones y Movilización de Recursos

Resumen

1. La Estrategia de Cofinanciación del FIDA y su plan de acción conexo se sustentan en una clara visión de mediano a largo plazo del Fondo como recolector de la financiación para el desarrollo, tal como se prevé en el modelo operacional para la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11). La estrategia y el plan de acción se han concebido para apoyar las iniciativas en materia de cofinanciación del FIDA que le permitan alcanzar los objetivos establecidos durante la Consulta sobre la FIDA11.
2. Según esta estrategia, la cofinanciación es un medio para alcanzar un fin y sus beneficios superan con creces los de la financiación adicional. La cofinanciación permite aumentar el número de beneficiarios y contribuir así a lograr un mayor impacto en las personas pobres de las zonas rurales; además, al facilitar la creación de asociaciones provechosas y los intercambios de conocimientos fructíferos, la cofinanciación crea oportunidades para que los gobiernos y los asociados para el desarrollo armonicen sus estrategias en pro de soluciones para el desarrollo más eficaces.
3. En consonancia con la visión del FIDA, tal como se refleja en el Marco de Transición y el nuevo modelo operacional, los Miembros deberán hacer los mayores esfuerzos posibles para aportar financiación de contrapartida para todos los proyectos respaldados por el FIDA, acorde con su situación financiera.
4. Con respecto a la cofinanciación nacional, el FIDA dará prioridad a la cofinanciación aportada por los gobiernos, la cual es una muestra clara de su compromiso y sentido de apropiación, además de servir para predecir de manera fiable la sostenibilidad futura. Se buscará movilizar cofinanciación de asociados nacionales importantes en las etapas iniciales del diseño de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y proyectos concretos, y se reforzará la participación de los beneficiarios.
5. El Fondo procurará adoptar un enfoque programático compatible con la planificación nacional del desarrollo agrícola y aumentar su capacidad de influencia por medio de proyectos más grandes y más sencillos, los cuales han demostrado atraer más fondos de cofinanciación.
6. En lo que concierne a la cofinanciación internacional, el FIDA hará hincapié en concertar asociaciones perdurables y sistemáticas con organizaciones bilaterales y multilaterales sobre la base de intervenciones complementarias. Los actuales memorandos de entendimiento con asociados clave irán acompañados de planes de acción regionales susceptibles de seguimiento, donde se definirán las oportunidades de financiación conjuntas tras el intercambio de información sobre los proyectos en tramitación y se acordarán las metas y medidas posteriores.
7. Los COSOP pasarán a ser documentos que contendrán los planes de participación a nivel de los países en los que se definirán los asociados principales y su papel en los proyectos y programas del FIDA, además de los recursos que se prevé movilizar. La presencia más intensa del FIDA en los países será fundamental para respaldar el programa de cofinanciación mediante una interacción continua con los gobiernos y asociados sobre el terreno.
8. El FIDA se esforzará por replicar modelos eficaces que permitan disminuir los costos de transacción y aumentará la flexibilidad en casos específicos adaptando sus procesos, procedimientos y calendarios de aprobación para que se adecuen mejor a los procedimientos y procesos de los asociados. Sobre la base de experiencias y enseñanzas positivas provenientes de otras instituciones financieras internacionales, el FIDA apoyará la constitución de fondos mancomunados (como los fondos fiduciarios de donantes múltiples) para minimizar los costos de transacción.

9. El programa de cofinanciación estará respaldado a todos los niveles con medidas y responsabilidades claramente definidas, que figuran en el Plan de Acción (véase el anexo I). Los directores regionales serán responsables de la consecución de las metas regionales establecidas; dentro de cada región se aplicarán con criterio flexible metas nacionales indicativas que servirán para orientar el diálogo sobre los COSOP.
10. El éxito de la Estrategia de Cofinanciación dependerá de la eficacia con que se aplique con la participación de todas las divisiones intervenientes. El Plan de Acción se ha elaborado sobre la base de las dimensiones más importantes del marco de movilización de recursos, con funciones y responsabilidades claramente definidas para todas las partes. Numerosas dependencias en la Sede proporcionarán apoyo institucional, especialmente para la medición de las contribuciones en especie utilizando la nota técnica que figura en el apéndice I del presente documento. La capacitación operacional en apoyo de la aplicación de la estrategia se impartirá como parte del módulo de movilización de recursos de la Academia de Operaciones del FIDA.

Estrategia de Cofinanciación del FIDA y Plan de Acción conexo

I Antecedentes

1. Tanto en la Agenda de Acción de Addis Abeba, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Agenda 2063 de la Unión Africana como en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo se reconoce que la movilización de recursos nacionales de los sectores público y privado es un ingrediente necesario para la erradicación sostenible de la pobreza. Este principio coincide con la visión del FIDA que se refleja en el Marco de Transición y el nuevo modelo operacional para la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11), los cuales prevén que los Miembros harán el mayor esfuerzo posible para aportar financiación de contrapartida¹ para todos los proyectos respaldados por el FIDA, acorde con su situación financiera.
2. Con el objeto de aumentar al máximo la contribución del FIDA a los ODS, una de las principales esfera de reforma de su modelo operacional durante el período de la FIDA11 concierne a que el Fondo actúe como recolector de la financiación para el desarrollo, además de prestamista directo. Para la FIDA11 el Fondo se ha fijado un objetivo de cofinanciación ambicioso: una tasa global de 1:1,4 que comprende una tasa de 1:0,8 para la cofinanciación nacional y de 1:0,6 para la cofinanciación internacional. La esfera de reforma mencionada está en consonancia con la tendencia que se observa en muchas instituciones financieras internacionales (IFI) de actuar como catalizadoras y movilizadoras de recursos financieros para el desarrollo como una medida fundamental de sus estrategias a largo plazo².
3. Las tendencias recientes muestran un aumento de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a la agricultura³, especialmente de donantes bilaterales como Alemania, el Canadá, los Emiratos Árabes Unidos, los Estados Unidos de América, Francia, el Japón, los Países Bajos, el Reino Unido y la República de Corea. Organizaciones multilaterales como el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la Unión Europea también son fuentes que pueden proporcionar flujos continuos de financiación destinada a la agricultura y el desarrollo rural (véase el anexo II para más información).
4. El amplio reconocimiento de que la transformación de las zonas rurales y del sector agrícola en su conjunto es esencial para alcanzar los ODS ha reactivado el interés de otras IFI por invertir en este sector. La ventaja comparativa del Fondo en la labor con los pequeños agricultores y grupos marginados en las zonas rurales remotas y sus conocimientos especializados únicos en esta esfera lo convierten en el asociado cofinanciador ideal para esas inversiones.
5. Como se señaló en la evaluación a nivel institucional de la estructura financiera del FIDA, la cofinanciación permite al Fondo ampliar el número de beneficiarios, favorece el intercambio de conocimientos entre cofinanciadores, mejora la coordinación de la ayuda, facilita la labor normativa con los gobiernos y genera oportunidades para ampliar la escala de experiencias exitosas a fin de lograr un mayor impacto.

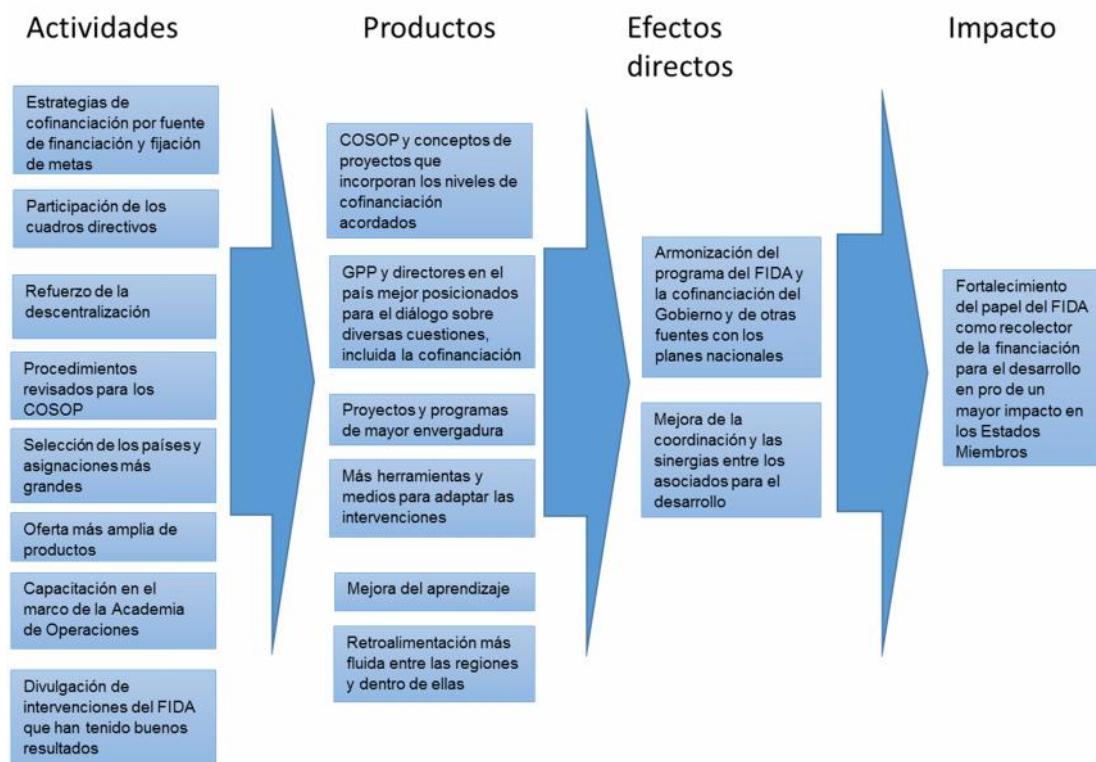
¹ El término “financiación de contrapartida” se utiliza en este contexto como sinónimo de cofinanciación del Gobierno.

² Véase: *Asian Development Bank Strategy 2030: Achieving a Prosperous, Inclusive, Resilient, and Sustainable Asia and the Pacific*, y Asociación Internacional de Fomento (AIF): *AIF-18: Hacia 2030 - Invertir en crecimiento, resiliencia y oportunidades*.

³ Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), base de datos sobre AOD.

6. La cofinanciación es uno de los pilares principales del Marco de Transición del FIDA, en el cual se definen los principios rectores de la colaboración del FIDA con los países prestatarios en función de los diferentes contextos nacionales y la etapa en la transición de un país. La metodología para incorporar de manera sucesiva las metas institucionales en las metas regionales y metas nacionales indicativas es coherente con este reconocimiento de las necesidades diversas que tienen los países.
7. Varias reformas e iniciativas importantes que se han propuesto para el período de la FIDA11 respaldan este papel del FIDA como recolector de la financiación para el desarrollo, entre otras: un modelo de descentralización mejorado, con vínculos más estrechos con la Sede para garantizar la divulgación de conocimientos esenciales; procedimientos revisados para los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP); una mejor selección de los países; un ciclo más corto del diseño de los proyectos y un mayor hincapié en la calidad de los proyectos, que se ha demostrado guardan una correlación positiva con el aumento de la cofinanciación y la ejecución eficiente lograda gracias a una serie de políticas e instrumentos nuevos. En la teoría del cambio simplificada que se expone a continuación (gráfico 1) se muestra cómo estos esfuerzos contribuyen a lograr un mayor impacto sobre el terreno.

Gráfico 1
Teoría del cambio para fortalecer el papel del FIDA como recolector de la financiación para el desarrollo en pro de un mayor impacto



II Bases de la estrategia

8. La reciente evolución de la tasa de cofinanciación del FIDA —que descendió del 1:1,15 en la FIDA9 al 1:0,86 en la FIDA10— exigen que la labor en esta esfera se encare con un enfoque más estratégico. La presente estrategia se ha concebido sobre la base de un análisis de la experiencia de cofinanciación del FIDA y las enseñanzas extraídas de dicha experiencia. Para elaborarla se han tenido en cuenta

datos aportados por un análisis cuantitativo profundo de los determinantes de la cofinanciación⁴ y los aportes del personal y la dirección del FIDA recabados por medio de consultas y una encuesta. La estrategia se basa también en enseñanzas extraídas de otros bancos multilaterales de desarrollo (BMD) en la esfera de la cofinanciación.

A. Análisis de la experiencia del FIDA

Resultados del estudio analítico

9. El análisis de la experiencia de cofinanciación del FIDA permitió determinar los principales factores impulsores de la cofinanciación nacional y la cofinanciación internacional (anexo III). En los párrafos a continuación se examinan los aspectos destacados de este análisis.
 - a) Cofinanciación nacional
 - i) Las fuentes más importantes de cofinanciación nacional son los gobiernos, los beneficiarios y las instituciones financieras nacionales. La cofinanciación nacional disminuyó de USD 2 300 millones en la FIDA9 a USD 1 800 millones en la FIDA10⁵, en gran parte debido a que los gobiernos aportaron menos cofinanciación.
 - ii) El nivel de cofinanciación nacional está correlacionado positivamente con el nivel de ingresos de un país y muchos otros factores, a saber: i) el tamaño de los proyectos; ii) la presencia de una oficina del FIDA en el país; iii) el desempeño del FIDA como asociado para el desarrollo; iv) los resultados de los proyectos; v) el número de entidades financieradoras que participan en los proyectos, y vi) el nivel cofinanciación internacional. Como era de esperar, se observó una correlación negativa entre la cofinanciación nacional y la fragilidad o vulnerabilidad. Los recursos básicos del FIDA se orientan cada vez más hacia las situaciones de fragilidad, en concreto, con el objeto de complementar la reducida capacidad gubernamental.
 - b) Cofinanciación internacional
 - i) Entre la FIDA9 y la FIDA10 se observó también un descenso pronunciado de la cofinanciación internacional, de USD 1 700 millones a USD 905 millones⁶, motivado principalmente por la disminución de la cofinanciación aportada por el BAsD, el Banco Mundial y la Unión Europea.
 - ii) El nivel de cofinanciación internacional está correlacionado positivamente con una serie de factores, a saber: i) la presencia de una oficina del FIDA en el país; ii) el número de proyectos que tiene a cargo el gerente del programa en el país (GPP); iii) el tamaño de los proyectos, y iv) el nivel de cofinanciación nacional. Se observó asimismo una correlación entre la cofinanciación internacional y los niveles de ingresos, la estabilidad política y la capacidad institucional de los países.

10. Los resultados del análisis permiten concluir que para ampliar la cofinanciación se necesita diferenciar la estrategia en función de la fuente de financiación nacional o internacional. También ponen de relieve el imperativo de adecuar el enfoque del FIDA a contextos regionales y nacionales específicos.

⁴ Los resultados de este estudio se presentaron en la primera y segunda reuniones del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición, en las que fueron ratificados los elementos principales de la estrategia de cofinanciación.

⁵ Corresponde a la cifra estimada para 2018 de cofinanciación nacional en trámite al 28 de junio de 2018.

⁶ Corresponde a la cifra estimada para 2018 de cofinanciación internacional en trámite al 28 de junio de 2018.

Aportes del personal del FIDA

11. Las consultas y las respuestas a una encuesta con el personal del FIDA revelaron que existen una serie de oportunidades para desarrollar el programa de cofinanciación del FIDA.
 - a) Cofinanciación nacional
12. El margen de maniobra fiscal, el sentido de apropiación y el compromiso de quienes toman las decisiones en un país son factores fundamentales que influyen en el nivel de cofinanciación que aportan los gobiernos. Es muy probable que las oportunidades se generen cuando el FIDA interactúe con los ministerios al nivel apropiado: no solo con los de agricultura, sino también y en particular con los de finanzas. Una mayor armonización de los objetivos de los proyectos del FIDA con las prioridades gubernamentales y su integración oportuna con los planes y presupuestos nacionales son elementos indispensables.
13. La planificación basada en un enfoque programático que abarca varios ciclos del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS), sumada a asignaciones del PBAS más grandes, también contribuye a aumentar la cofinanciación nacional.
 - b) Cofinanciación internacional
14. La cofinanciación internacional trae aparejadas grandes ventajas y contribuye a obtener un impacto mayor. No obstante, trabajar con múltiples donantes multilaterales conlleva un aumento de los costos de transacción al tener que coordinar por separado con cada una de las distintas contrapartes debido a que las entidades cofinanciadoras son varias y tienen ciclos, procesos y requisitos de programación diferentes.
15. La experiencia del FIDA con mecanismos de financiación como el Fondo Fiduciario de España para el Mecanismo Cofinanciación de la Seguridad Alimentaria (en lo sucesivo, Fondo Fiduciario de España) ha arrojado resultados muy prometedores⁷. En todas las regiones, este fondo ha demostrado ser una herramienta eficiente para proporcionar financiación adicional a los proyectos del FIDA, herramienta compatible con los propios procesos del Fondo.
 - c) Factores internos que dificultan la movilización de recursos
16. La labor de movilización de recursos por medio de cofinanciación tanto nacional como internacional aumenta la carga de trabajo de los GPP. En este sentido, la nueva estructura descentralizada del FIDA permitirá mitigar esta falencia proporcionando más apoyo técnico y administrativo sobre el terreno a los directores y GPP, lo cual les permitirá concentrarse en el diálogo sobre políticas y la creación de asociaciones. Desde la Sede se prestará un mayor respaldo mediante una difusión generalizada de los posibles efectos de los proyectos y programas del FIDA, y la participación de directores de operaciones y de divisiones técnicas en instancias determinadas del diálogo en torno a los COSOP, los proyectos y los programas.

⁷ Si bien el impacto completo del Fondo Fiduciario de España todavía no se ha evaluado, se pueden destacar algunos resultados positivos, a saber: i) un aumento de las personas que reciben servicios; ii) aplicación de prácticas de gestión mejoradas a recursos de propiedad común; iii) construcción y rehabilitación de tierras con sistemas de riego, sistemas de agua potable y para el ganado, instalaciones de elaboración, comercialización y almacenaje, y carreteras; iv) aumento de las personas que han recibido capacitación, y v) creación y fortalecimiento de grupos comunitarios y de comercialización.

Enseñanzas extraídas de otros bancos multilaterales de desarrollo⁸

17. Aunque los demás BMD no posean estrategias que se ocupen específicamente de cofinanciación⁹, las evaluaciones de sus experiencias con la cofinanciación y los fondos fiduciarios pueden aportar algunas enseñanzas, por ejemplo:
 - a) El Banco Mundial viene reconociendo desde hace tiempo que los fondos fiduciarios son una fuente de financiación plurianual sustancial y previsible. A fin de racionalizar las disposiciones relativas a la gobernanza y la presentación de informes y de reducir los costos de transacción, el Banco Mundial administra todos los fondos fiduciarios siguiendo sus propios procedimientos, y los nuevos fondos fiduciarios constituyen fondos "marco" mancomunados (de múltiples donantes y beneficiarios)..
 - b) En la estrategia del BAsD relativa a las asociaciones de financiación se señala que estas asociaciones, al intercambiar conocimientos y compartir recursos y riesgos, generan una mayor eficiencia operacional. Además, en una evaluación del BAsD se constató que la movilización de cofinanciación para los proyectos debe estar impulsada por objetivos estratégicos establecidos en estrategias para los países¹⁰.
18. Las experiencias adquiridas por otros BMD llevan a pensar que el FIDA debería continuar apoyando los fondos fiduciarios, con prioridad en los fondos de donantes múltiples.
19. Con un mayor hincapié en la movilización de recursos provenientes del sector privado, algunos BMD (el BAfD, el BAsD, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el BID, el Banco Islámico de Desarrollo, el Grupo del Banco Mundial y el Nuevo Banco de Desarrollo) han formado un grupo de trabajo para desarrollar de forma conjunta un enfoque para movilizar financiación privada a gran escala¹¹. El FIDA está participando en las deliberaciones de este grupo a fin de aprender del enfoque que se está desarrollando.

III La estrategia

A. Visión y principios

20. Reunir la financiación para el desarrollo en aras de un mayor impacto. La presente estrategia de cofinanciación se sustenta en una visión del FIDA como recolector de la financiación para el desarrollo a una escala que es considerablemente mayor que la de su papel como prestamista directo. Su principal objetivo es lograr un mayor impacto para las personas pobres de las zonas rurales.
21. Atención prioritaria a los resultados y sostenibilidad. La estrategia se rige por los principios fundamentales adoptados en el marco del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busán¹². Se centra específicamente en los resultados y el impacto sostenible y se basa en las conocimientos y la experiencia de los países y los asociados para el desarrollo en este campo.

⁸ Cabe señalar que no existe una definición de cofinanciación común para todos los BMD: el Banco Mundial, el BID y el BAsD no consideran la financiación gubernamental como cofinanciación, sino que se refieren a ella como "fondos de contrapartida". Dicho esto, el BAsD sí incluyó un marco de cofinanciación en su estrategia para 2020.

⁹ El BAsD es el único banco que tiene una estrategia de cofinanciación, la cual data de 1995.

¹⁰ Véase: BAsD (2016): *Independent Evaluation of the Effectiveness of Asian Development Bank Partnerships*.

¹¹ Véase: *Joint MDB Statement of Ambitions for Crowding in Private Finance* (2017).

¹² Véase: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>.

22. Complementariedad. En la estrategia se pone el acento no solamente en movilizar recursos financieros, sino también en garantizar la complementariedad de las contribuciones y en aprovechar las competencias especializadas que pueden aportar las entidades de cofinanciación nacional e internacional a las intervenciones de desarrollo financiadas por el FIDA. Al buscar la complementariedad de las contribuciones el FIDA contribuirá a la gestión proactiva de los riesgos a que podría estar expuesta la reputación del Fondo por su participación en iniciativas conjuntas con asociados, en especial los del sector privado.
23. Planes de acción para la cofinanciación internacional. El FIDA ya ha concertado memorandos de entendimiento con numerosos asociados en la cofinanciación internacional y procurará concertar otros cuando sea pertinente. Todos estos memorandos irán acompañados de planes de acción susceptibles de seguimiento donde se definirán los proyectos que se ha acordado cofinanciar, sobre la base de intercambios periódicos de información sobre las carteras en trámite, y las medidas futuras para la colaboración en el plano nacional.
24. Enfoques específicos por países. La estrategia se apoya en el reconocimiento de que las circunstancias específicas de los países son los principales factores que impulsan la cofinanciación y de que es importante lograr un equilibrio adecuado entre los esfuerzos de los gobiernos receptores y los de los asociados internacionales. La cofinanciación recibirá una mayor atención en todos los COSOP; en consonancia con los planes de participación, se definirán en ellos los asociados clave, los recursos previstos y el papel de estos recursos en los proyectos y programas del FIDA a lo largo del ciclo completo del COSOP. En la esfera interna, el diálogo se apoyará en las metas nacionales indicativas. De conformidad con las directrices revisadas de los COSOP, el cofinanciamiento será uno de los tres componentes de la dotación de recursos de un país, siendo los otros dos, la dotación de préstamos o donaciones del FIDA y la financiación estimada para actividades no crediticias.
25. Mayor apoyo institucional y papeles claros en pro de una aplicación eficaz. En la estrategia se pone el acento en una aplicación eficaz, con medidas específicas y una labor más intensa de todas las partes intervenientes definidas en planes de participación, tal como se describe en la sección IV más adelante y en el Plan de Acción (anexo I). La aplicación de los planes de participación estará orientada por un marco de asociación que permitirá hacer una planificación, una implementación y un seguimiento más eficaces de los resultados de las asociaciones (uno de los compromisos asumidos para la FIDA11¹³).

B. Marco para la movilización de recursos

26. Definición de cofinanciación. En el FIDA, se entiende por "cofinanciación" la financiación proveniente de cualquier tipo de fuente en apoyo de —o en asociación con— un proyecto o programa financiado por el FIDA. El término abarca, sin carácter excluyente, la financiación que aportan los gobiernos (que algunas instituciones denominan "financiación de contrapartida"), los beneficiarios, los asociados para el desarrollo multilaterales y bilaterales, el sector privado y las fundaciones. Puede materializarse en forma de aportes en efectivo o de contribuciones en especie¹⁴.
27. Para movilizar recursos, el FIDA aplicará un marco claro en apoyo de un enfoque sistemático (en lugar de uno ad hoc) de las asociaciones con un papel clave que hayan sido seleccionadas en las etapas iniciales de la elaboración de los COSOP y la preparación de los proyectos. El marco comprende los elementos siguientes:

¹³ Compromiso 3.5 de la FIDA11, medida objeto de seguimiento 32.

¹⁴ Esta definición está en consonancia con las definiciones de "movilización" y "apalancamiento" de la OCDE, que se aplican específicamente al sector privado pero pueden también utilizarse con cualquier fuente de cofinanciación. Véase: OCDE (2016): *Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions*.

- a) definir las oportunidades clave para la cofinanciación en los planos regional y nacional;
- b) colaborar con los asociados a diferentes niveles por medio de la elaboración de planes de participación (institucionales y nacionales) para cada uno de ellos que permitan mantener un enfoque sistemático y aumentar la presencia y la visibilidad del FIDA en las operaciones y actividades de sus asociados más importantes;
- c) adoptar un enfoque único y unificado de la medición y el seguimiento de la cofinanciación en las diferentes etapas de los proyectos, y
- d) comunicar, en virtud del compromiso de la FIDA11 relativo a la visibilidad de la labor del Fondo¹⁵, los resultados positivos obtenidos de asociaciones e intervenciones financiadas por el FIDA donde se recurrió a la cofinanciación, a fin de incentivar el compromiso de los donantes y mantener buenas relaciones.

C. Enfoque estratégico del FIDA por fuente de financiación
Cofinanciación nacional

a) Gobiernos

- 28. Las contribuciones de los gobiernos representaron el 60 % del total de la cofinanciación nacional entre 2007 y 2017. Casi todos los proyectos en curso financiados por el FIDA ya reciben cofinanciación nacional, principalmente de los gobiernos. El FIDA se centrará principalmente en la cofinanciación gubernamental, la cual muestra a las claras el compromiso y el sentido de apropiación de los gobiernos, una señal de que estos están preparados para la ejecución y sirve para predecir de manera fiable la sostenibilidad futura, un principio importante de la estrategia.
- 29. Con respecto a los gobiernos, la atención estratégica se centrará en las siguientes esferas:
 - i) Colaborar con todas las contrapartes pertinentes a nivel nacional. El FIDA fomentará el diálogo no solamente con los ministerios de agricultura, sino también con los de economía, planificación y finanzas que son órganos decisarios fundamentales en lo que concierne a la asignación de los recursos presupuestarios de los países. Este diálogo estará respaldado por información específica del país relativa al margen de maniobra fiscal, el nivel de endeudamiento, las condiciones de financiación, la prioridad que el Gobierno concede al gasto público en agricultura (índice de orientación agrícola) y datos puntuales sobre la financiación oficial al desarrollo agrícola (véase el anexo II como ejemplo de esta información).
 - ii) Iniciar el diálogo tan pronto como sea posible para armonizar los COSOP y el programa de cofinanciación con los planes nacionales. Los puntos de acceso a este diálogo son: i) el diseño del COSOP, y ii) la elaboración de la nota conceptual de los proyectos. Una mayor presencia del FIDA en los países será un factor fundamental para impulsar esta colaboración en las etapas iniciales. El diálogo estará respaldado internamente por las metas regionales y las metas nacionales indicativas (véase el anexo IV).
 - iii) Fomentar el diálogo con los gobiernos a todos los niveles, desde el nivel nacional al local, utilizando datos provenientes de proyectos y programas financiados por el FIDA que hayan obtenido buenos resultados a modo de poderoso aliciente para atraer la cofinanciación de los gobiernos.

¹⁵ Compromiso 3.5 de la FIDA11, medida objeto de seguimiento 33.

iv) Adoptar un enfoque más programático y optar por proyectos más grandes con un diseño más sencillo. El FIDA procurará reorientarse a inversiones de carácter programático a largo plazo que abarquen varios ciclos del PBAS y diseñar proyectos más grandes¹⁶, los cuales ha demostrado en el pasado atraer más fondos de cofinanciación. Los criterios para la selección de los países que se aplicarán durante la FIDA11 harán posible un aumento de la asignación promedio a los países. Un importante punto de acceso en este sentido será el proyecto piloto de préstamos basados en los resultados de carácter programático.

b) Beneficiarios

30. Los beneficiarios constituyen la segunda mayor fuente de cofinanciación nacional (19 %) y son asociados importante a la hora de producir un impacto. Al aportar experiencias y conocimientos únicos, su participación promueve la aceptación y la sostenibilidad de los efectos directos de los proyectos. El FIDA aprovechará su probada y exitosa experiencia de trabajo con los beneficiarios y sus organizaciones para centrar la labor en dos esferas, a saber:

- i) Aumentar la participación de los beneficiarios como asociados para el desarrollo en el diseño y el seguimiento de los proyectos. Para apoyar la labor en esta esfera se recurrirá a la estrategia para la participación ciudadana que se está elaborando para la FIDA11 a fin de definir los puntos de acceso para la participación de los beneficiarios.
- ii) Intensificar los esfuerzos para crear las condiciones propicias a fin de fomentar el uso de las remesas como fuente de financiación destinada a la agricultura y el desarrollo rural. El Fondo de Financiación para Remesas (FFR) del FIDA proporciona cofinanciación para proyectos del FIDA que se centran en las remesas y las inversiones de los migrantes¹⁷; por tanto, tiene el potencial de aumentar la participación de los beneficiarios en las operaciones del FIDA. Puede también producir beneficios indirectos por medio de la financiación de soluciones innovadoras que faciliten las transferencias de bajo costo y favorezcan el acceso de los receptores de las remesas a una gama ampliada de productos financieros.

c) Instituciones financieras nacionales

31. En los últimos 10 años, las instituciones de financiación para el desarrollo aportaron cerca del 11 % de la cofinanciación nacional. Su labor de larga data con estas instituciones coloca al FIDA en una buena posición para incorporarlas más activamente en sus iniciativas de cofinanciación nacional.
32. Uno de los numerosos desafíos a los que se enfrentan los agricultores en pequeña escala es la falta de acceso a servicios financieros esenciales: ahorros, créditos y seguros. Las alternativas financieras asequibles y adaptadas a las necesidades de los productores pobres son de vital importancia para que estos puedan pasar de una producción de subsistencia a una orientada al mercado e incrementar de esta manera su resiliencia y sus ingresos.
- i) En lo que respecta a las instituciones financieras nacionales, la prioridad estratégica del FIDA estará en la mejora de la calidad de los créditos y la mitigación del riesgo. El FIDA cuenta con una rica experiencia en atraer contribuciones de instituciones financieras nacionales (véase el recuadro 1).

¹⁶ En un estudio exhaustivo sobre los resultados del FIDA relativos a los desembolsos también se demuestra que los proyectos más grandes tienen mejores tendencias en materia de desembolsos (véase la serie de investigaciones del FIDA, edición núm. 14: <https://maintenance.ifad.org/web/knowledge/publication/asset/39317975>).

¹⁷ El proyecto para la Mejora de la seguridad alimentaria en el Cuerpo de África por medio de las inversiones en la agricultura procedentes de la diáspora, ejecutado en el marco de la Iniciativa del FIDA relativa a las inversiones en la agricultura procedentes de la diáspora, es un buen ejemplo de cómo se puede aprovechar la experiencia con el FFR para atraer cofinanciación de inversores externos y las inversiones de migrantes al mismo tiempo. El FFR aportó asistencia técnica que fue decisiva para el establecimiento del Fondo AgriFood para Somalia.

Para mitigar los riesgos a que están expuestas las asociaciones con los pequeños productores, el FIDA continuará estudiando opciones para introducir mecanismos e incentivos nuevos a fin de contribuir a la mejora de la calidad de los créditos y la mitigación del riesgo.

Recuadro 1

Kenya. Programa de Difusión Rural de Innovaciones y Tecnologías Financieras

Este programa tiene por objeto aumentar los ingresos rurales mediante la mejora de la producción, la productividad y la comercialización, proporcionando a los hogares rurales pobres un acceso mejorado y sostenible a una amplia gama de servicios financieros, junto con el fomento de la capacidad.

El programa prevé el establecimiento de dos mecanismos destinados a reducir los riesgos y facilitar la provisión de servicios financieros en las zonas rurales de Kenia.

(i) El mecanismo de reparto de riesgos

El mecanismo se concibió teniendo en mente bancos comerciales como el Equity Bank, el K-Rep Bank (actualmente, Sidian Bank), el Family Bank y el Cooperative Bank of Kenya, los cuales pueden acceder a dinero líquido pero necesitan mejorar el nivel de riesgo aceptado en la prestación de servicios financieros a las zonas rurales del país. Su principal objetivo es movilizar fondos comerciales destinados al représtamo; en este sentido, se prevé que el mecanismo se utilizará de 5 a 10 veces durante el ciclo del programa.

(ii) El servicio de crédito

Este servicio está dirigido a microinstituciones financieras tomadoras de depósitos y otras instituciones en vía de transformarse en bancos. Para lograrlo, estas instituciones necesitan acceder a fondos en el corto y mediano plazo a fin de ampliar sus carteras de productos destinados a los sectores rural y agrícola. El servicio proporciona una línea de crédito que estas instituciones utilizan como incentivo para ampliar el alcance de sus actividades, especialmente en zonas desatendidas de Kenia. En 2013 el servicio desembolsó préstamos a instituciones de microfinanciación por un valor de USD 6 millones, que estas a su vez destinaron a préstamos para cadenas de valor específicas. Según los datos recabados del proyecto, el monto total de los préstamos concedidos por estas instituciones a los pequeños productores hasta septiembre de 2017 fue de cerca de USD 9 millones (es decir, unos USD 3 millones más que los fondos del proyecto desembolsados a las instituciones de microfinanciación).

Se prevé que los fondos del programa contribuyan a incorporar cambios generalizados en la manera que los bancos comerciales enfocan el crédito destinado a los sectores rural y agrícola, garantizando de esta manera un flujo sostenible de recursos a estos sectores incluso después de la terminación del proyecto.

Cofinanciación internacional

a) Asociados multilaterales

33. Los asociados multilaterales —el BAfD, el BAsD y el Banco Mundial, principalmente— aportaron el 65 % de la cofinanciación internacional en el último decenio. Sin embargo, las grandes fluctuaciones a las que estuvieron sujetos estos aportes generó incertidumbre respecto del carácter ad hoc de los mismos (véase el anexo III).
34. El FIDA ha concertado varios memorandos de entendimiento con estas organizaciones y está procurando revitalizar su colaboración con otros asociados como el Banco de Desarrollo de África Occidental, el Banco de Desarrollo de América Latina, el BID, el Banco Islámico de Desarrollo, el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional y la Unión Europea,. La colaboración con las instituciones multilaterales se centrará en las esferas estratégicas siguientes:
 - i) Intensificar la complementariedad de las intervenciones con IFI de mayor tamaño. Habida cuenta de que los pequeños agricultores constituyen su grupo objetivo principal, el FIDA intensificará sus esfuerzos para complementar la financiación de otras IFI, por ejemplo las destinadas a proyectos de riego a gran escala y otras iniciativas similares. En el recuadro 2 se describe un ejemplo de la aplicación eficaz de este modelo.

Recuadro 2

Indonesia. Proyecto de Gestión y Desarrollo Participativo e Integrado del Riego

• **Marcada alineación con las prioridades gubernamentales**

Como está previsto en el Plan nacional de desarrollo a medio plazo de Indonesia para 2015-2019, el Gobierno de ese país se propuso alcanzar la autosuficiencia en alimentos básicos clave (el arroz, por ejemplo) antes de 2017. A tal efecto, el Gobierno se comprometió a rehabilitar 3,2 millones de hectáreas bajo sistemas de riego deteriorados. Esta decisión ha atraído una atención considerable hacia la agricultura y el agua, lo que requiere que tanto el sector público como el privado aporten soluciones integrales y colaborativas.

Con el proyecto se busca contribuir a las prioridades del Gobierno de la siguiente manera: i) aumentar la producción de arroz en favor de la seguridad alimentaria; ii) desarrollar cultivos de mayor valor para mejorar la nutrición y los medios de vida rurales, y iii) promover una infraestructura de riego más productiva.

Aunque la ejecución del proyecto aún no alcanzado una etapa avanzada, su diseño resulta a las claras innovador.

• **Complementariedad de la labor del FIDA con el BAsD**

El enfoque del proyecto se basó en las experiencias pasadas del BAsD y el FIDA y en los conocimientos generados en Indonesia para fortalecer los vínculos entre la agricultura (principal esfera de intervención del FIDA) y la rehabilitación de los sistemas de riego (principal esfera de intervención del BAsD) a fin de reducir la pobreza y contribuir a los objetivos nacionales de desarrollo. Esta asociación permitió que el Gobierno aprovechara la complementariedad de las ventajas comparativas de ambos asociados para el desarrollo.

• **Cofinanciación con el BAsD**

El FIDA proporcionó por un lado USD 100 millones (un préstamo de USD 98,5 millones y una donación de USD 1,5 millones); por su parte, el BAsD aportó USD 600 millones para mejorar la infraestructura de riego, la gestión de los sistemas de riego y los marcos normativos e institucionales conexos. Un año después de la entrada en vigor del convenio, la contribución del Gobierno alcanzó aproximadamente los USD 1 000 millones (contra los USD 102 millones estimados en la etapa de evaluación preliminar del proyecto).

- ii) Apoyar las asociaciones por medio de una mayor presencia en los países. El FIDA tomará la delantera en lo que respecta a establecer y coordinar grupos regionales de donantes dedicados a la agricultura y la producción en pequeña escala. Desde la Sede se procurará apoyar estos esfuerzos por medio de la elaboración de mapas por países donde se muestren los posibles cofinanciadores.
- iii) Aumentar la flexibilidad en pro de una mejor adaptación a la labor de asociados clave de mayor tamaño. El FIDA intensificará sus esfuerzos para incluir a sus asociados en las misiones de diseño y será más flexible a la hora de adoptar el modelo de informes utilizado por asociados clave, especialmente cuando la financiación que estos aporten sea superior a la del FIDA. En el recuadro 3 se presenta un ejemplo de la aplicación eficaz de este modelo.

Recuadro 3

Bangladesh: Proyecto de Infraestructura Resistente al Clima en Zonas Costeras

Este proyecto, aprobado por la Junta Ejecutiva del FIDA en 2013, demuestra cómo la cooperación proactiva entre los asociados para el desarrollo puede dar lugar a una cofinanciación centrada en la complementariedad y la armonización cuando las operaciones tienen en cuenta las prioridades nacionales. Sobre todo, presenta un modelo para superar los obstáculos burocráticos que crean dificultades para la cofinanciación de las operaciones del FIDA.

En este proyecto se fusionaron el Proyecto de Fomento de Infraestructura Comercial Sostenible para la Mejora de los Medios de Vida, diseñado por el FIDA, y el Proyecto de Mejora de la Infraestructura Resistente al Clima en las Zonas Costeras, diseñado por el BAsD y el Banco de Desarrollo KfW. El posterior Proyecto de Mejoramiento de Diques Costeros, financiado por el Banco Mundial, es complementario.

En consonancia con el sexto Plan Quinquenal del Gobierno de Bangladesh, las principales esferas de atención del proyecto son los caminos y los mercados rurales, la agricultura, el ganado y la pesca comunitaria en pro del crecimiento favorable a los pobres.

Desde el punto de vista funcional, el proyecto se ejecuta como un solo proyecto dividido en tres subcomponentes: uno financiado por el FIDA (caminos, puentes y mercados pequeños), otro por el BAsD (caminos, puentes, centros de crecimiento y mercados rurales de grandes dimensiones) y otro por el Banco de Desarrollo KfW (refugios contra ciclones y gestión de los conocimientos).

La coordinación de todas las actividades del proyecto está a cargo de una única oficina de gestión situada en Dhaka (con otras dependencias en cada una de las regiones abarcadas por el proyecto), con observancia de las disposiciones de cada organización en materia de gestión financiera y de contrataciones y adquisiciones. El seguimiento y la supervisión del proyecto se realiza de manera conjunta entre el FIDA, el BAsD y el Banco de Desarrollo KfW.

En el examen de mitad de período del proyecto realizado en agosto de 2017 se juzgó que, en general, la ejecución del proyecto progresaba de forma satisfactoria.

- iv) Aprovechar las ventajas del modelo de proyectos en cadena. El FIDA cuenta con la experiencia de que ejecutar proyectos en diferentes etapas conduce a un aumento de la cofinanciación (véase el recuadro 4). Así pues, continuará estudiando las posibilidades de incorporar cofinanciación a gran escala sobre la base de proyectos piloto innovadores que han tenido buenos resultados.

Recuadro 4

Etiopía. Proyecto de Desarrollo de las Comunidades de Pastores – Fase III

La ejecución en cadena de las fases I, II y III del Proyecto de Desarrollo de las Comunidades de Pastores constituye un ejemplo de buena práctica de cofinanciación a lo largo de una secuencia de operaciones donde el monto de la cofinanciación aumenta en cada fase. El proyecto también ilustra muy bien cómo el FIDA puede complementar la labor de un cofinanciador aportando su competencia básica en materia de enfoques de desarrollo impulsados por la comunidad y componentes que fomentan los medios de vida.

Las pruebas piloto ejecutadas durante la primera fase tuvieron en general buenos resultados y permitieron establecer indicadores críticos de resultados para la finalización de la primera fase y la transición a la segunda. Al término de la primera fase, los préstamos del FIDA ascendían a USD 20 millones, los aportes de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) en forma de donaciones sumaban USD 30 millones y la contribución del Gobierno era de USD 10 millones. La segunda fase del proyecto entró en vigor en octubre de 2008 y concluyó dentro del plazo previsto, el 31 de diciembre de 2013. Al término de la fase, la financiación movilizada era la siguiente: FIDA, USD 37 millones; AIF, USD 75 millones y Gobierno, USD 14 millones.

En la tercera fase del proyecto, que ha ampliado los buenos resultados obtenidos en las otras dos, se continúan integrando enfoques de desarrollo impulsados por la comunidad en los procesos gubernamentales. Se calcula que la inversión total y los costos recurrentes adicionales del proyecto alcanzan un total de USD 217 millones. El FIDA aportará USD 95 millones, la AIF ha prometido otros USD 100 millones; el Gobierno y los beneficiarios financiarán el monto restante.

- b) Fondos mundiales: fondos multilaterales vinculados al medio ambiente y al clima
35. El FIDA ha establecido una notable trayectoria en la movilización de fondos suplementarios procedentes de mecanismos mundiales vinculados al medio ambiente y al clima, tales como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Fondo para los Países Menos Adelantados, el Fondo Especial para el Cambio Climático y el Fondo de Adaptación. En 2016 el FIDA se convirtió también en entidad acreditada para recibir financiación del Fondo Verde para el Clima. La financiación destinada al medio ambiente y al clima se decuplicó entre la FIDA8 y la FIDA10, pasando de

USD 54 millones a USD 586 millones. Durante el período de la FIDA11 el Fondo velará por que las cuestiones relacionadas con el clima se incorporen en el 100 % de sus proyectos y por que al menos el 25 % del programa de préstamos y donaciones del FIDA se centre específicamente en el clima.

36. En diciembre de 2018 el FIDA presentará a la Junta Ejecutiva una estrategia y plan de acción revisados sobre el medio ambiente y el cambio climático; la movilización de recursos será una esfera de acción prioritaria en esta estrategia, en la que se definirán también las metas de cofinanciación relativas al medio ambiente y al cambio climático de aquí a 2025. Estas metas estarán basadas en la ventaja comparativa del FIDA en el plano mundial, las necesidades programáticas del FIDA y de los países, la armonización con los objetivos de los diferentes mecanismos y la necesidad de lograr eficiencia.

c) Organizaciones bilaterales

37. Las organizaciones bilaterales aportaron el 17 % de la cofinanciación internacional del FIDA en el último decenio. Solamente el Fondo Fiduciario de España contribuyó con el 64 % de la cofinanciación bilateral; 13 organizaciones aportaron el porcentaje restante. Las organizaciones bilaterales continúan también desempeñando un papel fundamental a la hora de financiar las actividades de transferencia de conocimientos.
38. La colaboración con las organizaciones bilaterales se centrará en las tres esferas estratégicas siguientes:
- i) Colaborar con asociados clave de manera selectiva. A nivel regional, el FIDA ha adquirido un buen conocimiento de las “culturas” y los intereses de los asociados bilaterales. El diálogo con estos asociados se apoyará en un examen detallado que permitirá al FIDA centrarse en las organizaciones bilaterales que se consideran las más adecuadas en razón de sus esferas prioritarias y trayectoria positiva comprobada, teniendo en cuenta también el interés y la atención que prestan a la incorporación sistemática en la FIDA11 de los temas sobre los jóvenes, las cuestiones de género, el clima y la nutrición.
 - ii) Dar preferencia a los mecanismos de fondos mancomunados. En vista de los buenos resultados obtenidos con el Fondo Fiduciario de España, el FIDA procurará por todos los medios apoyar la creación de fondos comunes similares con otros donantes bilaterales, establecidos posiblemente por países y esferas de interés. Se prevé que la participación en los fondos fiduciarios de donantes múltiples reducirá los costos de transacción.
 - iii) Sacar partido de los centros de gestión de los conocimientos y para la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular recientemente establecidos. Entre 2009 y 2014 el FIDA diseñó, financió o facilitó cerca de 150 actividades vinculadas con la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular¹⁸, lo cual es muestra del papel destacado que desempeña el Fondo como contribuyente al intercambio de conocimientos en esta esfera. Esta labor brinda al FIDA la oportunidad de ampliar su red de donantes y apoyar nuevas iniciativas. En el ámbito de las actividades vinculadas a la cooperación Sur-Sur y cooperación triangular, el FIDA buscará ampliar la financiación de las organizaciones bilaterales destinadas a la transferencia de conocimientos y la asistencia técnica.

¹⁸ Véase el documento EB 2016/119/R.6, titulado “Enfoque del FIDA en relación con la cooperación Sur-Sur y triangular”.

d) Fundaciones

39. Según un estudio reciente conducido por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 130 de las fundaciones filantrópicas privadas más activas del mundo aportaron USD 24 millones al desarrollo entre 2013 y 2015; del total, la Fundación Bill y Melinda Gates contribuyó con un 49 %. El FIDA continuará dando prioridad a las siguientes esferas:
- i) Seleccionar mecanismos de financiación estratégicos que puedan armonizarse con las prioridades de las fundaciones. Entre estos mecanismos se encuentran el mecanismo de asistencia técnica previsto en el Fondo de Inversión para Agroempresas (ABC), la segunda fase del Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala y el Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas, los cuales permiten a las fundaciones hacer inversiones conjuntas dentro del marco establecido por el FIDA.
 - ii) Posicionar al FIDA como asociado preferente de las fundaciones mediante actividades estratégicas de conocimientos. El FIDA acogerá una serie de actividades de aprendizaje y de intercambio con asociados sobre cuestiones pertinentes a las prioridades de las fundaciones, por ejemplo, empoderamiento económico de las mujeres, datos para el ODS 2, pérdidas y desperdicios poscosecha, adaptación al clima y empleo juvenil rural.

El sector privado

40. Está ampliamente reconocido que la AOD y la movilización de recursos internos no bastarán para financiar la consecución de las metas ambiciosas que suponen los ODS¹⁹. Los datos que ha recabado el FIDA muestran que en los últimos 10 años el sector privado ha aportado un módico 5 %, aproximadamente, a sus actividades de desarrollo. Sin embargo, las contribuciones de este sector suelen materializarse durante la ejecución de los proyectos, no en la etapa de aprobación. Para rastrear más de cerca estas contribuciones será fundamental contar con sistemas mejorados de seguimiento y evaluación que permitan realizar mediciones más precisas sin dejar de tratar de reflejar la distinción entre la movilización directa e indirecta tal como se define en la guía de referencia del grupo de trabajo de los BMD sobre la capitalización de las inversiones privadas²⁰.
41. El FIDA participará junto con otros BMD en el debate mundial para aumentar la financiación del sector privado, tal como se resume en una declaración conjunta emitida en 2017 por un grupo de estos bancos, y para estudiar formas de calcular el monto de las inversiones privadas canalizadas a través de estudios de caso por medio de su incorporación a un equipo de tareas de dichos bancos sobre la capitalización de las inversiones privadas.
42. La nueva estrategia para el sector privado prevista para la FIDA11, que se presentará a la Junta Ejecutiva para su aprobación en 2019, tendrá un efecto beneficioso en el programa de cofinanciación puesto que uno de los objetivos de la estrategia es movilizar financiación adicional del sector privado, tanto a nivel institucional como a nivel de los programas en los países, en particular movilizar financiación del sector privado mediante fondos que ofrecen beneficios sociales y mecanismos crediticios conjuntos. En la estrategia también se describirá el proceso de diligencia debida necesario para mitigar el riesgo operacional y de reputación que supone la interacción con nuevas contrapartes del sector privado.
43. En la estrategia se propondrán modos adicionales para movilizar fondos del sector privado. Además, el FIDA seguirá fortaleciendo su colaboración con el sector privado por medio de mecanismos como los siguientes:

¹⁹ Véase: *From Billions to Trillions: Transforming Development Finance*.

²⁰ Véase: <http://documents.worldbank.org/curated/en/495061492543870701/pdf/114403-REVISED-June25-DocumentsPrivInvestMob-Draft-Ref-Guide-Master-June2018-v4.pdf>.

- i) Ampliación de escala del modelo de asociaciones entre el sector público, el sector privado y los productores (asociaciones 4P). El modelo de asociaciones 4P²¹ ha demostrado ser eficaz para movilizar contribuciones del sector privado, entre otras cosas, mediante plataformas de cadenas de valor. Utilizando como base los planes de participación conjuntos, este enfoque tiene también la ventaja de permitir la medición y el seguimiento de las contribuciones del sector privado a partir de la etapa de diseño del proyecto y aumentar el grado de fiabilidad de estas contribuciones a lo largo de la ejecución.
- ii) Aprovechamiento de las redes existentes. Colaborar con asociados a través de redes como el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre y la Red de Inversión y Financiación en favor de las Pymes Agrícolas y los Pequeños Agricultores, además de plataformas de innovación nacionales y regionales²² y foros sobre desarrollo rural.
- iii) Utilización del mecanismo de asistencia técnica del Fondo de Inversión para Agroempresas El ABC es una herramienta innovadora que permite mitigar las limitaciones a las que se enfrentan los pequeños agricultores y pymes rurales para acceder a la financiación, facilitándoles su acceso al capital que necesitan²³. Comprende un componente de asistencia técnica destinado a ayudar a los productores rurales a desarrollar habilidades empresariales y a capacitarse como empresarios, contribuyendo con ello a que los proyectos del FIDA sean más atractivos para los inversores privados.

IV Medición y seguimiento

44. Los datos de cofinanciación se reflejan por primera vez en los cuadros de costos y el análisis económico y financiero de los proyectos. Estos datos, que forman la base del convenio de financiación con el prestatario, se ingresan en el Sistema de Proyectos de Inversión y Donaciones que sirve de punto de acceso para medir y hacer el seguimiento de los fondos de cofinanciación. A fin de reforzar dichos procesos, el FIDA adoptará las siguientes medidas en la etapa de diseño y durante la ejecución:
- i) Mejorar los sistemas de seguimiento y presentación de informes existentes para captar todas las fuentes y categorías de cofinanciación y permitir su actualización durante la ejecución. Los sistemas actualizados desglosarán la cofinanciación en efectivo y en especie y darán lugar a la evaluación de la etapa de diseño y al seguimiento y la presentación de informes durante la ejecución. Un sistema de seguimiento mejorado permitirá detectar las deficiencias en el desembolso de la cofinanciación.
 - ii) Sensibilizar al personal. El personal del proyecto aprenderá sobre la importancia de los sistemas actualizados y recibirá capacitación para utilizarlos.
 - iii) Actualizar las directrices y los procedimientos. El FIDA revisará sus directrices de supervisión y apoyo a la ejecución, sus directrices para el análisis económico y financiero y su manual de ejecución de proyectos a fin de asegurar una contabilidad y un seguimiento adecuados de la cofinanciación, incluidas las contribuciones en especie.

²¹ Este modelo innovador del FIDA implica utilizar un enfoque sistemático para fomentar la participación del sector privado local y los pequeños agricultores y sus organizaciones como asociados en pie de igualdad en los proyectos apoyados por el FIDA.

²² Véase: Consorcio de Centros Internacionales de Investigación Agrícola, *Innovation platforms practice brief 1*, disponible en <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a2840f0b652dd0005bc/Brief1.pdf>.

²³ Véase la declaración del Presidente del FIDA ante el Foro Mundial “Seeds & Chips” sobre Innovación en la Alimentación, disponible en: www.ifad.org/web/latest/speech/asset/40293533.

45. Hacer un seguimiento que no se limite a cifras. El FIDA vigilará los progresos realizados en la aplicación de esta estrategia mediante el seguimiento de los niveles de cofinanciación y, lo que es más importante, el aumento del impacto en los Estados Miembros. Esto incluirá valorar el alcance mayor que tienen los proyectos y el aumento del número total de beneficiarios gracias a la cofinanciación. Además, la creación de una "matriz de asociados de recursos" permitirá hacer un seguimiento de los resultados de los asociados cofinanciadores, en particular de los cofinanciadores internacionales. Este enfoque, junto con la formulación y aplicación de un marco de planificación y seguimiento estratégicos de las actividades de asociación del FIDA a nivel institucional, de los países, regional y mundial (compromiso de la FIDA11), permitirá evaluar por medio de bucles de retroalimentación dónde concentrar los recursos y dónde las consideraciones de eficiencia indican que sería preferible interrumpir la colaboración.

V Funciones y responsabilidades

46. La aplicación eficaz del Plan de Acción dependerá del establecimiento de funciones y responsabilidades claras dentro del Fondo.
- A. La función de los cuadros directivos del FIDA
47. Los cuadros directivos del FIDA serán los encargados de sentar las pautas y de motivar al personal para que otorguen más prioridad a la cofinanciación.
48. Serán también los encargados de interactuar con los gobiernos y otros asociados para el desarrollo a los más altos niveles, aprovechando la oportunidad que brindan los foros pertinentes para intensificar el diálogo en torno a la cofinanciación.
- B. La función del Departamento de Administración de Programas
49. El Vicepresidente Adjunto del Departamento de Administración de Programas (PMD), junto con los directores de las divisiones operacionales y técnicas, se encargará de: i) definir una estrategia mundial y regional, que se actualizará con cada ciclo de reposición, e ii) interactuar con los gobiernos y los asociados para el desarrollo, con el apoyo de los datos a nivel de los países y la ubicación de los donantes. Los planes de participación centrados en asociados clave servirán de guía para la colaboración periódica a todos los niveles, incluida la determinación de las principales reuniones institucionales, las metas intermedias que se esperan alcanzar con las asociaciones de cofinanciación, y el calendario de actividades y los lugares de celebración de reuniones previstos para mantener la colaboración en las instancias nacionales. Para favorecer la rendición de cuentas, las actividades de cofinanciación se incluirán explícitamente en los objetivos y las evaluaciones del desempeño del Vicepresidente Adjunto del PMD, los directores regionales, los directores en los países y los GPP.
50. Los directores regionales serán responsables de la consecución de las metas regionales establecidas; dentro de cada región se aplicarán con criterio flexible metas nacionales indicativas que servirán para orientar el diálogo periódico sobre los COSOP.
51. La responsabilidad de la labor de promoción de la cofinanciación con los Estados Miembros y los asociados competirá directamente al Vicepresidente Adjunto del PMD y los directores regionales en la Sede. Los directores regionales también desempeñarán un papel importante en el apoyo a los directores y GPP en las instancias nacionales del diálogo con los ministros de agricultura, economía, finanzas y planificación.

C. La función de los directores y gerentes de programas en los países

52. En consonancia con el modelo operacional mejorado del FIDA, los directores y GPP desempeñarán, con el apoyo de los oficiales de finanzas, un papel fundamental en la elaboración de los planes de participación a nivel de los COSOP mediante el diálogo en las instancias nacionales, en particular con los representantes de los ministerios. Participarán también en foros de desarrollo.
53. Los directores en los países y los GPP también serán responsables de individualizar a los asociados y trabajar con ellos desde las etapas iniciales del diseño del COSOP y los proyectos a fin de acordar los niveles apropiados de cofinanciación. Mediante la interacción periódica y el intercambio de oportunidades para el diseño conjunto de programas y proyectos, estos funcionarios fortalecerán las relaciones con los cofinanciadores.

D. Apoyo institucional

54. A fin de ayudar al cumplimiento de este programa es de fundamental importancia que las responsabilidades de la Sede y las oficinas del FIDA en los países se repartan de manera equitativa. El Fondo, con el total respaldo de varias dependencias en la Sede, aprovechará su modelo de descentralización mejorado para ampliar los niveles de cofinanciación.
55. Los economistas y asesores de cartera regionales, apoyados por la Oficina de Asociaciones y Movilización de Recursos, desempeñarán un papel fundamental en la tarea de ubicar a los donantes a nivel nacional y regional y de definir las esferas de intervención prioritarias como base para la selección de los asociados de cofinanciación más estratégicos.
56. Junto con el Departamento de Estrategia y Conocimientos, la División de Actuación a Nivel Mundial y Relaciones Multilaterales, la División de Comunicaciones y la División de Medio Ambiente, Clima, Género e Inclusión Social (ECG), la Oficina de Asociación y Movilización de Recursos apoyará el programa de cofinanciación mediante el análisis, la documentación y la divulgación del impacto de las intervenciones del FIDA con el objeto de abogar por la provisión de la cofinanciación.
57. La Oficina de Asociación y Movilización de Recursos continuará impulsando el programa institucional de asociaciones del FIDA, para lo cual buscará oportunidades de concertar fondos fiduciarios, financiación suplementaria y otros mecanismos mancomunados en colaboración con las divisiones regionales.
58. La ECG, en su carácter de punto de contacto para los fondos mundiales vinculados al medio ambiente y al clima, proseguirá facilitando el acceso a estos recursos y asegurando su armonización con los objetivos y estándares de cada uno de los fondos.
59. La División de Servicios de Gestión Financiera (FMD) y la División de Políticas y Resultados Operacionales, por su parte, apoyadas por la División de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, tendrán a cargo las mejoras del sistema necesarias para adoptar un enfoque único integrado para la medición y el seguimiento de la cofinanciación.
60. La FMD y la Oficina de Asesoría Jurídica garantizarán la flexibilidad necesaria para armonizar los convenios, procesos y modelos de informes con los de los cofinanciadores, especialmente en el caso de que el FIDA participe en operaciones de mayor envergadura.

Plan de Acción en aras de una aplicación eficaz

Este Plan de Acción se apoya en las principales dimensiones de un marco de movilización de recursos; establece las funciones y responsabilidades de las partes interviniéntes, así como las tareas de medición y seguimiento correspondientes. Si bien el FIDA utilizará a pleno el modelo de descentralización mejorado a fin de promover su programa de movilización (especialmente en lo que concierne a los recursos de fuentes nacionales), varias dependencias de la Sede apoyarán a las oficinas del FIDA en los países en sus esfuerzos por desarrollar la cofinanciación. Este apoyo institucional comprende una serie de medidas y actividades que van desde la asistencia técnica al apoyo a los sistemas, pasando por la elaboración de planes de comunicación eficaces.

<i>Medidas/Funciones</i>	<i>Responsabilidad</i>	<i>Calendario</i>	<i>Apoyo institucional^a</i>
DEFINIR las oportunidades clave para la cofinanciación en los planos regional y nacional			
Medida 1. Reforzar los análisis del contexto nacional <ul style="list-style-type: none"> a) Hacer un examen de los marcos regionales y nacionales de desarrollo como parte de los procesos de elaboración de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) a fin de armonizar mejor las intervenciones del FIDA con los planes generales regionales y nacionales. b) Realizar un análisis anual del margen de maniobra fiscal de los países, su nivel de endeudamiento y los flujos gubernamentales destinados a la agricultura a fin de evaluar la capacidad nacional de movilización de recursos, apoyándose en datos del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. 	Asesores de cartera y economistas regionales	Comienzo del año civil y durante la elaboración del COSOP	Proporcionar asistencia técnica y documentos justificativos para el examen y el análisis (OPR y FMD)
Medida 2. Elaborar un mapa de los posibles cofinanciadores a nivel nacional, regional y mundial a fin de determinar las esferas de intervención prioritarias así como sus modalidades y sistemas de financiación, procedimientos administrativos y grado de complementariedad con el mandato del FIDA para incorporar esta información en los planes operacionales y de participación.	Asesores de cartera y economistas regionales	Primer trimestre de 2019 y actualizaciones periódicas	Facilitar el acceso a información sobre asociaciones, memorandos de entendimiento y acuerdos de fondos suplementarios del FIDA clasificada por países y sobre la base de las prioridades y modalidades de financiación de estos (PRM). Fortalecer la colaboración con los fondos mundiales dedicados al cambio climático y al medio ambiente (ECG)

^a COM: División de Comunicaciones; ECG: División de Medio Ambiente, Clima, Género e Inclusión Social; FMD: División de Servicios de Gestión Financiera; GEM: División de Actuación a Nivel Mundial y Relaciones Multilaterales; HRD: División de Recursos Humanos; ICT: División de Tecnología de la Información y las Comunicaciones; LEG: Oficina de Asesoría Jurídica; OPR: División de Políticas y Resultados Operacionales; PRM: Oficina de Asociaciones y Movilización de Recursos; PMI: División de Producción Sostenible, Mercados e Instituciones; PMD: Departamento de Administración de Programas; SKD: Departamento de Estrategia y Conocimientos.

Medidas/Funciones	Responsabilidad	Calendario	Apoyo institucional ^a
Medida 3. Elaborar una “matriz de asociados de recursos” que permita hacer una comparación de los posibles cofinanciadores sobre la base de los costos, beneficios y riesgos a fin de establecer un orden de prioridades y seleccionar los asociados cofinanciadores clave.	Asesores de cartera y economistas regionales	Durante la elaboración del COSOP, que abarque todo el período del COSOP	Facilitar el acceso a información sobre asociaciones, memorandos de entendimiento y acuerdos de fondos suplementarios del FIDA clasificada por países y sobre la base de las prioridades y modalidades de financiación de estos (PRM). Fortalecer la colaboración con los fondos mundiales dedicados al cambio climático y el medio ambiente (ECG)
Medida 4. Definir los tipos de acuerdos o mecanismos de financiación más adecuados , que sean compatibles con las normas y procedimientos del FIDA.	PRM	De manera continua	Proporcionar asistencia técnica sobre las repercusiones financieras y normativas (FMD, LEG, OPR)
Medida 5. Prestar más atención a la cofinanciación en las etapas más tempranas de la elaboración de los COSOP, el diseño del proyecto y el proceso de examen del diseño^b.	Vicepresidente Adjunto del PMD y directores regionales	Durante todo el proceso de diseño	Proporcionar asesoramiento técnico (PMI, ECG) Prestar más atención a la cofinanciación durante el proceso de examen (Vicepresidente Adjunto, directores regionales, OPR)
Medida 6. Sacar partido de la Academia de Operaciones del FIDA para difundir información sobre las metas de cofinanciación, analizar dificultades internas y fomentar el aprendizaje <i>inter pares</i> sobre los planes de participación a fin de reforzar la capacidad de movilización de recursos.	OPR	Cuarto trimestre de 2018	Apoyar la elaboración del modelo (directores en los países, FMD, PMI, ECG)
COLABORAR con los asociados seleccionados, a diversos niveles, por medio de un diálogo eficaz desde la Sede y las oficinas del FIDA en los países, a fin de mantener asociaciones sistemáticas y aumentar la presencia y la visibilidad del FIDA en las operaciones y actividades de sus asociados más importantes			
Medida 7. Elaborar planes de participación para los asociados clave seleccionados, para complementar los memorandos de entendimiento.	Vicepresidente Adjunto del PMD, directores regionales, ECG (nivel institucional) Directores regionales, directores en los países, gerentes de programas en los países (nivel nacional)	En cada ciclo de reposición (nivel institucional) Durante la elaboración del COSOP, que abarque todo el período del COSOP (nivel nacional)	Definir los medios y canales de comunicación principales y brindar asistencia para adaptar el mensaje que se ha de transmitir (OPR, PRM, GEM, COM).
a) En el plano institucional, los planes de acción orientarán: <ul style="list-style-type: none"> la selección de foros de desarrollo, en particular plataformas de innovación y grupos de trabajo de bancos multilaterales de desarrollo (BMD), donde fomentar el aumento de la cofinanciación y las inversiones privadas en los proyectos del FIDA; las medidas para fortalecer el diálogo sobre políticas a nivel mundial con funcionarios clave de alto nivel dirigido a promover la financiación, incluida la destinada al clima, destacando su importancia para los pequeños productores, y 			

^b Esto puede implicar consultas tempranas con las contrapartes y ajustes especiales al diseño (por ejemplo, medidas de mitigación del riesgo para instituciones de financiación para el desarrollo, búsqueda de sinergias con las esferas de atención especial de donantes internacionales, fomentar la participación de los beneficiarios, etc.)

Medidas/Funciones	Responsabilidad	Calendario	Apoyo institucional ^a
<p>b) A nivel nacional, en los COSOP se definirán:</p> <ul style="list-style-type: none"> • las posibilidades de establecer grupos de coordinación regional centrados en la agricultura. • los asociados clave durante el período del COSOP; • las funciones de los asociados clave en todo el período del COSOP (incluidas, opciones para el diseño en común); • los lugares y el calendario de las reuniones de planificación conjuntas en los países y de los intercambios estructurados periódicos de información sobre las carteras en tramitación, y • los recursos que se prevé movilizar. 			
<p>Medida 8. Subrayar la importancia de la cofinanciación durante la elaboración de los COSOP con los gobiernos, con participación de todos los ministerios pertinentes como el de agricultura, economía, finanzas y planificación.</p>	<p>Directores en los países, gerentes de programas en los países con el apoyo del Vicepresidente Adjunto (PMD) y los directores regionales</p>	<p>Durante la elaboración del COSOP</p>	<p>Transmitir un mensaje claro respecto de la atención que se presta a la cofinanciación (Vicepresidente Adjunto (PMD), directores regionales, OPR)</p>
<p>Medida 9. Incluir la cofinanciación como tema de discusión en los grupos de trabajo de BMD (como el Grupo de Trabajo sobre Gestión Orientada a los Resultados de Desarrollo) en los que participa el FIDA.</p>	<p>Funcionarios de contacto para los respectivos grupos de trabajo</p>	<p>Inicio de cada año civil</p>	<p>Proporcionar asistencia para seleccionar y dirigir la atención a actividades, foros y plataformas clave específicos, y facilitar la participación en los mismos.</p>
<p>Medida 10. Asignar a cada región un funcionario de contacto en la PRM encargado de la movilización de recursos.</p>	<p>Vicepresidente Adjunto (PMD) y directores regionales</p>	<p>Por determinar</p>	<p>PRM y HRD</p>
<p>ADOPTAR un enfoque único de la medición y el seguimiento de la cofinanciación en diferentes etapas del proyecto, respaldado por sistemas y apoyo de la Sede.</p>			
<p>Medida 11. Actualizar las directrices de supervisión y los mandatos de los economistas, los especialistas técnicos y los oficiales de finanzas a fin de incorporar en ellos aspectos pertinentes de la medición, el seguimiento y la presentación de informes sobre la cofinanciación (desagregados por recursos en efectivo y recursos en especie).</p>	<p>OPR, gerentes de programas en los países</p>	<p>Antes de cada misión</p>	<p>Contribuir a los aspectos técnicos de la elaboración de los mandatos (FMD, economistas regionales, OPR)</p>
<p>Medida 12. Acordar, en la etapa de diseño, los requisitos comunes en cuanto a la presentación de informes, auditorías y estados financieros a fin de superar los obstáculos procedimentales.</p>	<p>Directores en los países y gerentes de programas en los países</p>	<p>En la etapa de diseño</p>	<p>Brindar apoyo técnico (PMI, FMD, LEG)</p>

Medidas/Funciones	Responsabilidad	Calendario	Apoyo institucional ^a
Medida 13. Reforzar el seguimiento de la cofinanciación incluyendo los desgloses pertinentes en los sistemas y tableros de datos, y vinculándolos con los sistemas actuales (Sistema de Gestión de los Resultados Operacionales, Tablero Electrónico de Control de la Gestión Financiera, Sistema de Proyectos de Inversión y Donaciones). Aplicar la metodología de los BMD para el seguimiento de la financiación para el clima.	OPR, ECG	Primer trimestre de 2019	Proporcionar apoyo a los sistemas y realizar los ajustes procedimentales necesarios (ICT y FMD)
Medida 14. Examinar periódicamente las metas indicativas regionales y nacionales para apoyar la consecución de las metas institucionales.	Directores regionales y directores en los países	Anualmente	Brindar asistencia técnica y orientación sobre procedimientos (OPR)
COMUNICAR , con un criterio estratégico y focalizado, los buenos resultados obtenidos en asociaciones e intervenciones del FIDA donde se utilizó cofinanciación a fin de incentivar el compromiso de los donantes y mantener buenas relaciones.			
Medida 15. Presentar ejemplos de buenos resultados obtenidos con la cofinanciación en eventos externos a nivel mundial y nacional, e internamente (por ejemplo, en exámenes de la cartera) para promover el intercambio de ideas entre las regiones y dentro de estas.	Directores regionales	De manera continua	COM, OPR, ECG
Medida 16. Crear incentivos internos mediante la incorporación de la cofinanciación en los objetivos del personal y en el sistema de evaluación de la actuación profesional, y reconocer y recompensar al personal (con premios o distintivos, por ejemplo) por la labor de cofinanciación más exitosa.	Cuadros directivos	Anualmente a partir de 2019	COM , para el evento y la difusión
Medida 17. Elaborar y divulgar un análisis basado en datos empíricos del impacto de los proyectos cofinanciados por el FIDA con el objeto de apoyar el diálogo a nivel nacional y en torno a los COSOP.	SKD, OPR	Periódicamente	Divulgar el impacto de las intervenciones del FIDA con el objeto de abogar en favor de la cofinanciación con el FIDA (COM, PRM)
Medida 18. Asegurar la participación externa (organismos con sede en Roma, asociados para el desarrollo) en eventos institucionales donde se destaqueen los resultados obtenidos gracias a las asociaciones de financiación.	OPR	De manera continua	Apoyar la organización del evento (COM)

Panorama general del gasto de donantes y gobiernos en la agricultura

Cuadro 1

Compromisos de financiación oficial para el desarrollo destinada a la agricultura, la silvicultura, la pesca y el desarrollo rural, por región receptora, en el período 2012-2016*
(en millones de USD constantes de 2016)

Donante	África	América	Asia	Europa	Oceanía	Total**
Alemania	1 500	369	872	31	6	2 778
Canadá	802	194	134	47	-	1 177
Emiratos Árabes Unidos	960	-	26	137	-	1 123
Estados Unidos de América	2 600	957	1 917	48	-	5 522
Francia	750	134	405	279	15	1 583
Japón	1 187	208	2 487	9	77	3 968
Países Bajos	761	17	106	-	-	884
República de Corea	205	79	811	-	8	1 103
Reino Unido	495	162	231	-	-	888
Banco Africano de Desarrollo	2 170	-	-	-	-	2 170
Banco Asiático de Desarrollo	-	-	2 438	-	6	2 444
Banco Interamericano de Desarrollo	-	1 715	-	-	-	1 715
Banco Mundial	5 829	1 590	8 109	393	105	16 026
FIDA	1 869	331	1 572	69	29	3 870
Instituciones de la Unión Europea	3 302	611	1 628	1 720	95	7 356

* Fuente: Base de datos de la OCDE al 3 de julio de 2018.

** Las cifras totales no incluyen los receptores de financiación oficial no especificados.

Cuadro 2

Compromisos de financiación oficial para el desarrollo destinada a la agricultura, la silvicultura, la pesca y el desarrollo rural en los países en desarrollo
(en millones de USD constantes de 2016)

Donante	2012	2013	2014	2015	2016	2012-16
Alemania	455	609	971	994	1 006	4 034
Canadá	209	276	213	288	225	1 211
Francia	396	393	386	499	607	2 282
Emiratos Árabes Unidos	82	295	460	287	-	1 123
Estados Unidos de América	1 193	1 519	1 328	1 506	1 213	6 759
Japón	735	881	761	955	712	4 045
Países Bajos	535	404	97	187	179	1 402
Reino Unido	203	211	225	485	187	1 311
República de Corea	374	191	271	170	135	1 142
Banco Africano de Desarrollo	193	386	299	795	497	2 170
Banco Asiático de Desarrollo	644	714	271	398	417	2 444
Banco Interamericano de Desarrollo	270	311	340	189	606	1 715
Banco Mundial	3 792	2 985	3 047	3 833	2 368	16 025
FIDA	726	650	572	1 254	668	3 871
Instituciones de la Unión Europea	1 788	1 928	786	1 427	2 038	7 967

Cuadro 3

Índice de orientación agrícola (IOA)* del gasto público por país en cada región (promedio del período 2000-2017)

Región	IOA promedio	Región	IOA promedio
Región de Asia y el Pacífico	0,32	África Oriental y Meridional	0,44
Afganistán	0,17	Angola	0,21
Bangladesh	0,40	Botswana	1,60
Bhután	0,61	Burundi	0,07
Camboya	-	Comoras	-
China	0,27	Eritrea	-
Fiji	0,28	Etiopía	0,26
India	0,35	Kenya	0,15
Indonesia	0,11	Lesotho	0,42
Kiribati	-	Madagascar	0,28
Filipinas	0,37	Malawi	0,46
Islas Salomón	0,15	Mauricio	0,90
Maldivas	0,18	Mozambique	0,20
Mongolia	0,31	Namibia	0,44
Myanmar	-	Rwanda	0,14
Nepal	0,22	Seychelles	0,82
Pakistán	0,09	Eswatini	-
Papua Nueva Guinea	-	Sudán del Sur	-
República Popular Democrática de Corea	-	República Unida de Tanzania	
República Democrática Popular Lao	-	Uganda	0,15
Samoa	0,25	Zambia	0,54
Sri Lanka	0,58	Zimbabwe	-
Tailandia	0,58		
Timor-Leste	0,14-		
Tonga	-		
Viet Nam	0,14		

América Latina y el Caribe	0,30	Cercano Oriente, África del Norte y Europa	0,37
Argentina	0,14	Albania	0,11
Belice	-	Argelia	0,51
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,66	Armenia	0,17
Brasil	0,12	Azerbaiyán	0,48
Chile	0,51	Bosnia y Herzegovina	-
Colombia	-	Chipre	1,30
Costa Rica	0,50	Djibouti	
Cuba	-	Egipto	0,16
Dominica	-	ex República Yugoslava de Macedonia	-
Ecuador	0,12	Georgia	0,20
El Salvador	0,13	Iraq	-
Granada	0,31	Jordania	0,23
Guatemala	0,23	Kirguistán	0,13
Guyana	-	Líbano	0,08
Haití	-	Marruecos	0,02
Honduras	-	Montenegro	0,09
Jamaica	0,23	Palestina	-
México	-	Rumania	0,68
Nicaragua	-	Somalia	-
Panamá	0,39	Sudán	-
Paraguay	0,13	República Árabe Siria	0,23
Perú	-	República de Moldova	0,38
República Dominicana	0,44	Tayikistán	-
Santa Lucía	-	Túnez	0,78
San Vicente y las Granadinas	0,41	Turquía	0,44
Suriname	-	Uzbekistán	0,71
Uruguay	0,18	Yemen	-
Venezuela (República Bolivariana de)	-		

Región	IOA promedio
África Occidental y Central	0,27
Benin	0,07
Burkina Faso	0,03
Cabo Verde	0,57
Camerún	-
Chad	-
Congo	0,37
Côte d'Ivoire	0,15
Gabón	-
Gambia	
Ghana	0,04
Guinea	-
Guinea-Bissau	0,18
Guinea Ecuatorial	0,97
Liberia	0,04
Malí	0,49
Mauritania	-
Níger	-
Nigeria	0,14
República Centroafricana	0,04
República Democrática del Congo	0,24
Santo Tomé y Príncipe	0,47
Senegal	-
Sierra Leona	-
Togo	-

* El IOA es un índice del gasto público que se utiliza para hacer el seguimiento de la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2, meta 2.a. Se define como la proporción del gasto público destinado a la agricultura; cuando es mayor que 1, muestra una alta orientación hacia el sector agrícola, el cual recibe una proporción mayor del gasto público en relación con su contribución al valor económico añadido. Un IOA inferior a 1 muestra una escasa orientación a la agricultura y un IOA igual a 1 refleja que el Gobierno tiene una orientación neutra hacia el sector agrícola (<https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-02-0A-01.pdf>; <https://unstats.un.org/sdgs/metadata>).

Resumen de los resultados del análisis de la cofinanciación del FIDA

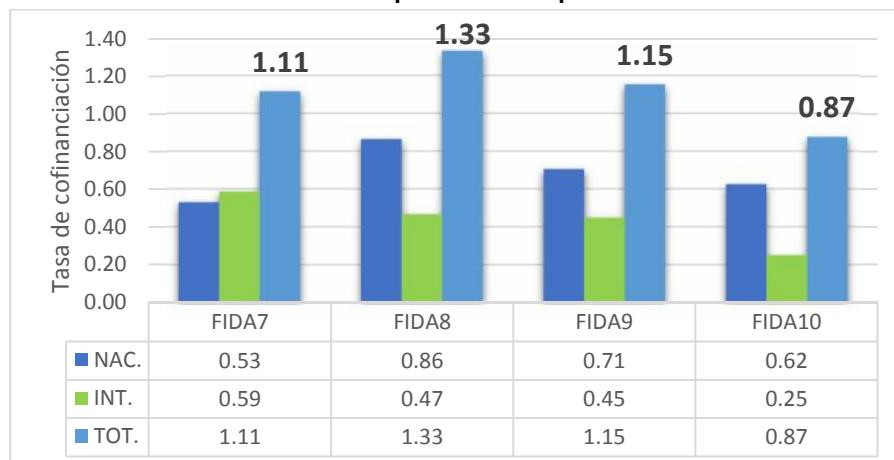
- El presente anexo constituye un extracto de los documentos titulados "Resultados preliminares del análisis de la cofinanciación del FIDA" (TFWG 2018/1/W.P.4) y "Análisis de la cofinanciación del FIDA: resultados adicionales y principales elementos de la estrategia de cofinanciación" (TFWG 2018/2/W.P.4). El estudio completo se publicará como parte de la serie de publicaciones de investigación del FIDA.

I. Pautas históricas en la cofinanciación del FIDA

A. Cofinanciación por ciclo de reposición

- El gráfico 1 muestra que la tasa más alta de cofinanciación nacional se alcanzó en la Octava Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA8), mientras que en el período de la FIDA7 se registró la tasa más alta de cofinanciación internacional. Esta incidencia puede atribuirse, por un lado, a la crisis alimentaria internacional de 2008-2012 y, por el otro, al establecimiento del Fondo Fiduciario de España para el Mecanismo de Cofinanciación de la Seguridad Alimentaria, que impulsó contribuciones de donantes hacia los proyectos del FIDA.

Gráfico 1
Tasa media de cofinanciación por ciclo de reposición



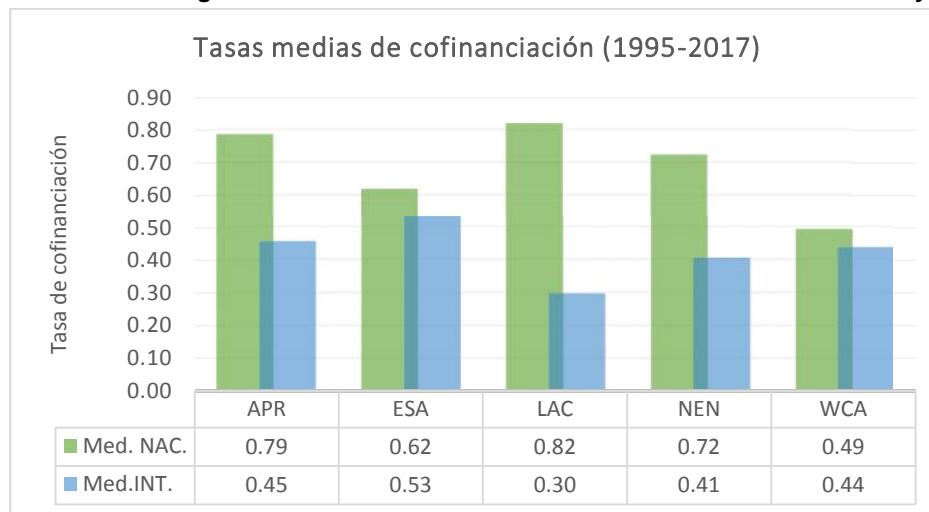
Fuente: datos sobre financiación del Sistema de Proyectos de Inversión y Donaciones (GRIPS), al 21 de marzo de 2018 (no incluye los datos por determinar)

B. Diferencias regionales en la cofinanciación

- El gráfico 2 muestra que en los últimos 20 años, las regiones de Asia y el Pacífico y de América Latina y el Caribe registraron las tasas más altas de cofinanciación nacional, contribuyendo USD 0,80, aproximadamente, de cada dólar de financiación del FIDA destinada a estas regiones.
- Esta pauta se revierte en el caso de la cofinanciación internacional: los datos muestran que, en los últimos 20 años, las regiones donde se consiguió movilizar más cofinanciación internacional fueron África Oriental y Meridional y África Occidental y Central.
- África Occidental y Central registró, en promedio, la tasa de cofinanciación nacional más baja en el período comprendido entre 1995 y 2017. Las consultas internas revelaron que ello podría deberse a que la mayor parte de los países de la región tienen bajos ingresos y limitaciones presupuestarias. Además, las condiciones económicas particularmente difíciles que padece la mayoría de los países y el alto grado de inseguridad, especialmente en los del Sahel, pueden haber disminuido sus perspectivas de cofinanciación nacional.

6. Entre 1995 y 2017, América Latina y el Caribe fue la región con la tasa media de cofinanciación internacional más baja. Durante las consultas internas se explicó que ello se debió en parte a la elevada volatilidad de las contribuciones de los donantes en la región. Otra limitación importante para la movilización de recursos en América Latina y el Caribe es el cambio de las prioridades de los países, que han pasado del desarrollo rural al desarrollo urbano en razón de la creciente urbanización que se observa en la región.

Gráfico 2

Tasas medias regionales de cofinanciación nacional e internacional entre 1995 y 2017

Nota: APR: Asia y el Pacífico; ESA: África Oriental y Meridional; LAC: América Latina y el Caribe; NEN: Cercano Oriente, África del Norte y Europa, y WCA: África Occidental y Central.

Fuente: Datos del GRIPS sobre financiación total aprobada, al 2 de mayo de 2018 (sin incluir los datos por determinar)

C. Fuentes de cofinanciación en los proyectos del FIDA

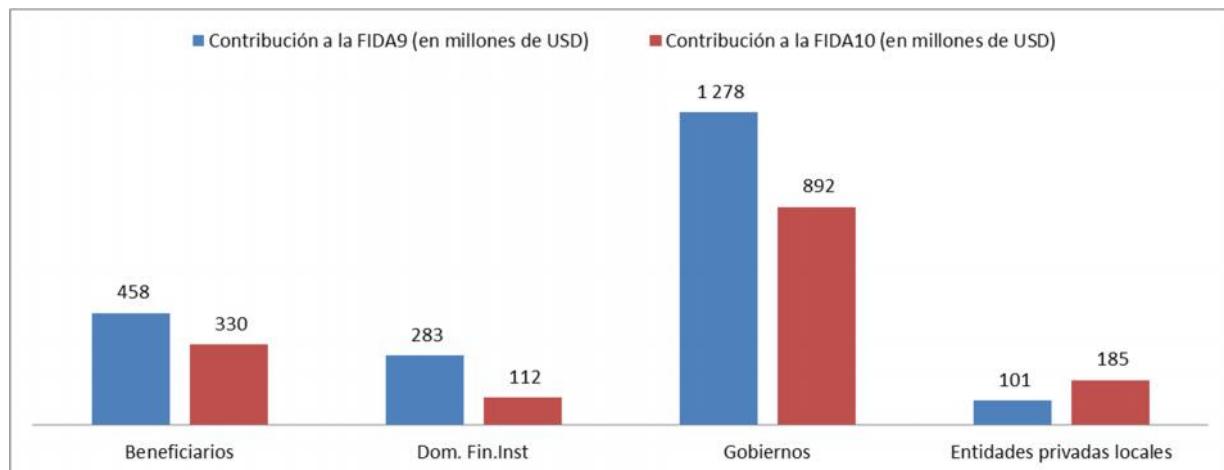
7. Un análisis realizado de una cohorte de proyectos aprobados en los últimos 20 años indica una tasa de cofinanciación nacional de 0,72 y una internacional de 0,52. Aunque estos índices son prometedores, las tendencias recientes ponen de manifiesto una disminución.
8. Entre 1995 y 2017, el 93 % de la cofinanciación nacional provino de los gobiernos, los beneficiarios y las instituciones financieras nacionales. En promedio, la contribución más elevada (en millones de dólares de los Estados Unidos) fue la de las organizaciones sin fines de lucro, pero sus contribuciones representaron tan solo el 2 % del total de la cofinanciación nacional movilizada en ese período. En el gráfico 3 a continuación se comparan los montos de cofinanciación nacional aportados por las fuentes más importantes en la FIDA9 y la FIDA10. Como se puede apreciar, la cofinanciación nacional tuvo un leve descenso en los dos últimos ciclos de reposición, pasando de USD 2 300 millones en la FIDA9 a USD 1 800 millones en la FIDA10 (esto incluye los proyectos en tramitación en 2018, al 28 de junio). Esta disminución estuvo impulsada principalmente por una reducción considerable de la cofinanciación aportada por los gobiernos y las instituciones financieras nacionales.
9. Sobre la base de la información obtenida a partir de amplias consultas internas, es evidente que los motivos principales de esta falta de movilización de recursos nacionales obedece en muchos casos a las condiciones macroeconómicas de cada país (margen de maniobra fiscal, nivel de endeudamiento, tasa de pobreza, fragilidad, etc.), a la prioridad política que el Gobierno asigna al desarrollo agrícola y rural, así como a otros factores relacionados con los procesos institucionales y operacionales internos del FIDA (es decir, los procesos de diseño de proyectos, la calidad de las redes o relaciones establecidas en el país, la visibilidad del FIDA y la

comunicación efectiva de los resultados de los proyectos, la sincronización con los planes nacionales, la colaboración con las contrapartes nacionales pertinentes así como la débil articulación de la ventaja comparativa del FIDA frente a otros asociados para el desarrollo presentes en el país).

Gráfico 3.

Evolución de los principales asociados nacionales

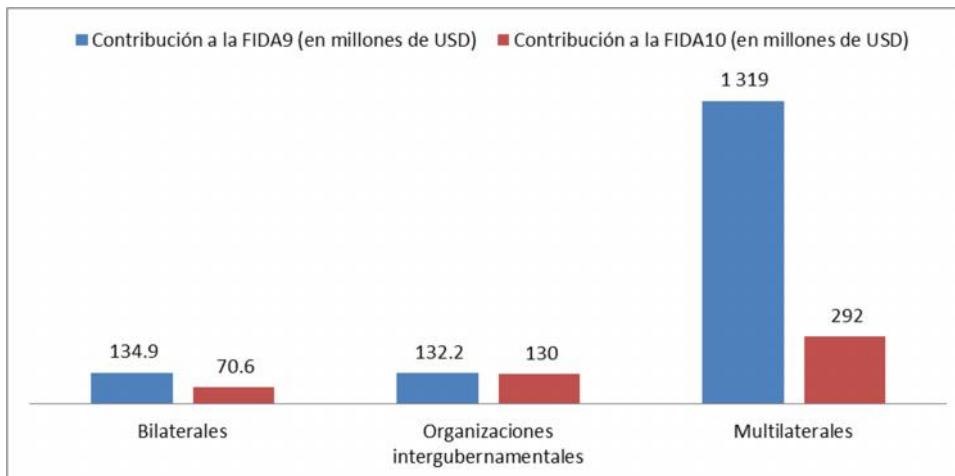
En millones de dólares de los Estados Unidos



Fuente: datos del GRIPS sobre financiación total aprobada, al 28 de junio de 2018

10. El mayor impulso en cuanto a la cofinanciación internacional provino de las organizaciones intergubernamentales, bilaterales y multilaterales: las contribuciones de estas últimas representaron el 59 % de la cofinanciación internacional total movilizada entre 1995 y 2017. La contribución de la financiación colectiva ha sido excepcionalmente elevada, si bien la proporción de esta contribución respecto de la cofinanciación internacional total movilizada fue tan solo del 2 %.
11. En el gráfico 4 se comparan los montos de cofinanciación internacional aportados por las fuentes más importantes en la FIDA9 y la FIDA10. Como se puede observar, entre la FIDA 9 y la FIDA10 se registró una caída pronunciada de la cofinanciación internacional, que pasó de USD 1 700 millones en la FIDA9 a USD 905 millones en la FIDA10 (esto incluye los proyectos en tramitación en 2018, al 28 de junio). El factor determinante de esta caída fue una reducción de las contribuciones de grandes donantes como el Banco Asiático de Desarrollo, la Unión Europea y el Banco Mundial.
12. La falta de movilización de cofinanciación internacional en el contexto del FIDA, tal como ponen de manifiesto los datos recabados por las consultas internas, se atribuye a las escasas consultas con otros asociados para el desarrollo que pudieran ayudar a definir esferas de interés común, a limitaciones vinculadas con los procesos de aprobación de las asignaciones presupuestarias de los donantes, así como a la falta de flexibilidad y alineación con los procesos de los donantes, en particular los requisitos de presentación de información, la falta de comunicación y contactos con asociados internacionales y la carencia de un marco de evaluación y supervisión en materia de asociaciones de cofinanciación.

Gráfico 4
Evolución de las principales asociaciones internacionales del FIDA
En millones de dólares de los Estados Unidos



II. Análisis de los factores impulsores de la cofinanciación

13. La mayoría de los estudios sobre asignación de la ayuda recurren a variables macroeconómicas relacionadas con los países y variables relacionadas con los proyectos para explicar los factores impulsores de la cofinanciación. Para este estudio también se han tenido en cuenta, además de estos factores macroeconómicos, variables que están bajo el control directo del FIDA.

A. Variables relacionadas con los países

VARIABLES RELACIONADAS CON EL NIVEL DE INGRESOS

14. En el cuadro 1 se presentan los resultados del análisis de regresión con datos de panel del efecto de los ingresos en la cofinanciación. Los coeficientes representan la magnitud de los efectos estimados de cada variable. Por ejemplo, el hecho de que un país sea de bajos ingresos reduce la tasa de cofinanciación nacional alrededor de un 29 %.

Cuadro 1

Variables relacionadas con los ingresos

Variables	Factores del país			
	Tasa nacional		Tasa internacional	
	Impacto	Coeficiente ^a (%)	Impacto	Coeficiente ^a
Efectos de los ingresos				
Crecimiento del ingreso nacional bruto per cápita	+	2**	no significativo (n.s.)	(0,012)
Países de bajos ingresos	-	(29)***	n. s.	0,02
Países de ingresos medios-altos	+	34***	-	(0,35)*
Crecimiento del producto interno bruto	-	(3)***	+	0,03**

^a La tasa internacional se expresa en forma exponencial y, por lo tanto, los coeficientes son valores absolutos de la tasa. La tasa nacional se expresa en forma de logaritmo y por lo tanto los coeficientes son porcentajes.

Nota: (*) indica el grado de significación estadística del coeficiente (** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1).

Fragilidad

15. El análisis de regresión confirmó la hipótesis de que la fragilidad²⁶ está correlacionada negativamente con la cofinanciación nacional, que en los países con situaciones de fragilidad fue un 30 % inferior a los países que no las padecen. Por

²⁶ Según la lista de Estados con situaciones de fragilidad utilizada por la OCDE.

otro lado, la fragilidad parece estar correlacionada positivamente con la cofinanciación internacional, pero esta relación no es significativa. La cofinanciación internacional también está correlacionada positivamente con el número total de personas afectadas por catástrofes naturales, pero la relación tampoco es significativa desde el punto de vista estadístico.

16. Los datos revelan que la cofinanciación internacional es significativamente menor cuando los países se encuentran en situación de conflicto o están muy expuestos a catástrofes naturales. Este resultado apunta a la conclusión de que la fragilidad implica tanto un riesgo como una necesidad humanitaria que afecta a la asignación de ayuda exterior. Si bien el aspecto humanitario tiene un efecto positivo en la cofinanciación internacional, la fragilidad y los riesgos asociados tienen un impacto negativo.

Cuadro 2

Variables relacionadas con la fragilidad

Variables	Factores del país			
	Tasa nacional		Tasa internacional	
	Impacto	Coeficiente (%)	Impacto	Coeficiente
Efecto de la fragilidad				
Países con situaciones de fragilidad	-	(30,4)***	n. s.	0,169
Países afectados por catástrofes naturales	+	3,12e-07**	n. s.	1,81e-09
Frecuencia de catástrofes naturales	+	2,30***	-	(0,0221)*
Estado en situación de conflicto	n. s.	(0,105)	-	(0,287)**

Nota. (*) indica el grado de significación estadística del coeficiente (** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1).

B. Factores relacionados con los proyectos

17. A continuación se presentan las constataciones del efecto del tamaño de los proyectos. La variable relativa al tamaño de los proyectos se incluye mediante la clasificación de los proyectos en pequeños (presupuesto total <= USD 18,8 millones), medios (USD 18,8 millones < presupuesto total < USD 49,12 millones) y grandes (presupuesto total >= USD 49,12 millones). Esta clasificación se basa en la distribución siguiente:

Proyecto pequeño: presupuesto total <= USD 18,8 millones (percentil 25)

Proyecto medio: = USD 18,8 millones < presupuesto total < USD 49,12 millones

Proyecto grande: presupuesto total >= USD 49,12 millones (percentil 75)

18. El análisis no deja duda de que los proyectos pequeños tienden a atraer considerablemente menos cofinanciación nacional que los más grandes.

Cuadro 3

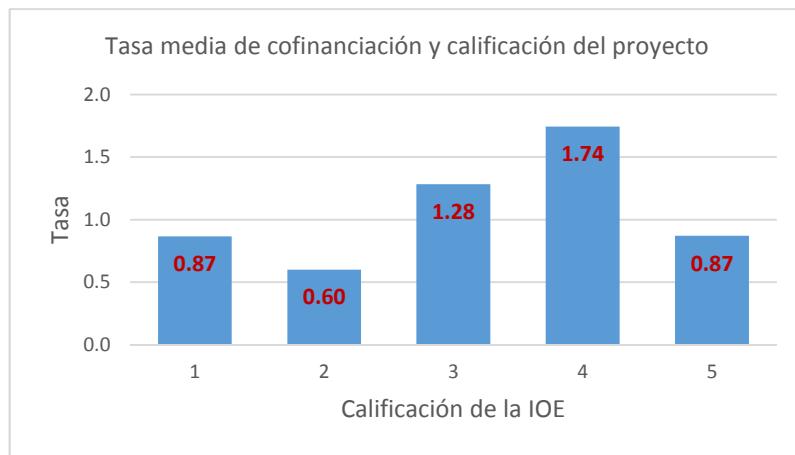
Variables específicas de los proyectos

Variables	Factores relacionados con los proyectos			
	Tasa nacional		Tasa internacional	
	Impacto	Coeficiente (%)	Impacto	Coeficiente
Tamaño del proyecto				
Pequeño	-	(0,3)***	-	(0,22)**

Nota: (*) indica el grado de significación estadística del coeficiente (** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1).

19. Con respecto al vínculo entre los resultados del proyecto y la cofinanciación, el análisis muestra que los proyectos cuyos resultados generales se consideran satisfactorios (nivel 4) alcanzan en promedio tasas de cofinanciación más altas. Además, se constató que existe una correlación positiva muy fuerte entre la tasa de desembolso y la tasa de cofinanciación.

Gráfico 5
Correlación entre los resultados del proyecto y la tasa total de cofinanciación

**Cuadro 4**

Variable	Tasa de cofinanciación total
Desembolsos (%)	0,0124*** (0,004)
Observaciones	62
R ²	0,15

Errores estándar entre paréntesis

*** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1

C. Factores relacionados con el FIDA

20. Los datos muestran que cuanto más elevado es el valor de la cartera gestionada por un gerente del programa en el país (GPP), mayor es la cofinanciación nacional. Una posible interpretación es que la presencia del FIDA en un país es más patente y más acorde con las prioridades del Gobierno en estos países y, por ende, es más probable queatraiga cofinanciación nacional. Además, cuanto mayor sea la experiencia de los GPP en un país, mayor será la tasa de cofinanciación nacional. En efecto, cada año adicional de experiencia adquirida en un país conlleva un aumento de la tasa de cofinanciación nacional del 4 % en promedio, lo cual representa un efecto secundario significativo.
21. La presencia de oficinas del FIDA en los países también parece impulsar positivamente la tasa de cofinanciación, en especial la internacional.

Cuadro 5**Variables relacionadas con el FIDA**

Variables	Factores relacionados con el FIDA			
	Tasa nacional		Tasa internacional	
	Impacto	Coeficiente (%)	Impacto	Coeficiente
Perfil de los GPP				
Experiencia de los GPP	+	0,0378** (0,0246)	n. s.	(0,0128)
Número de proyectos gestionados	n. s.		+	*0,0448*
Valor de la cartera gestionada	+	1,14e-09** 0,0903	-	(2,98e-09)*** 0,242*
Si hay oficinas del FIDA en los países	n. s.		+	

Nota: (*) indica el grado de significación estadística del coeficiente (** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1).

D. Factores impulsores de la cofinanciación desembolsada a la finalización

22. En el 81 % de los proyectos analizados (106 de un total de 131), el total de la cofinanciación desembolsada a la finalización fue distinto del monto comprometido en el momento de la aprobación del proyecto. En el 56 % de estos proyectos, la cofinanciación total desembolsada fue inferior al monto aprobado, mientras que en el 44 % restante, el total desembolsado fue superior al aprobado.
23. En esta sección se presentan los resultados de un análisis econométrico que explica las variaciones en los montos de cofinanciación entre la aprobación y la finalización del proyecto. Según se ha podido constatar, para garantizar que la cofinanciación comprometida se desembolsa durante el ciclo de un proyecto es fundamental tener en cuenta las siguientes aspectos:
- Se debe prestar atención a las características específicas de los países.
24. Para los países de bajos ingresos, mantener los fondos de desarrollo iniciales invertidos en los proyectos del FIDA les puede resultar una tarea más difícil. En cambio, los países con situaciones de fragilidad impulsan en promedio una financiación que a su finalización es superior al monto comprometido al inicio del proyecto. Los países de mayor superficie y los que registran un fuerte crecimiento económico reciben relativamente menos contribuciones adicionales de los donantes que las comprometidas originalmente.

Cuadro 6
Efecto de los factores relacionados con los países en la cofinanciación desembolsada

Factores del país	Variables	Probabilidad de aumento	Probabilidad de disminución
PBI (si es PBI = 1, de lo contrario = 0)	-2,14* (1,17)	2,25** (1,08)	
Índice de democracia	-4,15 (3,88)	8,29** (3,77)	
Países con las situaciones de mayor fragilidad	3,32** (1,40)	-1,16 (1,01)	
Densidad demográfica	-0,004* (0,002)	0,004* (0,002)	
Crecimiento del producto interno bruto (%)	-0,35** (0,17)	0,42** (0,17)	
Crecimiento del gasto público (%)	0,04 (0,03)	-0,08** (0,04)	
Región de África Oriental y Meridional	3,41** (1,35)	-4,35*** (1,36)	
Número de observaciones	129	129	

Errores estándar entre paréntesis.

*** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1

- Aún más importante son la forma en que se diseñan y ejecutan los proyectos y su tamaño.
25. Los proyectos que se han calificado como muy satisfactorios desde el punto de vista de la pertinencia, la eficacia, la innovación, la ampliación de escala y la incorporación sistemática de esferas transversales como las cuestiones de género, el clima y el medio ambiente generan incentivos más favorables para atraer contribuciones adicionales de donantes durante la ejecución. Así lo corroboran el coeficiente positivo significativo de la variable de calificación relativa a los resultados de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) que figura en la columna 1 del cuadro 7 a continuación, y el coeficiente negativo que figura en la

columna 2 del mismo cuadro. Es menos probable que, en los proyectos grandes, la financiación desembolsada en el punto de culminación sea superior a la comprometida originalmente; por su parte, es más probable que los proyectos con un nivel bajo de riesgos ambientales atraigan contribuciones adicionales en el punto de culminación. Según estas constataciones, los proyectos de infraestructura tienden a atraer en promedio más cofinanciación durante la ejecución que otros proyectos.

Cuadro 7

Efecto de los factores relacionados con los proyectos en el monto de la cofinanciación desembolsada**Factores del proyecto**

Variables	(1) Probabilidad de aumento	(2) Probabilidad de disminución
Logros generales de los proyectos (calificación)	1,37** (0,63)	-0,93* (0,55)
Proporción del presupuesto del proyecto asignado a infraestructura (%)	0,56* (0,33)	-0,63* (0,33)
Proporción del presupuesto del proyecto asignado a servicios financieros (%)	-0,15 (0,14)	0,13 (0,14)
Proporción del presupuesto del proyecto asignado a actividades auxiliares (%)	-0,10 (0,33)	0,34 (0,36)
Proyecto pequeño	-0,27 (0,66)	0,64 (0,74)
Proyecto grande	-4,08*** (1,36)	4,53** (1,77)
Número de observaciones	129	129

Errores estándar entre paréntesis.

*** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1

Metodología para incorporar las metas de cofinanciación institucionales

1. Para la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11) se ha fijado como meta una tasa de cofinanciación de 1:1,4, que comprende una tasa de cofinanciación nacional de 1:0,8 y una tasa de cofinanciación internacional de 1:0,6. En consonancia con el informe de la Consulta sobre la FIDA11²⁷, la meta de cofinanciación para este período se incorporará en las metas regionales en función de los contextos regionales particulares y se reflejará en los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP). La metodología para efectuar esta incorporación se ha comunicado a los directores regionales y ha sido ratificada por el Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición.
2. La metodología se basa en el reconocimiento de las circunstancias específicas de cada país tal como se manifiestan en el desempeño histórico, pero también refleja la visión del FIDA de que todos los países deben hacer el máximo esfuerzo para proporcionar recursos internos, en consonancia con su situación de ingresos.
3. Se entiende que las metas regionales no son un compromiso nuevo de la FIDA11, sino una herramienta para la rendición de cuentas interna, y que las metas nacionales son de carácter indicativo. Se proporcionarán intervalos de valores que orienten a los directores regionales en el diálogo para la elaboración de los COSOP.
4. Las metas nacionales, que se incorporarán en los COSOP, se establecerán para cada COSOP en consulta con los gobiernos, teniendo en cuenta la naturaleza de los proyectos que se proponen en el COSOP, los objetivos gubernamentales y la situación fiscal del país.
5. A los directores regionales les cabrá la responsabilidad de la consecución de las metas regionales, utilizando como guía las metas nacionales indicativas.
6. La metodología comprende tres pasos, a saber:
 - i) Se utilizan las asignaciones preliminares de la FIDA11 por región y por país, se calcula el monto de la cofinanciación nacional e internacional como si se repitiera la tasa media de los últimos tres años. El monto resultante representa la cantidad que se movilizaría si cada país estuviera en grado de mantener la tasa alcanzada en los últimos tres años (es decir, el período 2015-2017).
 - ii) Se calcula luego el monto adicional necesario para alcanzar las metas de cofinanciación nacional e internacional de la FIDA11.
 - iii) Por último, se determina el monto adicional que se necesita en cada región sobre la base de la proporción de las asignaciones de la FIDA11 en virtud del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados. Por ejemplo, si la asignación para la región de América Latina y el Caribe es del 7 %, a esta región le correspondería movilizar aproximadamente el 7 % del aumento de la cofinanciación necesaria.
7. A continuación las metas regionales se incorporan en las metas nacionales indicativas aplicando los pasos siguientes:
 - i) Se comienza con el promedio trienal de un país determinado.
 - ii) Se utiliza la hipótesis de que el aumento necesario por región se absorberá de la siguiente manera:

²⁷ En el informe se especifica que: "Para la FIDA11, durante la preparación de las notas conceptuales de los proyectos se acordarán con los gobiernos metas específicas relativas a los fondos de contrapartida, para tratar de alcanzar la meta de 1:0,8 fijada para la cofinanciación nacional en su conjunto. Las metas se fijarán comparativamente según los niveles de ingresos de los países, tomándose también en cuenta la situación fiscal nacional y el contexto económico general".

- a) el 90 % del aumento necesario lo absorberán todos los países, y
- b) el 10 % restante del aumento se absorberá como sigue:
 - para la cofinanciación nacional: los países con el mejor desempeño, excluidos aquellos con las situaciones de mayor fragilidad, y
 - para la cofinanciación internacional: los países con el mejor desempeño.

Signatura: TFWG 2018/2/INF.1
Fecha: 8 de junio de 2018
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Nota técnica sobre las contribuciones en especie

Nota para los miembros del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Ruth Farrant
Directora
División de Servicios de Gestión Financiera
Tel.: (+39) 06 5459 2281
Correo electrónico: r.farrant@ifad.org

Lisandro Martín
Director interino
División de Políticas y Resultados Operacionales
Tel.: (+39) 06 5459 2361
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

Malek Sahli
Oficial Superior de Finanzas
División de Servicios de Gestión Financiera
Tel.: (+39) 06 5459 2545
Correo electrónico: m.sahli@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra
Jefa
Unidad de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb@ifad.org

Segunda reunión del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición
Roma, 28 de junio de 2018

Para información

Índice

Recomendación	1
I. Definiciones	1
II. Introducción y alcance	2
III. Objetivos.....	3
IV. Reconocimiento de la cofinanciación nacional en especie	4
V. Medición de la cofinanciación nacional en especie.....	6
VI. Presentación y divulgación de informes sobre la cofinanciación nacional en especie	6
VII. Riesgos vinculados a la cofinanciación nacional en especie.....	7

Anexo

Elementos para la valoración de la cofinanciación nacional en especie	8
---	---

Apéndices

I. Example of in-kind domestic cofinancing at the design phase [Ejemplo de cofinanciación nacional en especie en la fase de diseño]	1
II. Examples of in-kind domestic cofinancing in financial reporting [Ejemplo de cofinanciación nacional en especie en la presentación de información financiera]	3
III. Examples of risks related to in-kind domestic cofinancing [Ejemplo de riesgos vinculados a la cofinanciación nacional en especie]	5
IV. References	6

Acrónimos y siglas

IPSAS	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
NIIF	Normas Internacionales de Información Financiera
POA	plan operacional anual

Nota técnica sobre las contribuciones en especie

Recomendación

1. Se invita al Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición a analizar y posteriormente ratificar los principales elementos del presente documento, que figuran en el párrafo 8. La intención es que estos se incorporen en la estrategia conexa, que se finalizará más adelante en este año.
2. Además, se solicita al Grupo de Trabajo que avale los principales conceptos expuestos en este documento, que presenta las contribuciones en especie en el marco de la estrategia de cofinanciación y comprende:
 - una definición amplia de los elementos que caracterizan a las contribuciones en especie, en particular las exenciones de impuestos; esta definición comprende consideraciones que figuran en la definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y también factores y elementos más generales;
 - las distintas disposiciones para la ejecución utilizadas para contemplar las contribuciones en especie durante el ciclo de vida de un proyecto, desde la fase de diseño hasta las de ejecución y finalización, en particular los sistemas vinculados al seguimiento de estas contribuciones y la presentación de informes al respecto;
 - el enfoque propuesto para incrementar la transparencia y el acceso público a la información sobre la manera en que las contribuciones en especie prestan apoyo a la ejecución de los proyectos y reflejan el sentido de apropiación de los gobiernos y los asociados en la ejecución, para movilizar recursos nacionales —aportados, por ejemplo, por los beneficiarios y el sector privado— mediante una cofinanciación paralela;
 - las medidas de mitigación consideradas para hacer frente a los riesgos relacionados con las contribuciones en especie.

I. Definiciones

1. El término “prestatario” se refiere al Estado Miembro que recibe un préstamo y que se designa como tal en el convenio de financiación.
2. Por “entidad” se entiende un proyecto o programa que ha recibido financiación del FIDA o a través de este, ya sea en forma de préstamo, de donación o de ambos.
3. Por “gastos admisibles” se entienden los gastos efectuados en el marco de un proyecto que pueden financiarse con cargo a un préstamo o donación del FIDA de conformidad con lo dispuesto en la sección 4.08 de las Condiciones Generales para la Financiación del Desarrollo Agrícola.
4. El término “instrumentos de ingeniería financiera” se refiere al hecho de que, como parte de una actividad de inversión, un proyecto podrá financiar los gastos de una operación que incluya contribuciones destinadas a respaldar instrumentos de ingeniería financiera para empresas —sobre todo pequeñas y medianas—, tales

como fondos de capital de riesgo, fondos de garantía y fondos de préstamo, y para fondos de garantía o de desarrollo de la financiación rural.

5. Por “cofinanciación nacional en especie” o “contribución en especie” se entiende una contribución no monetaria en forma de bien, obra o servicio que preste apoyo a organizaciones con y sin ánimo de lucro. Puede consistir en la provisión directa al proyecto de un activo tangible, o en un gasto efectuado directamente por el contribuyente, que beneficie al proyecto y facilite el logro de sus objetivos. La cofinanciación o las contribuciones nacionales en especie comprenden: i) bienes; ii) obras; iii) el uso de servicios e instalaciones (como espacios de oficina); iv) servicios profesionales o conocimientos especializados en forma de tiempo de personal; v) la provisión de equipos y materiales o el acceso a estos, y vi) exenciones de impuestos que, de lo contrario, tendrían que sufragarse con cargo al proyecto para que pudieran llevarse a cabo las actividades. Las contribuciones en especie pueden representar tanto una corriente como una fuente de ingresos y, a pesar de no ser monetarias, pueden constituir una parte importante de los ingresos del proyecto.
6. El término “transacciones sin contraprestación” hace referencia al hecho de que una entidad reciba un valor de otra entidad sin entregar un valor aproximadamente igual a cambio, o bien entregue un valor a otra entidad sin recibir un valor aproximadamente igual a cambio.
7. El término “receptor” se refiere al Estado Miembro u otra entidad que recibe una donación y que se designa como tal en el convenio de donación.
8. Por “donación” se entiende una donación sujeta a la Política del FIDA relativa a la Financiación mediante Donaciones²⁸ y las donaciones financiadas con cargo a fondos suplementarios²⁹, es decir:
 - donaciones de tipo A, que son:
 - i) donaciones de gran cuantía (igual o superior a USD 500 001 o equivalente);
 - ii) donaciones de pequeña cuantía (inferior o igual a USD 500 000) cuyo riesgo el FIDA califique como medio o elevado³⁰;
 - iii) donaciones financiadas por la Unión Europea;
 - donaciones de tipo B, que son las donaciones de pequeña cuantía (hasta USD 500 000 o equivalente) cuyo riesgo el FIDA califique como bajo, y
 - donaciones de tipo C, que son las donaciones de cualquier cuantía concedidas por los organismos de las Naciones Unidas y los bancos multilaterales de desarrollo.

III. Introducción y alcance

9. Cada vez más, los proyectos financiados por el FIDA reúnen financiación de distintas fuentes, como contrapartes, beneficiarios y asociados en la ejecución, y con cargo a fondos suplementarios.
10. Cabe observar que, si bien es preciso que los gastos se realicen y se sufraguen mediante una transferencia de activos, normalmente en efectivo, a fin de que sean

²⁸ Aprobada por la Junta Ejecutiva en su 114.^º período de sesiones, celebrado los días 22 y 23 de abril de 2015. Aunque los acuerdos de contribución, que incluyen las microdonaciones (hasta USD 75 000 o equivalente), están sujetos a la Política, quedan fuera del ámbito de aplicación de los requisitos de presentación de información financiera y auditoría.

²⁹ Toda disposición específica que estipule el donante en relación con la presentación de información financiera y auditoría queda reflejada en el convenio de donación.

³⁰ Con efectividad a partir del 1 de enero de 2018, las donaciones de pequeña cuantía cuyo riesgo se califique como elevado o medio se consideran de tipo A.

admisibles para la financiación del FIDA también se prevé otro tipo de financiación de proyectos de forma no monetaria, en particular mediante contribuciones en especie. En efecto, puede considerarse que estas son parte del valor total de un proyecto, y que dicho valor se subestima si no se asignan plenamente las contribuciones no monetarias del gobierno, los beneficiarios y otras partes interesadas.

11. Sobre la base de lo anterior, cuando además de las contribuciones en efectivo a los proyectos se hacen contribuciones en especie —significativas y pertinentes—, es fundamental informar al respecto por varios motivos, entre ellos:
 - a) cuando se tienen en cuenta en el presupuesto del proyecto, las contribuciones en especie proporcionan el costo real y efectivo de un proyecto;
 - b) las contribuciones en especie pueden ser la única o la principal contribución que un prestatario o receptor puede aportar a un proyecto;
 - c) estas demuestran a los donantes que los prestatarios o receptores de la financiación del FIDA contribuyen de manera significativa a los proyectos;
 - d) las contribuciones en especie se incluyen en la tasa de cofinanciación y representan la contribución real del prestatario o receptor al proyecto, además de la contribución en efectivo.
12. Actualmente, las contribuciones en especie no se reconocen sistemáticamente como parte de la financiación total de los proyectos financiados por el FIDA. Esto se debe a varios motivos, a saber: i) dificultades técnicas de valoración y medición fiable; ii) la histórica falta de comprensión por parte del FIDA y a nivel de los proyectos de la importancia de proporcionar estos datos; iii) la incertidumbre respecto de la realización efectiva de este tipo de contribución; iv) la renuencia de los auditores a dar por buenas las cantidades incluidas en los estados financieros, y v) la falta de un seguimiento y una presentación de información eficaces. Si estos activos no se registran de forma fiable y oportuna, no es posible consignar con precisión las actividades y los recursos económicos de un proyecto, lo que hace que los informes financieros sean imperfectos y que la información sobre cofinanciación sea incompleta.
13. Esta nota técnica se aplica a los proyectos y donaciones financiados por el FIDA sujetos a supervisión directa. De haber un acuerdo de supervisión con una institución cooperante, el FIDA evaluará las disposiciones de dicha institución relativas a la presentación de información financiera y la auditoría, con vistas a garantizar la idoneidad y la conformidad, en la medida de lo posible, con esta nota técnica.

III. Objetivos

14. La presente nota técnica permitirá potenciar la capacidad del FIDA como "recolector" de la financiación para el desarrollo. En ella se proporciona orientación clara para las fases de diseño, ejecución y auditoría del ciclo de vida de los proyectos en materia de reconocimiento, medición y presentación de información en lo que respecta a las contribuciones en especie como parte de la cofinanciación nacional. Ello permitirá hacer un seguimiento sistemático de estas contribuciones y reforzará la capacidad del FIDA para presentar información completa sobre la movilización de esos recursos.
15. El objetivo de la presente nota técnica consiste en proporcionar orientación sobre la definición de cofinanciación en especie, los criterios de admisibilidad, y el reconocimiento, la medición y la presentación de la información financiera respecto de los proyectos y donaciones financiados por el FIDA.
16. Esta nota técnica proporciona los métodos y principios básicos que han de aplicarse en el reconocimiento, la medición y la presentación y divulgación de informes en lo

que respecta a las contribuciones en especie. Se prevé que estos se integrarán en los procedimientos conexos que deberá emplear el personal del Fondo, tanto el personal operacional como financiero y los consultores que se ocupen del diseño y la supervisión de los proyectos, a partir de la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11). También servirá como fuente para prestar asesoramiento en el marco de los proyectos y los ministerios con respecto a la elaboración de sistemas de contabilidad, manuales e informes financieros, así como para los auditores en el desempeño de su labor. Es fundamental que, en la fase más temprana posible del ciclo del proyecto, se resalte la importancia que reviste el seguimiento de las contribuciones en especie y la presentación de informes al respecto de forma sistemática, en particular de modo que puedan incluirse en las pestañas de gastos, en las negociaciones y en los sistemas y manuales de contabilidad, así como en el mandato de los auditores. Se calcula que habrá casos particulares donde será necesario realizar consultas en lo referente al método de valoración y presentación de informes. En tales casos, deberán acordarse métodos para el reconocimiento, la medición y la presentación de informes con el coordinador que se ocupe de la gestión financiera del proyecto (División de Servicios de Gestión Financiera).

IV. Reconocimiento de la cofinanciación nacional en especie

17. La contribución sin cargo de un servicio o producto por parte de una persona, dependencia u organización a un proyecto financiado por el FIDA se clasifica como contribución en especie. Todos los costos en especie deben ser admisibles, efectivos, demostrables y esenciales para la ejecución del proyecto.
18. Una contribución en especie puede considerarse un gasto efectuado por el gobierno, los beneficiarios u otros asociados en la ejecución para la ejecución de las operaciones, de conformidad con las condiciones que se describen a continuación:
 - a) las normas relativas a la admisibilidad deben establecerse con arreglo al plan operacional anual (POA) acordado y los costos del proyecto;
 - b) el importe de los gastos debe ser significativo y pertinente y estar debidamente justificado por documentación de apoyo que tenga un valor probatorio equivalente al de una factura, sin perjuicio de las disposiciones establecidas en las normativas nacionales específicas, y
 - c) en el caso de las contribuciones en especie, la cofinanciación del contribuyente no debe superar en mucho el total de los gastos admisibles previstos para el proyecto, cuando se excluya el valor de esas contribuciones.
19. Todas las contribuciones en especie se reconocen como ingresos y activos cuando es probable que los futuros beneficios económicos o posibles servicios sean recibidos por la entidad y el valor razonable de los activos pueda medirse de forma fiable.
20. Los bienes en especie son activos utilizados por una entidad o transferidos a esta mediante una transacción sin contraprestación, sin cargo, pero que pueden estar sujetos a determinadas estipulaciones. Ejemplos de ellos son:
 - a) los bienes tangibles;
 - b) el uso de servicios e instalaciones;
 - c) la provisión de equipos o el acceso a estos, y
 - d) los materiales especiales.
21. Cuando se reciben "bienes en especie" o hay un acuerdo vinculante para recibir bienes sin ningún tipo de condición, los ingresos se reconocen simultáneamente con el reconocimiento de los activos.
22. Las condiciones ligadas a los bienes no afectan el precio del activo, ya que normalmente los agentes de mercado no las toman en cuenta.

23. Los "servicios en especie" son los servicios que personas e instituciones prestan a entidades del sector público en una transacción sin contraprestación. Ejemplos de ellos son:
- los servicios profesionales prestados por un tercero que tiene una preparación y experiencia profesionales reconocidas y pertinentes;
 - los conocimientos especializados aportados por el prestatario a través del personal dedicado al proyecto, y
 - las exenciones de impuestos.
24. Habida cuenta del carácter de los activos relacionados con los servicios en especie, y del hecho de que se consumen inmediatamente, debería reconocerse una transacción de igual valor que reflejase el consumo de esos servicios en especie.
25. Una entidad reconocerá una exención de impuestos como contribución en especie cuando se produzca el hecho imponible y se cumplan los criterios para el reconocimiento del activo. La entidad declarante analizará la legislación fiscal de su propia jurisdicción para determinar cuál es el hecho imponible para los distintos impuestos que allí se aplican. Por ejemplo:
- el hecho imponible para el impuesto sobre el valor agregado es la adquisición o venta de bienes y servicios gravables durante el período impositivo, y
 - el hecho imponible para los derechos de aduana es el movimiento de bienes o servicios sujetos a impuestos al atravesar la frontera aduanera.
26. Cuando un gobierno proporciona a una entidad el beneficio de la exención de impuestos o se encarga de los impuestos relacionados con la adquisición de bienes, obras y servicios, el importe relativo a los impuestos condonados debería considerarse la contribución en especie del gobierno.
27. Excepciones. Cuando las actividades no responden a los objetivos específicos de un proyecto, no deberían considerarse contribuciones en especie. Estas actividades pueden ser:
- la asistencia pasiva a cursos de capacitación, reuniones, seminarios y actividades por el estilo (es decir, asistir sin aportar, como miembro del público o grupo);
 - la provisión de datos, conocimientos especializados, conocimiento o herramientas (es decir, que no se hayan generado en el transcurso del proyecto) que estén a disposición del público de forma gratuita, y
 - la provisión de todos los artículos comprendidos en las contribuciones en especie, si ya se ha pagado por ellos, y pueden presentarse los documentos de pago, siempre y cuando la fecha de adquisición esté comprendida dentro de la duración del proyecto (en ese caso, a estos artículos se los tratará entonces como cofinanciación en efectivo).
28. En lo que respecta a los instrumentos de ingeniería financiera, una contribución en especie debería tratarse como gasto pagado al momento de la constitución del fondo (o los fondos) en los casos en que se cumplan todos los criterios enumerados en a), b) y c) infra, ya que:
- consisten en la provisión de tierras o propiedades inmuebles, equipos o materiales, actividades profesionales o de investigación o trabajo voluntario no remunerado (como, por ejemplo, servicios profesionales no remunerados);
 - su valor puede evaluarse y comprobarse de manera independiente;
 - en el caso de la provisión de tierras o propiedades inmuebles, su valor es certificado por un tasador cualificado independiente, o un órgano oficial debidamente autorizado;

- d) en el caso de trabajo voluntario no remunerado, el valor del trabajo se determina teniendo en cuenta la cantidad de tiempo invertido y una tarifa normal y razonable por hora y por día por el trabajo realizado.
29. No son admisibles las ventas de equipos a precios de descuento ni la prestación de servicios o asesoramiento (como el tiempo de abogados, contadores o personal de pequeñas y medianas empresas) a precios de descuento.

V. Medición de la cofinanciación nacional en especie

30. Las contribuciones en especie deberían reconocerse a su valor razonable de mercado. Este "valor razonable de mercado" se define como el precio convenido en un mercado abierto y sin restricciones entre partes entendidas que actúan de forma voluntaria, en condiciones de igualdad e independencia, y que están plenamente informadas. Este valor es el precio que se estima que una entidad tendría que pagar en tales circunstancias, restando los descuentos habituales y educativos.
31. Las exenciones de impuestos deberían reconocerse a su valor de mercado, que equivale al importe bruto de los impuestos correspondientes a los bienes o servicios adquiridos.
32. Las restricciones jurídicas se clasifican en dos categorías: las que afectan a la entidad y las que afectan al activo. Las que afectan a la entidad —como, por ejemplo, una limitación que prohíba la venta de los bienes— no repercuten en el valor razonable subyacente de los activos, porque un comprador hipotético no las consideraría en una decisión de compra. Por otra parte, las restricciones jurídicas que limitan la venta de las contribuciones en especie a determinados mercados pueden afectar el valor razonable de los activos. Por ejemplo, el uso de vehículos de propiedad del gobierno que se pongan a disposición solo durante el limitado período de ejecución del proyecto reducirá el desgaste de estos, lo cual un hipotético comprador podría tener en cuenta y posiblemente afectaría su valor. En los proyectos, al determinar el valor razonable de un activo, debería considerarse toda restricción jurídica que lo afecte.
33. En todos los casos, es fundamental que los criterios de medición se determinen antes de efectuar el registro y la presentación de información, ya que se someterán a auditoría externa. Es posible realizar consultas previas con los auditores, cuando proceda, o solicitar asesoramiento al FIDA, a fin de facilitar un proceso de auditoría sin contratiempos. En el anexo I se incluyen los elementos para la valoración.

VI. Presentación y divulgación de informes sobre la cofinanciación nacional en especie

34. Es responsabilidad última del proyecto garantizar que el valor razonable de mercado indicado para todos los artículos que supongan una contribución en especie sea justo y se dé a conocer de forma correcta y total en sus estados financieros.
35. El manual de ejecución del proyecto deberá incluir directrices claras que describan los métodos y principios contables empleados, con miras a garantizar que el valor de la cofinanciación en especie se declare de manera exacta y oportuna. La base y el método de evaluación de las contribuciones en especie deberán ajustarse a normas de contabilidad reconocidas a nivel internacional y deberían darse a conocer en los estados financieros comprobados del proyecto. Cabe señalar que, en el caso de emplearse normas nacionales, los auditores tendrán que garantizar la idoneidad de dicho tratamiento, de conformidad con la base contable utilizada en los estados financieros del proyecto.
36. Se alienta a las entidades a elaborar políticas detalladas y transparentes para la valoración. Asimismo, deberían buscar metodologías de valoración que apliquen el buen juicio a la hora de interpretar el concepto de "valor razonable" y seleccionar los datos de origen cuando se determina el valor. El equipo encargado del proyecto

debería preparar y archivar todos los documentos de apoyo pertinentes que certifiquen el valor de las contribuciones en especie, con objeto de proporcionar un registro de control claro.

37. El importe de la contribución en especie debería darse a conocer de conformidad con los principios contables convenidos por los cofinanciadores en el acuerdo jurídico o en los reglamentos del país. Estos principios pueden basarse en los gastos efectivos realizados por el contribuyente, o en los equivalentes de costo estándar que se hayan definido, a fin de garantizar la equidad entre los asociados.
38. Partiendo de los principios subyacentes de la base de contabilidad en valores devengados de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS) y las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), la entidad deberá dar a conocer la siguiente información en los estados financieros de carácter general, ya sea en la cubierta o en las respectivas notas:
 - a) el importe en concepto de ingresos o contribuciones en especie provenientes de transacciones sin contraprestación reconocidas durante el período, por categoría principal, indicando los impuestos y las transferencias por separado;
 - b) el importe de las sumas pendientes de cobro reconocidas respecto de ingresos sin contraprestación;
 - c) el importe relativo a los activos reconocidos que estén sujetos a restricciones, y el carácter de esas restricciones.
39. La entidad deberá dar a conocer la siguiente información en las notas a los estados financieros:
 - a) las políticas contables adoptadas para el reconocimiento de los ingresos o contribuciones en especie procedentes de transacciones sin contraprestación;
 - b) en cuanto a las categorías principales de ingresos o contribuciones en especie procedentes de transacciones sin contraprestación, la base utilizada para calcular el valor razonable de los recursos entrantes;
 - c) en cuanto a las categorías principales de ingresos fiscales que la entidad no puede calcular de forma fiable durante el período en que se produce el hecho imponible, información sobre el carácter del impuesto, y
 - d) el carácter y las principales categorías de las contribuciones en especie recibidas por la entidad en relación con el proyecto financiado.
40. Si la entidad aplica el criterio contable de caja de las IPSAS, en las notas a los estados financieros debería darse a conocer toda la información mencionada en los párrafos 30 y 31 relacionada con la cofinanciación nacional en especie.

VII. Riesgos vinculados a la cofinanciación nacional en especie

41. En la fase de diseño y durante la ejecución del proyecto, en colaboración con el equipo encargado del proyecto, el Oficial de Finanzas debería evaluar periódicamente el riesgo conexo, a fin de seguir de cerca la asignación correcta y oportuna de las contribuciones en especie.
42. Varias tipologías de riesgos pueden afectar el registro y la presentación de la información relativa a las contribuciones en especie y su importancia para mejorar los resultados de los proyectos, tales como: los riesgos relacionados con el medio ambiente; los riesgos de carácter técnico y científico; los riesgos en lo que respecta a la fabricación, y los riesgos de carácter humano e institucional. En el anexo IV del presente documento se incluyen algunas pautas respecto de los tipos de riesgos que han de considerarse y someterse a seguimiento a lo largo del ciclo de vida de los proyectos.

Elementos para la valoración de la cofinanciación nacional en especie

Categoría de contribución en especie	Elementos admisibles en el cálculo del valor razonable	Elementos no admisibles en el cálculo del valor razonable
Uso de tierras	<p>Si la contribución de tierras se realiza dentro del período de ejecución del proyecto y es suficiente para lograr los resultados y el impacto previstos, puede indicarse el precio total de la parcela de tierra avalado por información o documentación oficial que demuestre ese precio (un certificado de registro de tierras, un documento expedido por el Departamento de Estadística u otro tipo de documento institucional oficial).</p> <p>Si la contribución de tierras se realiza solo por la duración del proyecto, debe tomarse el precio oficial de arrendamiento mensual multiplicado por la cantidad de meses. El cálculo del precio debería estar avalado por documentación oficial o un contrato de arrendamiento o pruebas del uso efectivo en el marco del proyecto u otros documentos similares.</p>	<p>Si el uso de la tierra no es exclusivo para el proyecto, solo la parte dedicada al proyecto debería verse reflejada en el costo empleado para calcular el valor de la contribución.</p>
Uso de vehículos	<p>Costo promedio por mes o día del arrendamiento oficial; precio específico para esa localidad multiplicado por la cantidad de días o meses en que se ha utilizado.</p> <p>La amortización del vehículo se calcula como sigue:</p> <ul style="list-style-type: none"> • se resta el costo de combustible por km de acuerdo con la tarifa oficial nacional o de las Naciones Unidas por km utilizada para viajes particulares en ese país, y • se multiplica ese número por la cantidad aproximada de km que han de recorrerse durante el proyecto. <p>Si el combustible también figura como contribución en especie, debe tomarse el costo total de la tarifa oficial nacional o de las Naciones Unidas por km utilizada para viajes particulares multiplicado por la distancia total recorrida durante el proyecto.</p>	
Equipos, materiales y suministros (por ejemplo, computadoras y equipos electrónicos de comunicaciones, instalaciones y maquinarias)	<p>Si la contribución se realiza en equipos, materiales y suministros usados, el valor de estos debe calcularse de acuerdo con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • el valor razonable de mercado; • el valor contable para la institución. <p>Si la contribución se realiza en equipos, materiales y suministros nuevos, el valor de estos debe estimarse de acuerdo con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • el precio de venta a los clientes preferentes (en caso de un artículo en existencias); • el costo de fabricación (en caso de un artículo único en su tipo). <p>Si se realiza en equipos, materiales y suministros prestados, el valor ha de calcularse tomando como referencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • el equivalente al precio de alquiler basado en la amortización; • el equivalente al precio de alquiler según la tarifa correspondiente al mayor volumen. <p>Si el uso que se les da es parcial, debe indicarse la amortización lineal del costo total del activo por toda la</p>	<p>Equipos, materiales y suministros a precio de lista o precio de lista con descuento</p> <p>Equivalentes al precio de alquiler que excedan los valores aceptados si los equipos se hubiesen donado o vendido</p> <p>Costo de creación</p>

Bienes en especie

Activos fijos

duración del proyecto.

Uso de edificios, salas de reuniones, espacios o instalaciones	Salas de reuniones, espacios o instalaciones donados por los que normalmente se cobra una tarifa de alquiler. El espacio utilizado debería estar relacionado específicamente con el proyecto y ser necesario para su ejecución.
--	---

Categoría de contribución en especie	Elementos admisibles en el cálculo del valor razonable	Elementos no admisibles en el cálculo del valor razonable
		Costo de desarrollo de nuevos programas informáticos y nuevas tecnologías que no se limiten al alcance del proyecto
	Precio de mercado del activo o el programa informático por la duración del proyecto	
Bienes intangibles	<p>Uso de programas informáticos, nuevas tecnologías y bases de datos</p> <p>Costo de adquisición de las licencias necesarias para el proyecto, en caso de que la institución no las haya suministrado</p> <p>Costo de desarrollo de nuevas tecnologías relacionadas con el proyecto</p>	
	Divulgación de los resultados	Costo amortizado durante el período del proyecto
Gastos de viaje y dietas	<p>Gastos de menor cuantía razonables para cubrir gastos de viaje y dietas por trabajos dedicados directamente al proyecto financiado</p> <p>Uso de puntos o millas aéreas para sufragar gastos de viaje y dietas</p> <p>Gastos razonables de viaje para asistir a conferencias relacionadas con el proyecto financiado</p> <p>Tasas de inscripción en conferencias o una proporción de esas tasas si solo una parte de esas conferencias se centra en cuestiones o temas relacionados con el proyecto</p>	<p>Costos para cubrir tasas de conferencias, viajes, hoteles, comida, etc. para asistir a actos, reuniones, etc. que no guarden relación con cuestiones o temas vinculados al proyecto</p>

Categoría de contribución en especie	Elementos admisibles en el cálculo del valor razonable	Elementos no admisibles en el cálculo del valor razonable
Servicios en especie	Sueldos de empleados	<p>Proporción real del costo de los sueldos del personal asignado a tareas relacionadas específicamente con el proyecto y necesarias para su ejecución</p> <p>Sueldos y gastos relativos a las actividades de gestión que no guarden relación directa con el proyecto</p> <p>Pagos al director del proyecto, doctorandos o colaboradores, como honorarios de consultoría (adicionales al sueldo básico)</p> <p>Sueldos y gastos relativos al personal de apoyo administrativo</p>
	Mano de obra, como, por ejemplo, profesionales, expertos, voluntarios, fuerza de trabajo aportada por los beneficiarios	<p>Honorarios de consultoría o conocimientos técnicos directamente relacionados con el proyecto financiado, según tarifas diarias de mercado en el país o la zona, calculadas por día o por mes, por ejemplo, cantidad de días por valor de mercado por día</p> <p>Honorarios no relacionados con el proyecto</p>
	Remuneración a asociados	Gastos generales basados en los sueldos y prestaciones de los empleados de las instituciones asociadas
	Remuneración a profesores	<p>Pagos al director del proyecto, doctorandos o colaboradores, como honorarios de consultoría (adicionales al sueldo básico)</p>
	Exenciones de impuestos	Total de impuestos y obligaciones arancelarias condonados

Example of in-kind domestic cofinancing at the design phase

1. During the design of the Resilient Land and Resource Management Project (RELAP) in West Bank and Gaza, the economist had developed ten models to represent the planned activities, organized under three main types of interventions: (i) resilient land development activities for orchards (four models); (ii) other resilient land development models: wadis, rangeland and integrated livestock system; and (iii) activities financed via grants: sheep breeding, bee-keeping and mushroom cultivation.
2. The models show that the total labour contributed by beneficiaries and valued at US\$14 per day (local wage) is worth US\$10.7 million (or 26 per cent of total project costs). If only the additional work required to implement IFAD's proposed activities is considered, then this represents 11 per cent of total project costs (as per table 1).

Table 1

RELAP EFA tables quantifying family labour

		PY1	PY2	PY3	PY4	PY5	PY6
Total family labour (USD)		-	705 514	1 695 271	2 490 888	2 911 959	2 922 956
Incremental family labour (USD)		-	1 020 307	-	314 793	674 964	1 470 581
Project costs (USD)							
Component 1		17 684	5 361 441	7 048 265	6 980 524	5 068 841	194 275
Component 2		208 724	3 140 185	4 370 591	1 487 538	151 429	3 308
Component 3		719 390	976 269	616 247	462 332	332 305	244 655
D. Project Management		751 858	590 890	624 025	598 236	608 628	815 057
Total costs (USD)		1 697 655.57	10 068 785.20	12 659 127.46	9 528 630.08	6 161 202.95	1 257 295.00
(A) Total Family Labour over project years usd		10 726 587			family labour per/day	60	NIS
(C) Total incremental family labour		4 604 746			family labour per/day	14.2	USD
(B) Total project cost USD		41 372 696					
A/B		26%					
C/B		11%					

3. These estimates could also be presented by type of activity, showing which intervention will require greater contribution from the beneficiaries.
4. On the other hand, government's contributions in terms of provision of services and facilities – such as the use of office space, provision of vehicles and seconded staff as well as tax exemption – should also be considered and quantified as in-kind contribution.
5. In the case of RELAP, the total government in-kind contribution was estimated at 16 per cent of total project costs.
6. This means that the total in-kind domestic contribution accounted for almost 27 per cent of total project costs, based on the conservative (incremental) estimate for the contribution from the beneficiaries of 11 per cent of total project costs, plus the 15 per cent from the government. Both contributions were presented in the Costab as reflected in table 2 below.

Table 2: Resilient Land and Resource Management Project (RELAP): Costab by components and financers (US\$ '000)

	The Government in kind		The Government in cash		IFAD GRANT		OFID		GCF		Other entities		Beneficiaries in kind		Beneficiaries in cash		Village council		Total	
	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%		
Climate resilient land development																				
1. Climate adapted land development approaches	110	15.2	-	-	223	30.7	60	8.2	60	8.2	273	37.6	981	0.6	-	-	-	-	1 708	
2. Resilient land development	3 389	16.0	646	3.1	1 160	5.5	845	4.0	8 810	41.6	2 106	9.9	3 619	17.1	604	2.9	-	-	21 179	
3. Investment in agricultural roads	443	16.0	-	-	66	2.4	-	-	-	-	2 017	72.9	-	-	-	-	240	8.7	2 766	
Subtotal	3 941	16.0	646	2.6	1 449	5.9	905	3.7	8 869	36.0	4 396	17.8	3 619	14.7	604	2.4	240	1.0	24 671	
Market linkages for the rural poor																				
1. Rural bulking of agricultural products	682	16.0	-	-	1 269	29.8	-	-	-	-	2 312	54.2	-	-	-	-	-	-	4 263	
2. Inclusive entrepreneurship development support	95	1.9	-	-	103	2.0	-	-	3 032	59.5	1 193	23.4	-	-	676	13.3	-	-	5 098	
Subtotal	777	8.3	-	-	1 373	14.7	-	-	3 032	32.4	3 504	37.4	-	-	676	7.2	-	-	9 362	
Public services for upscaling resilient agricultural land use	351	10.5	-	-	-	-	-	-	3 000	89.5	-	-	-	-	-	-	-	-	3 351	
Project Management	1 483	37.2	520	13.0	1 744	43.7	44	1.1	99	2.5	99	2.5	-	-	-	-	-	-	3 989	
Total PROJECT COSTS	6 552	15.8	1 166	2.8	4 566	11.0	950	2.3	15 000	36.3	8 000	19.3	4 600	11%	1 280	3.1	240	0.6	41 373	
Government in kind contribution net of taxes	1 273																			
Government in kind contribution % of the total cost	3.1%																			

Example of in-kind domestic cofinancing in financial reporting

1. In-kind domestic cofinancing could be reported in the face of financial statements.
 - According to the International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) cash basis, the in-kind contribution will be reported in the notes to the financial statements. The additional disclosures encouraged³¹ provide an example of disclosure in paragraphs 2.1.90(f) and 2.1.91.
 - According to the IPSAS accrual basis and IFRS, the in-kind contribution should be reported in the financial statements as assets (in the balance sheet statement) and non-cash income (in the profit and loss statement). Additional detailed information related to the accounting policies for in-kind contribution should be provided in the notes to the financial statements.
2. The notes to the financial statements of the Small Irrigation and Market Access Development Project in the Nippes and Goavienne Region financed by IFAD in Haiti show this reporting of in-kind domestic cofinancing:

"The Government of Haiti's in-kind contribution was identified and assessed as follows:

- The licence rights to use the financial and accounting software provided by the Ministry of Agriculture; the net value at the date of transfer of the right of use of the licence to the project was considered at fair market value. The annual amortization of the net value over the number of years of the project was considered to be annual in-kind contribution.
- The use of the Ministry's offices devoted full time to the project's implementation team;
- The use of office and IT equipment provided by the Ministry of Agriculture; the net value at the date of transfer of the right of use of equipment to the project was considered at fair market value. The annual amortization of the net value over the number of years of the project was considered to be annual in-kind contribution.
- The vehicles and equipment (cars and motorcycles used by the supervisors);
- The contribution in taxes: This contribution amounts to the total of tax exemptions granted to the project on the purchase of three vehicles and three motorcycles.
- The salary of staff dedicated part-time to the project: The use of timesheets to determine the actual time devoted to the project, considering total gross regular salary (without bonuses).

The table below summarized the cumulative in-kind contribution of the Government of Haiti for the period from 2015 to 2018:"

³¹ IPSAS: *Financial Reporting under the Cash Basis of Accounting*; Appendix additional Disclosure; November 2017 <https://www.iaasb.org/system/files/publications/files/Cash-Basis-IPSAS-2017.pdf>

Description	Amount in United States dollars
Licence for accounting and financial software	36 492
Office space	9 655
Office and IT equipment	15 700
Vehicles and equipment	50 355
Salaries of part-time staff	17 127
Tax exemptions	102 877
Total	232 206

Examples of risks related to in-kind domestic cofinancing

Category of risk	Description
Human and organizational risks	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of experience and/or understanding on the part of the project manager and staff • High turnover of project manager and staff • Project team is unaware of codes, or regulations and lacks experience in quality assurance issues • Inadequate, weak or inconsistent procedures for internal controls • Missing or incomplete reporting to IFAD and auditors • Human conflict or poor negotiations with the contributors • Decision-making by the project team and steering committee takes too long • Dissemination of false or inaccurate information • Lack of transparency
Project execution risks	<ul style="list-style-type: none"> • Inadequate choice for a contribution/contributor • Unexpected withdrawal of the contributor from the project • Contributors' lack of motivation or reluctance to accept project alterations • Underestimation of the workload or contribution required to fulfil project requirements • Low level of the quality assurance systems, including those of a technical, accounting and reporting nature • Languages and cultural barriers that affect understanding of requirements • Legal issues and conflicts
Technical risks	<ul style="list-style-type: none"> • Project requirements are not clearly expressed or communicated • Missing or incomplete specifications • Difficulty in implementing due to procedural complications • Components and products that are not viable • Qualifications, official documentations, and required permissions are outdated or unsuitable
Environmental risks	<ul style="list-style-type: none"> • Instability of project requirements • Difficulties in partnerships and collaborations • Delays in procurement procedures • Regulatory changes, for example safety and environmental • Administrative and technical errors • Project acceptance by the social and human environment • Risk of incidents of a natural or political nature

References

- Welsh European Funding Office-European structural funds programmes 2007-2013, Guidance, In-kind Match Funding, November 2014
- Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006, laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999; Official Journal of the European Union, 31.7.2006
- Guidelines for calculations of in-kind contributions to GEF SGP Projects (Barbados and the OECS)- Adapted from GEF SGP's Resource Mobilisation toolkit (Version 1)
- The Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC), Guidelines for Cash and In-Kind Contributions, May 2017
- The Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada (NSERC), the Canadian Institutes of Health Research (CIHR), and the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC), the Renewal of the Tri-Agency Financial Administration Manual, 2017
- European Parliament, Paper on the economic value of volunteering and contribution-in-kind, Roundtable discussion on European financial regulation review and civil society, 31 January 2011
- Department of the Treasury, Internal Revenue Service, Publication 561, Determining the Value of Donated Property, April 2007
- Burr Pilger Mayer, Accounting for in-kind donations, 10 Tips for Non-profits to avoid Common Pitfalls, May 2014
- United Nations Development Programme-Revenue Recognition- In-Kind Contributions, January 2011
- International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB), Consultation Paper-Accounting for Revenue and Non-Exchange Expenses; August 2017
- International Federation of Accountants (IFAC), IPSAS 23-Revenue from non-exchange transactions (Taxes and Transfers), December 2006
- United Nations, Policy Framework for International Public Sector Accounting Standards, 2nd edition (final version), August 2013
- (AICPA), Nonprofit Challenges: Accounting for gifts in kind, July 2017

Signatura:	EB 2018/125/R.24
Tema:	5 c)
Fecha:	14 de noviembre de 2018
Distribución:	Pública
Original:	Inglés

S



Directrices y procedimientos revisados para los programas sobre oportunidades estratégicas basados en los resultados

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Ruth Farrant
Directora
División de Servicios de Gestión Financiera
Tel.: (+39) 06 5459 2281
Correo electrónico: r.farrant@ifad.org

Jill Armstrong
Directora, a. i.
División de Políticas y Resultados Operacionales
Tel.: (+39) 06 5459 2324
Correo electrónico: j.armstrong@ifad.org

Lisandro Martin
Director
División de África Occidental y Central
Tel.: (+39) 06 5459 2361
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra
Jefa
Unidad de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb@ifad.org

Junta Ejecutiva - 125.^º período de sesiones
Roma, 12 a 14 de diciembre de 2018

Para examen

Acrónimos y siglas

COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
EEPP	evaluación de la estrategia y el programa en el país
ESAC	Evaluación Social, Ambiental y Climática
FIDA11	Undécima Reposición de los Recursos del FIDA
IOE	Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OSC	Comité de Estrategia Operacional y Orientación en materia de Políticas
OSR	organismos con sede en Roma
PBAS	Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados
PMD	Departamento de Administración de Programas

Resumen

1. Las directrices y procedimientos revisados para los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales basados en los resultados (COSOP) son un compromiso prescrito en el compromiso asumido en el marco de la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11), a saber: "actualizar los procedimientos del FIDA relativos a las estrategias en los países con objeto de reflejar los compromisos asumidos para la FIDA11, para que estas se conviertan en estrategias de transición a largo plazo; disponer lo necesario para establecer estrategias en los países conjuntas con los organismos con sede en Roma (OSR) y otros asociados, y divulgarlo a los Estados Miembros por conducto de la Junta Ejecutiva o por medio de seminarios oficiosos." Los COSOP reflejarán este nuevo contenido para asegurar su armonización con los objetivos estratégicos y los compromisos del FIDA asumidos durante la FIDA11.
2. En este documento se reflejan los siguientes compromisos de la FIDA11 relacionados con los COSOP:

Los COSOP como estrategias de transición

- Los COSOP incluirán un análisis de transición y servirán como estrategias de transición.
- Las estrategias servirán para determinar de forma selectiva los asociados más estratégicos a efectos de movilizar financiación e impulsar la actuación normativa, y la manera más eficaz de colaborar con ellos para alcanzar las metas del país.
- Las metas de cofinanciación, en un efecto cascada, se usarán también para definir las metas a nivel regional y nacional que se acordarán en el contexto de las estrategias en los países, tomando como base las estrategias y prioridades de desarrollo nacionales.

Armonización con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las organizaciones de las Naciones Unidas y los asociados

- Los objetivos estratégicos de los COSOP se armonizarán con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los objetivos de desarrollo del país.
- Los COSOP incluirán un texto descriptivo sobre cooperación Sur-Sur y cooperación triangular que se incluirá en un anexo y se incorporará en el texto principal.

Instrumentos para evaluar la fragilidad

- Los COSOP servirán de instrumento principal para analizar la fragilidad e incluirán una evaluación de la fragilidad en el caso de los países que se encuentren en una situación de mayor fragilidad y otros estados en el momento de la selección.

Transparencia, comunicación y participación ciudadana

- En los COSOP se abordarán cuestiones relativas a la transparencia, y todos los COSOP nuevos incorporarán una dimensión de comunicación y visibilidad, e informarán sobre la participación ciudadana en la planificación del COSOP.

Incorporación sistemática de temas

- En el marco de los Procedimientos del FIDA para la Evaluación Social, Ambiental y Climática (ESAC), todos los COSOP incluirán análisis de los objetivos y compromisos de contribución que se hayan establecido a nivel nacional a fin de comprender de qué manera los programas del FIDA pueden contribuir a alcanzarlos.
3. El horizonte temporal para implantar los nuevos procedimientos es el 1 de enero de 2019.

Directrices y procedimientos revisados para los programas sobre oportunidades estratégicas basados en los resultados

I. Introducción

- Las estrategias nacionales ofrecen al FIDA un marco de participación en la transformación rural inclusiva y sostenible en el plano nacional. Los resultados del apoyo del FIDA no se limitan a los objetivos a nivel de país, sino que contribuyen a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y al mandato general del FIDA de cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los objetivos estratégicos se definen en función de los objetivos y las visiones de cada país, y del propio mandato y la ventaja comparativa de que disfruta el FIDA. Para lograr estos objetivos estratégicos, en las estrategias en los países se describe un conjunto completo de intervenciones, junto con los resultados previstos y los posibles riesgos (véase la teoría del cambio en el gráfico 1).

Gráfico 1
Teoría del cambio del FIDA



2. Se han actualizado los procedimientos operacionales¹ relacionados con las estrategias en los países a fin de reflejar los compromisos adquiridos durante la FIDA11. Por encima de todo, se entiende que los COSOP deberían convertirse en estrategias de transición en toda regla, dotadas de instrumentos programáticos a medio plazo, que ofrezcan a los prestatarios un plan de apoyo adaptado a sus necesidades con el objetivo de propiciar su desarrollo, transformación y crecimiento. En el cuadro 1 se ofrece una comparación de los requisitos de los COSOP y de las notas sobre las estrategias en los países. Estos procedimientos serán efectivos a partir del 1 de enero de 2019 y reemplazan los procedimientos actuales, que entraron en vigor en agosto de 2016. Serán de aplicación a los COSOP con planes de diseño y a las versiones preliminares de las notas sobre las estrategias en los países aprobadas por los directores regionales con posterioridad al 31 de diciembre de 2018.

Cuadro 1

Comparación de los requisitos de los COSOP y las notas sobre las estrategias en los países

<i>Requisito</i>	<i>COSOP</i>	<i>Notas sobre las estrategias en los países</i>
Extensión máxima (palabras)	5.500	2 000
Duración	Hasta seis años	Dos años
Plan de diseño	✓	X
Marco de resultados	✓	X
Examen de resultados*	✓	X
Examen final	✓	X
Mecanismos de examen y divulgación	Examinados por la Junta Ejecutiva Divulgados en el sitio web del FIDA	Divulgadas en el sitio web del FIDA
Duración de la ampliación	Posibilidad de tres años	Posibilidad de 12 meses
Situaciones hipotéticas en el período de transición	✓	X
Evaluación de la fragilidad (para los países con las situaciones de mayor fragilidad)	✓	✓
Estudio de antecedentes en el marco de los procedimientos del FIDA para la Evaluación Social, Ambiental y Climática (ESAC)	✓	X
Nutrición	✓	✓
Género	✓	✓
Jóvenes	✓	✓
Pueblos indígenas	✓	✓
Personas con discapacidad	✓	✓
Clima (análisis de las contribuciones determinadas a nivel nacional)	✓	✓
Asociaciones estratégicas	✓	✓
Metas de cofinanciación	✓	(cuando proceda)
Actuación normativa	✓	✓
Cooperación Sur-Sur y cooperación triangular	✓	X

*Si la duración del COSOP es de tres años, deberá realizarse un examen de resultados cada año y medio; si la duración es de cuatro años, deberá realizarse un examen de resultados cada dos años. Si la duración es de cinco años, deberá realizarse un examen de resultados cada dos años y medio.

¹Los procedimientos incluyen procesos y directrices para la preparación y aplicación de las estrategias del FIDA en los países. Anteriormente, los procedimientos se referían a los COSOP basados en los resultados; sin embargo, ahora se ha integrado un marco de resultados en el diseño de los COSOP.

II. Principios básicos en que se fundamentan las estrategias en los países

3. Todos los países que cuentan con un programa del FIDA activo o propuesto, preparan una estrategia nacional en forma de COSOP o de nota sobre la estrategia en el país. El tipo de estrategia depende de las características del país, que determinan la duración del período de participación. Los COSOP suelen abarcar un período de seis años, aunque pueden ser más largos o más cortos para ajustarse a las políticas nacionales o al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) del país. Las notas sobre las estrategias en los países engloban un período más corto, de hasta dos años. Independientemente del tipo, existen principios básicos que subyacen a todas las estrategias en los países. Entre ellos figuran la incorporación de problemas fundamentales y la preparación de un conjunto a medida de intervenciones de proyectos e intervenciones no crediticias. Al inicio del período de la FIDA11 los países deberán contar con una estrategia activa para poder recibir asignaciones a través del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS).
4. **Incorporación de principales desafíos.** Para cumplir los ODS se requerirá un esfuerzo especial de incorporación de principales desafíos en las estrategias nacionales. Estos problemas variarán en función del país. Con el fin de establecer prioridades con relación a esos desafíos, cada COSOP contendrá un estudio de antecedentes en el marco de los Procedimientos para la ESAC a fin de determinar las intervenciones que se incorporarán, entre las que cabe señalar: una mejor nutrición; la igualdad de género y empoderamiento de la mujer; el empleo productivo para los jóvenes de las zonas rurales; los pueblos indígenas (cuando corresponda); y las inversiones dirigidas a mitigar y adaptarse al cambio climático. La estrategia de focalización del FIDA está diseñada para llegar al grupo objetivo deseado e incorporar los principales desafíos restantes. En el caso de los países que se encuentren en la lista de los países de mayor fragilidad, el FIDA evaluará el impacto de la fragilidad (definida como la vulnerabilidad a las perturbaciones naturales y provocadas por el ser humano y unas estructuras de gobernanza débiles) en las actividades del FIDA². Se analizará el Índice de vulnerabilidad del FIDA en el país y se incorporarán medidas en la estrategia en el país para contrarrestar o mitigar esa fragilidad, en particular en las esferas que abarca el Índice de vulnerabilidad del FIDA³.
5. **Diferentes necesidades, respuestas adaptadas.** Cada uno de los prestatarios del FIDA pueden recibir los servicios del Fondo destinados a erradicar la pobreza y eliminar el hambre. Sin embargo, dada la gran variedad de necesidades y condiciones de los países, las estrategias en los países deben adaptar el conjunto de medidas de apoyo para satisfacer las diversas necesidades nacionales. Como parte del compromiso del FIDA de aumentar su pertinencia en diferentes contextos nacionales, se ha elaborado un conjunto de productos coherente, que incluye: proyectos de inversión (financiados por préstamos y donaciones); donaciones regionales y nacionales; actuación normativa; asociaciones estratégicas; productos de conocimiento; asistencia técnica reembolsable; cooperación Sur-Sur y cooperación triangular; apoyo institucional, y creación de capacidad. La realización de operaciones regionales de prueba puede servir de apoyo a los programas nacionales para encontrar soluciones a los desafíos de desarrollo transfronterizos (por ejemplo, en los Estados pequeños). Los programas piloto de préstamos basados en los resultados pueden ayudar a los Gobiernos a impulsar reformas sectoriales que mejoren la vida de los pequeños agricultores. En el recuadro 1 que figura más adelante se ofrecen ejemplos de diferentes contextos nacionales.

² Se está tratando de alinear la lista de PSMF con la lista armonizada utilizada por otros bancos multilaterales de desarrollo. Téngase en cuenta que también podrá realizarse una evaluación de la fragilidad en los países donde las bolsas de fragilidad puedan afectar a la eficacia de la estrategia y las operaciones del FIDA.

³ Además del documento sobre las Actividades planificadas en los planes nacional, regional y mundial, en virtud del principio de adecuación a la finalidad prevista, el Fondo tomará medidas adicionales para comunicar la cartera del COSOP a todos los Estados Miembros mediante su divulgación en el sitio web del FIDA.

Recuadro 1

Mejora de la pertinencia de las operaciones del FIDA en los distintos contextos nacionales

	PBI y PIMB	PSMF	PEID	PIMA
Recursos				
Porcentaje indicativo del PBAS de los recursos básicos	90 %	25 % -30 %	Aumento de las asignaciones mínimas	10 %
Condiciones de los recursos	Donaciones concedidas con arreglo al Marco de Sostenibilidad de la Deuda: en condiciones muy favorables o mezcla; Los préstamos de asociados en condiciones favorables facilitan el apalancamiento para los préstamos en condiciones muy favorables.	PBAS, sensible a la fragilidad. La asignación puede verse limitada si surgen cuestiones de absorción.	Estudiar opciones para las operaciones regionales.	Condiciones ordinarias, principalmente; Principales receptores de recursos tomados en préstamo; Recursos destinados a focos de pobreza y la vulnerabilidad.
Cofinanciación	Atención centrada en una cofinanciación nacional limitada y la potenciación de la cofinanciación internacional.	Atención centrada en una cofinanciación interna limitada y la potenciación de la cofinanciación internacional; Aumento de la movilización de fondos suplementarios.	Financiación mancomunada con los asociados; Aumento de la movilización de fondos suplementarios para abordar problemas específicos.	Atención centrada en desplegar la cofinanciación nacional (por ejemplo, pública y privada) y ayuda a la coordinación de asistencia internacional a la agricultura.
Ejemplos de paquetes a medida				
	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor preparación: por ejemplo la puesta en marcha del proyecto • Cooperación Sur-Sur y cooperación triangular • Asociaciones para movilizar cofinanciación y ampliar el impacto • Aumento de la capacidad de las instituciones débiles • Diseño simple • Atención prioritaria a la seguridad alimentaria • Cadena de valor poco compleja • Fomento de las Comunidades Costeras 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos centrados en la creación de capacidad, la resiliencia, causas profundas, los grupos vulnerables • Asociaciones estratégicas con organismos con sede en Roma, los equipos de las Naciones Unidas en los países y las organizaciones de sociedad civil • Mayor apoyo a la preparación; por ejemplo la puesta en marcha del proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> • Respaldar la ejecución de las Modalidades de Acción Acelerada para los PEID • Énfasis en la resiliencia al clima y el acceso a los mercados 	<ul style="list-style-type: none"> • Las actividades no crediticias son el componente fundamental del programa en el país • Cooperación Sur-Sur y cooperación triangular como proveedor • Asistencia técnica reembolsable • Innovación; ampliación de escala a cargo del Gobierno • Asociaciones para aumentar las soluciones de conocimiento de calidad • Actuación normativa • Poner a prueba préstamos basados en los resultados

Nota: PBI = países de bajos ingresos; PIMB = países de ingresos medianos bajos; PEID = pequeños Estados insulares en desarrollo; PIMA = países de ingresos medianos altos

6. **La actuación normativa en los países** es un proceso mediante el que el FIDA puede colaborar, tanto directa como indirectamente, con los Gobiernos asociados y otras partes interesadas a nivel nacional para influir en políticas que generen oportunidades para una transformación rural inclusiva y sostenible. Mediante la actuación normativa pueden despejarse los obstáculos normativos que impiden el logro de los objetivos estratégicos de un COSOP o afectar a la ejecución del proyecto. Se nutre de la base de conocimientos sobre el desarrollo rural sostenible y a la vez contribuye a ella. También puede ayudar a expandir el impacto del desarrollo a través de la innovación y la experimentación con posibles soluciones normativas. Por último, la actuación normativa puede aumentar la pertinencia del FIDA a la hora de ofrecer un conjunto de servicios adaptado (por ejemplo, para los países que solicitan apoyo no financiero).

7. **Asociaciones estratégicas.** A fin de desarrollar estrategias en los países cuyos efectos sean máximos, el FIDA aplicará un criterio selectivo a la hora de determinar los asociados más estratégicos para movilizar la financiación y mejorar la actuación

normativa. Esto ampliará el alcance del FIDA en apoyo de las prioridades de los países. Los asociados se elegirán en función del grado en que puedan contribuir al logro de la estrategia en el país y sus objetivos estratégicos. En las estrategias en los países se determinarán las alianzas más estratégicas y con mayores efectos adaptadas a los diversos contextos nacionales de acuerdo con la Estrategia de Asociación del FIDA, la Estrategia relativa al sector privado y la Estrategia de cofinanciación, que se están actualizando para la FIDA11. Dado el alcance de los recursos financieros del FIDA en los países, es fundamental determinar y aprovechar las alianzas, especialmente para lograr los ambiciosos objetivos de cofinanciación del FIDA. Pero las asociaciones también son importantes para ampliar de escala las innovaciones efectivas. Además de los programas gubernamentales, los enfoques innovadores del FIDA pueden recibir el apoyo de la cofinanciación de asociados bilaterales y multilaterales o por medio de proyectos independientes que se basen en intervenciones del FIDA. Las asociaciones estratégicas también pueden aportar conocimientos o experiencia, y facilitar soluciones eficaces a desafíos fundamentales, incluso a través de vehículos como la cooperación Sur-Sur y cooperación triangular. Atraer la participación de asociados en el país con intereses múltiples puede fortalecer el sentido de apropiación (por ejemplo, defensores y observadores de los intereses de la sociedad civil) y acrecentar el impacto sostenible.

8. En su calidad de organismo de las Naciones Unidas, la colaboración del FIDA a nivel del país resulta esencial como parte del equipo de las Naciones Unidas en el país. Esta colaboración conlleva la participación en el diseño y la ejecución del MANUD y la acción coordinada con los otros OSR para abordar conjuntamente los desafíos relacionados con la agricultura y el desarrollo rural. Cada COSOP debe demostrar los vínculos con el MANUD de ese país a través de sus objetivos estratégicos y especificar cómo la financiación planificada del FIDA contribuirá a la cartera de financiación de las Naciones Unidas más amplia en el país. También debe incluir un marco para planificar, ejecutar y hacer un seguimiento de las asociaciones con múltiples partes interesadas. Siempre que sea factible, los COSOP deben incluir disposiciones para forjar estrategias conjuntas en los países con los otros OSR. En esos casos, en un anexo independiente del COSOP se indicarán las esferas de compromiso común, y en el marco de resultados del COSOP se señalarán los indicadores comunes. Podrán buscarse otros asociados de las Naciones Unidas que contribuyan a cumplir objetivos estratégicos específicos del FIDA. Facilitada por una mayor presencia en los países o en países próximos, la visibilidad del FIDA se verá aumentada mediante su participación y el establecimiento de asociaciones estratégicas sobre el terreno (por ejemplo, el FIDA podría asumir la dirección de un grupo de trabajo basado en el país sobre desarrollo rural).
9. **Gestión de los conocimientos.** Los sistemas de gestión de los conocimientos de los programas en el país proporcionan un vínculo fundamental entre los programas de inversión y las actividades no crediticias. Deben aprovecharse las sinergias entre la gestión de los conocimientos, la actuación normativa, la cooperación Sur-Sur y cooperación triangular, el seguimiento y la evaluación, y la investigación (por ejemplo, las investigaciones del Consorcio de Centros Internacionales de Investigación Agrícola financiadas por el FIDA) para alcanzar los objetivos estratégicos del COSOP. En los COSOP se describirán cómo estas sinergias apoyarán el aprendizaje, el intercambio de conocimientos y la adaptación al cambio climático en el programa del país (por ejemplo, actividades de ampliación de escala, procesos normativos nacionales y difusión de las enseñanzas extraídas). El conocimiento del FIDA puede ser un elemento importante de los COSOP. Por ejemplo, en los países de ingresos medios altos que buscan asesoramiento sobre la pobreza rural o el diseño de proyectos, el FIDA puede proporcionar instrumentos de supervisión y asesoramiento normativo para los sectores agrícola y rural. Este es particularmente el caso cuando la colaboración incluye asistencia técnica reembolsable.

10. **La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular** se sirven de las asociaciones y la gestión de los conocimientos para facilitar unos flujos de conocimiento más dinámicos. En la FIDA11 se asumió el objetivo de incluir una descripción detallada de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en el 66 % de todos los nuevos COSOP. La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular deben adaptarse al contexto de cada país en apoyo de los objetivos estratégicos del COSOP. Un país puede ser proveedor de conocimientos y buenas prácticas para el desarrollo rural o receptor de esa experiencia especializada. Las estrategias en el país deben determinar las posibilidades de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular (por ejemplo, cooperación técnica, financiación), incluida la identificación de posibles asociados y una estrategia de cooperación en esta esfera. Los centros de conocimiento sobre cooperación Sur-Sur y cooperación triangular ubicados en centros regionales están bien situados para determinar las contribuciones de la cooperación en esta esfera a las estrategias en los países.
11. **Transparencia.** Como reflejo del compromiso del FIDA con la transparencia, el aumento de la transparencia de las intervenciones del FIDA a nivel de país puede fortalecer la capacidad de los pequeños agricultores rurales para responsabilizar a los encargados de la adopción de decisiones sobre el uso de los recursos del FIDA. Los COSOP alentarán a los Gobiernos y a los asociados en la ejecución a publicar datos financieros y de resultados a través de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda y defenderán los principios de la Alianza para el Gobierno Abierto.
12. **Participación ciudadana.** En los COSOP debe describirse cómo se promoverá la participación de los beneficiarios a través de las actividades crediticias y no crediticias del FIDA. Debe prestarse especial atención a la definición de los mecanismos de retroinformación de los beneficiarios durante la ejecución del proyecto. Los beneficiarios pueden utilizar esos instrumentos para vigilar la calidad de la prestación del servicio del proyecto e informar sobre ella, lo que permite a los equipos de gestión de proyectos responder de manera transparente mediante el ajuste de las intervenciones del proyecto o la adopción de otras medidas necesarias. También debe considerarse el establecimiento de mecanismos de reclamación o sistemas de seguimiento de terceros instrumentados por organizaciones no gubernamentales asociadas. Además, deberán definirse mecanismos para apoyar la participación de los beneficiarios y sus organizaciones en los procesos normativos. En un anexo adjunto al COSOP deberá describirse la labor de consulta con las organizaciones de la sociedad civil y sus resultados.
13. **Creación de capacidad.** El FIDA incorpora de manera sistemática la creación de capacidad y el empoderamiento en todas sus operaciones crediticias y no crediticias, y presta apoyo al fortalecimiento de las capacidades de los Gobiernos nacionales y locales, los organismos de ejecución y las organizaciones de las poblaciones rurales. Los COSOP brindan la oportunidad de analizar las deficiencias en la capacidad institucional o de los países, y de señalar cómo el FIDA puede utilizar sus préstamos, donaciones, asistencia técnica reembolsable y conocimiento no crediticio para mejorar la capacidad. Así, por ejemplo, durante la FIDA11, programas de donaciones, como el Programa de Seguimiento y Evaluación Rurales (PRIME) y la iniciativa Avanzando el Conocimiento para el Impacto Agrícola (AVANTI), ofrecen la posibilidad de fortalecer la capacidad de los Gobiernos.
14. **Visibilidad del FIDA y comunicación y difusión.** Además de aumentar la transparencia mediante la promoción de intervenciones respaldadas por el FIDA, la comunicación de los resultados y los efectos de esas intervenciones aumenta la visibilidad del FIDA. La descentralización del FIDA está mejorando el alcance del personal de los centros regionales de gestión de los conocimientos sobre cooperación Sur-Sur y cooperación triangular y las oficinas en los países del FIDA, mediante la colaboración con los medios de comunicación tradicionales y las redes sociales, y la representación del FIDA en eventos públicos para mejorar la visibilidad del Fondo. Los centros subregionales y las comunicaciones dirigidas a destinatarios específicos

apoyarán estos esfuerzos. Dentro de la comunidad para el desarrollo, la participación del FIDA en foros de donantes que atañan al mandato del FIDA también aumentará el conocimiento de la estrategia del FIDA en el país (por ejemplo, grupos de trabajo principales centrados en los sectores rural y agrícola).

III. Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales

15. Los COSOP son documentos estratégicos concisos donde se señalan los principales objetivos y resultados de desarrollo que el FIDA desea lograr en un país para mejorar la vida de las poblaciones rurales más pobres y con mayor inseguridad alimentaria de manera sostenible. Se elaboran para todos los países con los que el FIDA colabora activamente a través de proyectos o actividades no relacionadas con proyectos, o ambas cosas.
16. Los COSOP comprenden estrategias a mediano plazo que permiten al FIDA ayudar a un país en su transición a través de diferentes estados de desarrollo. Dentro del período de duración un COSOP, las características y la situación del país pueden cambiar. Las hipótesis de transición que incluyen los COSOP proporcionan información sobre las posibles repercusiones en la programación del FIDA y sobre cómo recalibrar el conjunto de intervenciones del FIDA. Estas hipótesis deberán incluir una "hipótesis básica" que refleje la situación actual y dos hipótesis adicionales que recojan una posible mejora o deterioro en las características principales del país, incluida la situación macroeconómica. Podrán obtenerse hipótesis macroeconómicas alternativas de fuentes existentes (por ejemplo, la base de datos de las perspectivas de la economía mundial del Fondo Monetario Internacional y las Consultas del Artículo IV).
17. **Teoría del cambio.** Preparados conjuntamente con los Gobiernos, los COSOP parten de la visión del país de sus propios objetivos de desarrollo y la estrategia de reducción de la pobreza rural. En diálogo con una amplia representación de sectores y asociados, en los COSOP se indican los objetivos estratégicos, los resultados esperados de desarrollo y los riesgos potenciales del FIDA. Sobre la base del contexto del país, a continuación se describe en el COSOP un programa único y flexible de actividades crediticias y no crediticias para cumplir esos objetivos. El anexo I contiene un guion preliminar anotado de COSOP, que obedece a la lógica de la teoría del cambio del FIDA.
18. **Diseño basado en la experiencia.** El diseño del COSOP se basa en las intervenciones previas y en curso del FIDA, y tiene en cuenta las enseñanzas extraídas, incluido lo que ha funcionado y no funcionado, a partir de los exámenes de resultados de los COSOP, los informes de autoevaluación final, las evaluaciones de los COSOP, las notas sobre las estrategias en los países, las evaluaciones de impacto y las observaciones formuladas en las consultas con las partes interesadas y los asociados. Además de la propia base de conocimientos del FIDA, los COSOP recurren a análisis realizados por otros (incluidos análisis macroeconómicos y evaluaciones de fragilidad, y sobre el clima y la nutrición) y los adaptan a la estrategia de participación del país.
19. **Consultas.** Dada la importancia del sentido de apropiación nacional, los COSOP se preparan conjuntamente con los Gobiernos y las partes interesadas locales (por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil, los pequeños agricultores, el sector privado y los asociados para el desarrollo). Una parte importante de la preparación de los COSOP es la celebración de amplias consultas, tanto durante la redacción como después del examen por la dirección del FIDA. La naturaleza de las consultas en el país varía según las circunstancias del país, y puede incluir talleres, grupos de discusión y entrevistas. Tras el examen del Comité de Estrategia Operacional y Orientación en materia de Políticas (OSC), la validación por las partes interesadas dentro del país es un paso importante.
20. **Diseño basado en los resultados.** La lógica de los resultados de la teoría del cambio se resume en el marco de resultados del COSOP, que acomoda la estrategia del FIDA en el país a los ODS y el resultado del MANUD. Los hitos y productos intermedios ayudan al FIDA a hacer un seguimiento del COSOP a lo largo de su ciclo de vida. Los

proyectos en curso del FIDA y otras intervenciones contribuyen de forma importante a los COSOP y se resumen en los documentos del COSOP. En el marco de resultados también se enumeran las intervenciones específicas del FIDA (es decir, actividades que se realizan como parte de proyectos y otras actividades) necesarias para lograr los objetivos de los COSOP. Los indicadores concretos de las entregas de las actividades no crediticias (por ejemplo, actuación normativa, conocimientos, asociaciones, cooperación Sur-Sur y cooperación triangular) también deberán incluirse en el marco de resultados.

21. **Riesgos y mitigación.** Un elemento importante del proceso de preparación del COSOP es la determinación de los posibles riesgos que puedan afectar a la participación del FIDA. Entre ellos cabe citar los factores macroeconómicos y políticos, el cambio climático y fenómenos meteorológicos conexos, la fragilidad, la capacidad institucional y la gestión fiduciaria. En los COSOP se indica cómo el FIDA, en colaboración con el Gobierno, gestionará los riesgos para mitigar sus efectos en el programa en el país. En caso de que se materialice algún riesgo que afecte de manera importante a la programación del FIDA, podrá considerarse la posibilidad de realizar ajustes a la estrategia y su financiación durante el examen de mitad de período de los resultados del COSOP, o, en caso necesario, elaborar un nuevo COSOP o nota sobre la estrategia en el país.
22. **Proyectos que se presentan junto con los COSOP.** Los proyectos del FIDA son un tipo de intervenciones que se utilizan para obtener resultados. Como parte de la documentación del COSOP, deberá enviarse al menos un formulario de identificación de proyecto para su examen por el OSC. Si el OSC aprueba un formulario, su tramitación comenzará una vez que se apruebe la nota conceptual del proyecto. Ahora bien, se puede adjuntar una nota conceptual del proyecto a un COSOP si el concepto del proyecto se encuentra en una etapa avanzada y se espera que la fase de diseño del proyecto comience poco después de que el OSC examine el COSOP. Si la nota conceptual del proyecto se adjunta al COSOP y el OSC la aprueba, la fecha de aprobación del OSC se considerará la fecha de aprobación de la nota conceptual del proyecto. Las notas conceptuales de las donaciones no se aprueban junto con el COSOP, sino que siguen los procedimientos de donación del FIDA. A fin de facilitar el estado de preparación para la ejecución del proyecto, podrá solicitarse el instrumento de puesta en marcha rápida de la ejecución del proyecto en el formulario de identificación del proyecto o en la nota conceptual del proyecto.
23. **Aprobación.** Una vez examinado por el OSC, el COSOP se somete a la aprobación del Vicepresidente Adjunto encargado del Departamento de Administración de Programas (PMD) y se presenta a la Junta Ejecutiva para su examen. Los COSOP también pueden beneficiarse de un examen anterior por la Junta Ejecutiva a través de un seminario oficioso. No obstante, los conceptos de proyectos que se encuentran incorporados a un COSOP se aprueban directamente por la Junta Ejecutiva una vez que se finaliza el diseño del proyecto y se asegura la financiación conexa.
24. **Calendario y duración.** Los COSOP se preparan normalmente cada seis años, y el calendario y la duración se ajustan a las circunstancias del país (por ejemplo, estrategias nacionales, ciclos de elecciones, ciclo del MANUD). Se garantiza cierta flexibilidad en el momento de preparación del COSOP y de presentación de los exámenes finales de los COSOP, de acuerdo con la evolución de los acontecimientos propios del país. La duración del COSOP puede ampliarse hasta tres años hasta que sea reemplazado por un nuevo COSOP o una nota sobre la estrategia en el país. La duración original del COSOP debe indicarse en el documento del COSOP y en la portada del mismo.

IV. Examen de los resultados del COSOP

25. Como estrategia a mediano plazo, el ciclo del COSOP dispone de flexibilidad, pudiéndose realizar correcciones a mitad del proceso. Se realizará un somero examen anual como parte del proceso de examen de la cartera y, en el punto medio del período del COSOP (o al menos cada tres años), el FIDA emprende con las partes interesadas

nacionales un examen de los resultados del COSOP. En el caso de que se hayan producido cambios importantes en el contexto del país, el COSOP podrá examinarse con mayor frecuencia. En estos exámenes se evalúa el progreso hacia los resultados, las enseñanzas extraídas, los factores de riesgo encontrados (por ejemplo, complicaciones exógenas), y los cambios en la demanda y las prioridades de los países. También deben evaluarse los cambios en la hipótesis básica de base prevista durante el diseño del COSOP. Por ejemplo, si surge la hipótesis "a la baja", en el examen deberá considerarse qué tipos de intervenciones habrá de reducir o llevar a cabo de forma diferente el FIDA. A partir de esos factores, podrán revisarse, si procede, los objetivos, las intervenciones y los resultados previstos de la estrategia del FIDA en el país. Las metas de cofinanciación y la asignación de recursos también pueden ajustarse de acuerdo con el cambio en las condiciones del país. También cabe la posibilidad de considerar la reestructuración o cancelación de proyectos para aumentar la flexibilidad en el uso de los recursos por del FIDA.

26. Los exámenes de los resultados del COSOP consisten en una autoevaluación breve en que se responden preguntas esenciales para resumir el progreso en la ejecución del COSOP y examinar la continuidad de la pertinencia de la estrategia. Los exámenes de los resultados del COSOP también pueden incluir recomendaciones sobre si debería ampliarse su duración. No se concederán prórrogas sin este examen por parte de los Gobiernos, el FIDA y otras partes interesadas. Aunque no se exige su presentación a la Junta Ejecutiva, el examen de los resultados del COSOP se divulga en el sitio web del FIDA una vez aprobado por el Vicepresidente Adjunto encargado del PMD. El Anexo II contiene un resumen de las preguntas del examen de los resultados del COSOP.

V. Examen final del COSOP

27. Dentro de los seis meses posteriores al final del ciclo del COSOP, debe prepararse un examen final del COSOP. Los exámenes finales de los COSOP consisten en una autoevaluación de los objetivos estratégicos del COSOP y del desempeño del FIDA en su consecución. Tal como se convino con la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE), los exámenes finales de los COSOP siguen una metodología uniforme para evaluar los programas de los países, incluidas las actividades que se realizan como parte de proyectos y otras actividades. Los resultados se evalúan en comparación con los indicadores incluidos en el marco de los resultados del COSOP. Los exámenes finales de los COSOP brindan lecciones prácticas sobre su ejecución que pueden aportar información al diseño de un nuevo COSOP. También contribuyen a la base de conocimientos del FIDA y pueden difundirse a nivel regional y mundial. Los exámenes finales de los COSOP son aprobados por el Vicepresidente Adjunto encargado del PMD y se presentan a la Junta Ejecutiva junto con el nuevo COSOP. El Anexo III contiene un resumen del examen final del COSOP.

Evaluación del COSOP

28. La IOE lleva a cabo periódicamente evaluaciones de las estrategias y los programas en los países (EEPP) en seleccionados países⁴. La finalidad de estos ejercicios es evaluar los resultados de la estrategia y las actividades del FIDA, generalmente durante un período de 10 años, y generar conclusiones y recomendaciones que puedan aplicarse en COSOP sucesivos. Las conclusiones y recomendaciones de las EEPP generalmente se analizan con los Gobiernos en un taller y se incorporan a un acuerdo en el punto de culminación. Seguidamente, el Gobierno correspondiente y la dirección del FIDA firman dicho acuerdo y preparan su respuesta y las acciones conjuntas propuestas para dar seguimiento a las recomendaciones de la evaluación. Cuando están disponibles, los nuevos COSOP se nutren de las EEPP y sus recomendaciones, y los acuerdos en el punto de culminación se incluyen como anexo en los nuevos COSOP.

⁴Los países se seleccionan con arreglo a los criterios del marco de selectividad de la IOE para garantizar un equilibrio geográfico en todas las regiones del FIDA.

VI. Notas sobre las estrategias en los países

29. Como reflejo de la necesidad de adaptar las estrategias en los países para amoldarse a las circunstancias de cada país, se puede preparar una nota de transición sobre la estrategia en el país en lugar de un COSOP. Cuando la asignación del FIDA en el PBAS es de USD 5 millones o inferior, puede que resulte adecuado preparar una nota sobre la estrategia en el país, sujeto a la aprobación del Vicepresidente Adjunto encargado del PMD. También pueden proponerse notas sobre las estrategias en los países para los países que no reciben una asignación de recursos basada en los resultados, sino que solicitan otros servicios del FIDA (como asistencia técnica reembolsable). En circunstancias excepcionales se puede optar por elaborar una nota sobre la estrategia en el país, por ejemplo: i) existe incertidumbre sobre el alcance de la actuación del FIDA en el país; ii) si el país no tiene una estrategia de desarrollo a medio plazo dentro de la cual encuadrar el apoyo del Fondo; iii) si el FIDA no tiene conocimientos suficientes sobre el país (debido, por ejemplo, a un período de actividad reducida o de inactividad completa en ese país); iv) si el país está pasando por un período de incertidumbre (p. ej., por ser un momento previo a elecciones, una crisis social o un desastre natural) o se encuentra en una situación de conflicto, o v) si el FIDA está intentando armonizar el período del COSOP con el período abarcado por la estrategia del Gobierno o con el ciclo político. En el Anexo IV figura un resumen indicativo de la nota sobre la estrategia en el país.
30. Las notas sobre las estrategias en los países tienen una duración mucho más breve que los COSOP, hasta 24 meses, dada la incertidumbre de las circunstancias del país para el que se utilizan. Se pueden ampliar un año adicional si las razones para su creación siguen siendo válidas. Las notas sobre las estrategias en los países no requieren una nota conceptual del proyecto o formulario de identificación del proyecto, si bien este formulario puede adjuntarse. Además, no requieren un marco de resultados, examen institucional, examen de resultados de mitad de período o examen final. Cuando corresponda al contexto del país, se pueden incluir las metas de cofinanciación. Las notas sobre las estrategias en los países son aprobadas por el Vicepresidente Adjunto encargado del PMD y se divulan en el sitio web del FIDA. Las enseñanzas extraídas de las notas sobre las estrategias en los países deberán integrarse en los COSOP subsiguientes.

VII. Recursos financieros para ejecutar la estrategia en el país

31. Tanto en los COSOP como en las notas sobre las estrategias en los países se indican los recursos necesarios para financiar la estrategia del FIDA en el país a lo largo de su duración. La dotación de recursos indicativa comprende: i) la dotación de préstamos o donaciones del FIDA para la financiación del proyecto; ii) la cofinanciación de los Gobiernos, asociados para el desarrollo, el sector privado y las contribuciones en especie, y iii) la financiación estimada para actividades no crediticias.
32. **Asignación de recursos basada en los resultados.** En todo COSOP deberá indicarse el monto y las condiciones previstas del ciclo actual (es decir, las donaciones con arreglo al Marco de Sostenibilidad de la Deuda, condiciones muy favorables, combinadas u ordinarias) vinculados a los recursos del FIDA. En un ciclo del COSOP dado, es probable que se produzcan dos o tres asignaciones de reposición del FIDA con arreglo al PBAS. Dependiendo del desarrollo de un país durante el período del COSOP, las condiciones de los préstamos podrían cambiar en función de los cambios en el ingreso nacional bruto per cápita y la solvencia crediticia de un país. De conformidad con el Marco de Transición del FIDA, los cambios se introducirán gradualmente a lo largo del tiempo. La asignación de recursos basada en los resultados durante el período del COSOP también puede cambiar de una reposición a la siguiente dependiendo de la puntuación de la evaluación de los resultados del sector rural, el ingreso nacional bruto per cápita, el nivel de la población rural, la puntuación del Índice de Vulnerabilidad del FIDA, y el rendimiento y los desembolsos de la cartera; esos cambios también pueden

producirse dentro de las reposiciones en función de los ajustes anuales. De conformidad con el Marco de Transición, deberían incluirse hipótesis alternativas (por ejemplo, recurriendo al Fondo Monetario Internacional u otros instrumentos macroeconómicos). El examen de las implicaciones de los diferentes cambios en las condiciones de los préstamos (incluido el costo de los fondos y su repercusión en la sostenibilidad de la deuda) y las cantidades asignadas a lo largo del tiempo puede facilitar la planificación y las conversaciones entre el FIDA y los Gobiernos.

33. **Metas de cofinanciación.** La cofinanciación de los proyectos del FIDA es un medio importante para lograr el máximo impacto mediante intervenciones amplias y complementarias, aumentar el sentido de apropiación de los Gobiernos y los beneficiarios, y aumentar la sostenibilidad más allá del ciclo de vida del proyecto. En la FIDA11, las metas de cofinanciación se trasladarán a las metas regionales a fin de proporcionar metas indicativas para los países que se reflejen en los COSOP y las notas sobre las estrategias en los países. Las cantidades y los tipos de cofinanciación variarán en función del contexto del país. Así, por ejemplo, los países de bajos ingresos tienden a recibir mayores cantidades de asistencia oficial internacional para el desarrollo, mientras que los países de ingresos medianos altos tienden a recibir más cofinanciación interna. Se pueden proporcionar rangos de metas para orientar el diseño del COSOP, reconociendo la incertidumbre que existe en la movilización de recursos. La División de Políticas y Resultados Operacionales (OPR) apoyará a los países y regiones a establecer las metas mediante la facilitación de promedios históricos de cofinanciación nacional e internacional. Esas cifras se consideran indicativas y pueden variar en función del contexto del país y los cambios en las economías nacionales.
34. **Recursos destinados a actividades no crediticias.** La actuación normativa, las asociaciones y la gestión de los conocimientos constituyen intervenciones importantes del FIDA que complementan los proyectos y ayudan al Fondo a lograr sus objetivos estratégicos a nivel de país. Los costos estimados para llevar a cabo estas intervenciones (incluida la difusión) y determinar los recursos deberán incluirse en el COSOP de acuerdo con las recomendaciones de la IOE. En reflejo del creciente interés del FIDA en la actuación normativa a nivel de los países, deberá destacarse el uso planificado de las asignaciones de los países para esa actuación. Podrán proporcionarse subvenciones para la realización de análisis relacionados con las normativas. Además, podrán obtenerse recursos para actividades no crediticias de otras fuentes, como el mecanismo de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular entre China y el FIDA, la asistencia técnica reembolsable y las donaciones suplementarias. Esta labor puede incluir la evaluación de lo siguiente: i) el contexto normativo, el marco normativo y jurídico específico del proyecto, y los vacíos normativos; ii) las capacidades nacionales y locales para el desarrollo normativo, y iii) la aplicación de normativas. Estas actividades también pueden incluir el seguimiento de lo siguiente: el ejercicio y la eficacia de la aplicación de normativas; los procesos normativos nacionales, y los modelos de consulta con las partes interesadas. Otras actividades adicionales comprenden la participación directa del FIDA en los procesos normativos a nivel de país que apoyan la ejecución del proyecto, incluidos los estudios y análisis solicitados por los Gobiernos.

VIII. Procesos de la estrategia en el país

35. La responsabilidad de preparar los COSOP y las notas sobre la estrategia en los países recae en los gerentes de los programas en los países y en los directores en los países, con el apoyo de economistas regionales. El proceso de diseño del COSOP se beneficia de la celebración de consultas con una variedad de partes interesadas, incluidas las organizaciones de la sociedad civil. Los pequeños equipos internos de los COSOP recurren en función de las necesidades al conocimiento especializado de la División de Medio Ambiente, Clima, Género e Inclusión Social (ECG) (sobre la incorporación de cuestiones transversales), la División de Producción Sostenible, Mercados e Instituciones (PMI), la División de Investigación y Evaluación del Impacto (RIA) y el apoyo técnico, en caso de que sea necesario, del Vicepresidente Adjunto encargado del

PMD. Los equipos del FIDA en los países recurren a la colaboración del Gobierno y la representación de las partes interesadas principales. Es posible que se requieran amplias consultas y numerosos talleres durante la preparación de la estrategia. Con la descentralización de los gerentes de los programas en los países, los directores en los países y el personal técnico de las oficinas en los países y los centros regionales del FIDA, los equipos de gestión de los COSOP pueden reunirse virtualmente.

Esbozo anotado del COSOP

Extensión: 5 500 palabras como máximo

Resumen

1. El resumen incluye una síntesis del contexto nacional y el plan del Gobierno que el COSOP respalda; la meta general del COSOP, los objetivos estratégicos y el grupo objetivo; los proyectos y las intervenciones no crediticias del FIDA, y los principales riesgos para la ejecución del COSOP.
2. Deberá indicarse el plazo de ejecución del COSOP (en particular, en la portada del documento), así como el momento en que se finalizó el COSOP o la nota sobre la estrategia en el país previos, y las fechas del examen final del COSOP y la evaluación de la estrategia y el programa en el país (EEPP) cuando proceda.

I. Contexto del país, programa del sector rural, principales desafíos y oportunidades

3. En esta sección se detallan los antecedentes básicos del país y el sector rural (los principales desafíos y oportunidades) necesarios para comprender la actuación del FIDA que se especifica en el COSOP. Deberán incluirse los siguientes aspectos: i) el contexto macroeconómico (ingresos per cápita, crecimiento del ingreso nacional bruto per cápita, crecimiento demográfico e inflación) y la sostenibilidad de la deuda (cuando proceda); ii) un panorama general de la pobreza y las dimensiones relacionadas con las cuestiones de género y los jóvenes, en particular en el sector rural (anexo I), y iii) una descripción de los factores (incluidas las políticas y disposiciones reglamentarias) que limitan el aumento de los ingresos de las zonas rurales a través del fortalecimiento de la producción agrícola y el acceso a los mercados. En esta sección también deberán ponerse de relieve las limitaciones relacionadas con la capacidad del Gobierno y las instituciones locales. Se presentan las situaciones macroeconómicas que se pueden dar en el futuro, que complementan la hipótesis básica con previsiones alternativas de las hipótesis alta y baja. Esta información se basa en los datos macroeconómicos y relativos a la deuda existentes del Fondo Monetario Internacional, la puntuación de los resultados del sector rural otorgada por el FIDA, las evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales del Banco Mundial y la evaluación de la gestión financiera del FIDA.
4. En el caso de los países con las situaciones de mayor fragilidad, esta sección contiene una breve evaluación de la fragilidad en la que se especifican los principales factores determinantes de la fragilidad en el sector rural y la forma en que las intervenciones del FIDA están diseñadas para mitigar esos factores. Esta información se basa en datos existentes (específicos del sector rural cuando sea posible).
5. Además, en esta sección se incluye un resumen de la evaluación de las cuestiones sociales, ambientales y climáticas del estudio de antecedentes realizado en el marco de los Procedimientos del FIDA para la ESAC, incluidas las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional del país (anexo II).

II. Programa del Gobierno, estrategia de mediano plazo y MANUD

6. En esta sección se describe el plan sectorial actual o futuro del país que está en consonancia con el COSOP propuesto. Contiene un breve análisis de las prioridades y los grupos objetivo, así como las principales cuestiones de política que se ponen de relieve en el plan.

7. También se incluye un panorama general de los objetivos del MANUD y se explica la forma en que la financiación del FIDA se adapta a este marco.

III. Enseñanzas y resultados previos e intervenciones actuales del FIDA

8. En esta sección se resumen las principales enseñanzas extraídas de los anteriores programas, proyectos y actividades del Fondo, en función del examen final del COSOP (anexo III) y las EEPP (anexo IV: acuerdo en el punto de culminación). También se basa en las consultas con las partes interesadas (anexo V), las encuestas de los países y las enseñanzas adquiridas a partir de estudios temáticos y de antecedentes y evaluaciones del impacto, en particular los realizados por los asociados para el desarrollo del FIDA (deberá especificarse la forma en que el COSOP propuesto tiene en cuenta esas enseñanzas).
9. Además, en esta sección se ofrece una breve descripción de las actuales intervenciones y cartera del Fondo. Se destacan los principales indicadores de la cartera (tiempo transcurrido entre la aprobación del proyecto y el primer desembolso, la antigüedad media de la cartera y los indicadores de la gestión de la cartera, entre otros aspectos). Se describen las enseñanzas extraídas de la gestión financiera (por ejemplo, el uso de los sistemas nacionales).

IV. Estrategia del FIDA en el país

A. Ventaja comparativa del FIDA y meta general

10. Se resume la ventaja comparativa del FIDA en el país en consonancia con las metas y la estrategia de mediano plazo del país. Se incluye una breve descripción de la meta general del COSOP, junto con los ODS a los que la estrategia contribuye.

B. Objetivos estratégicos

11. En función del contexto del país, las prioridades del MANUD y del Gobierno, así como la ventaja comparativa del FIDA que ayudará a cumplirlas, se presentan los objetivos estratégicos nacionales. Se ofrece una articulación concisa de la teoría del cambio para *cada uno* de dichos objetivos. Posteriormente en esta sección se propone una combinación coherente de proyectos, programas y actividades no crediticias (sobre la base de la gama de intervenciones del Fondo que figura a continuación) que sea pertinente para el contexto del país. En el marco de resultados del COSOP (anexo VI), se reflejan los objetivos estratégicos y el conjunto adaptado de insumos (incluidas la cartera actual y las actividades no crediticias en curso), junto con los hitos para realizar el seguimiento de los avances hacia la consecución de los efectos directos previstos. En conjunto, los efectos directos deben contribuir a la meta general del FIDA que procura respaldar el desarrollo y la transformación rural del país. Asimismo, deben contribuir al apoyo del Fondo a los ODS y el MANUD.

C. Gama de intervenciones del FIDA

12. **El programa de préstamos y donaciones** en apoyo a los proyectos y programas: cuando proceda, los COSOP deberán tener en cuenta las posibilidades de los préstamos basados en los resultados y de los proyectos o programas regionales que contribuyan a los objetivos estratégicos.
13. **La actuación normativa en el país**⁵ respalda la consecución de los objetivos estratégicos del COSOP mediante diversas actividades. Para cada objetivo estratégico, se resume el contexto normativo pertinente y se especifican las esferas prioritarias, nuevas oportunidades de actuación normativa y la forma en

⁵La actuación normativa se define como el conjunto de procesos a través de los cuales el FIDA colabora, de manera directa o indirecta, con los Gobiernos asociados y otros interesados a fin de influir en las prioridades normativas y en la formulación, la aplicación y la evaluación de las políticas nacionales en favor de la población rural pobre.

que se llevará adelante el programa de políticas. En función del contexto nacional, la actuación normativa podría estar estrechamente vinculada con la instrumentación del programa de inversiones o donaciones. La actuación normativa en el país también puede estimular las innovaciones a través de la puesta a prueba de nuevas soluciones de políticas. Asimismo, la actuación normativa en el país deberá respaldar los programas de ampliación de escala y de gestión de los conocimientos. Las recomendaciones de políticas sobre determinadas cuestiones relacionadas con la labor del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial pueden proporcionar información valiosa para la actuación normativa.

14. **La creación de capacidad** de los Gobiernos, las instituciones y las organizaciones de las zonas rurales deberá incorporarse de forma sistemática en los proyectos y programas y ponerse de relieve en los documentos sobre las estrategias. Todos los COSOP deberán incluir una evaluación de las necesidades y una descripción de las ventajas comparativas del FIDA mediante sus actividades crediticias y no crediticias y los productos de conocimiento.
15. **Asociaciones estratégicas.** En los COSOP deben determinarse las asociaciones de máxima prioridad, más estratégicas y más realistas a fin de respaldar la consecución de *cada uno* de los objetivos estratégicos. Dichas asociaciones pueden reforzar el impacto del FIDA al ofrecer a los proyectos una mayor movilización financiera. Otras asociaciones pueden fortalecer la actuación normativa para ampliar el alcance del FIDA y su impacto en apoyo de las prioridades nacionales. Las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado pueden respaldar la ejecución de los proyectos y aprovechar sus propias bases de conocimientos (anexo VII).
16. **La gestión de los conocimientos** establece un vínculo fundamental entre la cartera de inversiones del FIDA y las operaciones no relacionadas con los proyectos, lo que promueve las contribuciones técnicas y normativas del Fondo a la transformación rural. Los conocimientos adquiridos a partir de los proyectos del FIDA y de otra índole pueden ayudar al Fondo a cumplir sus objetivos estratégicos. Los COSOP describen las sinergias entre la gestión de los conocimientos, la actuación normativa, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, el seguimiento y la evaluación, y las investigaciones (por ejemplo, las investigaciones del Consorcio de Centros Internacionales de Investigación Agrícola respaldadas por el Fondo).
17. **La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular** abarcan aspectos relacionados con las asociaciones y la gestión de los conocimientos. Para *cada uno* de los objetivos estratégicos, deberán detallarse las necesidades, las oportunidades y los asociados para incorporar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. En función del contexto nacional, estos tipos de cooperación pueden consistir en el suministro de conocimientos especializados (por ejemplo, de los países de ingresos medianos altos) o la colaboración como receptor de dicha cooperación (por ejemplo, en países de bajos ingresos o países de ingresos medianos bajos). En todos los COSOP deberá incluirse un anexo relativo a la estrategia de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular.

18. **Focalización para incorporar los principales desafíos.** Como se detalla en la Política del FIDA de Focalización en los Pobres de las Zonas Rurales, deberán determinarse los grupos objetivo y las cuestiones pertinentes del país (por ejemplo, cuestiones relacionadas con el género, los jóvenes, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad) junto con las esferas prioritarias (por ejemplo, la nutrición y el cambio climático). Sobre la base del estudio de antecedentes de los Procedimientos para la ESAC y en consonancia con los objetivos estratégicos del FIDA, en esta sección se indica el modo en que el COSOP incorporará de forma sistemática las cuestiones pertinentes y beneficiará a los grupos objetivo. Asimismo, se incluye un análisis de las contribuciones determinadas a nivel nacional del país y el apoyo que brinda el Fondo para cumplirlas.

V. Innovaciones y ampliación de escala para el logro de resultados sostenibles

19. **Innovaciones.** En esta sección se detalla la ventaja comparativa del FIDA en lo que respecta al fomento de las innovaciones por medio de proyectos e intervenciones no crediticias conexas (por ejemplo, experimentación con políticas e intercambio de conocimientos mediante actividades piloto). Se describe el modo en que las innovaciones se adaptan al contexto nacional (por ejemplo, es posible que el establecimiento de plataformas de innovación con el sector privado sea más pertinente en países de ingresos medianos altos). También se describen las anteriores y actuales innovaciones financiadas a través de donaciones del FIDA que pueden reproducirse o ampliarse en la futura cartera. La integración de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la elaboración de los proyectos y las actividades no crediticias puede constituir una valiosa fuente de innovación y mejorar el proceso de ampliación de escala.
20. **Ampliación de escala.** A partir de las enseñanzas extraídas y los resultados anteriores de las intervenciones del FIDA, en esta sección se resume la estrategia de ampliación de escala del Fondo en el país. Se describe la forma en que la utilización de las asociaciones estratégicas (por ejemplo, inclusión del Gobierno en programas más amplios, cofinanciación de donantes, participación del sector privado) puede contribuir a la ampliación de escala de innovaciones que han dado buenos resultados.

VI. Ejecución del COSOP

A. Recursos financieros previstos y metas de cofinanciación

21. En esta sección se presentan las asignaciones actuales con arreglo al PBAS y las condiciones previstas de la financiación. Cuando proceda, en esta sección se indicará si se están solicitando recursos del mecanismo para acelerar la puesta en marcha de los proyectos con miras a mejorar la preparación para la ejecución de los proyectos.
22. Habida cuenta de que los COSOP pueden abarcar más de una asignación de recursos con arreglo al PBAS, se presentarán una hipótesis baja y una hipótesis alta (sobre la base de las posibles variaciones en las calificaciones de la cartera en situación de riesgo y las puntuaciones de los resultados del sector rural) además de la asignación actual de recursos con arreglo al PBAS. En estas hipótesis (uno o dos párrafos con un cuadro) se analizan los efectos del cambio de las circunstancias nacionales en los cambios potenciales de las condiciones de los préstamos y los programas del FIDA.

23. Además de los préstamos y donaciones del Fondo con arreglo al PBAS, se incluirán estimaciones de las metas de cofinanciación previstas de los contribuyentes nacionales (Gobierno, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil, sector privado y beneficiarios) y de las entidades financieras internacionales (organizaciones bilaterales y multilaterales, fundaciones, entre otras). Si fuera necesario, podrá especificarse un intervalo indicativo de las metas de cofinanciación.

Cuadro

Financiación y cofinanciación del FIDA de los proyectos en curso y previstos
(en millones de dólares de los Estados Unidos)

Proyecto	Financiación del FIDA	Cofinanciación		Tasa de cofinanciación
		Nacional	Internacional	
Total				1:XX.X

B. Recursos destinados a actividades no crediticias

24. Para las actividades no crediticias previstas para cumplir los objetivos estratégicos, en esta sección se indican el monto y (cuando sea posible) la fuente de los fondos (por ejemplo, donaciones, cooperación Sur-Sur y cooperación triangular, asistencia técnica reembolsable, presupuesto administrativo).

C. Principales asociaciones estratégicas y coordinación de donantes (no abarcadas en los objetivos estratégicos específicos)

25. Además de las asociaciones específicas que se proponen para cumplir cada uno de los objetivos estratégicos, en esta sección se describen otras asociaciones fundamentales que ayudan al FIDA a aumentar su visibilidad e influir en cuestiones de políticas mundiales o nacionales (por ejemplo, el liderazgo de los grupos o subgrupos de trabajo de donantes). Deberá prestarse especial atención a explicar la forma en que se dará visibilidad al Fondo como asociado creíble a través del COSOP, en particular en las esferas del diálogo sobre políticas, la gestión de los conocimientos y la difusión de enfoques innovadores. Estos asociados estratégicos también se incluirán en el anexo VIII.
26. En particular, en esta sección deben describirse la función y el alcance de las asociaciones previstas con el sector privado, destacando su contribución para prestar apoyo a las intervenciones del FIDA a través de la cofinanciación, la participación en el diseño o la ejecución, el intercambio de conocimientos u otras funciones consultivas.

D. Asociaciones con otros miembros del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo

27. Si está en vigor un MANUD, en el COSOP deberá explicarse la forma en que este se armoniza con el MANUD y la contribución del FIDA al MANUD (véase también el marco de resultados del COSOP). En los casos en que no se haya elaborado aún un MANUD, en esta sección deberá señalarse la forma en que el Fondo participará en la formulación de uno para garantizar que la agricultura en pequeña escala se incorpore en su diseño.

E. Colaboración con los otros organismos con sede en Roma

28. En esta sección se analiza el modo en que los otros OSR colaborarán en la elaboración y ejecución del COSOP, en particular en lo que respecta a las estrategias y actividades específicas de los OSR en el país. Cuando sea factible, podrá aplicarse una estrategia conjunta de los OSR.

F. Participación ciudadana y transparencia

29. En esta sección se describe el tipo de participación de los beneficiarios prevista como parte integral de las intervenciones del FIDA, por medio de consultas con las partes interesadas, mecanismos de retroinformación de los beneficiarios durante la ejecución (por ejemplo, sistemas de seguimiento de terceros u otros puntos de inicio para incorporar consideraciones sobre la participación de los ciudadanos en el ciclo de los proyectos). También se deben describir las disposiciones que se establezcan con objeto de mejorar la transparencia tanto de las intervenciones del FIDA y sus resultados, como las de los gobiernos y los asociados en la ejecución (por ejemplo, mediante la divulgación de los resultados financieros, recursos relacionados con el programa y datos de alcance).

G. Disposiciones de gestión de los programas

30. En una breve descripción de las disposiciones de gestión del COSOP a nivel de los países, deberá indicarse si hay una oficina del FIDA en el país encabezada por un gerente del programa en el país o un centro regional dirigido por un director en el país. Asimismo, se indicará la presencia de otros funcionarios del Fondo, incluido el personal técnico. Si no hay una oficina del FIDA en el país, en esta sección se indicará la forma en que se gestionará el COSOP (por ejemplo, desde oficinas del FIDA en los países o centros regionales vecinos, desde la Sede o a través de la representación de otro OSR o asociado para el desarrollo de las Naciones Unidas). En esta sección también se especificará si la oficina de gestión comparte la ubicación con otro OSR o asociado para el desarrollo de las Naciones Unidas.
31. Cuando sea pertinente para los países con las situaciones de mayor fragilidad, en esta sección se describirán otras disposiciones de gestión de los programas alternativas (por ejemplo, sobre seguridad, seguimiento o ejecución por terceros).

H. Seguimiento y evaluación

32. En esta sección se describen las disposiciones que deben adoptarse para el seguimiento periódico de los avances hacia el logro de los resultados en el marco del COSOP, mediante el uso de los instrumentos y fuentes de seguimiento existentes o el establecimiento de otros nuevos. Asimismo, se explica la forma en que los proyectos y las actividades no relacionadas con los proyectos del FIDA fortalecerán la capacidad de seguimiento y evaluación a nivel local y nacional en el contexto del sector rural.
33. Durante las consultas con los Gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil sobre la elaboración de los COSOP, deberá alentarse a los Gobiernos a que mejoren el nivel de transparencia y así contribuyan a la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (por ejemplo, mediante la difusión de los conocimientos y datos recabados durante la ejecución).

VII. Gestión de los riesgos para el COSOP

34. En esta sección se presentan los riesgos más probables que amenazan el logro de los objetivos del COSOP y la forma en que se atenuarán esos riesgos (calificaciones: alto, importante, mediano o bajo).

**Cuadro
Riesgos para el COSOP**

Riesgos	Calificación del riesgo	Medidas de mitigación
Políticos/gobernanza		
Macroeconómicos		
Estrategias y políticas sectoriales		
Capacidad institucional		
Cartera		
Fiduciarios		
Medio ambiente y clima		
Sociales		
Otros riesgos específicos del COSOP		
Globales		

Lista de anexos obligatorios

- (I) La pobreza rural y las cuestiones relativas a los sectores agrícola y rural.
- (II) Situaciones hipotéticas en el período de transición
- (III) Evaluaciones de la fragilidad (cuando proceda)
- (IV) Estudio de antecedentes de los Procedimientos del FIDA para la Evaluación Social, Ambiental y Climática que abarca las esferas de incorporación sistemática (incluido el análisis de las contribuciones determinadas a nivel nacional) y la estrategia de focalización.
- (V) Acuerdo en el punto de culminación de la última evaluación de la estrategia y el programa en el país.
- (VI) Proceso de preparación del COSOP, incluida la colaboración con la sociedad civil.
- (VII) Marco de resultados del COSOP.
- (VIII) Asociaciones estratégicas.
- (IX) Estrategia de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular.
- (X) Panorama general del país.

Ejemplo de un marco de resultados de un COSOP

El marco de resultados se elabora para la duración inicial del COSOP y se actualiza mediante exámenes de los resultados del COSOP, según sea necesario para los períodos posteriores.

Armonización de la estrategia en el país ¿Qué procura lograr el país?	ODS conexo Efecto directo del MANUD	Principales resultados del COSOP ¿Cómo contribuirá el FIDA?			
Sexto plan quinquenal (2011-2015): <ul style="list-style-type: none"> Promover el crecimiento mediante aumentos sostenidos en la productividad de la mano de obra y la creación de puestos de trabajo en los sectores manufacturero y de servicios. Ampliar las oportunidades de empleo en las regiones rezagadas mediante la mejora de la conexión con los polos de crecimiento a través de una mejor infraestructura e inversiones en capital humano. Fomentar la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo. La agricultura ofrece un margen importante para aumentar el rendimiento y diversificar el sector agrícola a fin de lograr una producción de mayor valor agregado. Se eliminan las limitaciones y vulnerabilidades de la 	ODS1 ODS2 ODS xx Efecto directo del MANUD	Objetivos estratégicos <i>¿Qué se modificará al término del período del COSOP?</i>	Actividades crediticias y no crediticias* para el período del COSOP	Indicadores de los efectos directos** <i>¿Cómo se evaluarán los cambios?</i>	Indicadores de hitos <i>¿Cómo se realizará el seguimiento de los avances durante la ejecución del COSOP?</i>
		1. Los medios de vida de las personas pobres de las zonas vulnerables están mejor adaptados al cambio climático.	<ul style="list-style-type: none"> - Actividades crediticias/de inversión <ul style="list-style-type: none"> • En curso • Indicativas - Actividades no crediticias/no relacionadas con los proyectos <ul style="list-style-type: none"> • Actuación normativa en los países • Asociaciones • Cooperación Sur-Sur y cooperación triangular • Gestión de los conocimientos 	<ul style="list-style-type: none"> - Ocho millones de personas se benefician de la infraestructura resiliente al clima. - Aumento del 100 % en el volumen de tráfico en caminos en las uniones administrativas, las aldeas y los distritos - Aumento de los ingresos, los bienes y la seguridad alimentaria de 300 000 hogares de las zonas vulnerables y menor nivel de variabilidad de los mismos - Aumento de los ingresos procedentes de los recursos naturales de 19 000 pescadores 	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción de infraestructura resiliente al clima (800 km de caminos protegidos contra las inundaciones, 100 refugios contra ciclones y para el ganado, 200 obras de protección de aldeas, 10 000 hectáreas de estructuras de drenaje y control del agua). - Sociedades de contratación de mano de obra (grupos de mujeres pobres realizan la construcción) que abarcan 100 000 miembros y 10 millones de días-persona de empleo
		2. Pequeños productores y emprendedores se benefician de la mejora de las cadenas de valor y de un mayor acceso a los mercados.	<ul style="list-style-type: none"> - Actividades crediticias/de inversión <ul style="list-style-type: none"> • En curso • Indicativas - Actividades no crediticias/no relacionadas con los proyectos <ul style="list-style-type: none"> • Actuación normativa en los países • Asociaciones • Cooperación Sur-Sur y cooperación triangular • Gestión de los conocimientos 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento del 20 % en la producción (superficie, animales, rendimientos) - Aumento del 40 % en el volumen y el valor de las ventas generados por los productores (h/m) [hombres/mujeres]. - Aumento del 50 % en los ingresos de los productores (h/m). - Aumento del 10 % en la proporción de los precios de consumo que obtendrán los productores 	<ul style="list-style-type: none"> - 100 000 agricultores pueden adoptar mejores tecnologías adaptadas al clima (semillas de cultivos, ganado y recursos pesqueros) para sus medios de vida - 100 proveedores de servicios ofrecen apoyo especializado a los productores - 40 000 productores y comerciantes (h/m) tienen acceso a servicios financieros y obtienen préstamos por un total de USD xxx

<p>producción agrícola y se incrementan los ingresos agrícolas en las regiones rezagadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La adaptación al cambio climático es una prioridad nacional. 	<p>ODS xx Efecto directo del MANUD</p>	<p>3. Políticas en favor de los mercados rurales que facilitan que los productores y pequeños comerciantes puedan cumplir una función más importante en la gestión de los mercados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Actividades crediticias/de inversión <ul style="list-style-type: none"> • En curso • Indicativas - Actividades no crediticias/no relacionadas con los proyectos <ul style="list-style-type: none"> • Actuación normativa en los países • Asociaciones • Cooperación Sur-Sur y cooperación triangular • Gestión de los conocimientos 	<ul style="list-style-type: none"> - Se modifican las normas de los mercados que adoptan un enfoque a favor de los pobres. - Se hacen cumplir las normas de los mercados y se supervisan. 	<ul style="list-style-type: none"> - XX mercados regulados por las nuevas normas - Aumento del xx % en el volumen de negocios de los productos de los pequeños agricultores - Estudio del sector cafetero
--	--	---	--	---	--

*Especifíquense los insumos no crediticios.

** Máximo de 12 indicadores; cuando proceda, podrá utilizarse un indicador básico (véase documento EB 2017/120/R.7/Rev.1, Llevar el Sistema de Gestión de los Resultados y el Impacto (RIMS) al siguiente nivel). Los indicadores pueden ser cuantitativos o cualitativos.

Esbozo del examen de los resultados del COSOP

Extensión: 2 000 palabras como máximo

I. Finalidad

1. El propósito del examen de los resultados del COSOP es determinar las correcciones de mitad de período necesarias para garantizar que el COSOP mantenga su pertinencia y eficacia a través de un examen sistemático del desempeño. Además, por medio del examen de los resultados del COSOP se informa a la Junta Ejecutiva y a otros interesados sobre dichos cambios. También puede utilizarse para prorrogar o finalizar el COSOP.
2. El examen de los resultados del COSOP es un documento corto que responde a las 10 preguntas siguientes:
 1. ¿Ha habido cambios importantes en el país?
 2. ¿Se ha materializado alguno de los riesgos o han surgido nuevos riesgos?
 3. ¿Siguen siendo pertinentes los objetivos de desarrollo del país respaldados por el COSOP?
 4. ¿Siguen siendo pertinentes los objetivos del COSOP y es probable que contribuyan a lograr los objetivos de desarrollo del país descritos anteriormente?
 5. ¿Se ha actualizado la combinación de actividades crediticias y no crediticias que se presentó cuando se aprobó el COSOP y es probable que proporcione los resultados esperados?
 6. ¿La ejecución avanza a buen ritmo?
 7. ¿Qué avances se han obtenido en la consecución de los resultados descritos en el marco de resultados?
 8. ¿Qué cambios deberían introducirse (de ser necesario) en el marco de resultados? ¿Los objetivos siguen siendo pertinentes?
 9. ¿Qué enseñanzas extraídas de la ejecución del COSOP podrían ser valiosas para otros países o regiones?
 10. ¿Debe ampliarse el período del COSOP o elaborarse un nuevo COSOP?

Anexos:

- I) Marco de resultados (en el momento del diseño)
- II) Marco de resultados procedente del último examen de los resultados del COSOP, incluidos los avances
- III) Cambios propuestos en el marco de resultados

Esbozo del examen final del COSOP

Extensión: 8 000 palabras como máximo

I. Evaluación del desempeño del programa

1. En esta sección se evalúa el desempeño del programa y su influencia en los efectos directos del COSOP que se establecen en el marco de resultados. Si bien la evaluación es exhaustiva, la presentación de las conclusiones deberá ser concisa.
2. Cabe señalar que el tema de la autoevaluación no son los avances del país hacia la consecución de los objetivos de desarrollo de alto nivel (por ejemplo, reducir la pobreza rural), sino los avances hacia el logro de los objetivos estratégicos del COSOP y sus efectos directos correspondientes. Se prevé que los objetivos estratégicos del COSOP contribuirán a la consecución de los objetivos de más alto nivel. Sin embargo, las actividades financiadas por el FIDA generalmente solo constituyen un elemento pequeño de la cartera global de desarrollo de los países. Por lo tanto, la contribución de cada COSOP es relativamente pequeña en relación con los avances globales en materia de desarrollo de los países, que se materializan en un plazo más prolongado que el período del COSOP. En consecuencia, los efectos directos del COSOP ocupan un nivel relativamente bajo en la jerarquía de resultados de desarrollo, apenas por encima de los efectos directos en materia de desarrollo de las actividades financiadas por el Fondo. Por ejemplo, es posible que la finalidad de un programa del FIDA sea influir en el incremento de la productividad de los agricultores (efecto directo del COSOP). Si ello se logra, ese incremento propiciará, con el correr del tiempo, un aumento en los ingresos de los agricultores beneficiados y una reducción de la pobreza. Esto a su vez contribuirá al objetivo del país que procura reducir la pobreza rural general (objetivo de desarrollo nacional de más alto nivel). Esta distinción es fundamental para determinar la posible influencia del FIDA y evitar una atribución incorrecta de los logros de los países en materia de desarrollo a los programas financiados por el Fondo. También ayuda a garantizar que la autoevaluación sea realista.
3. Los efectos directos que se formulan cuando se elabora el COSOP se dividen en dos categorías: i) efectos directos que previsiblemente se verán influidos por las actividades que ya se están ejecutando, y ii) los que se verán influidos por las actividades planificadas o previstas para el período del COSOP (generalmente, en los primeros años). Ambas categorías están supeditadas a posibles cambios durante la ejecución, sobre todo la última. Estos cambios se reflejan en el examen de los resultados del COSOP, el cual se usa para actualizar la matriz de resultados. En consecuencia, en el examen final del COSOP se evalúan los resultados del último marco de resultados que se incluye en el último examen de los resultados del COSOP, a la vez que se explican los cambios importantes efectuados desde el diseño del COSOP.

4. El desempeño global del COSOP se califica como una medición total de los avances hacia la consecución de los objetivos estratégicos del COSOP y los efectos directos correspondientes. Consiste en una única calificación en función de los resultados del programa que no incluye las subcalificaciones de los objetivos estratégicos específicos. La pertinencia de los objetivos estratégicos del COSOP para las prioridades de desarrollo de los países varía ampliamente: la evaluación global de los resultados debería reflejar el desempeño del COSOP en lo que respecta a la contribución al logro de los objetivos estratégicos que revisten más importancia en cuanto a su alcance. Además, el examen final del COSOP deberá incluir una evaluación de la contribución del COSOP a las asociaciones estratégicas, habida cuenta de su importancia fundamental. Si bien esta ponderación de efectos directos puede ayudar a los examinadores a formular una única calificación en función de los resultados, la calificación deberá basarse en última instancia en el criterio del equipo en el país, lo cual deberá explicarse detalladamente en el informe.

II. Desempeño del FIDA

5. En esta sección se evalúa el desempeño del FIDA en cuanto al diseño del COSOP y la gestión de su ejecución. Dado que numerosos factores internos y externos de los países influyen en los efectos directos previstos, el desempeño del Fondo podría ser diferente de los resultados del programa (lo que puede facilitar u obstaculizar la consecución de los efectos directos del COSOP). A fin de reflejar estas posibles diferencias, el desempeño del FIDA en lo que respecta al diseño del COSOP y la gestión de su ejecución se evalúan por separado.

III. Enseñanzas extraídas y recomendaciones

6. El objetivo último del examen final del COSOP es extraer enseñanzas a partir del diseño y la ejecución del COSOP que llega a su término para orientar el diseño y la ejecución del nuevo COSOP. En el informe deberán incluirse las enseñanzas y recomendaciones como parte integral de la evaluación. Deberá tenerse en cuenta lo que el COSOP ha proporcionado o en lo que se ha centrado, así como las esferas de alta prioridad del país que no se incluyeron. Además, deberán determinarse las esferas del programa para el desarrollo que puedan requerir la actuación del FIDA en el período del nuevo COSOP. Estas enseñanzas y recomendaciones deberán ser prácticas y derivarse de experiencias específicas, en vez de limitarse a meras observaciones genéricas, como la importancia del sentido de apropiación o la necesidad de obtener resultados realistas.

Anexos:

- I) Marco de resultados (en el momento del diseño)
- II) Marco de resultados (procedente del último examen de los resultados del COSOP), incluidos los avances
- III) Matriz de calificaciones (en consonancia con la metodología de evaluación de la IOE - véase a continuación)
- IV) Comentarios del prestatario

Matriz de calificaciones del examen de los resultados del COSOP (para obtener más detalles, véase la segunda edición del Manual de evaluación):

<i>Evaluación del programa en el país</i>	<i>Calificación (escala de 1 a 6)</i>
– Impacto en la pobreza rural	
– Pertinencia	
– Eficacia	
– Eficiencia	
– Sostenibilidad de los beneficios	
– Igualdad de género	
– Innovación y ampliación de escala	
– Gestión de los recursos naturales	
– Adaptación al cambio climático	
– Diálogo sobre políticas	
– Gestión de los conocimientos	
– Asociaciones estratégicas	
Logros globales del programa en el país	Calificación (escala de 1 a 6)
Evaluación del desempeño	Calificación (escala de 1 a 6)
– Desempeño del FIDA	
– Desempeño del prestatario	

Esbozo de las notas sobre las estrategias en los países

Extensión: 2 000 palabras como máximo

I. Resumen

1. Una nota sobre la estrategia en el país es una nota breve que se estructura en torno a unos objetivos que previsiblemente el FIDA ayudará a que logre el país en el mediano o corto plazo. Estas notas no contienen un marco de resultados y no es necesario incluirlas en el examen de los resultados del COSOP o el examen final del COSOP. No obstante, en el momento en que dicha nota se transforma en un COSOP, debe realizarse un análisis minucioso del desempeño del FIDA, que incluya las enseñanzas extraídas durante el período que cubre la nota sobre la estrategia en el país. Este análisis luego se incorpora en el siguiente COSOP.
2. Cada nota deberá comprender lo siguiente:
 - a) Diagnóstico del país: situación económica, agrícola y de la pobreza rural.
 - b) Justificación de la elaboración de la nota y los plazos.
 - c) Objetivos estratégicos y contribuciones previstas a corto plazo (de 1 a 6 meses) y a mediano plazo (de 6 a 24 meses) (deberán desplegarse esfuerzos para determinar los efectos directos específicos).
 - d) Actuación indicativa del FIDA (del proyecto y ajena al proyecto) y enseñanzas de actuaciones anteriores.
 - e) Marco de gestión del riesgo: la sección relativa al riesgo deberá centrarse en los riesgos que amenazan la consecución de los objetivos de la nota sobre la estrategia en el país. Para los debates sobre los riesgos, suele ser útil considerar el riesgo de la inacción. En esos debates se ponen de relieve los riesgos y las recompensas de tanto la actuación como la falta de actuación.

Anexo:

Examen final del COSOP anterior o nota sobre la estrategia en el país anterior

Signatura: EB 2018/125/R.40/Rev.1
Tema: 5 j)
Fecha: 14 de diciembre de 2018
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Estado de la asistencia técnica reembolsable y pasos futuros

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Ruth Farrant

Directora
División de Servicios de Gestión Financiera
Tel.: (+39) 06 5459 2281
Correo electrónico: r.farrant@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra

Jefa
Unidad de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb@ifad.org

Jill Armstrong

Directora a.i.
División de Políticas y Resultados Operacionales
Tel.: (+39) 06 5459 2324
Correo electrónico: j.armstrong@ifad.org

Lisandro Martín

Director
División de África Occidental y Central
Tel.: (+39) 06 5459 2388
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

Junta Ejecutiva — 125.º período de sesiones
Roma, 12 a 14 de diciembre de 2018

Para examen

Índice

Acrónimos y siglas	ii
I. Introducción	1
II. La asistencia técnica reembolsable, el modelo operacional del FIDA y el Marco de Transición	2
III. La asistencia técnica reembolsable en el FIDA: definición y modalidades	3
A. Práctica actual	4
B. Enseñanzas extraídas	6
V. Redefinir la oferta: la ventaja comparativa del FIDA y los paquetes de asistencia técnica reembolsable	7
A. La ventaja comparativa del FIDA	7
B. Principios de actuación	8
C. La oferta de asistencia técnica reembolsable	8
VI. Aumentar el interés por la asistencia técnica reembolsable del FIDA: cálculo aproximado de la demanda potencial	10
VII. Pasos futuros	12
A. Revisar y actualizar los procedimientos	12
B. Estimular la demanda: difusión y comunicación	12
C. Crear capacidad de oferta	13
D. Conclusión	13

Acrónimos y siglas

BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
FIDA11	Undécima Reposición de los Recursos del Fondo
IFI	institución financiera internacional
RAS	Servicio de Asesoría Reembolsable del Banco Mundial

Estado de la asistencia técnica reembolsable y pasos futuros

I. Introducción

1. En junio de 2017 el FIDA aprobó un nuevo modelo operacional centrado en los resultados y la innovación con el objeto de aumentar su impacto y hacer la máxima contribución posible a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Parte de estos esfuerzos implican que el FIDA aplique enseñanzas extraídas con miras a adoptar un enfoque realista y al mismo tiempo audaz e innovador de la movilización, la asignación y la utilización de sus recursos. El Marco de Transición es una pieza importante del modelo operacional del Fondo al garantizar que este ofrezca la combinación adecuada de instrumentos financieros y no financieros que le permita colaborar con todos sus Estados Miembros, independientemente de su nivel de desarrollo.
2. La asistencia técnica reembolsable, cuya política aprobó la Junta Ejecutiva en 2012, puede llegar a ser un instrumento importante en la gama de intervenciones que el FIDA ofrezca a sus Estados Miembros. Como fuente primaria de asistencia no crediticia, la asistencia técnica reembolsable contribuye a alcanzar los objetivos de los programas en los países que se establecen en los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y las notas sobre la estrategia en el país. Habida cuenta de que este tipo de asistencia puede ser un medio para que el FIDA satisfaga las necesidades de todos sus Estados Miembros, ha llegado el momento de hacer un balance de situación para considerar las enseñanzas extraídas hasta la fecha y cómo puede mejorarse el instrumento para adaptarlo a los nuevos métodos del FIDA de asignación y utilización de los recursos.
3. La experiencia con la asistencia técnica reembolsable ha sido hasta ahora variada. La demanda ha sido relativamente moderada y algunas oportunidades para diseñar iniciativas han debido ponerse en suspenso debido a cambios en las circunstancias de los Estados Miembros, la escasa flexibilidad del instrumento (en algunos casos) y la falta de claridad dentro de los equipos técnicos o los equipos en los países respecto de la forma de proseguir. Se han firmado solamente dos acuerdos de asistencia técnica reembolsable, los cuales continúan vigentes. Si bien el interés inicial fue superior a la demanda actual, el FIDA no ha incentivado activamente la demanda del producto, promocionándolo ampliamente a los Estados Miembros como parte integral de su conjunto de instrumentos, ni ha definido claramente la propuesta de valor que conlleva. Por otro lado, aunque en la política se establecen tres grandes tipos de asistencia, los equipos en los países no han recibido directrices claras en cuanto a cómo aprovecharla, sea como complemento de los productos crediticios tradicionales del FIDA, o como un producto nuevo en países que no solicitan financiación al FIDA.
4. El Fondo cuenta con una amplia trayectoria de adaptar su modelo operacional de acuerdo con las circunstancias de sus Estados Miembros, que evolucionan en consonancia con cambios más generales en la economía mundial. Por ejemplo, a medida que más países mejoran su nivel de ingresos y aumentan el presupuesto destinado al desarrollo, el modelo operacional del FIDA se ha ido adaptando para centrarse cada vez más en los países más pobres, donde viven las personas más pobres. Con la aplicación del Marco de Transición se intenta responder a los desafíos planteados por estos cambios. La asistencia técnica reembolsable es un recurso decisivo para asegurar que el FIDA haga uso de un conjunto amplio y adecuado de herramientas para aprovechar la experiencia y los conocimientos adquiridos durante 40 años trabajando en beneficio de los pequeños agricultores y

demás personas pobres de las zonas rurales, incluso en países donde la necesidad de asistencia oficial para el desarrollo y la financiación del FIDA no es, en conjunto, tan acuciante.

5. La dirección del FIDA considera que la asistencia técnica reembolsable podría ser un instrumento valioso en dos grupos adicionales de países. En primer lugar, en el grupo de países que no solicitan financiación al FIDA pero que aún pueden estar interesados en aprovechar los conocimientos especializados que tiene el Fondo. En segundo lugar, en países de bajos ingresos o en países en transición donde la financiación de la asistencia técnica reembolsable por terceros la puede convertir en un instrumento interesante. Muchos antecedentes apuntan a que el FIDA podría participar en el diseño de proyectos para entidades de financiación para el desarrollo con menos experiencia en el desarrollo rural o agrícola, pero que están interesadas en utilizar sus recursos para prestar asistencia a los pequeños agricultores pobres y otros beneficiarios tradicionales del FIDA. Ya se están celebrando debates con el Gobierno de Guinea y el Fondo de Abu Dabi para el Desarrollo Económico Árabe para el empleo de este enfoque.
6. A fin de que la asistencia técnica reembolsable desempeñe un papel central en los servicios que el FIDA ofrece a los países en transición a mayores niveles de ingresos y aclarar la función que podría tener en otros contextos, es necesario proporcionar más información sobre el instrumento, así como directrices sobre la forma de generar y satisfacer la demanda concreta. En este documento se examina la experiencia adquirida con la asistencia técnica reembolsable hasta la fecha — tanto dentro del FIDA como en otras instituciones— y se exponen ideas sobre la demanda potencial de asistencia, el tipo de producto que intentaría ofrecer el FIDA y las medidas concretas que el Fondo debe poner en marcha para ofrecer un producto renovado.

II. La asistencia técnica reembolsable, el modelo operacional del FIDA y el Marco de Transición

7. La propuesta de crear un Marco de Transición es una de las innovaciones del modelo operacional del FIDA que tiene como objetivo concebir un conjunto integral, previsible, transparente y sostenible de medidas de apoyo a sus prestatarios. El marco propuesto incluiría los instrumentos que el Fondo ofrece actualmente, así como nuevos instrumentos y políticas que garantizaran la combinación adecuada de herramientas financieras y no financieras para satisfacer las necesidades diversas de los Estados Miembros del Fondo.
8. El modelo operacional mejorado del FIDA, que se propuso y aprobó durante la Consulta sobre la Undécima Reposición de los Recursos del Fondo (FIDA11), se apoya en cuatro pilares fundamentales, a saber: i) la movilización de recursos; ii) la asignación de recursos; iii) la utilización de los recursos, y iv) la transformación de los recursos. La asistencia técnica reembolsable juega un papel decisivo en dos de estos pilares: la asignación y la utilización de los recursos. Con respecto a la asignación de recursos, el FIDA se ha propuesto dar prioridad al número de países que cumplen con las condiciones necesarias para obtener préstamos procedentes de los recursos básicos del Fondo en virtud de la aplicación del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS) en cada ciclo de reposición. Como la secuencia de países que acceden a los recursos del FIDA varía, cambia también el valor de los instrumentos financieros adicionales, en particular en los países en los que la experiencia y los conocimientos especializados del Fondo se consideran todavía muy valiosos.
9. Además, realizar la labor de desarrollo de manera diferente (el principio fundamental del tercer pilar del modelo operacional, la utilización de los recursos) implica reconocer que los recursos del FIDA son limitados si se los compara con los presupuestos nacionales destinados a la agricultura y el desarrollo rural. Los

préstamos del FIDA a países que están más avanzados en su proceso de desarrollo pueden servir de pruebas piloto que orienten futuros programas gubernamentales. La asistencia técnica reembolsable es un medio importante para asegurar que las competencias y los conocimientos especializados del FIDA se transmitan a gobiernos que trabajan para combatir la pobreza rural, la baja productividad, la falta de acceso de los pequeños agricultores al mercado, la malnutrición y la marginación de las personas pobres de las zonas rurales, en especial, las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas.

10. Un aspecto en el que también se hace cada vez más hincapié en el modelo operacional del FIDA es la importancia de la descentralización como medio para interactuar más directamente con los gobiernos con el objeto de determinar sus necesidades concretas y colaborar con ellos en el diálogo sobre políticas. La asistencia técnica reembolsable podría desempeñar un papel fundamental en el apoyo que se preste a este respecto en el futuro.
11. Así pues, en vista de que el FIDA está procurando mejorar su modelo operacional a fin de aumentar su contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de que las necesidades de los Estados Miembros del Fondo están cambiando, resulta necesario revisar la asistencia técnica reembolsable del FIDA para asegurar su completa adecuación a la finalidad prevista.

III. La asistencia técnica reembolsable en el FIDA: definición y modalidades

12. En su 106.^º período de sesiones, celebrado en septiembre de 2012, la Junta Ejecutiva aprobó la asistencia técnica reembolsable como un instrumento adicional del FIDA al servicio de sus Estados Miembros. En septiembre de 2016 el Comité de Gestión Ejecutiva aprobó procedimientos operacionales que servirían de marco para la aplicación de esta asistencia.
13. Con arreglo a este marco, el FIDA está en grado de ofrecer los siguientes tipos de servicios:
 - a) **Asistencia operacional.** Específicamente, esta consiste en i) servicios de diseño de operaciones completas o componentes específicos de programas, y ii) servicios de supervisión y apoyo a la ejecución de operaciones completas o componentes concretos de los proyectos. En el último caso, el FIDA puede ofrecer asistencia técnica total o parcial para el diseño, la supervisión y el apoyo a la ejecución (incluida la fase de terminación) de proyectos que el Fondo no financie por medio de su programa de préstamos y donaciones.
 - b) **Apoyo analítico y asesoramiento.** En esta esfera se incluye la asistencia técnica proporcionada por medio de estudios, evaluaciones, desarrollo de estrategias, análisis y documentos de posición sobre políticas no operacionales.
 - c) **Aprendizaje e intercambio de conocimientos.** En esta esfera se incluye la asistencia relacionada con programas que conllevan el intercambio de ideas, o el establecimiento de asociaciones en ámbitos que coinciden con el mandato y las prioridades del FIDA, incluida la asistencia con fines de creación de capacidad por medio de conferencias, reuniones, cursos de capacitación y actividades varias. Estas actividades se realizan aprovechando el poder de convocatoria del FIDA.

IV. La asistencia técnica reembolsable en el FIDA: experiencia hasta la fecha

A. Práctica actual

14. A partir de 2015 la experiencia del FIDA con la asistencia técnica reembolsable ha sido limitada y solo ha producido resultados parciales. Siete países se han puesto en contacto con el FIDA para discutir la posibilidad de recurrir a la asistencia técnica reembolsable, con solicitudes que oscilaban entre USD 400 000 y USD 4 millones. Mientras que dos iniciativas —en Mauricio y Arabia Saudita— están en marcha y continúan (véase el recuadro 1), los acuerdos de asistencia técnica reembolsable con Argelia, Bostwana, Chile, China y Guinea se han puesto en suspenso o se están discutiendo en este momento (véase el cuadro 1 *infra*). Y aunque el FIDA ha recibido solicitudes para que la asistencia se financie tanto con aportes gubernamentales directos como de terceros (por ejemplo, del Fondo de Abu Dabi para el Desarrollo Económico Árabe), los dos únicos acuerdos vigentes en este momento están autofinanciados por el gobierno participante. En varios de los países en que los acuerdos de asistencia técnica reembolsable están en suspenso o en discusión, los retrasos para formalizar las solicitudes se deben a circunstancias cambiantes dentro del país.

Recuadro 1

La asistencia técnica reembolsable del FIDA en Mauricio y Arabia Saudita

Mauricio

A mediados de 2015, el Gobierno de Mauricio y el FIDA convinieron en desarrollar un programa de asistencia técnica reembolsable destinado a fortalecer la industria nacional de semillas. El objetivo de esta asistencia es apoyar al Gobierno para poner en práctica su Ley de Semillas y elaborar una política y una estrategia nacionales sobre semillas basadas en las ventajas comparativas del país en los mercados nacional y regional. Entre las principales esferas de inversión previstas se incluían i) la creación de un entorno jurídico y reglamentario propicio para el sector semillero; ii) el establecimiento de un sistema de control de calidad para la prueba y la certificación de semillas; iii) la elaboración de procedimientos para el ensayo sobre el terreno de nuevas variedades de cultivos de alta prioridad para la seguridad alimentaria y las exportaciones, y iv) el análisis de la demanda nacional, regional y mundial de semillas que pueden producirse en Mauricio. El acuerdo de asistencia técnica reembolsable se firmó el 26 de mayo de 2016 con una duración de tres años; en el último examen de mitad de período se recomendó una prórroga del acuerdo, exenta de costos, hasta mayo de 2020. El valor total del contrato asciende a USD 1,15 millones.

Arabia Saudita

El Reino de la Arabia Saudita, por conducto de su Ministerio de Medio Ambiente, Agua y Agricultura, solicitó asistencia técnica reembolsable destinada a mejorar la productividad, rentabilidad y resiliencia al cambio climático de los agricultores en pequeña escala de la región de Jizan. La asistencia técnica reembolsable tenía por objeto mejorar las habilidades de gestión de las organizaciones de productores de la región. Se utilizó un enfoque centrado en el fomento de las cadenas de valor, principalmente del café y el mango, y en la cooperación hogareña y grupal para la producción y los vínculos sostenibles con los mercados. El acuerdo de asistencia, que se firmó en febrero de 2018, era por un valor de USD 4 millones. El acuerdo inicial de 36 meses se considera la primera fase de la inversión y una oportunidad para poner a prueba el instrumento de la asistencia técnica reembolsable. Si se obtienen buenos resultados, se prevé una inversión mucho mayor en otras regiones de Arabia Saudita; los resultados preliminares son prometedores.

Cuadro 1
Negociación de asistencia técnica reembolsable: experiencia del FIDA hasta la fecha

Cliente	Donante/cliente	Monto (en millones de USD)	Duración	Tipo de asistencia	Año	Situación
Mauricio	Gobierno de Mauricio	USD 1,2	36 meses	Creación de capacidad y asistencia técnica para elaborar una política nacional	2016	En marcha
Arabia Saudita	Reino de la Arabia Saudita	USD 4,0	36 meses	Prestación de servicios de asesoramiento en materia de políticas sectoriales y apoyo a la ejecución de iniciativas específicas	2017	En marcha
Argelia	Apoyo técnico para ayudar a Argelia a acceder a nuevos mercados y crear oportunidades de empleo para los jóvenes				2018	Tema objeto de debate
Botswana	El Ministerio de Finanzas está estudiando la posibilidad solicitar asistencia técnica reembolsable al FIDA. En el cuarto trimestre de 2018 tendrá lugar una misión de estudio preliminar.				2018	Tema objeto de debate
Chile	Transferencia de conocimientos especializados del FIDA en materia de enfoques de desarrollo rural para fortalecer la resiliencia de las personas más vulnerables, en particular, por medio de la labor con los pueblos indígenas de la región de la Araucanía				2018	Tema objeto de debate
Guinea	Fondo de Abu Dabi para el Desarrollo Económico Árabe	USD 0,5	7 meses	Estudio de viabilidad y diseño de un proyecto nacional agrícola de USD 30 millones que financiaría el Fondo de Abu Dabi para el Desarrollo Económico Árabe	2015	En suspenso
China	Banco Asiático de Desarrollo	USD 0,4	18 meses	Creación de capacidad y asistencia técnica para elaborar una política nacional	2016	En suspenso

B. Enseñanzas extraídas

15. Aunque la demanda de asistencia técnica reembolsable ha sido despareja y las discusiones al respecto no han progresado mucho, el FIDA también ha podido extraer enseñanzas útiles sobre su capacidad para promover el instrumento y responder rápidamente a la demanda de los países cuando esta aumenta. A continuación, se resumen algunas de esas enseñanzas:
 - La asistencia técnica reembolsable no aparece mencionada específicamente en los COSOP o las notas sobre la estrategia en el país como un instrumento que se podría ofrecer. El interés manifestado hasta el momento en la asistencia técnica reembolsable se ha debido a los esfuerzos individuales de los equipos de gestión del programa en el país y los directores en el país.
 - Dentro del FIDA no ha habido un intento por centralizar el apoyo técnico para facilitar el diseño o la supervisión de la asistencia técnica reembolsable, reflejar enseñanzas extraídas y adaptar las prácticas para garantizar una ejecución eficaz.
 - Los equipos en los países y los equipos técnicos del FIDA están a menudo al límite de su capacidad para responder a la demanda de asistencia técnica reembolsable debido al tamaño de la cartera de préstamos tradicional.
 - Los gerentes o equipos del programa en el país no han recibido capacitación específica sobre el instrumento y cómo podría emplearse.
 - No se han definido con claridad los paquetes de asistencia técnica reembolsable disponibles.
 - El FIDA no ha producido materiales promocionales específicos sobre asistencia técnica reembolsable (en línea o en papel), lo cual denota la falta de implicación tanto de la Oficina de Asociaciones y Movilización de Recursos como de la División de Comunicaciones en este ámbito.
16. Las enseñanzas también ponen de relieve la necesidad de que el FIDA cuente con un funcionario de contacto en asistencia técnica reembolsable y que los costos del Fondo se sufraguen totalmente a partir de los cargos cobrados por su prestación. Los gobiernos que solicitan asistencia técnica reembolsable esperan que el FIDA responda rápida y eficientemente a sus exigencias: es necesario garantizar que esta demanda pueda ser atendida con rapidez sin comprometer la calidad, y que se recopilen las enseñanzas extraídas de estas experiencias. Aunque ya existen procedimientos, es fundamental alcanzar una comprensión más precisa del instrumento en el Fondo.
17. No llama la atención la lenta adopción del instrumento ni la necesidad de ajustarlo periódicamente. El Banco Mundial, por ejemplo, ha subrayado que la creación de su Servicio de Asesoría Reembolsable (RAS), con una cartera de USD 100 millones, ha llevado muchos años. Recientemente, el Banco actualizó sus políticas y procedimientos en materia de RAS a fin de abordar dificultades imprevistas (entre otras medidas, para ajustar los sistemas financieros, armonizar los incentivos internos y asegurar que los cargos de gestión cubrían los costos conexos). El porcentaje que el Banco Mundial destina a la agricultura en su cartera de RAS (alrededor del 2,5 %) es bastante similar al que destina a préstamos agrícolas (alrededor del 4,5 %).
18. En efecto, todas las instituciones financieras internacionales (IFI) cuentan con algún tipo de instrumento de asistencia técnica reembolsable. Para citar algunas, el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) proporciona asistencia técnica reembolsable para financiar la promoción del comercio exterior entre sus países miembros, especialmente el comercio interregional. Y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) brinda asistencia técnica reembolsable

por medio de su Fondo especial para actividades de financiación del desarrollo. Diversas consultoras privadas proporcionan también asistencia técnica con un criterio comercial.

19. Las evaluaciones realizadas por el Banco Mundial han demostrado que se necesita una presencia local para garantizar que los conocimientos del país sean suficientes y sostenibles, y que los servicios de RAS tienen más impacto cuando se vinculan a programas en el lugar. Las evaluaciones de la asistencia técnica reembolsable realizadas tanto por el Ministerio para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) como por el Banco Mundial ponen de relieve la importancia de un seguimiento y una evaluación continuos, y de que la oferta de asistencia técnica reembolsable se apoye en conceptos de eficacia probada.

V. Redefinir la oferta: la ventaja comparativa del FIDA y los paquetes de asistencia técnica reembolsable

A. La ventaja comparativa del FIDA

20. La tarea de ampliar y redefinir la oferta de asistencia técnica reembolsable en el FIDA debe partir de la base de las ventajas comparativas del Fondo y centrarse en las esferas temáticas que apoyan su visión estratégica de lograr la transformación rural inclusiva y sostenible¹. Las ventajas comparativas del FIDA están arraigadas en su experiencia de fomentar la agricultura en pequeña escala y el desarrollo rural por medio del diseño y el apoyo a la ejecución de proyectos de inversión y políticas nacionales. Concretamente:
 - El FIDA goza de reconocimiento como proveedor de soluciones de alta calidad para el desarrollo rural centrado en la agricultura en pequeña escala, esfera en la que ninguna otra institución financiera internacional (IFI) se especializa.
 - La labor del FIDA se dirige a los hogares y comunidades más pobres de las zonas rurales más remotas, y se centra en mejorar la productividad y el bienestar económico de estas poblaciones más que en otros fines sociales.
 - El FIDA cuenta con una considerable experiencia en orientar el diseño de grandes programas gubernamentales y proporcionar supervisión y apoyo a la ejecución de esos programas.
 - El FIDA opera solamente con arreglo al principio de recuperación de los costos y es una entidad sin fines de lucro, lo cual la hace más flexible y centrada en los resultados, y menos onerosa que otros actores del sector privado.
21. Se prevé que la prestación de asistencia técnica reembolsable fortalecerá los medios de vida económicos de los pequeños agricultores y otras personas de las zonas rurales, permitiendo de esta manera reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria en estas zonas, especialmente los grupos marginados como las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas. A tal efecto, está previsto que los servicios de asistencia técnica reembolsable se presten en esferas en las que el FIDA ya cuenta con experiencia y conocimientos concretos. Cuando corresponda, el FIDA recurrirá a la colaboración con otros organismos con sede en Roma, en especial la FAO. En el Marco Estratégico del FIDA (2016-2025) se definen las principales esferas de atención del Fondo, a saber:
 - el acceso a los recursos naturales;
 - el acceso a las tecnologías agrícolas y los servicios de apoyo a la producción;
 - los servicios financieros inclusivos;

¹ Marco Estratégico del FIDA (2016-2025)

- la nutrición;
- la diversificación de las oportunidades empresariales y laborales del medio rural;
- el entorno de la inversión rural;
- las organizaciones de productores rurales;
- la infraestructura rural;
- la sostenibilidad ambiental, y
- el cambio climático.

B. Principios de actuación

22. El FIDA propone que la asistencia técnica reembolsable se defina e incorpore en los COSOP y las notas sobre la estrategia en el país cuando proceda, y se adapte tanto a la demanda como al contexto del país, en particular, al alcance y la naturaleza de las asociaciones del FIDA en el país.
23. El FIDA prevé aplicar sus principios de actuación (focalización; empoderamiento; igualdad de género; innovación, aprendizaje y ampliación de escala, y asociaciones) en todas las esferas temáticas. Todas esas dimensiones forman parte integral de sus ventajas comparativas. Además, en vista de los considerables efectos que tiene el cambio climático en los productores rurales pobres de todos los países, cabría esperar que el FIDA, por medio de la asistencia técnica reembolsable, garantice que todas las inversiones incluyan medidas a prueba del cambio climático y asistencia a los productores para adaptarse a este.
24. El FIDA velará por que se mantenga la calidad de su asistencia técnica reembolsable mediante procesos de garantía de la calidad y supervisión similares a los que se aplican en su programa de préstamos. El FIDA supervisará y evaluará la asistencia prestada utilizando sus sistemas de seguimiento, presentación de informes y evaluación existentes, a fin de asegurar una prestación oportuna con la mayor repercusión positiva posible.

C. La oferta de asistencia técnica reembolsable

25. Del diálogo con otras IFI se ha podido extraer una enseñanza clara: que la asistencia técnica reembolsable es más eficaz cuando incluye una combinación de prestaciones que permite a estas instituciones ampliar rápidamente la escala de la asistencia prestada y diseñar paquetes eficientes, al tiempo que mantienen la calidad y la flexibilidad.
26. A fin de crear paquetes estándar de asistencia técnica reembolsable que faciliten una ejecución eficiente y de alta calidad, el FIDA deberá coordinar la aplicación de instrumentos tales como: i) el instrumento multidimensional de evaluación de la pobreza, el cual proporciona datos que permiten comprender con precisión la pobreza rural (a nivel de hogares y aldeas) y sirven de base para la adopción de decisiones; ii) las metodologías basadas en los hogares, que fomentan el potencial de cambio de las familias, y iii) el Sistema de Aprendizaje Activo de Género. El Fondo también podrá utilizar herramientas destinadas a localizar y evaluar la capacidad de las organizaciones de la población rural (por ejemplo, las herramientas para la adopción de decisiones en el marco de iniciativas de desarrollo impulsado por la comunidad, que se emplea en los programas de desarrollo rural² y otras que permitan evaluar la solidez de las organizaciones

² Véase, por ejemplo: <https://www.ifad.org/documents/38714170/39150184/Community-driven+development+decision+tools+for+rural+development+programmes.pdf/93df0cc9-e122-49f3-b7d6-9111c01e7f3f>.

rurales³. El FIDA ha creado una serie de materiales sobre distintas esferas temáticas⁴ que aportarán los conocimientos básicos para la prestación de asistencia técnica reembolsable.

27. Se solicita cada vez más a los Estados Miembros del FIDA que formulen y ejecuten políticas en torno a sus contribuciones previstas determinadas a nivel nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Estos requisitos proporcionan otro punto de acceso para la asistencia técnica reembolsable del FIDA en forma de asesoramiento sobre políticas. Asimismo, el FIDA posee una ventaja comparativa en esta esfera a través de su labor de mitigación del cambio climático con los pequeños agricultores.
28. Como se ha mencionado anteriormente, en la política del FIDA sobre la asistencia técnica reembolsable se definen tres tipos de apoyo, a saber: i) la asistencia operacional; ii) los servicios analíticos y de asesoramiento, y iii) el aprendizaje y el intercambio de conocimientos. En el cuadro a continuación se muestran ejemplos de los tipos de asistencia que podría ofrecer el FIDA en estas tres categorías, de manera individual o como parte de un paquete programático.

Cuadro 2

Ejemplos de apoyo que puede ofrecer el FIDA por medio de la asistencia técnica reembolsable

	<i>Esfera temática 1. Desarrollo de cadenas de valor inclusivas</i>	<i>Esfera temática 2. Acceso a las tecnologías agrícolas y los servicios de apoyo a la producción</i>	<i>Esfera temática 3. Adaptación al cambio climático</i>	<i>Esfera temática 4. Mejora de la nutrición</i>
Asistencia operacional	Diseño de un programa nacional para la producción y la comercialización de cacao en pequeña escala	Estudio de viabilidad para un programa de fomento de la prestación pluralista de servicios agrícolas	Apoyo al diseño de un proyecto piloto para el desarrollo de la agricultura en pequeña escala preparada para afrontar el cambio climático	Diseño de un programa de nutrición rural multisectorial
Asistencia técnica y apoyo a la formulación de políticas	Creación de capacidad gubernamental para elaborar una estrategia nacional en apoyo de cadenas de valor agrícolas inclusivas	Asesoramiento a gobiernos para definir el proceso de diseño de una política nacional de extensión agrícola y facilitación de este proceso	Asistencia a funcionarios públicos para crear un paquete de medidas de apoyo a la adaptación de los productores en pequeña escala	Valoración de políticas de evaluación gubernamentales y su repercusión
Conocimientos y coordinación	Coordinación y suministro de productos de conocimiento para una conferencia internacional patrocinada por los gobiernos sobre adaptación de los pequeños productores al cambio climático	Impartición de un curso de capacitación para funcionarios públicos sobre escuelas de campo para agricultores	Organización y suministro de productos de conocimiento para un taller de donantes bilaterales sobre cambio climático y agricultura destinado a funcionarios públicos	Evaluación de una política gubernamental sobre nutrición y de su impacto, y facilitación de un seminario interministerial sobre nutrición

³ Véase, por ejemplo: <https://www.ifad.org/web/knowledge/publication/asset/39417249> y <https://www.ifad.org/web/knowledge/publication/asset/39412322>.

⁴ <https://www.ifad.org/web/knowledge/series?mode=search&catSeries=39130681>

VI. Aumentar el interés por la asistencia técnica reembolsable del FIDA: cálculo aproximado de la demanda potencial

29. Como se ha mencionado anteriormente, las experiencias de otras IFI parecen indicar que la demanda de asistencia técnica reembolsable en la agricultura es similar a la de la demanda de financiación de este sector. Sin embargo, el FIDA debe ser realista respecto de la demanda potencial que puede generar un producto bien definido.
30. Para el cálculo aproximado de la demanda se utilizaron datos de tres fuentes diversas y se plantearon tres hipótesis de demanda (alta, media y baja). Los datos se obtuvieron de las siguiente fuentes:
 - los servicios del FIDA a países que se calcula tendrán un acceso más limitado a los recursos del FIDA en la FIDA11;
 - el apoyo en la formulación de políticas que presta el FIDA, como parte integral de los proyectos en curso y como indicador indirecto de la posible utilización de asistencia técnica y en políticas del Fondo, y
 - un cálculo aproximado de la demanda potencial de asistencia técnica reembolsable financiada por terceros en países de bajos ingresos.
31. Primero se estimó el número de proyectos que en los últimos años se pusieron en marcha en países que durante la FIDA11 probablemente tendrán un acceso a los recursos del FIDA más limitado que en ciclos del PBAS anteriores. Al evaluar el número de proyectos financiados previamente con préstamos se pudieron extraer algunas ideas sobre la demanda potencial de asistencia técnica reembolsable. Los resultados del análisis indican que durante la FIDA11 en las regiones de Asia y el Pacífico; América Latina y el Caribe, y Cercano Oriente, África del Norte y Europa existiría una demanda que no podría atenderse únicamente con préstamos. En algunos de estos países, la asistencia técnica reembolsable del FIDA podría brindarse para ayudar a los gobiernos a diseñar programas nacionales propios sobre la base de los conocimientos especializados del Fondo.
32. En segundo lugar, se analizaron los proyectos ejecutados en los dos últimos ciclos de reposición que tenían un componente de formulación de políticas. Estos datos se utilizaron como indicador sustitutivo de la demanda potencial del apoyo técnico relacionado con la formulación de políticas que podría brindarse mediante un instrumento de asistencia técnica reembolsable bien definido y adecuadamente promovido. Los resultados del análisis se presentan en el cuadro 3.

Cuadro 3
Proyectos ejecutados en la FIDA9 y la FIDA10 que tenían un componente de desarrollo de políticas

	<i>Valor medio del componente</i>	<i>Países</i>	<i>Esfuerzos temáticos (ejemplos)</i>
Asia y el Pacífico	USD 4,8 millones	Bután, Camboya, Fiji, Filipinas, Indonesia, Nepal, República Democrática Popular Lao, Viet Nam	Política de extensión pluralista, política de riego inclusiva, fortalecimiento de la capacidad provincial de planificación y adaptación al cambio climático
África Oriental y Meridional	USD 6,8 millones	Angola, Malawi, Rwanda, Uganda, Zambia	Formulación de políticas para el sector lácteo, marco normativo para la promoción de la agroempresa, apoyo a programas de salida de la pobreza
América Latina y el Caribe	USD 8,6 millones	Brasil, El Salvador, México	Adaptación de estrategias (sobre mujeres, pueblos indígenas y jóvenes) al sector agrícola; ampliación de la asistencia a beneficiarios de transferencias monetarias condicionadas para hacer más hincapié en la inclusión económica
Cercano Oriente, África del Norte y Europa	USD 2,6 millones	Bosnia y Herzegovina, Egipto, Jordania, Kirguistán, Túnez	Políticas para promover el manejo comunitario de pastizales y las cadenas de valor inclusivas; fortalecimiento de la planificación en el sector agrícola
WCA	USD 2,4 millones	Camerún	Política y marco institucional para fomentar la iniciativa empresarial de los jóvenes

33. En el cuadro anterior se muestra una amplia variedad de países que utilizan los recursos del FIDA para financiar el apoyo a la formulación de políticas; estos ejemplos ponen de relieve la posibilidad de que algunos países soliciten la asistencia técnica reembolsable del FIDA para apoyar sus procesos de formulación de políticas, en lugar de incluir estas actividades en programas de préstamos⁵. El análisis *supra* muestra también los temas que actualmente interesan en relación con el apoyo para cuestiones normativas del FIDA.
34. En tercer lugar, se hizo una previsión de la demanda proveniente de países que no solicitan financiación al FIDA; o de países de bajos ingresos o en transición que podrían utilizar la asistencia técnica reembolsable financiada por otro asociado para el desarrollo. Se calculó también la posible demanda sobre la base de un análisis de la demanda que excedía los recursos para préstamos de que dispone el FIDA, así como de la experiencia adquirida hasta la fecha con los programas de asistencia técnica reembolsable en marcha y la experiencia del Banco Mundial.
35. Utilizando estas tres fuentes de datos se pudo entonces calcular aproximadamente el número de países que podrían solicitar asistencia técnica reembolsable durante la FIDA11. Al contemplar unas hipótesis de adopción baja, media y alta de la asistencia técnica reembolsable, se llega a un rango de demanda total que oscila entre las 8 y las 13 solicitudes durante la FIDA11.
36. Del análisis previo se puede inferir que el FIDA podría llegar a concebir tres paquetes de asistencia técnica reembolsable por año durante la FIDA11, especialmente en Asia y el Pacífico; América Latina y el Caribe, y Cercano Oriente, África del Norte y Europa, lo que aportaría un conjunto de experiencias más amplio sobre las que ir trabajando a medida que el FIDA fortalece su capacidad para definir los paquetes de asistencia y determinar la demanda. Un debate inicial con las divisiones regionales y algunos países ha mostrado que estas previsiones son realistas. Se prevé que las experiencias con la asistencia técnica reembolsable durante la FIDA11 tendrán como resultado un aumento gradual de la utilización del

⁵ Se continuará analizando estos aspectos a fin de proporcionar más orientación sobre los costos y beneficios de este enfoque para los países prestatarios.

instrumento a medida que los países avanzan en sus trayectorias de desarrollo. Estas experiencias permitirán también aumentar la capacidad del FIDA de prestar servicios de asistencia técnica reembolsable a instituciones de economías desarrolladas que están buscando invertir en los países prestatarios del Fondo.

VII. Pasos futuros

37. Para que el FIDA pueda diseñar una cartera de iniciativas de asistencia técnica reembolsable, deberá introducir una serie de cambios en su manera habitual de trabajar. Los párrafos a continuación presentan un primer esbozo de los tipos de cambios que se necesitarían introducir para rediseñar la asistencia técnica reembolsable y convertirla en otro instrumento importante del FIDA.

A. Revisar y actualizar los procedimientos

38. Los procedimientos del FIDA en materia de asistencia técnica reembolsable son detallados y coinciden a grandes rasgos con las ideas y enseñanzas expuestas en el presente documento. Sin embargo, se deben definir mejor las actividades y esferas temáticas que pueden admitirse dentro de la asistencia a fin de integrar las enseñanzas extraídas hasta el momento y centrar más la prestación en la ventaja comparativa del FIDA. Del mismo modo, debe revisarse la definición de los posibles clientes y volverse a examinar la estructura de costos y las disposiciones de financiación para asegurar que los servicios sean atractivos para los Estados Miembros y al mismo tiempo permitan sufragar plenamente sus costos de ejecución.
39. El FIDA deberá revisar los procedimientos relativos a la propuesta, el diseño y la aprobación de asistencia técnica reembolsable para garantizar que i) los procedimientos estén en consonancia con los de los productos crediticios tradicionales del FIDA, y ii) las mejoras del diseño, la gestión del riesgo y las salvaguardias de los proyectos se incorporen plenamente en las operaciones de asistencia técnica reembolsable. Deberán revisarse también las disposiciones relativas a la gestión de la asistencia técnica reembolsable para asegurar la supervisión necesaria de estas actividades y mantener la reputación del FIDA como proveedor de servicios de calidad en este ámbito.

B. Estimular la demanda: difusión y comunicación

40. El FIDA elaborará un plan de difusión y comunicación para la asistencia técnica reembolsable con el objeto de garantizar que los servicios que ofrece a los clientes potenciales sean lo suficientemente claros. A partir de este plan, el FIDA deberá luego asegurar que los equipos trabajen activamente para: i) explicar el instrumento de la asistencia técnica reembolsable a los Estados Miembros, los países donantes y otros organismos de desarrollo, y ii) establecer modos fiables de generar demanda en las diferentes esferas técnicas.
41. Como resultado de estas actividades se debería poder determinar un flujo claro de demanda de iniciativas de asistencia técnica reembolsable, generada a través de discusiones entre los gobiernos y los equipos en los países (durante el diseño del COSOP, el examen de sus resultados o en otras ocasiones), que deberá gestionarse de la misma manera que la cartera de préstamos en tramitación del FIDA en lo que respecta al seguimiento, la presentación de informes y el apoyo brindado.
42. La tramitación de una cartera de asistencia técnica reembolsable llevará naturalmente a que esta se incorpore en otros procesos operacionales del FIDA (como la planificación del presupuesto y los recursos humanos, la garantía y el cumplimiento de la calidad). Para ello será necesario realizar ajustes en los sistemas internos del FIDA.

C. Crear capacidad de oferta

43. Para poder generar capacidad de oferta de la asistencia técnica reembolsable, el FIDA deberá definir las correspondientes funciones y responsabilidades institucionales, a saber, i) del funcionario de contacto que pueda responder a la demanda de asistencia y, en consulta con el FIDA, reunir los conocimientos especializados necesarios para diseñar paquetes de prestaciones que satisfagan esa demanda, y ii) del personal responsable de las tareas de promoción del instrumento o a cargo de explicarlo a los Estados Miembros y los asociados para el desarrollo.
44. Sobre la base de los procedimientos actualizados, el personal deberá recibir capacitación sobre los aspectos técnicos, jurídicos y financieros relativos al diseño y la ejecución de la asistencia técnica reembolsable. Esta capacitación brindará también la oportunidad de intercambiar experiencias sobre otras iniciativas similares que han sido eficaces, para desarrollar medidas de apoyo que tengan en cuenta las ventajas comparativas del FIDA.
45. Por último, es necesario crear incentivos para la prestación de asistencia técnica reembolsable por parte del FIDA. Por ejemplo, es necesario que la asistencia técnica reembolsable se considere como un instrumento importante complementario de la financiación tradicional. Cuando corresponda, esta asistencia debería incorporarse en el proceso de diseño de los programas de los países. Los esfuerzos del personal por definir, elaborar y gestionar iniciativas de asistencia técnica reembolsable deberán ser reconocidos.

D. Conclusión

46. La labor en las esferas de la asistencia técnica reembolsable mencionadas comenzará en lo que resta de 2018 para garantizar que su correspondiente instrumento se utilice eficazmente durante todo el período del FIDA11. El FIDA informará a la Junta Ejecutiva sobre las iniciativas adoptadas y las nuevas medidas necesarias para reformular el instrumento, con plazos concretos para ponerlas en práctica.

Signatura: EB 2018/125/R.7/Add.1/Rev.1
Tema: 3 e) i)
Fecha: 12 de diciembre de 2018
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Nota técnica sobre el mecanismo de transición

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Ruth Farrant

Directora
División de Servicios de Gestión Financiera
Tel.: (+39) 06 5459 2281
Correo electrónico: r.farrant@ifad.org

Deirdre McGrenra

Jefa
Unidad de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb@ifad.org

Jill Armstrong

Directora, a. i.
División de Políticas y Resultados Operacionales
Tel.: 06 5459 2324
Correo electrónico: j.armstrong@ifad.org

Lisandro Martin

Director
División de África Occidental y Central
Tel.: (+39) 06 5459 2388
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

Malek Sahli

Oficial superior de finanzas
División de Servicios de Gestión Financiera
Tel.: (+39) 06 5459 2545
Correo electrónico: m.sahli@ifad.org

Junta Ejecutiva – 125.º período de sesiones
Roma, 12 a 14 de diciembre de 2018

Para información

Nota técnica sobre el mecanismo de transición

Recomendación

1. Se invita al Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición a analizar y posteriormente ratificar los principales elementos del presente documento contenidos en los párrafos 1 a 4.
 - El mecanismo de transición permitirá la transición previsible y sin dificultades hacia la aplicación de unas condiciones de financiación del FIDA menos favorables, y no tendrá un impacto significativo en la sostenibilidad financiera del Fondo. Con arreglo a este nuevo mecanismo, las condiciones de financiación de los distintos países se revisarán oficialmente una sola vez en cada ciclo de reposición. El retroceso de condiciones menos favorables a condiciones más favorables seguirá aplicándose anualmente a menos que las circunstancias concretas del caso requieran la aplicación inmediata.
 - El mecanismo se aplicará a países que cumplan los requisitos para recibir financiación en condiciones menos favorables a partir de la FIDA11 (es decir, países cuyas condiciones de financiación pueden sufrir modificaciones a partir de 2019). Por consiguiente, no tiene un efecto retroactivo a partir de su fecha de aprobación.
 - Puede realizarse un examen formal de las experiencias adquiridas en la implementación del mecanismo en el marco de la Consulta sobre la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12)
2. Tras su ratificación, estos puntos se incorporarán al documento definitivo sobre el Marco de Transición que se presentará a la Junta Ejecutiva para su aprobación en diciembre de 2018.

I. Antecedentes

1. La transición de los países de una situación de desarrollo a otra es un largo proceso que puede llevar decenios. El FIDA reexamina las condiciones crediticias cada año y ha elaborado una metodología que comprende un período de transición durante el ciclo de reposición en función de criterios objetivos para los países que pasan de condiciones más favorables a condiciones menos favorables. Este enfoque permite que las variaciones marginales en el criterio básico (es decir, el ingreso nacional bruto (INB) per cápita) se establezcan antes de aplicar condiciones de financiación más gravosas. Con arreglo a este planteamiento, las condiciones de financiación de los distintos países se revisarán oficialmente una sola vez en cada ciclo de reposición. El retroceso de condiciones menos favorables a condiciones más favorables seguirá aplicándose anualmente a menos que las circunstancias concretas del caso requieran la aplicación inmediata.
2. Este mecanismo se propuso en el documento titulado "Enfoque de un marco de transición" (EB 2017/122/R.34), que fue aprobado por la Junta Ejecutiva en diciembre de 2017. Los objetivos de la presente nota técnica son los siguientes:
 - a) ofrecer una descripción más detallada del mecanismo;
 - b) presentar una comparación con las prácticas utilizadas en otras instituciones financieras internacionales (IFI);
 - c) estimar las consecuencias financieras conexas;

- d) ofrecer un punto de vista jurídico con respecto a la introducción del nuevo mecanismo;
- e) considerar cuestiones contables y relativas a la administración de los préstamos, tales como la facturación y la presentación de informes;
- f) proporcionar un resumen de las consideraciones vinculadas a la gestión de los riesgos relacionados con el mecanismo, entre otros, los aspectos relativos a la transparencia, y
- g) ofrecer un resumen de los puntos anteriores.

II. Descripción del mecanismo

3. En el cuadro 1 se ilustra la forma en que funcionaría la aplicación gradual de condiciones menos favorables durante un período de tres años.

Cuadro 1
Ejemplo del enfoque de transición escalonado
(en millones de dólares de los Estados Unidos)

<i>Año del período de reposición</i>	<i>Condiciones de financiación</i>		<i>Ejemplo numérico: financiación de USD 60 millones</i>	
	<i>Condiciones muy favorables/ combinadas</i>	<i>Condiciones combinadas /ordinarias</i>	<i>Condiciones de financiación anteriores</i>	<i>Nuevas condiciones de financiación</i>
Año 0 (antes de que comience el período de reposición)	Negociaciones con el prestatario			
Año 1	67 %	33 %	USD 40	USD 20
Año 2	50 %	50 %	USD 30	USD 30
Año 3	33 %	67 %	USD 20	USD 40

Recuadro 1
Ejemplo de cómo funciona la transición

Hipótesis: A partir del 1 de enero de 2019, las condiciones de financiación de un país con el FIDA cambian de muy favorables a combinadas debido a un cambio en el umbral relativo al INB.

El FIDA entabla negociaciones con el país prestatario en relación con su programa de préstamos para el siguiente ciclo de reposición, correspondiente al período 2019-2021.

Si el programa de préstamos del país —es decir, la asignación con arreglo al Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS)— asciende a USD 60 millones, el FIDA le ofrecerá las siguientes condiciones de financiación:

- Si el proyecto se presenta a la Junta Ejecutiva para su aprobación durante 2019, el 67 % de la asignación se otorgará en condiciones muy favorables y el 33 % en condiciones combinadas.
- Si el proyecto se presenta a la Junta Ejecutiva para su aprobación durante 2020, el 50 % de la asignación se otorgará en condiciones muy favorables y el otro 50 % en condiciones combinadas.
- Si el proyecto se presenta a la Junta Ejecutiva para su aprobación durante 2021, el 33 % de la asignación se otorgará en condiciones muy favorables y el 67 % en condiciones combinadas.

Según la práctica actual, el país recibiría en préstamo todo el monto asignado con arreglo al PBAS en condiciones combinadas a partir de 2019.

4. Se prevé cierta flexibilidad en cuanto a los porcentajes indicados en el recuadro 1 si así lo solicita el prestatario, siempre que no se afecte negativamente el grado de concesionalidad del paquete en su totalidad durante todo el período de reposición. La Junta Ejecutiva tendrá la facultad de determinar la admisibilidad de estos casos individualmente.

III. Comparación con las prácticas utilizadas en otras IFI

5. Una comparación entre las prácticas aplicadas en el FIDA y los marcos de transición utilizados por otras IFI —el Grupo del Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)— señala que todas las instituciones homólogas cuentan con marcos formales, que comprenden el apoyo para la transición. En el apéndice I se incluye un análisis de los enfoques adoptados.
6. En los marcos de transición oficiales se establecen funciones, responsabilidades y plazos para la transición de los prestatarios de unas condiciones de financiación a otras. Los períodos de transición normalmente coinciden con los períodos de reposición, de modo que los cambios se conocen con antelación y se planifican. En la Asociación Internacional de Fomento (AIF), el proceso de transición se activa cuando el ingreso nacional supera el umbral establecido por dos ejercicios financieros consecutivos como mínimo. En el BAsD, las políticas que rigen la admisibilidad para la aplicación de condiciones favorables se examinan periódicamente durante los ciclos de reposición. La duración del proceso de transición normalmente es de aproximadamente cuatro años a partir del momento en que se alcanza el umbral de ingresos, ajustándose así al ciclo de reposición de la institución. Sin embargo, la clasificación en función del sobreendeudamiento se revisa anualmente. En el BAfD, la transición normalmente dura entre dos y cinco años.
7. Varios bancos multilaterales de desarrollo formulan programas de transición especialmente adaptados para cada prestatario. Cuando la AIF determina que un país debería reclasificarse, se formula un programa de reclasificación —generalmente como parte de la estrategia de asistencia al país— que comprende una transición planificada de los préstamos en condiciones favorables a préstamos en condiciones no favorables a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Del mismo modo, en el BAfD también se formula un programa de transición para cada país cuya situación crediticia haya cambiado. Esto permite que los prestatarios continúen accediendo a recursos concedidos en condiciones favorables aunque con la aplicación de condiciones de financiación más gravosas (financiación combinada), gracias a un programa de transición adaptado a cada caso que da lugar a una transición gradual, antes de cambiar completamente a la obtención de recursos en condiciones no favorables. Estos recursos ofrecen un mayor volumen de financiación procedente del BAfD y otras fuentes que aquel al que el prestatario podía acceder anteriormente, además de brindar incentivos para la aceleración voluntaria de la reclasificación.
8. En el BAsD, las políticas que rigen la admisibilidad para la aplicación de condiciones favorables se examinan periódicamente durante las rondas de reposición. La duración del proceso de reclasificación normalmente es de aproximadamente cuatro años a partir del momento en que el país alcanza el umbral de ingresos establecido, período que se ajusta al ciclo de reposición de esta institución. Sin embargo, la clasificación en función del sobreendeudamiento se revisa anualmente.

IV. Estimación de las consecuencias financieras conexas

9. Las consecuencias financieras del enfoque de transición propuesto pueden evaluarse por su impacto en la liquidez global, tomando en consideración los cambios en el período de reembolso del principal y los ingresos en concepto de préstamos para el FIDA tras la introducción del escalonamiento en las nuevas condiciones de financiación durante el período de reposición.
10. Se realizó una simulación a partir de la hipótesis final para los recursos del FIDA aprobados en el marco de la Consulta sobre la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11). Para ello, se tomaron como ejemplo cinco países que se prevé cambiarán a condiciones menos favorables (de muy favorables a

combinadas), junto con su posible asignación conexa con arreglos al PBAS (no confirmada) para el período de la FIDA11, y se aplicaron varias hipótesis para evaluar la diferencia entre la práctica actual y la futura introducción del mecanismo de transición. La información sobre la simulación se presenta en el apéndice II.

11. Como conclusión puede observarse que en todas las hipótesis planteadas el impacto en la liquidez global es insignificante. Este resultado era de esperar dado que volumen de la asignación con arreglo al PBAS prevista para los cinco países en transición es reducido en comparación con el total de las asignaciones con arreglo al PBAS para el mismo período de reposición (es decir, USD 295,4 millones en comparación con USD 3 500 millones).
12. Como se puede apreciar en el apéndice II, cuando se utilizan las mismas hipótesis pero se cambian las condiciones de los préstamos de combinadas a ordinarias se obtienen resultados similares.

V. Punto de vista jurídico con respecto a la introducción del nuevo mecanismo

13. Desde el punto de vista jurídico, la nueva metodología es coherente con las Políticas y Criterios en materia de Financiación del FIDA, que se revisaron a estos efectos en febrero de 2018. El mecanismo se aplicará a países que cumplan los requisitos para recibir financiación en condiciones menos favorables a partir de la FIDA11 (es decir, países cuyas condiciones de financiación pueden sufrir modificaciones a partir de 2019). Por consiguiente, no tiene un efecto retroactivo a partir de su fecha de aprobación.
14. Si un convenio de financiación comprende financiación otorgada con dos tipos distintos de condiciones, se establecerán en él dos préstamos diferentes y se indicará el tipo de interés, el plazo de vencimiento, etc. aplicable a cada uno.
15. Para el momento de cierre del proyecto, todos los fondos deberán haberse retirado proporcionalmente de las dos cuentas de los préstamos, y los reembolsos deberán haberse asignado proporcionalmente a los saldos de ambos préstamos.

VI. Cuestiones contables y relativas a la administración de los préstamos, tales como la facturación y la presentación de informes

16. En general, los sistemas y procesos operativos en vigor para la gestión de los proyectos de inversión permiten la introducción del mecanismo de transición. No obstante, ello requerirá que toda financiación otorgada a un prestatario en condiciones específicas se registre tanto en el Sistema de Proyectos de Inversión y Donaciones (GRIPS) como en FlexCube como instrumentos distintos en virtud de las condiciones financieras en que se basan.
17. En el anexo 2 del convenio de financiación deberán indicarse claramente los montos por categoría para cada instrumento de financiación, a fin de garantizar la incorporación oportuna y correcta de los datos relativos a la administración de los préstamos en FlexCube.
18. Con el fin de garantizar la aplicación de controles adecuados por parte del FIDA en relación con los desembolsos, el prestatario deberá remitir un Formulario 100 para cada solicitud de retiro de fondos relacionada con cada instrumento de financiación. Sin embargo, las solicitudes de retiro podrán remitirse en un solo formulario siempre que se indiquen claramente los montos por categoría para cada instrumento de financiación y que se utilicen las mismas instrucciones bancarias para la cuenta designada para cada parte de la financiación. Este enfoque también es coherente con el diseño del nuevo portal de los clientes del FIDA que se pondrá en marcha próximamente.

19. Cada instrumento de financiación tendrá su propio plan de amortización y generará su propio estado de cuenta, dado que el calendario de reembolsos y los tipos de interés dependerán únicamente de las condiciones de financiación aprobadas para el préstamo.

VII. Resumen de las consideraciones vinculadas a la gestión de riesgos en relación con el mecanismo

20. En cuanto a los riesgos vinculados a la ejecución, la aplicación escalonada de las nuevas condiciones de financiación a lo largo del período de reposición constituye un incentivo eficaz para que las asignaciones del PBAS se utilicen antes, en los primeros años del período de reposición.
21. También se prevé que con este mecanismo algunos países continuarán solicitando préstamos al FIDA dado que, ya sea por ley o por preferencia, no pueden utilizar condiciones más gravosas para ciertos tipos de gastos, o de hecho no lo hacen. Es importante que la comunicación entre el FIDA y el ministerio de finanzas y el organismo de ejecución tenga lugar en una etapa temprana del diseño de los nuevos proyectos, para poder mitigar las posibles repercusiones.
22. En lo concerniente a los riesgos para la sostenibilidad del FIDA, el impacto en la liquidez global en cada una de las hipótesis es insignificante.
23. En lo que respecta a los riesgos vinculados a la transparencia, la aplicación de este mecanismo irá acompañada de la divulgación de las condiciones de los préstamos asignadas a cada prestatario o receptor en el sitio web del FIDA y de una mejora en el diálogo con el prestatario o receptor en una etapa temprana, antes de iniciarse el ciclo de reposición y durante su transcurso. Esta mayor transparencia y divulgación pública contribuirán a mitigar los riesgo relativos a la reputación del Fondo.
24. En cuanto a los riesgos jurídicos y operacionales, se prevé que el mecanismo no generará cambios importantes en los sistemas y documentos jurídicos, y que las actuales capacidades del FIDA permitirán que la aplicación de este no presente inconvenientes.
25. Con respecto a los riesgos relacionados con los prestatarios, la dependencia encargada del servicio de la deuda diferenciará los gastos de los proyectos por fuente de financiación, a fin de conciliar cada solicitud de retiro de fondos y el cálculo de los intereses asociados devengados de cada uno de los instrumento de financiación.

VIII. Conclusión

26. Este mecanismo permitirá la transición previsible y sin dificultades hacia la aplicación de unas condiciones de financiación del FIDA menos favorables, y no tendrá un impacto significativo en la sostenibilidad financiera del Fondo. Con arreglo a este nuevo mecanismo, las condiciones de financiación de los distintos países se revisarán oficialmente una sola vez en cada ciclo de reposición. El retroceso de condiciones menos favorables a condiciones más favorables seguirá aplicándose anualmente a menos que las circunstancias concretas del caso requieran la aplicación inmediata. El riesgo general en relación con las esferas operacional, jurídica, contable y de administración de los préstamos, así como con respecto a la reputación del FIDA y la transparencia se considera bajo.

Practices of IFAD and other IFIs

	IDA/IBRD	IFAD	AsDF/AsDB	AfDF/AfDB	IADB
Public disclosure	Country classification by eligibility to source of financing (IDA or/and IBRD), by income revenue category, by lending terms. Creditworthiness disclosed via a link to IMF website.	No	Country Performance rating- Yes Country Creditworthiness and credit ratings-not publicly available	Country Performance rating- Yes Country Creditworthiness and credit ratings-Yes	No
Frequency and timing of transition	Countries remain on blend terms for 2 replenishment cycles on average. Graduation process triggered when GNI threshold exceeded for at least 2 of 3 consecutive years.	Financing terms applied each year, 6 months after changes made by WB on July 1st	Review along with AsDF replenishment. Before replenishment period begins, ADB consults with donors on volume. Debt distress classification reviewed annually. Transition from AsDF to AsDB-normal process 4 years Full graduation beyond AsDB-normal process 5 years after crossing GNI thresholds.	Gradual phasing between AfDF and AfDB resources. For each country changing credit status, a transition programme is drawn up, defining modalities of support and AfDB role, length of transition and financing mix during that period. Normally 2-5 years after country has met both GNI and Creditworthiness criteria.	No specific period. Transition supported by a lending blending mechanism to ensure smooth reduction in concessionality rather than an abrupt change.
Frequency and timing of reversal	Yes-Annually	Yes- Annually	Yes-Annually	Yes- Annually plus consideration to access to specific financing related to fragility	Yes-to date no countries have "reverse-graduated"
Acceleration of graduation	Yes based on a discussion at country level	No	Yes based on a discussion at country level	Yes. Incentives for voluntary acceleration of graduation are offered	N/A

* Ordinary capital resources which considers AsDB concessional core resources

Estimate of related financial implications

- The starting point, or base scenario for this analysis has been based on the final scenario for IFAD resources approved in the IFAD11 Consultation, as shown below:

Millions of United States dollars		
Contributions	1 200	
Borrowing	430	
Borrowing/Contributions	36%	
PoLG	3 500	
Grant	227	6.5%
DSF	586	16.7%
Highly Concessional	1 342	38.3%
Total Concessional	2 155	61.6%
Blend	543	15.5%
Ordinary	802	22.9%
Liquidity ratio*	62.5%	

* Minimum liquidity requirement (or MLR) is 60 per cent of the total of annual gross disbursements (cash outflows) and potential additional requirements due to liquidity shocks.

- In order to quantify realistically the transition impact of a loan, an example was taken for the following countries, that are expected to change to less concessional terms (from highly concessional to blend terms), together with their related potential (not confirmed) PBAS for the IFAD11 period, as follows:

<i>Country</i>	<i>Current Financing terms</i>	<i>IFAD 11 Financing Terms Y1</i>	<i>IFAD 11 Financing Terms Y2</i>	<i>IFAD 11 Financing Terms Y3</i>	<i>Planned PBAS IFAD 11 (US\$ million)</i>
Cameroon	HC	33% blend-67% HC	50% blend-50% HC	67% blend-33% HC	43. 8
Ghana	HC	33% blend-67% HC	50% blend-50% HC	67% blend-33% HC	36.9
Kenya	HC	33% blend-67% HC	50% blend-50% HC	67% blend-33% HC	52.4
Zambia	HC	33% blend-67% HC	50% blend-50% HC	67% blend-33% HC	34.7
Bangladesh	HC	33% blend-67% HC	50% blend-50% HC	67% blend-33% HC	127. 7

- Four scenarios were run based on the information above:
 - Current practice: at year 1, 100% of the five countries' allocation is moved to blend terms at once (not reproduced for Y2 and Y3 for simplicity)
 - Proposed transition: at year 1, 33.3% of the five countries' allocation is moved to blend terms (66.7% stays at highly concessional terms)
 - Proposed transition: at year 2, 50% of the five countries' allocation is moved to blend terms (50% stays at highly concessional terms)
 - Proposed transition: at year 3, 66.7% of the five countries' allocation is moved to blend terms (33.3% stays at highly concessional terms)
- Simulation of the transition in each of the above scenarios was achieved by changing the PBAS percentages for the specific year (1, 2 or 3). Specifically, a portion of the total balances for the five countries approved at HC terms was re-allocated to blend terms (100% for scenario a., 33.3% for scenario b., 50% for scenario c., and 66.7% for scenario d.). Original PBAS percentages (i.e. from base case) were re-instated the following year.

5. The EOY liquidity for the years 2019-2066 for each scenario was then compared to the base case liquidity, to calculate the extent of any deviation as a proxy for the magnitude of impact.
6. The results that were obtained are shown in the two charts below:

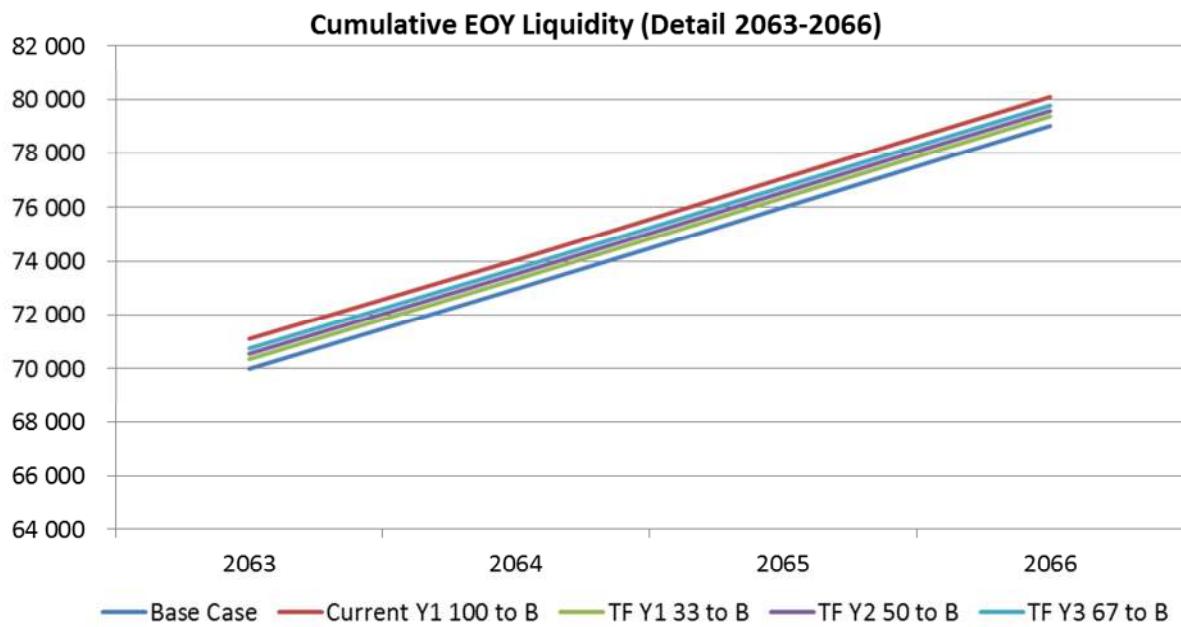
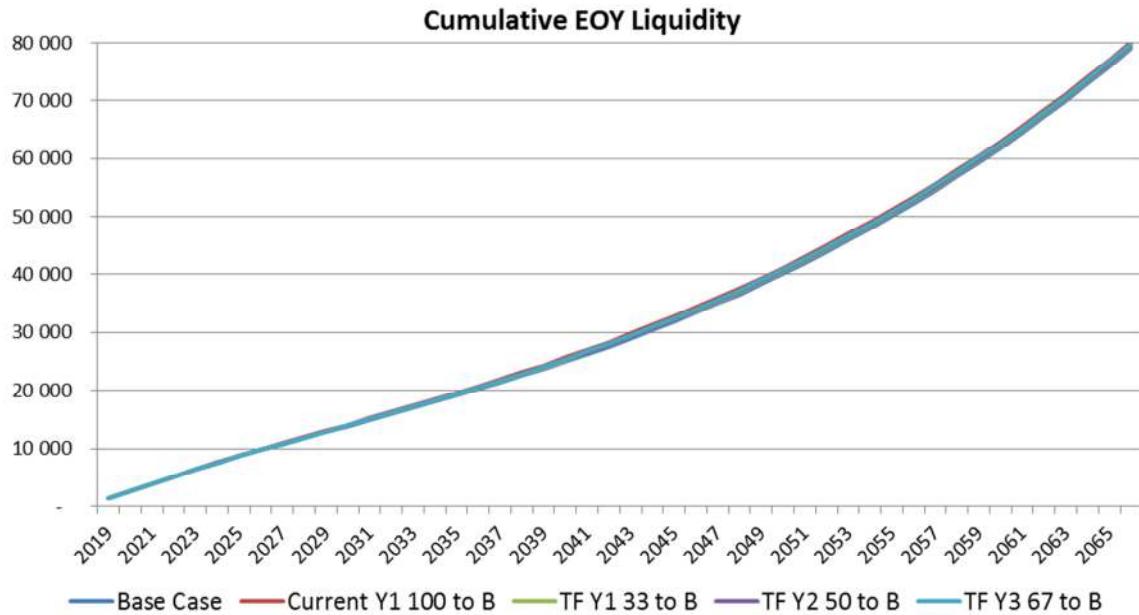


Table 2
Change in Net EOY Liquidity versus Base Case (US\$ million and %)- HC to Blend terms

Year	2063		2064		2065		2066	
	Amount (US\$ million)	%	Amount (US \$ million)	%	Amount (US \$ million)	%	Amount (US\$ million)	%
Base Case	69 994		72 965		75 978		79 007	
Current Y1 100 to B*	71 092	1.60%	74 063	1.50%	77 076	1.40%	80 106	1.40%
TF Y1 33 to B	70 356	0.50%	73 327	0.50%	76 340	0.50%	79 370	0.50%
TF Y2 50 to B	70 554	0.80%	73 525	0.80%	76 538	0.70%	79 567	0.70%
TF Y3 67 to B	70 759	1.10%	73 730	1.00%	76 743	1.00%	79 772	1.00%

* Current Y1 100 to B: current practice, at year 1, 100% of the five countries' allocation is moved from highly concessional to blend terms at once, TF Y1 33 to B: proposed transition: at year 1, 33.3% of the five countries' allocation is moved from highly concessional to blend terms, TF Y2 50 to B: proposed transition: at year 2, 50% of the five countries' allocation is moved from highly concessional to blend terms, TF Y3 67 to B: proposed transition: at year 3, 66.7% of the five countries' allocation is moved from highly concessional to blend terms.

7. As a conclusion, the impact on overall liquidity for any of the scenarios is negligible. This result was to be expected considering the small total projected PBAS allocation for the five countries that are in transition over the total allocation for the same replenishment period (i.e. US\$ 295.4 million/US\$ 3,500 million).
8. The results also clearly show that a smoother transition is achieved with the proposed phased approach, as all lines representing the Y1, Y2 and Y3 scenarios lie between the current practice scenario (top red line) and the base case (bottom blue line).
9. In fact, an immediate transition from highly concessional terms to blend terms as per current practice, is depicted by a sharp increase in liquidity (top red line), due to the direct application of less concessional terms for the borrowers, which generates increased cash inflows for IFAD. On the other hand, a smoother change of lending terms, as proposed in the transition approach, generates less cash inflows for IFAD in any of the years at the start of phasing in the less concessional terms.
10. Similar results are achieved when running the same scenarios but changing the lending terms from blend to ordinary.

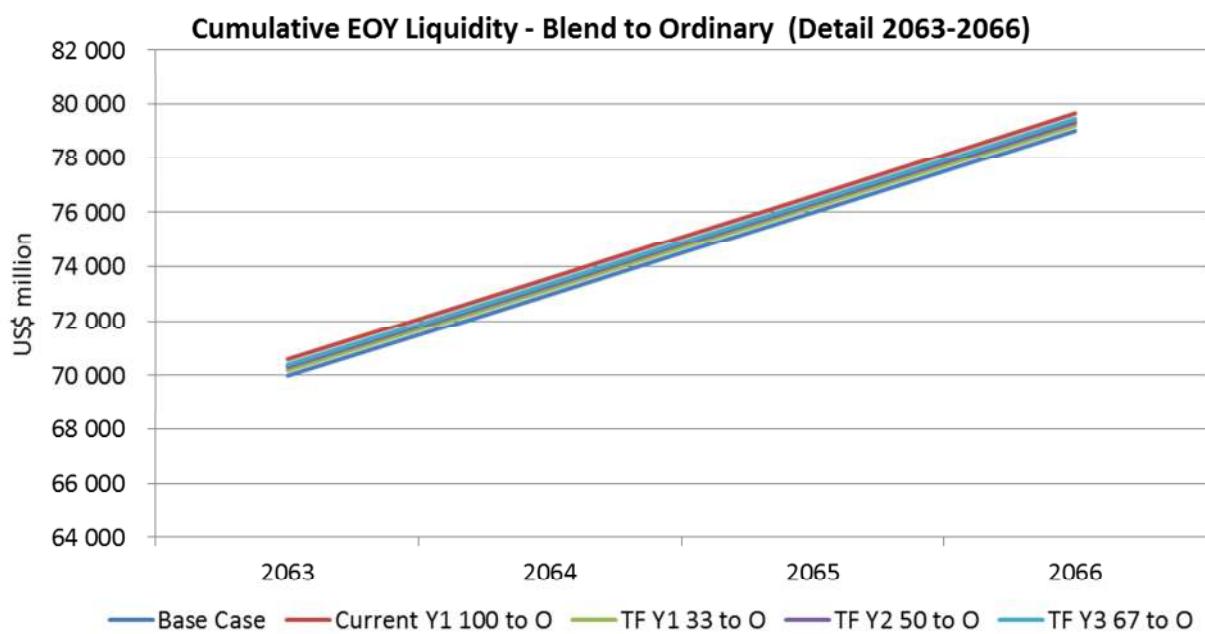
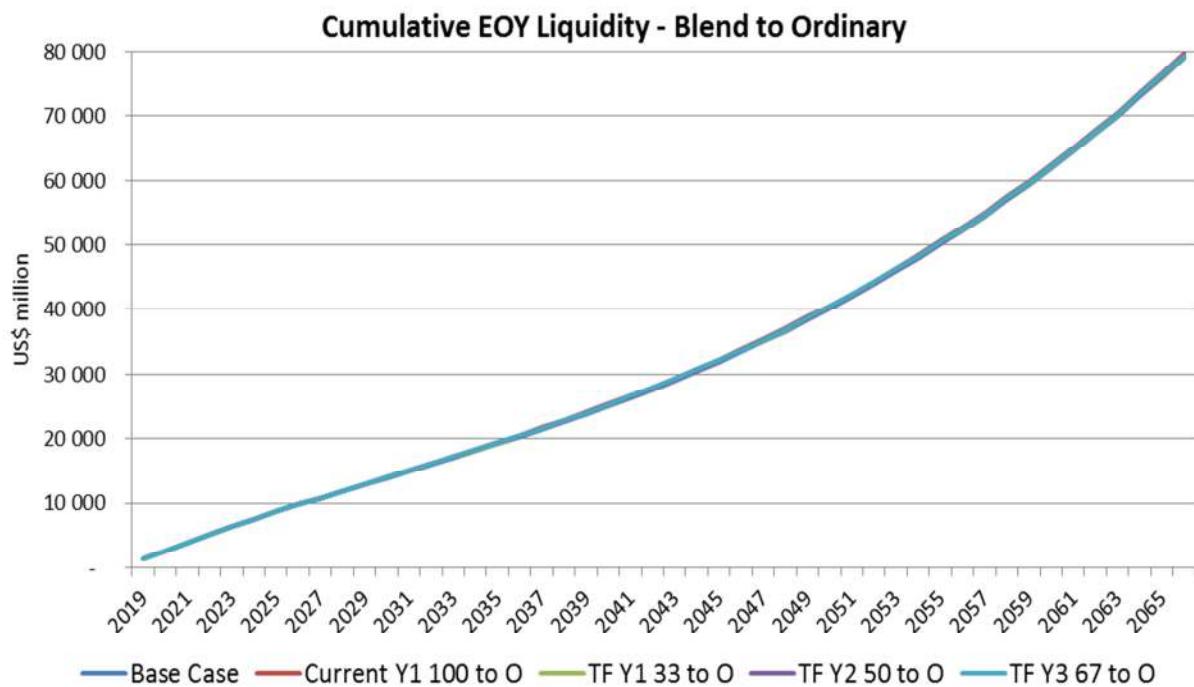


Table 3
Change in Net EOY Liquidity versus Base Case (US\$ million and %)- blend to ordinary terms

Year	2063		2064		2065		2066	
	Amount (US\$ million)	%						
Base Case	69 994		72 965		75 978		79 007	
<u>Current Y1 100 to O*</u>	70 595	0.90%	73 578	0.80%	76 603	0.80%	79 645	0.80%
TF Y1 33 to O	70 195	0.30%	73 170	0.30%	76 187	0.30%	79 221	0.30%
TF Y2 50 to O	70 301	0.40%	73 278	0.40%	76 297	0.40%	79 333	0.40%
TF Y3 67 to O	70 406	0.60%	73 385	0.60%	76 406	0.60%	79 444	0.60%

* Current Y1 100 to O: current practice, at year 1, 100% of the five countries' allocation is moved from blend to ordinary terms at once, TF Y1 33 to O: proposed transition: at year 1, 33.3% of the five countries' allocation is moved from blend to ordinary terms, TF Y2 50 to O: proposed transition: at year 2, 50% of the five countries' allocation is moved from blend to ordinary terms, TF Y3 67 to O: proposed transition: at year 3, 66.7% of the five countries' allocation is moved from blend to ordinary terms.

Signatura: EB 2018/125/R.7/Add.2
Tema: 3 e) i)
Fecha: 21 de noviembre de 2018
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Nota conceptual sobre las operaciones regionales de préstamo

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Ruth Farrant

Directora
División de Servicios de Gestión Financiera
Tel.: (+39) 06 5459 2281
Correo electrónico: r.farrant@ifad.org

Envío de documentación:**Deirdre Mc Grenra**

Jefa
Unidad de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb@ifad.org

Jill Armstrong

Directora, a.i.
División de Políticas y Resultados Operacionales
Tel.: (+39) 5459 2324
Correo electrónico: j.armstrong@ifad.org

Lisandro Martin

Director.
División de África Oriental y Central
Tel.: (+39) 06 5459 2388
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

Junta Ejecutiva — 125.º período de sesiones
Roma, 12 a 14 de diciembre de 2018

Para información

Índice

Acrónimos y siglas	i
Ideas principales	2
I. Antecedentes	2
II. Reseña de las operaciones regionales de préstamo	4
III. Operaciones regionales de préstamo en otras IFI	5
IV. La ventaja comparativa del FIDA en las operaciones regionales	7
V. Demanda de apoyo del FIDA para las operaciones regionales	9
VI. Enfoque adoptado por el FIDA en la fase piloto y fases subsiguientes	10

Apéndices

Apéndice I: Key parameters of Regional Operations across IFIs

Apéndice II: The Concept of Regional Public Goods

Apéndice III: Audit and Financial Management in Regional Lending Operations

Acrónimos y siglas

FIDA11	Undécima Reposición de los Recursos del FIDA
PBAS	Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados
IFI	institución financiera internacional
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
PEID	pequeños Estados insulares en desarrollo
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales

Nota conceptual sobre las operaciones regionales de préstamo

Recomendación para la consideración del Grupo de Trabajo

Se invita al Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición a que analice y posteriormente ratifique el enfoque propuesto para las operaciones regionales de préstamo del FIDA. El programa de trabajo que se llevará a cabo durante la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11) incluirá lo siguiente: i) determinar los ámbitos en los que pueda requerirse la actuación del FIDA y los países interesados en la puesta a prueba de operaciones regionales; ii) definir las operaciones piloto y los elementos necesarios para el diseño y la ejecución de los proyectos, incluidos los procedimientos y las esferas de aprendizaje, y iii) diseñar y ejecutar las operaciones regionales de préstamo piloto.

La *propuesta* para la consideración del Grupo de Trabajo incluye lo siguiente:

Selección de las operaciones piloto. Las divisiones regionales promoverán el concepto de operaciones regionales de préstamo entre los países prestatarios como parte de los debates sobre las operaciones en tramitación para el programa de préstamos y donaciones de la FIDA11.

Criterios de admisibilidad. Las operaciones regionales de préstamo piloto de la FIDA11

i) deben demostrar de forma creíble efectos indirectos que redunden en eficacia de la labor de desarrollo y en resultados que no podrían obtenerse con una o más operaciones dirigidas a un solo país; ii) incluirían dos o más países, con una cierta flexibilidad para las operaciones de un solo país que tengan un impacto regional; iii) se ajustarían a los objetivos estratégicos de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales en los países participantes, y iv) deben enmarcarse en un ámbito de ventaja competitiva de la financiación del FIDA en relación con otras fuentes de financiación.

Financiación de las operaciones piloto. Las operaciones regionales de préstamo piloto en la FIDA11 se podrán financiar mediante:

1. una parte o la totalidad de la asignación para cada país participante con arreglo al Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS) en virtud de las condiciones establecidas para cada categoría de país ("rojo", "amarillo" y "verde");
2. actividades regionales financiadas por donaciones diseñadas como parte integral de la operación regional de préstamo, y
3. fuentes de financiación adicionales, en particular la financiación para el cambio climático y el medio ambiente, como la segunda fase del Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala del FIDA, y fuentes de financiación externas, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo Verde para el Clima.

Constitución legal. Cada país participante tendrá un convenio de financiación con el FIDA separado para su propio componente de proyectos financiados principalmente con préstamos, que incluirá la manera en que las actividades específicas del país contribuirán al proyecto regional más amplio. Se firmarán convenios de donación regionales con determinados beneficiarios de donaciones, donde se estipulará cómo se relacionarán las actividades financiadas y los préstamos vigentes del FIDA a cada país participante durante la ejecución de la operación regional de préstamo.

Aprobación de la Junta Ejecutiva. Las operaciones regionales de préstamo piloto se someterán a la aprobación de la Junta Ejecutiva, independientemente de los montos que se hayan de financiar.

Enseñanzas de las operaciones piloto. La fase piloto hará hincapié en el aprendizaje para mejorar el diseño de operaciones futuras, y se destinarán recursos adecuados (personal y fondos) a este ejercicio de aprendizaje.

Está previsto que las operaciones piloto se diseñen y pongan en marcha durante 2019 y 2020. Las conclusiones extraídas del diseño y de las primeras etapas de ejecución de las operaciones piloto se presentarán en un informe de síntesis en el contexto de la consulta sobre la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12). A partir de estas conclusiones, se tomará una decisión sobre la necesidad de incluir un enfoque mejorado para las operaciones regionales de préstamo.

Ideas principales

1. A medida que el mundo se hace más integrado, se precisan nuevos enfoques e instrumentos para atender los cambios en las necesidades de desarrollo. Las operaciones regionales de préstamo constituyen un nuevo instrumento que el FIDA puede adecuar a los países y regiones a fin de ayudarles a aprovechar todo su potencial de desarrollo.
2. Las operaciones regionales de préstamo abordan desafíos transfronterizos en materia de desarrollo que los distintos países tienen escasos incentivos para abordar de forma individual.
3. Otras instituciones financieras internacionales (IFI) han financiado operaciones regionales durante más de un decenio y constituyen una herramienta poderosa si se utilizan en los contextos correctos.
4. Aunque a veces exigen mayor coordinación y atención durante su diseño y ejecución, las operaciones regionales generan beneficios que los proyectos dirigidos a un solo país no están en condiciones de proporcionar, como surge de las evaluaciones independientes realizadas por el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y otras instituciones.
5. Varios de los desafíos que enfrentan los pequeños productores requieren enfoques transfronterizos y regionales o podrían beneficiarse de esta clase de enfoques. Por ejemplo, la gestión de los recursos hídricos y las plagas y enfermedades agrícolas no conocen fronteras. Estos problemas se ven agravados por el cambio climático, que está aumentando el alcance y la gravedad de la escasez de agua y las inundaciones, así como la propagación de especies invasoras y plagas. Estos son solo algunos de los posibles puntos de partida para los proyectos transfronterizos de desarrollo rural que se ajustarían estrechamente al mandato del FIDA.
6. A fin de poner a prueba las operaciones regionales durante el período de la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11), la dirección propone aprovechar los instrumentos jurídicos y financieros existentes y los mecanismos de asignación en vigor, como se explica en los párrafos 15 y de 36 a 42. De este modo, se podrá contar con tiempo y experiencia suficientes para evaluar un mecanismo de asignación o reserva de fondos diferente como el que utilizan todas las demás IFI. Estas consideraciones se analizarán conjuntamente con el examen del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS) antes de la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12).
7. Se propone que las operaciones piloto se diseñen y pongan en marcha durante 2019 y 2020.

I. Antecedentes

8. En julio de 2017, el Secretario General de las Naciones Unidas presentó el informe titulado "Nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a fin de cumplir la Agenda 2030: garantizar un futuro mejor para todos". En él se presentan propuestas en siete esferas, una de las cuales es una renovación del enfoque regional de las Naciones Unidas.
9. La asistencia para el desarrollo que el FIDA ha prestado tradicionalmente utiliza un modelo por países. De conformidad con el proceso de reforma de las Naciones Unidas, el Fondo ha reafirmado su compromiso de mejorar la cooperación con las instituciones regionales y subregionales. Asimismo, está fortaleciendo su estructura institucional para aplicar mejor los enfoques regionales. Como parte de la descentralización, se están estableciendo centros subregionales en las cinco regiones que abarcan las operaciones del FIDA, lo que permite al Fondo un aumento de su eficiencia y realizar contribuciones más significativas a los procesos regionales y subregionales.

10. En consonancia con su enfoque regional mejorado, el FIDA reconoce que las operaciones regionales de préstamo pueden ser una poderosa herramienta para hacer frente a los retos en materia de desarrollo que traspasan las fronteras de los países. En un mundo que se caracteriza cada vez más por la integración económica mundial y regional, las soluciones basadas en los países no bastan por sí solas¹.
11. Muchas amenazas ambientales importantes para el desarrollo rural afectan a más de un país por naturaleza. Y muchos servicios necesarios para enfrentar estas amenazas (por ejemplo, el transporte, la prevención de enfermedades y la gestión de los recursos naturales y las cuencas hídricas) pueden prestarse de mejor manera en el orden regional, al crear economías de escala, garantizar la conectividad y ampliar el acceso a los bienes y servicios. Además, abordar estos problemas requiere reglamentaciones y estándares coherentes entre países vecinos. Las soluciones multinacionales y la puesta en común de los recursos pueden contribuir a potenciar los recursos de cada país a fin de lograr un impacto mejor y más amplio. Esto puede redundar en un importante beneficio para los países pequeños, como los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), y los países vulnerables que resultan perjudicados de forma desproporcionada por problemas transfronterizos, tales como las catástrofes naturales².
12. La introducción de operaciones regionales es una de las propuestas presentadas en el Enfoque de un marco de transición aprobado por la Junta Ejecutiva del FIDA en diciembre de 2017. Se responde así a las peticiones de los Estados Miembros de ampliar la variedad de instrumentos del FIDA que pueden prestar apoyo a los países en su transición hacia el desarrollo. Por tanto, las operaciones regionales de préstamo deberían considerarse un instrumento adicional que puede ofrecer soluciones adaptadas a los países y regiones que afrontan desafíos transfronterizos en el ámbito del desarrollo.
13. En el documento titulado "Enfoque de un marco de transición" (documento EB 2017/122/R.34) se menciona la necesidad de que el FIDA preste apoyo crediticio a nivel regional para complementar sus donaciones regionales orientadas a promover la innovación y el desarrollo de la capacidad a dicho nivel. En dicho documento se señala lo siguiente:

"Los factores de vulnerabilidad son transfronterizos por naturaleza. En todas las IFI, las operaciones regionales forman parte fundamental de una estrategia más amplia de promoción de la integración regional, justificada por sus grandes posibilidades de repercutir en el desarrollo. Se han establecido marcos estratégicos y operacionales especialmente destinados a tener en cuenta las peculiaridades de las operaciones regionales que, si bien ofrecen la posibilidad de obtener una mayor rentabilidad económica en comparación con las operaciones nacionales, también entrañan desafíos importantes y adicionales en comparación con las operaciones convencionales en los países. Las operaciones regionales también son eficaces para suministrar bienes públicos regionales".
14. Además, en el contexto de la FIDA11, la dirección se comprometió a estudiar opciones para la financiación de operaciones regionales de préstamo (compromiso 3.6 de la FIDA11, medida objeto de seguimiento n.º 36) y la institución pretende estar preparada para ejecutar una primera operación piloto durante la FIDA11.

¹La contribución de un enfoque regional al aumento de la eficacia de las acciones de desarrollo también fue destacada por los foros de alto nivel que formularon la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005), el Programa de Acción de Accra (2008) y la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011).

²Las operaciones regionales también podrían resultar útiles para abordar las situaciones de fragilidad transfronterizas. Esta esfera se abordará más a fondo en el marco del programa especial del FIDA para países con situaciones de fragilidad, que se presentará a la Junta Ejecutiva en abril de 2019.

15. Durante la fase piloto de la FIDA11, se diseñarán las operaciones regionales de préstamo piloto utilizando los recursos e instrumentos financieros disponibles (es decir, préstamos y donaciones específicas para países con arreglo al PBAS, y el uso limitado de donaciones regionales a través de la modalidad de donaciones regionales). Las experiencias extraídas de la FIDA11 orientarán la realización de ajustes en el PBAS³, otras fuentes y políticas de financiación a fin de respaldar las operaciones regionales de préstamo durante la FIDA12 y reposiciones posteriores.

II. Reseña de las operaciones regionales de préstamo

16. Las operaciones regionales de préstamo respaldan iniciativas más amplias de integración regional, financian intervenciones transfronterizas y multinacionales que tienen repercusión en varios países. Algunos ejemplos de cuestiones fundamentales que se pueden abordar mejor, o exclusivamente, a través de operaciones regionales de préstamo son, entre otras, las siguientes:
- a) **Fomentar la conectividad regional.** Prestar apoyo a las redes de transporte y otra infraestructura que traspasa fronteras o beneficia a varios países. Los países por separado suelen carecer de incentivos, reglamentos y procesos de planificación y, en ocasiones, capacidad financiera (especialmente los países pequeños) para realizar estas inversiones, que pueden ser decisivas para que grupos como los pequeños agricultores o los pastores nómadas que viven en las regiones fronterizas tengan mejor acceso a los mercados.
 - b) **Ampliar el comercio regional de productos agrícolas y alimentarios.** La mejora del comercio repercute positivamente en el crecimiento, los ingresos de los agricultores y la seguridad alimentaria a nivel regional. La ampliación de los mercados transfronterizos aumenta el comercio intrarregional y contribuye a impulsar la innovación y el crecimiento.
 - c) **Proteger los bienes comunes y los recursos naturales compartidos.** La gestión de recursos naturales amenazados, como, por ejemplo, recursos forestales y pesqueros, que cruzan fronteras nacionales requiere la adopción de medidas conjuntas por parte de los interesados regionales. Estas operaciones también pueden ayudar a revertir el proceso de degradación de la tierra y preservar la diversidad biológica, así como contribuir a la gestión multinacional del riesgo de catástrofes.
 - d) **Elaborar normas comunes.** Esto propicia la armonización entre los países de una región, por ejemplo, de reglamentos financieros o medidas sanitarias y fitosanitarias.
 - e) **Promover la seguridad y reducir la vulnerabilidad.** Apoyar los mercados laborales regionales y la resolución de los desafíos relacionados con la migración.
17. El enfoque regional de las operaciones presenta varias ventajas. Las operaciones regionales de préstamo proporcionan un marco estratégico amplio para hacer frente a los desafíos en materia de desarrollo que comparten diferentes países en una misma zona, optimizando así los esfuerzos y costos de planificación y operacionales. Permiten poner en común recursos, lo que reviste particular importancia en el caso de países más pequeños y con restricciones fiscales. También fomentan la cooperación Sur-Sur y cooperación triangular, y pueden dar lugar a innovaciones en materia de mejores prácticas que pueden reproducirse a mayor escala en otras regiones e instituciones regionales⁴.

³Ya se ha planificado una revisión de la fórmula del PBAS para la FIDA12, tal como solicitó la Junta Ejecutiva en su 121.^{er} período de sesiones en septiembre de 2017.

⁴Sandler, T. (marzo de 2006), "Regional public goods and international organizations", en *The Review of International Organizations*, 1 (1): 5-25. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11558-006-6604-2>.

18. Un desafío importante que presentan las operaciones regionales de préstamo es la necesidad de integración y armonización de políticas, y que todos los países beneficiarios asuman las operaciones como propias. Para ello es preciso que el diálogo sobre políticas y otros servicios no crediticios allanen el camino para encontrar soluciones regionales y garantizar que coincidan con las prioridades nacionales de los países participantes. Las organizaciones regionales son parte integral de muchas operaciones regionales de préstamo, ya que promueven la armonización de políticas, ayudan a los países a asumir las operaciones como propias y los ayudan a fortalecer sus capacidades. El sentido de propiedad de los países y la armonización de políticas deben continuar más allá de la fase de diseño y ser parte integral de la ejecución, trascendiendo los ciclos de vida de las operaciones.

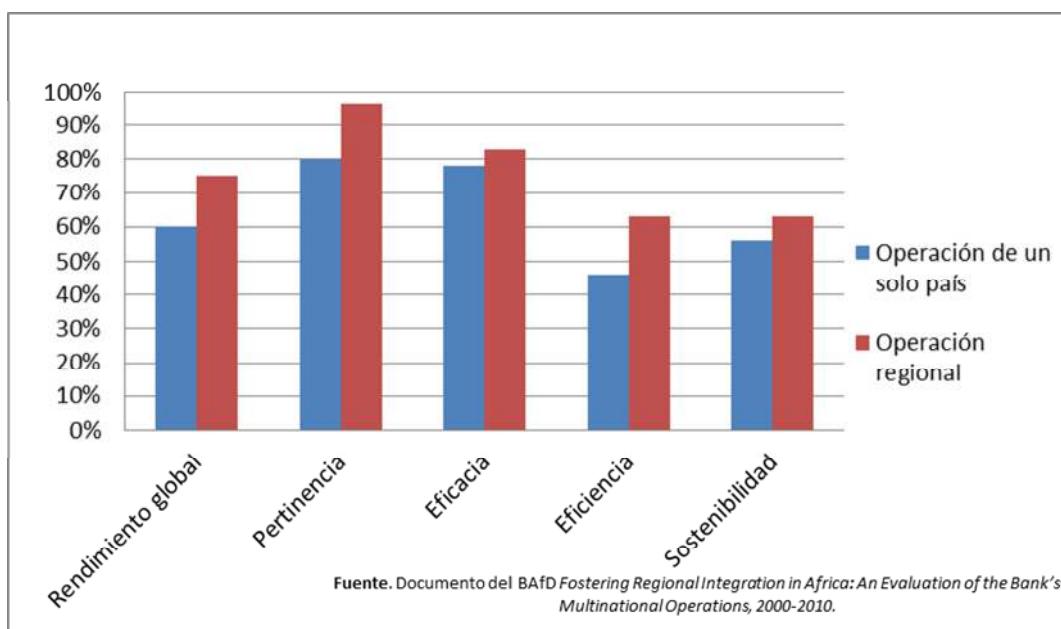
III. Operaciones regionales de préstamo en otras IFI

19. Las organizaciones regionales y multilaterales, como los bancos regionales de desarrollo y el Banco Mundial, pueden actuar como catalizadores en la realización de actividades multinacionales y la provisión de bienes públicos transfronterizos gracias a su capacidad de convocatoria, generación y transferencia de conocimientos, ayuda en las negociaciones y provisión de fondos. Varias IFI han introducido mecanismos para financiar operaciones regionales de préstamo, como, por ejemplo, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y el BAfD.
20. El impulso inicial de las operaciones regionales de préstamo partió de reconocer la necesidad de controlar riesgos comunes y promover los objetivos de integración regional. La función de coordinación que cumplen las IFI desde hace tiempo, su sólida actuación en materia de políticas y experiencia regional les da una ventaja comparativa para apoyar a las operaciones regionales de préstamo. Es por ello que estas últimas han llegado a ser una parte importante de la actividad de las IFI, y algunas actualmente definen las operaciones regionales de préstamo como una prioridad institucional que incluye objetivos de préstamo (el BID, un 15 % y el BAsD, un 30 %). Algunas IFI han formulado estrategias de integración regional, cuyas prioridades en evolución se centran en la creación de mercados y oportunidades económicas entre países (tanto para la integración en los mercados mundiales como para la promoción de los mercados intrarregionales), y en la gestión de los bienes públicos regionales. Varias IFI han definido la infraestructura como un sector prioritario para las operaciones regionales de préstamo.
21. Los criterios que establecen las IFI para estas operaciones han evolucionado con los años, pero se basan en el concepto de "efectos indirectos", que conllevan la generación de externalidades positivas (o la atenuación de externalidades negativas) en los distintos países, o la creación de beneficios económicos, sociales y ambientales transfronterizos. Algunas IFI distinguen entre las operaciones regionales de préstamo y las operaciones multinacionales; las primeras conllevan efectos indirectos y requieren acciones concertadas de un grupo de países para obtener los beneficios pretendidos, en tanto que en las operaciones multinacionales no se requieren acciones colectivas y los beneficios equivalen únicamente a la suma de los préstamos individuales (p. ej. iniciativas multinacionales para pequeñas y medianas empresas). Las IFI establecen distintos requisitos en cuanto a la cantidad de países participantes; sin embargo, la mayoría de las operaciones regionales de préstamo son operaciones de un solo país, con efectos indirectos en otros países.
22. Los instrumentos de préstamo para proyectos de inversión son las principales fuentes de financiación de las operaciones regionales de préstamo. En todos los casos, la financiación se formaliza mediante acuerdos jurídicos para conceder préstamos individuales a países. Las donaciones para asistencia técnica, desarrollo institucional y desarrollo de la capacidad son características que comparten las operaciones regionales de préstamo. La estructura más habitual que adopta una operación regional de préstamo es un préstamo a un único país o una operación escalonada o de fases múltiples con varios países participantes, cada uno de los

cuales recibe un préstamo. Solo el Banco Mundial ha promovido operaciones regionales de préstamo dirigidas a varios países que persiguen simultáneamente un objetivo común en el marco de un único acuerdo de proyecto regional respaldado por préstamos individuales para cada país.

23. Las operaciones regionales de préstamo de las IFI tienen dos características distintivas: i) la mayoría cuenta con asignaciones específicas de fondos (además de los recursos previstos en el PBAS), lo que ha generado gran demanda⁵, y ii) muchas operaciones regionales de préstamo asignan una función a las organizaciones regionales. Las IFI colaboran con las organizaciones regionales promoviendo su participación a efectos de coordinar y facilitar las operaciones regionales de préstamo, o brindándoles apoyo indirecto que es fundamental para propiciar las reformas normativas que impulsen la integración regional u otros objetivos regionales. Estas organizaciones pueden ser entidades soberanas (en muy pocos casos toman ellas mismas préstamos de las IFI) u organismos técnicos especializados. Aunque la función principal de los organismos regionales consiste en facilitar y coordinar, las entidades nacionales habitualmente ejecutan estas operaciones.
24. Los beneficios de las operaciones regionales de préstamo consisten en crear un impacto en materia de desarrollo que no podría ser posible mediante una operación dirigida a un único país con un enfoque nacional. Las evaluaciones de los programas de operaciones regionales de préstamo en el Banco Mundial (2007), el BAfD (2012) y el BAsD (2015) sugieren decididamente que estas operaciones tienen tan buenos resultados como las operaciones dirigidas a un solo país, o incluso mejores (véase el gráfico 1). Sin embargo, estos resultados indican que las operaciones regionales requieren más tiempo y costos adicionales debido a la necesidad de una mejor coordinación y atención durante las fases de diseño y ejecución. A lo largo de los años, también se ha informado que la secuencia de los desembolsos en las operaciones regionales es más lenta que en la media. Entre las dificultades también se incluyen cuestiones complejas en materia de salvaguardias, gestión financiera, adquisiciones y contrataciones y aspectos legales; problemas de coordinación entre países y con las organizaciones regionales; necesidades adicionales de desarrollo de la capacidad en los ámbitos regional y nacional, y problemas internos a las IFI.

Gráfico 1
Porcentaje de operaciones satisfactorias financiadas por el BAfD (2000-2010).



⁵ Los datos empíricos sugieren que cuando se reduce la financiación de incentivo, la demanda de operaciones regionales de préstamo disminuye.

25. La mayor parte de las operaciones regionales de préstamo anteriores han financiado proyectos de infraestructura. El comercio es un tema relativamente común (aunque a menudo difícil) que suelen abordar estas operaciones. Las operaciones más difíciles, y menos habituales, financian la gestión de recursos comunes. Unas pocas operaciones se han dedicado a la agricultura, debido esencialmente a los retos que presenta el sector. La agricultura está limitada a determinadas zonas geográficas mientras que la función del sector público se centra en los servicios que se prestan en el orden nacional (no regional), y el sector privado normalmente no invierte en operaciones transfronterizas. Es debido a estas dificultades que la financiación de operaciones regionales de préstamo en el sector agrícola son menos atractivas que en otros sectores para las IFI. La experiencia sugiere que puede haber oportunidades de operaciones regionales de préstamo relacionadas con cadenas de valor agrícolas centradas en i) la elaboración de normas comunes (o sea, relativa a la calidad de los insumos o de la producción) para mejorar la competencia y el comercio; ii) bienes públicos transfronterizos (como el desarrollo y la adopción de tecnología de cultivos, y datos meteorológicos); iii) la proliferación transfronteriza de plagas, y iv) medios de vida pastoriles de tipo nómada.
26. Como parte del programa de trabajo para la elaboración de un mecanismo de operaciones regionales de préstamo del FIDA, el Fondo continuará aprendiendo de las mejores prácticas de otras IFI. Para aprovechar estas mejores prácticas y la vasta experiencia de otras IFI, se examinarán más detenidamente sus respectivas operaciones regionales de préstamo (en especial las que se encuentran en los sectores agrícola y de desarrollo rural) a fin de determinar su importancia para el FIDA, su impacto y el mecanismo de medición del impacto.

IV. La ventaja comparativa del FIDA en las operaciones regionales

27. Con su enfoque en los préstamos soberanos dirigidos a un solo país, el FIDA actualmente no puede dar suficiente apoyo a los países para abordar problemas de desarrollo que son de naturaleza transfronteriza, multinacional o regional. El Fondo respalda una serie de actividades regionales mediante su programa regional de donaciones⁶ y otras iniciativas regionales se financian a través de fondos suplementarios del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)⁷. Sin embargo, estos mecanismos de financiación son insuficientes para permitir que muchas regiones, subregiones y países resuelvan problemas transfronterizos apremiantes. Como consecuencia, hay una considerable demanda insatisfecha de servicios del FIDA.
28. El FIDA cuenta con una ventaja comparativa que le permite complementar y llenar los espacios vacíos que dejan otras IFI. Entre ellos, incorporar las necesidades y perspectivas de los pequeños productores en el diálogo destinado a la búsqueda de soluciones a los problemas regionales y transfronterizos. El Fondo puede, asimismo, abogar por que se preste más atención a las dimensiones regionales de los problemas de desarrollo que se relacionan con la agricultura y el desarrollo rural. Estas esferas no reciben un apoyo sustancial de los programas regionales de otras IFI, que tienden a centrarse en la infraestructura.
29. Varios de los desafíos que enfrentan los pequeños productores requieren enfoques transfronterizos y regionales. Por ejemplo, la gestión de los recursos hídricos y las plagas y enfermedades agrícolas no conocen fronteras. Estos problemas se ven agravados por el cambio climático, que está aumentando el alcance y la gravedad de la escasez de agua y las inundaciones, así como la propagación de especies invasoras y plagas. Los problemas ambientales y relativos a los recursos naturales

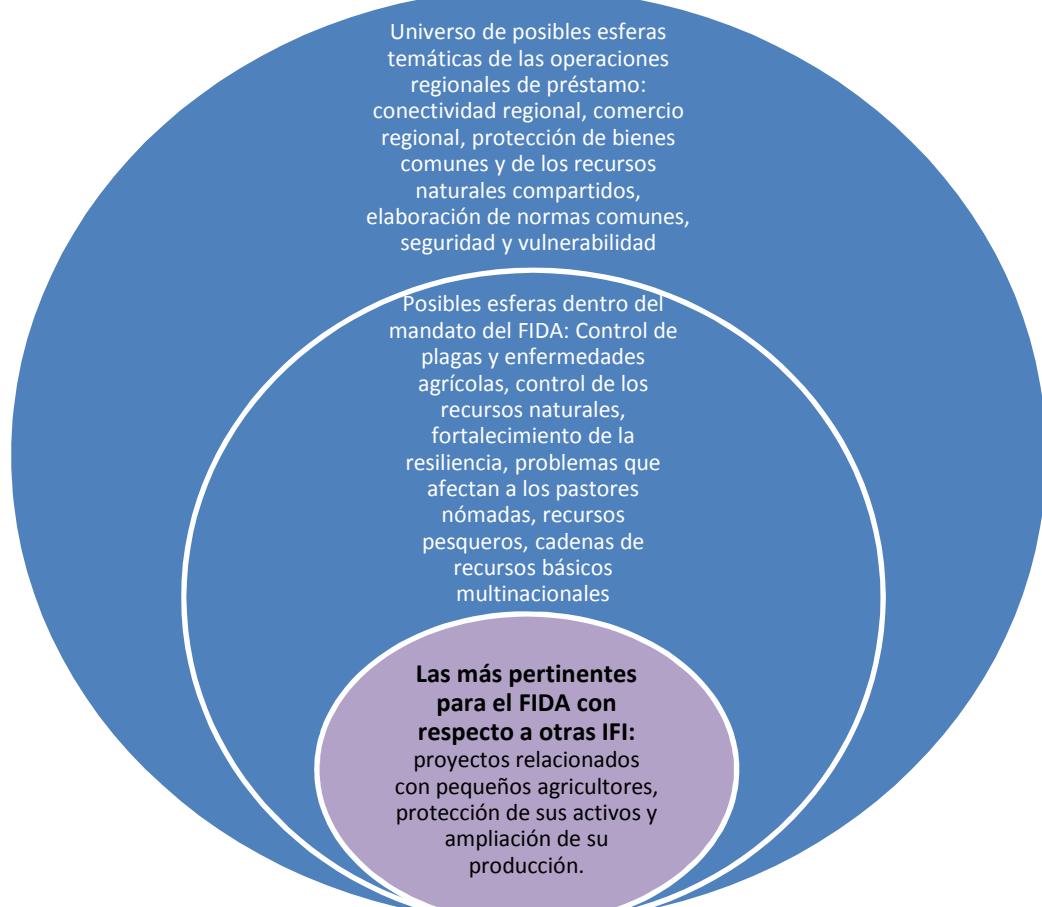
⁶Puede citarse el ejemplo del Programa de Apoyo a las Organizaciones Campesinas en África, la Alianza para una Revolución Verde en África y el Foro de la Revolución Verde Africana.

⁷Además, cabe citar el proyecto que prestará servicios regionales al programa piloto relativo al fomento de la sostenibilidad y la resiliencia para la seguridad alimentaria en África Subsahariana, utilizando un enfoque integrado.

como la biodiversidad, la calidad del aire y del agua, la disponibilidad de agua, la funcionalidad del suelo y la estabilidad del clima tienen efectos significativos en la agricultura y las cadenas de valor conexas. Estos problemas, a su vez, repercuten en los objetivos de desarrollo socioeconómico, como la seguridad alimentaria, la inocuidad de los alimentos, la viabilidad rural y el bienestar de los animales. Estos retos ofrecen varios puntos de partida para llevar a cabo proyectos transfronterizos de desarrollo rural que se ajusten al mandato del FIDA.

30. El FIDA cuenta con experiencia en abordar desafíos relacionados con el cambio climático con un enfoque regional. El programa financiado por el FMAM sobre seguridad alimentaria (véase la nota a pie de página 7), que dirige el FIDA, tiene el objetivo de fomentar la adopción de sistemas de producción más resilientes y mejorados para lograr una seguridad alimentaria y una nutrición sostenibles mediante la gestión integrada de los espacios naturales y las cadenas de valor alimentarias sostenibles en 12 países africanos. El FIDA ha integrado un componente regional en el programa, que promueve la colaboración regional y el aprendizaje Sur-Sur. Este programa constituye un ejemplo del modo en el que el FIDA podría actuar a nivel regional que puede reproducirse a otros lugares.
31. En cuanto a las operaciones regionales de préstamo, el FIDA centrará su apoyo en sectores y problemas en los que pueda aprovechar sus ventajas comparativas y complementar la labor de otras IFI. En el gráfico 2, el círculo más amplio representa todos los sectores cubiertos por las operaciones regionales de préstamo de otras IFI; el círculo del medio, los sectores relacionados con el mandato del FIDA, y el círculo más pequeño, las cuestiones que concuerdan más estrechamente con las ventajas comparativas del FIDA (y que complementan la labor de otras IFI). Es más probable que este último grupo se seleccione para las operaciones regionales de préstamo piloto.

**Gráfico 2
Esferas temáticas de las operaciones regionales de préstamo y el mandato del FIDA**



V. Demanda de apoyo del FIDA para las operaciones regionales

32. Hay varias posibles esferas de la labor del FIDA que podrían beneficiarse de las operaciones regionales. En cada esfera, la ventaja comparativa del FIDA para ofrecer soluciones deberá contrastarse con las de otras instituciones.
33. A partir de los primeros indicios que señalen la demanda para una operación regional de préstamo piloto del FIDA, los siguientes ejemplos ilustran las esferas en las que tal operación podría centrarse⁸:
- a) *Comercio agrícola en Asia Meridional*. Entre los principales ámbitos de inversión del FIDA podrían incluirse el comercio transfronterizo de productos agrícolas y el apoyo a la logística agrícola. Podría ponerse en marcha una operación regional para fortalecer el enfoque de comercialización de las operaciones respaldadas por el FIDA en esta región, especialmente para facilitar el transporte de un país de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional a otro. Esto no solo reduciría el tiempo de espera en las fronteras, sino que también armonizaría los criterios de calidad, facilitaría el desarrollo de instalaciones agrologísticas y permitiría la elaboración de productos de mayor valor en función de la demanda del mercado regional.
 - b) *Agricultura climáticamente inteligente en el Caribe*. Los PEID, incluidos los del Caribe, son particularmente vulnerables a las perturbaciones económicas y climatológicas. Sin embargo, estos Estados también ofrecen un enorme potencial para aumentar la producción de frutas y verduras frescas, y desarrollar la pesca aprovechando tierras agrícolas inactivas y recursos hídricos. Estas iniciativas también podrían contribuir a mitigar la migración y el alto desempleo entre los jóvenes. Un programa centrado en la agricultura climáticamente inteligente y en la actividad empresarial de los jóvenes en las cadenas de valor agrícolas y pesqueras podría mejorar el atractivo de los empleos rurales para los jóvenes de la mano de tecnologías innovadoras, motivar a los jóvenes para que permanezcan en las zonas rurales, y mejorar la calidad de la alimentación local.
 - c) *Lagos interiores de África*. Hay oportunidades para fortalecer la gestión de los recursos pesqueros en los grandes lagos interiores de África, como el lago Victoria y el lago Tanganica. La Organización de Gestión Pesquera del Lago Victoria —organismo especializado de la Comunidad de África Oriental— ya ha solicitado propuestas de operaciones regionales, aunque financiadas mediante donaciones.
 - d) *Ganadería regional y pastores nómadas*. Los proyectos financiados por el FIDA podrían contribuir a la gestión de un importante comercio transfronterizo de ganado (p. ej., los sistemas de agricultura pastoral de Asia Sudoriental, África Oriental y África Occidental) y la trashumancia entre diversas partes de África Oriental, el Cuerno de África y el Sahel.
34. La dirección propone llevar a cabo un amplio proceso de consulta a fin de determinar posibilidades para poner a prueba operaciones regionales de préstamo. Esta consulta se verá facilitada por la mayor presencia sobre el terreno del FIDA y se emprenderá en paralelo a las deliberaciones sobre la programación del PBAS, con miras a determinar una o más operaciones piloto para finales de 2018. Este proceso incluirá determinar las operaciones regionales encabezadas por otras instituciones que el FIDA podría cofinanciar, incorporando así las perspectivas de los pequeños agricultores en el diseño y la ejecución de estas operaciones.

⁸ Las operaciones piloto deben ser aprobadas por la Junta Ejecutiva. En consecuencia, los ejemplos que se incluyen en esta nota conceptual se presentan a meros fines ilustrativos.

35. Otras IFI han creado incentivos —como ventanillas exclusivas y financiación complementaria a las asignaciones correspondientes al PBAS— para que los países aborden problemas regionales. Esto ha eliminado el dilema al que se enfrentan muchos países de elegir entre prioridades regionales y nacionales, y el FIDA deberá abordar este tema después de la fase piloto.

VI. Enfoque adoptado por el FIDA en la fase piloto y fases subsiguientes

36. Otras IFI, incluido el Banco Mundial, han tomado en cuenta los aprendizajes extraídos a lo largo del tiempo al formular los enfoques que utilizan para abordar las operaciones regionales de préstamo. La dirección del FIDA propone un enfoque similar, donde las experiencias adquiridas por medio de las operaciones piloto (basadas en procedimientos provisionales) se evalúen para orientar las futuras directrices operacionales. A continuación se detalla la forma de proceder que se propone.
37. **Fase piloto y de aprendizaje.** El período de la FIDA11 (2019-2021) constituiría una fase de aprendizaje y de prueba piloto en la que los instrumentos financieros actuales del FIDA se utilizarían para poner a prueba dos o tres operaciones regionales. Las operaciones regionales de préstamo piloto se regirán por procedimientos provisionales.
38. Estos procedimientos para las operaciones regionales de préstamo de la FIDA11 tendrían la siguiente estructura:
- a) Selección de las operaciones piloto. A fin de definir las operaciones para la fase piloto, las divisiones regionales del FIDA promoverían el concepto de operación regional de préstamo entre los países prestatarios durante el proceso de formulación del programa de préstamos y donaciones para la FIDA11. En estos debates se incluirían opciones de operaciones regionales de préstamo lideradas por el FIDA en las que este reúna la financiación requerida, y proyectos concebidos por otras IFI en los que el FIDA podría aportar cofinanciación e influir en el diseño al aportar las perspectivas de los pequeños agricultores.
 - b) Diseño del proyecto. Las operaciones regionales de préstamo del Fondo aprovecharán la labor continua y las relaciones con organizaciones regionales y con las IFI. El proceso de diseño puede demandar más tiempo que las operaciones dirigidas a un solo país ya que se requiere actuación y coordinación normativa entre los prestatarios para acordar objetivos comunes, modalidades de ejecución y plazos. Entre las características esenciales del proceso de diseño se destacan las siguientes:
 - i) A efectos de optimizar el diseño y tratar cada operación regional de préstamo como un proyecto integrado, el proceso de diseño estaría a cargo de un gerente de programa en el país o director en el país, en coordinación con los gerentes de programa en los otros países participantes.
 - ii) Todas las políticas, procedimientos y procesos de examen del FIDA se aplicarían al diseño de las operaciones regionales de préstamo, con inclusión de su nueva matriz de la eficacia de las actividades de desarrollo y evaluaciones relacionadas con la gestión financiera (véase el apéndice III para más información). Estas políticas y procedimientos se aplicarían incluso si el FIDA cofinancia una operación regional de préstamo liderada por otra institución.
 - iii) Se realizaría un riguroso seguimiento de los costos de diseño del proyecto de operaciones regionales de préstamo para mantener la paridad con los presupuestos de las operaciones dirigidas a un único país. La descentralización del FIDA facilitaría la coordinación y colaboración con socios en todo el proceso de diseño de las operaciones regionales de préstamo. Para el diseño de las operaciones podría recurrirse a fondos adicionales aportados por posibles cofinanciadores.

- c) Financiación de las operaciones regionales de préstamo. En la FIDA11 estas operaciones se financiarían con los instrumentos financieros actuales, independientemente de que el FIDA sea el principal responsable del proyecto o solo confinanciador, a saber:
- i) Asignación con arreglo al PBAS de cada país participante en la operación regional de préstamo. Los países participantes podrían optar por incluir su asignación completa o una asignación parcial en la operación regional de préstamo⁹. Según las condiciones de financiación de cada país, las asignaciones con arreglo al PBAS podrían consistir en fondos en forma de préstamo (para países “verdes” y “amarillos”), donaciones por países (solo para países “verdes”) o donaciones con arreglo al Marco de Sostenibilidad de la Deuda (para países “amarillos” y “rojos”)¹⁰. Para los países “verdes”, las donaciones por países¹¹ podrían utilizarse para financiar actividades relacionadas con las operaciones regionales de préstamo, como la coordinación regional gradual, la cooperación Sur-Sur y cooperación triangular, la gestión transfronteriza de conocimientos y otras actividades de apoyo a los esfuerzos de los países hacia la integración regional.
 - ii) Donaciones regionales. De conformidad con la Política del FIDA relativa a la Financiación mediante Donaciones, las donaciones del Fondo deben i) hacer una aportación importante a un bien público mundial, regional o nacional relacionado con el mandato del FIDA; ii) centrarse en actuaciones en las que la financiación mediante donaciones posea un manifiesto valor agregado y una ventaja comparativa frente a los préstamos ordinarios, y iii) no ser utilizadas para sustituir los recursos del presupuesto administrativo del FIDA. Las donaciones regionales del Fondo están sujetas a procesos de aprobación competitivos y son ejecutadas por terceros (esto es, entidades no gubernamentales). Se propone la utilización de donaciones regionales para financiar bienes públicos regionales como parte integrada de las operaciones regionales de préstamo, o para financiar actividades regionales que, de otro modo, propiciarían la eficacia de las operaciones regionales. Estas donaciones procurarían abordar explícitamente los problemas que los préstamos de inversión no pudieran.
 - iii) Cofinanciación adicional y alianzas. En consonancia con la estrategia de cofinanciación propuesta por el FIDA, la dirección propone determinar y buscar fuentes adicionales de financiación para complementar los recursos básicos en la financiación de operaciones regionales de préstamo piloto. Esto incluye movilizar recursos adicionales para la segunda fase de su Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala y alianzas del FIDA con el FMAM y el Fondo Verde para

⁹ Otras IFI que ofrecen operaciones regionales de préstamo operan con un límite máximo en la proporción de asignaciones de recursos basadas en los resultados que los países pueden usar para las operaciones regionales. La proporción oscila entre el 10 % en el BAfD y el 20 % en el BAsD y el Banco Mundial. Una de las razones de tales límites es garantizar que también haya fondos disponibles para las prioridades nacionales, especialmente en los países con asignaciones pequeñas. Sin embargo, estas otras IFI tienen mayores asignaciones de recursos basadas en los resultados y generalmente financian varios proyectos en un país. Dado que el FIDA ofrece menores asignaciones con arreglo al PBAS, no sería eficiente establecer límites máximos para las operaciones regionales de préstamo piloto de la FIDA11 porque podrían ser demasiado pequeños. Esta cuestión puede volver a considerarse si se introduce una modalidad con financiación adicional para las operaciones regionales de préstamo en una etapa posterior.

¹⁰ Las condiciones de financiación de cada país se rigen por las Políticas y Criterios en materia de Financiación del FIDA, y las Disposiciones propuestas para la aplicación de un marco de sostenibilidad de la deuda en el FIDA (documento EB/2007/90/R.2).

¹¹ Las donaciones por países se incluyen en las asignaciones con arreglo al PBAS de los países y equivalen al 1,5 % del programa de préstamos y donaciones del FIDA. Solo los países “verdes” (países que no cumplen los criterios para optar a las condiciones de financiación mediante donaciones del Marco de Sostenibilidad de la Deuda) pueden recibir esta financiación mediante donaciones. Las donaciones por países comprenden i) donaciones para componentes de proyectos financiados principalmente con préstamos (es decir, parte de un proyecto de inversión), o ii) donaciones puntuales. Ambos tipos de donaciones por países podrían usarse para financiar operaciones regionales de préstamo.

- el Clima, incluida la modalidad regional. La dirección extraerá enseñanzas de los enfoques adoptados con el FMAM para abordar los desafíos ambientales regionales y transfronterizos y lograr resultados.
- iv) El FIDA puede optar por cofinanciar operaciones regionales de préstamo que otras organizaciones determinen. En este caso, la financiación del FIDA se centraría en cuestiones pertinentes para su mandato, usando los instrumentos antes mencionados.
 - d) Constitución legal. Se propone que cada país participante tenga un convenio de financiación por separado con el FIDA basado en su asignación con arreglo al PBAS. En el Anexo 1 del convenio de financiación —descripción del proyecto y disposiciones relativas a la ejecución— se estipularía de qué manera las actividades específicas del país se ajustarían al proyecto regional más amplio. En los convenios para las donaciones regionales se describiría de manera clara cómo se coordinarían las actividades regionales con los actores nacionales durante la ejecución de las operaciones regionales de préstamo.
 - e) Negociación de los convenios de financiación. Antes de las negociaciones oficiales, el FIDA realizaría consultas exhaustivas con todas las partes interesadas participantes en las operaciones regionales de préstamo dirigidas por el FIDA a fin de constatar que estén en consonancia con las actividades de cada país y de toda la región. El Anexo 1 del convenio de financiación sobre la descripción del proyecto y las modalidades de ejecución debe incluir elementos similares. El proceso oficial de negociación de cada instrumento financiero se realizaría de manera individual, a partir de un acuerdo previo sobre la descripción del proyecto y las modalidades de ejecución.
 - f) Condiciones de préstamo. Las condiciones de préstamo aplicables serían las de cada país prestatario.
 - g) Criterios de admisibilidad. La admisibilidad de sectores y tipos de proyectos específicos para las operaciones regionales de préstamo se regirán por el actual conjunto de políticas del FIDA, incluidas la Política de Focalización, la Política de Gestión de Recursos Naturales y Medio Ambiente y la Política sobre la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer, por las que también se rigen las operaciones de préstamos dirigidos a un solo país. Sin embargo, para garantizar la eficacia de las actividades de desarrollo, se ha formulado un conjunto exclusivo de criterios de admisibilidad para dar prioridad a la selección de operaciones regionales de préstamo piloto en la FIDA11, a saber:
 - i) Las operaciones regionales propuestas deben demostrar de manera creíble que los efectos indirectos se traducen en la eficacia de las actividades de desarrollo y en resultados que no podrían generarse mediante una o más operaciones dirigidas a un país.
 - ii) Las operaciones piloto en la FIDA11 incluirían dos o más países, con una cierta flexibilidad para las operaciones de un solo país que tengan un impacto regional. Esta práctica es coherente con las de organizaciones homólogas.
 - iii) La esfera de atención principal de las operaciones regionales de préstamo piloto debe ser coherente con los objetivos estratégicos de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP).
 - iv) Para poder financiar operaciones regionales de préstamo, el FIDA necesitaría tener una clara ventaja comparativa respecto de otras fuentes de financiación. Es importante que estas operaciones se centren en el mandato del FIDA de favorecer una transformación inclusiva y sostenible de las zonas rurales, a partir de las lecciones aprendidas en operaciones similares.

- h) **Programa de incorporación sistemática.** Las operaciones regionales de préstamo contribuirían al programa de incorporación de la FIDA11 del mismo modo que las operaciones dirigidas a un solo país. Deberían tener en cuenta la nutrición, contribuir a transformar la perspectiva de género, estar centradas en la sostenibilidad del medio ambiente, e incorporar el tema del empleo juvenil¹².
 - i) Se buscarían sinergias en la estructura descentralizada del FIDA, aprovechando los nuevos centros regionales del Fondo y el enfoque regional de los programas de países.
 - j) **Módulo de aprendizaje a nivel de los proyectos.** En las operaciones piloto, se prestaría especial atención al seguimiento, la evaluación y la extracción de enseñanzas, y se incluiría una adecuada financiación para aprender de la experiencia. En la fase de diseño de las operaciones, se haría hincapié en garantizar que los proyectos i) presenten una teoría clara del cambio; ii) planteen explícitamente toda pregunta que deba responderse en evaluaciones futuras, y iii) tengan una estrategia clara de recopilación de información. De modo similar a las operaciones dirigidas a un único país, para analizar las operaciones regionales de préstamo se aplicaría el Marco relativo a la Eficacia de la Labor de Desarrollo del FIDA.
 - k) **Aprobación.** Las operaciones regionales de préstamo se someterían a la aprobación de la Junta Ejecutiva, independientemente de los montos que se propusiera financiar. Idealmente, todos los convenios de financiación se presentarían a la Junta Ejecutiva al mismo tiempo, aunque este no es un requisito jurídico. El FIDA coordinará con los países prestatarios y los receptores de las donaciones a fin de definir un calendario adecuado para la aprobación de los préstamos y las donaciones.
39. **Informe de síntesis y enseñanzas extraídas.** A finales de 2019 o principios de 2020 (una vez que se hayan diseñado e iniciado las operaciones regionales de préstamo piloto), el FIDA evaluará los beneficios y los desafíos de este enfoque para estimar la demanda adicional de operaciones regionales de préstamo entre los países prestatarios. Las conclusiones se reseñarán en un informe de síntesis que se presentará ante la Junta Ejecutiva. En las conclusiones se tendrán en cuenta las operaciones regionales de préstamo dirigidas por el FIDA y en las que el FIDA haya proporcionado cofinanciación. A partir de las conclusiones de esta evaluación, la dirección decidirá si seguir o no con el desarrollo de un enfoque mejorado en relación con las operaciones regionales de préstamo y si integrar dicho enfoque en las ofertas de servicios del FIDA.
40. **Evaluación del impacto.** Una vez concluido el proyecto, se realizará una evaluación completa de impacto en al menos una de las operaciones regionales de préstamo piloto (incluso aunque sea demasiado tarde para orientar un enfoque institucional). Se procurará comparar los impactos de las operaciones regionales con los de los proyectos del FIDA dirigidos a un único país.
41. **Enfoque mejorado en relación con las operaciones regionales de préstamo.** En función de los resultados del impacto de la mencionada evaluación, se incluiría un enfoque mejorado de las operaciones regionales de préstamo en la Consulta sobre la FIDA12 prevista para 2020.
42. Como es el caso en otras IFI, un enfoque mejorado podría incluir una modalidad específica para que los países accedan a fondos adicionales aparte de las asignaciones para las operaciones regionales de préstamo con arreglo al PBAS. El programa de donaciones del FIDA se volvería a examinar en ese momento para evaluar si deberían aumentarse las donaciones regionales o movilizarse otras

¹² En el cuadro 1 de la página 30 del Informe de la Consulta sobre la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (documento GC 41/L.3) se presenta una reseña de los compromisos generales de incorporar las cuestiones relativas a la nutrición, el género, la juventud y el clima en la FIDA11.

fuentes de donaciones para apoyar las operaciones regionales de préstamo. Este enfoque mejorado también determinaría la necesidad de contar con políticas o estrategias específicas relacionadas con las operaciones regionales de préstamo, y de incorporar cambios jurídicos y de procedimiento para dichas operaciones una vez finalizada la fase piloto¹³. Las directrices para los COSOP también pueden ajustarse para incorporar el programa de integración regional, que las operaciones regionales de préstamo podrían contribuir a impulsar.

¹³ De conformidad con el Convenio Constitutivo del FIDA, el Fondo también puede otorgar préstamos a organizaciones intergubernamentales en las que participen miembros del FIDA. En este último caso, el Fondo puede exigir garantías oficiales o de otro tipo. La financiación a través de organizaciones intergubernamentales es otra forma de abordar las operaciones regionales que podría estudiarse en la FIDA12 o con posterioridad. Este enfoque no parece viable para la FIDA11 dado que el PBAS actualmente asigna fondos a países, y no a entidades regionales.

Key Features of Regional Lending Operations across IFIs

KEY FEATURES OF REGIONAL LENDING OPERATIONS ACROSS IFIs*				
	WB	IDB	ADB	AfDB
Program Launch	2003 (for IDA countries as part of replenishment)	2005/2011	1994	1996 (formalized in 2000 framework)
Strategy/Key Documents	IDA Replenishment, mid-term reviews, and dedicated IDA reports on Regional Operations (2003-2018)	Grant financing only (2005); IDB Support to Global and Regional Integration in LAC (2010); Sector Strategy to Support Competitive Global and Regional Integration (2011) and 2012 Action Plan; Guidelines for the Classification and Validation of Operations Eligible for the GCI-9 Regional Cooperation and Integration Lending Priority (2013)	Regional Cooperation Policy (1994), Regional Cooperation and Integration Strategy (2006); Operational Plan for RCI (2016)	Economic Cooperation and Regional Integration Policy (2000); Regional Integration Strategy 2009-2012; Strategic and Operational Framework for Regional Operations (2008); Regional Integration Policy and Strategy 2014-2023 (2015)
Corporate Priority	Priority for IDA/concessional financed countries	One of five strategic corporate priorities; target of 15% lending for Regional Operations (2011)	Emphasized in Strategy 2020 with lending target of 30% by 2020	Priority for ADF/concessional financed countries
Comparative Advantage	Country and regional engagement dialogue underpinned by analytic work; leadership and convening power; experience with design of complex projects	Honest integration broker; access to regional networks and external resources; ability to bring together regional actors; high technical and operational standards; trusted partner; regional knowledge; regional ownership of IDB	Finance; knowledge; capacity building (for national and regional bodies); honest broker (catalyst and coordinator for regional cooperation and integration)	Leadership role for continental initiatives; knowledge broker and strategic partner for regional integration
Defining Characteristics	Spillover effects—generating positive externalities or mitigating negative ones across countries. Require a	Cross-country focus; regional additionality; national subsidiarity; compensation of coordination failures	Direct or indirect cross-border economic, social or environmental net benefits	Benefits are superior to individual country operations or a multi-country operation; projects with regional impact and positive cross-border

	concerted action from a group of countries for all benefits to accrue			effects
	WB	IDB	ADB	AFDB
Number of Participating Countries	Minimum 3 countries (2003); or 2 countries if one is FCS (2011); or single country project if deemed transformational (2014/15)	Single-country with regional spillovers, or multi-country.	Single-country with regional spillovers, or multi-country.	Single-or multiple country with cross-border benefits.
Type of Instruments	Investment Project Lending; grants	Regional policy-based lending and investment lending; grants	Investment lending; grants	Investment lending; grants
Loan Structure**	Both multiple single-country sequenced loans and multiple single-country coordinated loans	Predominantly one single country loan and multiple single-country sequenced loans	Predominantly multiple single-country sequenced loans and also one single-country loans	Predominantly one single country loan and multiple single-country sequences loans
Dedicated/top up Funding	Dedicated window for IDA countries; each RO funded with 1/3 PBA and 2/3 RO window. Cap of 20% annual PBA for ROs for small countries (2009); grant funding	Grant funding; launched in 2015 a modest set-aside for global and regional integration	Set-aside for ADF (concessional) countries; began with 5%, later raised to 10%, of overall ADF resources. 50% from PBA and 50% from set-aside. Ordinary Capital Resources (OCR), i.e. non-concessional, country set-aside introduced in 2015 with \$500 million pilot; grant funding	Dedicated envelope for concessional countries requiring 1/3 from PBA and 2/3 from dedicated RO envelope (with a 10% ceiling on PBA for small countries); grant funding
Lending volumes	\$14.1billion cumulative 2002-18	\$14.5billion for regional integration and \$103million for regional public goods	\$26billion 2003-14	\$3.8billion 2009-17
Sector focus	65-85% infrastructure; 7% agriculture	Primarily transport, energy and ICT; <1% agriculture	Primarily transport and power; 1% agriculture	Primarily infrastructure, with >50% transportation and energy; significant agriculture in

				early 2000s but since declined to 4%
	WB	IDB	ADB	AfDB
Evaluations	The Development Potential of Regional Programs (2007); Approach Paper (2017) for evaluation of WBG support for fostering regional integration (evaluation forthcoming 2018)		Support for Regional Cooperation and Integration (2015)	Fostering Regional Integration in Africa: Evaluation for AfDB Multinational Operations 2000-2010 (2012)
Evaluation Findings	% satisfactory outcomes was higher for regional projects than overall average		Performance of RCI projects on average 81% successful compared with ADB average of 61% and non-RCI of 59%	ROs rated satisfactory at 96% for relevance and 86% for effectiveness compared to 80% and 78% for single-country operations. 63% rated satisfactory for efficiency and sustainability compared to 46% and 56% for single-country operations
<p>* Each IFI has a specific name and acronym for its regional activities. The information in this table is culled from available documents, some of which have not been updated in recent years.</p> <p>** Spectrum of Regional Operations (operational structures used in varying amounts by each IFI)</p> <pre> graph LR A[One single country loan for an investment that has regional integration dimensions] --> B[Several single country loans sequenced over time for an investment that has regional integration dimensions supporting a common objective] B --> C[Several single country loans coordinated at the same time under an umbrella regional agreement with one common objective] </pre>				

Challenges of Regional Lending Operations. The challenges noted across the IFIs are relatively consistent, stemming from the technical complexity of the operations and the additional coordination and financing challenges inherent in multi-country operations. Challenges include:

- Lengthy timelines and higher project costs. One estimate¹⁴ suggests that preparation and supervision costs for RLOs can be as much as 1.5 times that of single-country projects. Another estimate¹⁵ suggests that RLOs are 73% more expensive to design and 36% more to supervise.
- ROs often generate very complex safeguard-related issues which require close and lengthy monitoring processes to ensure that affected people and concerned sites are dealt with in accordance to highest international standards.
- Procurement and financial management is complex, especially due to the number of counterparties involved.
- Additional support is needed for capacity building of both regional and national institutions.
- Risks from unexpected events (e.g. civil disturbance, political crises) in one or more countries can cause delays in the overall project.
- There is significant legal complexity, including multiple legal processes for each loan in a multicountry RO, which can delay project effectiveness and project start.¹⁶
- Donors wrestle with the complexities of supporting regional programs, and donor coordination and alignment issues are considerable.
- Regional institutions are key to implementing ROs but in many cases their political commitments have exceeded their capacity to deliver complex regional investment projects. The enabling environment for market integration is critical as is the framework for regional cooperation through eg Regional Economic Communities (SADC, SAARC, OECS) and sector/project specific regional institutions.
- Coordination between participating countries and regional organizations serving as implementing agencies can be challenging. Strong leadership is needed by national and regional champions as are strong and clear implementation and governance arrangements.
- Internally, the IFI business model remains a single-country operation model and is not well-adapted to the requirements of multi-country operations. This affects issues such as systems needed for tracking/monitoring regional projects, and how projects are rated upon completion.¹⁷

¹⁴ AfDB 2008 “Strategic and Operational Framework for Regional Operations”, 2008

¹⁵ WB “IDA14 Mid-term Review of the IDA Pilot Program for Regional Projects”, Nov 2006

¹⁶ Legal issues identified by the World Bank included: Agreeing on Protocols, International Legal Relationships Between Countries, Legal Status of the Regional Organization, Legal Covenants for Implementation, Assuring Commitment of Member States, Cross-effectiveness, and States under Provisional Status. See IDA14 Mid-term Review of the IDA Pilot Program for Regional Projects (Nov 2006).

¹⁷ IFIs need to determine the weight of individual project ratings and how they affect the overall project rating. For instance, if the Completion Report for a four-country project suggests a Satisfactory in three countries but an Unsatisfactory in one country is the overall project rated Unsatisfactory?

Key lessons learned: A number of lessons appear to emerge from the review of IFI experience, including: (i) defining and drawing on IFI comparative advantage and role for RLOs; (ii) country alignment and ownership; (iii) defining the role of regional organizations; (iv) timing and project duration; and (v) internal IFI capacity and resources.

The Concept of Regional Public Goods

1. A good or service is defined as "public" when it satisfies the two criteria of being non-rival and non-excludable.¹⁸
 - a) **Benefits are non-rival** when each individual's consumption of such a good leads to no subtraction from any other individual's consumption;
 - b) **Benefits are non-excludable** when they are available to all would-be consumers once the good is supplied and it is infeasible to price units of a good in a way that prevents those who do not pay from enjoying its benefits.
2. These two properties of pure public goods give rise to market failures that may require either government provision or some form of cooperation among the benefit recipients. Non-exclusion results in a market failure because a provider cannot keep non-contributors from consuming the good's benefit (the *free rider problem*). Once the public good is provided, consumers have no incentive to contribute because their money can purchase other goods whose benefits are not freely available. Thus, the public goodwill be either undersupplied or not supplied. Benefit **non-rivalry** means that extending consumption to additional users results in a zero marginal cost. Exclusion based fees are inefficient because some potential users, who derive a positive gain, are denied access even though it costs society nothing to include them.

Figure 1
The nature of Public Goods



3. Pure regional public goods are those services or resources whose benefits are shared by countries in a region and that satisfy the two above-mentioned conditions (non-rivalry and non-excludability). For purely public regional public goods, intervention by a global institution, regional organization, or other collective is required for provision.

¹⁸ The theory of public goods was first postulated by Paul Samuelson in "The Pure Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4, November 1954.

Figure 2
Public Goods and their provision level



4. Regional efforts produce regional public goods (RPGs), and therefore are subject to the *free-rider problem* of financing public goods (and to market failures). Except for the largest countries, which have an incentive to supply themselves with these regional public goods, countries may seek to benefit from the investment of others.
5. The under provision of RPGs is related to the reluctance of countries to devote their national resources to supranational projects whose spill-overs are often not clearly identifiable, nor quantifiable. In many cases, in fact, the RPG itself does not generate direct revenues, but it only has an indirect positive influence. It is precisely here that a Regional or a Multilateral Development Bank (MDB) has a major opportunity to step in, since it can both coordinate as well as contribute to the financing of these essential regional capacities. To effectively exercise a leadership role, MDBs need to develop mechanisms for financing RPGs that do not depend solely on individual country borrowing decisions.¹⁹

Regional Public Goods in Agriculture

6. Apart from tradable commodities, such as food, fibre and fuel, agriculture also provides non-commodity outputs. The former production outputs are usually defined as the agricultural economic function. In contrast, the latter are referred to as environmental and social externalities of agriculture, which include agricultural landscapes, farmland biodiversity, water quality, water availability, soil functionality, climate stability (greenhouse gas emissions, carbon storage), food security, food safety, rural viability and farm animal welfare. Agricultural activities impact upon environmental functions, such as soil function, water purity, air quality, landscapes and biodiversity, resulting in either positive externalities (public goods) or negative externalities (public bad).²⁰

¹⁹ Pingali, P. and Evenson, R., *Handbook of Agricultural Economics*, Vol. 4, North Holland, Elsevier 2010, p. 3582-3583.

²⁰ Chen, Q., Sipiläinen, T. and Sumelius, J., "Assessment of Agri-Environmental Externalities at Regional Levels in Finland", *Sustainability*, n. 6, 2014.

Audit and Financial Management in Regional Lending Operations

Financial Management Assessment

1. Effective oversight and governance of IFAD's financial resources is vital to the Funds' ability to achieve its objectives and to be accountable to its stakeholders. In accordance with IFAD policies and procedures, the proceeds of IFAD financing can be used solely for the purposes intended under the financing agreements.
2. The purpose of this annex is to set some of the principles of financial management arrangements in RLOs. The non-country regional grants financial management requirements are covered by the existing grant procedures.
3. IFAD's Financial Management Services Division (FMD) will be responsible for carrying out a Financial Management assessment and associated risk for each participating country and proposed Project Implementation Units (PIUs) involved in the management of RLOs. The assessment will be performed in accordance with the risk based approach as documented in IFAD's Financial and Administrative Manual.
4. The assessment will also consider the degree of adequacy and efficiency in the following areas: (i) staffing and organisational structures; (ii) budgeting (systems of annual budget preparation and execution); (iii) funds flow and disbursement arrangements; (iv) internal control; (v) accounting systems, policies and procedures; (vi) reporting and monitoring; (vii) internal audit; and (viii) external audit arrangements.
5. As part of the financial management assessment, the opportunity to use country systems will be evaluated and promoted where appropriate standards exist²¹.

Interim Financial Reports

6. Unaudited Interim Financial Reports (IFRs) will be required to be submitted to IFAD by each participating country individually. The content and format of IFRs will be prepared in accordance with IFAD Handbook for Financial Reporting and Auditing of IFAD-financed Projects. The opportunity to prepare and present to IFAD consolidated IFRs will be evaluated during design, and the relevant roles and responsibilities among participating countries will be identified and agreed.
7. The frequency of submission and period covered by IFRs, as well as any additional requirement to the minimum content of IFRs will be determined at the design stage in consultation with the participating countries. The requirements relating to the IFRs will be established in the respective financing agreements and/or letters to borrower/recipient.

Annual project financial statements and external audit arrangements

8. Borrowers/recipients of participating countries will be required to submit to IFAD unaudited and audited project-specific financial statements annually, within four months and six months respectively from the end of the fiscal year. Each participating country under RLOs will prepare and deliver separate unaudited and

²¹ IFAD has a strong commitment in the context of the Accra Agenda for Action to use country systems when appropriate standards exist

audited financial statements. The opportunity to prepare and present to IFAD consolidated unaudited and audited financial statements will be evaluated, based also on the nature of underlining operations of the RLOs, during the design phase, and the relevant roles and responsibilities in this respect among participating countries will be identified and agreed, including the appointment of the auditor and the payment of its services.

9. The individual project's financial statements to be delivered by each participating country will be prepared in accordance with acceptable accounting standards²² to IFAD. An alignment of the accounting standards adopted for preparation of individual financial statements will be encouraged.
10. In the event that a project's consolidated financial statements are prepared, a unified accounting standard acceptable to IFAD will be adopted for preparation of the individual and consolidated financial statements, and similarly for the auditing standards to be adopted for conducting the external audit.
11. The financial statements reporting period is generally twelve months and it expected to coincide with the participating countries' fiscal years. In the case of consolidated financial statements, an alignment of the reporting period will be determined in consultations with participating countries during the design.
12. As a general principle for RLOs, IFAD will require the use of consolidated IFRs, unaudited and audited financial statements whenever feasible and in agreement with participating countries.

Disbursement performance

13. The implementation of RLOs may be affected by the increased complexity of the projects, which could potentially result in slow disbursements and/or the need to extend the implementation period beyond the original time-frame. This risk will have to be taken into account during design and close monitoring and support will be required during implementation. In this respect, lesson learnt from the RLOs pilots will be documented as part of the findings which will presented to Executive Board.

Supervision and implementation support

14. FMD will carry out annual supervision missions and implementation support missions as required to identify risks and mitigation measures, follow-up on actions needed as appropriate and support the project management to ensure that effective financial management arrangements are in place. The learning from the pilot phase of RLOs will be documented and relevant procedures will be updated to incorporate lessons learnt and best practices as appropriate.
15. Similar to the arrangements indicated in paragraph 38b.a of the concept note, RLOs will ideally be managed by one IFAD Finance Officer, in coordination with the other IFAD Finance Officers assigned to countries participating in the RLOs.

²² As per IFAD Handbook for Financial Reporting and Auditing of IFAD-financed projects

Signatura: EB 2018/125/R.7/Add.3
Tema: 3 e) i)
Fecha: 8 de noviembre de 2018
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Nota conceptual sobre los préstamos basados en los resultados

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Ruth Farrant

Directora
División de Servicios de Gestión Financiera
Tel.: (+39) 06 5459 2281
Correo electrónico: r.farrant@ifad.org

Envío de documentación:**Deirdre McGrenra**

Jefa
Unidad de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb@ifad.org

Jill Armstrong

Directora, a. i.
División de Políticas y Resultados Operacionales
Tel.: (+39) 06 5459 2324
Correo electrónico: j.armstrong@ifad.org

Lisandro Martín

Director
División de África Occidental y Central
Tel.: (+39) 06 5459 2388
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

Junta Ejecutiva – 125.º período de sesiones
Roma, 12 a 14 de diciembre de 2018

Para información

Índice

Recomendación	1
Nota conceptual sobre los préstamos basados en los resultados	3
I. Antecedentes y justificación para introducir préstamos basados en los resultados en el FIDA	3
II. Financiación basada en los resultados: conceptos y práctica	4
A. La gama de mecanismos	4
B. Instituciones financieras internacionales: la financiación basada en los resultados orientada a proyectos y programas	5
C. Observaciones sobre la financiación basada en los resultados aplicada a la agricultura	7
III. Aplicación en el FIDA y posibles operaciones piloto	8
A. La ventaja comparativa del FIDA	8
B. La expresión de la demanda de los prestatarios	11
C. El proceso para la selección de operaciones piloto	12

Apéndice

RBF: The spectrum of the mechanism, experiences of other IFIs, lessons learned and focus on agriculture

Acrónimos y siglas

ARRI	Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
COSOP-BR	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales basado en los resultados
FBR	financiación basada en los resultados
FIDA11	Undécima Reposición de Recursos del FIDA
IFI	institución financiera internacional
MFF	Mecanismo Flexible de Financiación
PBR	préstamos basados en los resultados
PporR	Programa por Resultados
SyE	seguimiento y evaluación

Recomendación

El FIDA, con arreglo a uno de sus compromisos contraídos en el marco de la Undécima Reposición de Recursos del FIDA (FIDA11), elaborará una propuesta para poner aprueba préstamos basados en los resultados (PBR) y la presentará a la Junta Ejecutiva para su examen. Durante muchos años, diversas instituciones y actores del desarrollo han utilizado distintas formas de financiación basada en los resultados (FBR). El FIDA se basará en esa experiencia para estudiar opciones de cara al futuro. Se invita al Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición a examinar y ratificar la justificación para introducir operaciones de PBR en el FIDA y la propuesta para la fase piloto, como se describe más adelante en este documento. Las operaciones piloto se presentarán a la Junta Ejecutiva para su aprobación durante el período de la FIDA11. La presente propuesta inicial incluye lo siguiente:

Puesta a prueba de diversos mecanismos para la concesión de PBR. La experimentación con diferentes tipos de PBR permitirá al FIDA entender cuáles se ajustan mejor a sus capacidades y ventajas comparativas. En la presente nota conceptual se describen dos tipos principales de PBR adoptados por otras instituciones financieras internacionales (IFI): los PBR para proyectos y los PBR para programas. La propuesta consiste en que el FIDA introduzca al menos un PBR de cada tipo durante la fase piloto.

Realización de operaciones piloto en esferas específicas. Hasta la fecha, la experiencia con PBR tanto para proyectos como para programas en el sector agrícola ha sido algo limitada. Entre las posibles esferas en que el FIDA podría realizar operaciones piloto de PBR para proyectos cabe mencionar: i) los servicios públicos que tienen beneficiarios a los agricultores, como los servicios de extensión (por ejemplo, asistencia para la planificación empresarial) y los de infraestructura (por ejemplo, riego), y ii) los programas para incentivar un cambio de comportamiento específico de los pequeños agricultores (por ejemplo, la reconversión de cultivos vinculada a la adaptación al clima). El FIDA estudiará la posibilidad de poner a prueba los PBR para proyectos en otras esferas. Entre las posibles esferas en que el FIDA podría realizar operaciones piloto de PBR para programas cabe mencionar la prestación de apoyo los gobiernos central, provincial y local como parte de un programa gubernamental más amplio.

Colaboración durante la fase piloto. En la propuesta se sugiere que la fase inicial de las operaciones piloto de los PBR para programas se lleve a cabo en asociación con una IFI que tenga experiencia con este tipo de préstamos, partiendo de las evaluaciones técnicas de los sistemas nacionales realizadas en el marco de los PBR para programas. El FIDA, en su calidad de cofinanciador, podría examinar esas evaluaciones. Este planteamiento permitirá que el FIDA desarrolle gradualmente las competencias necesarias, tanto en la Sede como sobre el terreno, relativas a todos los aspectos de los PBR, incluidos los relativos a las tratativas con los gobiernos, el diseño, la supervisión y el seguimiento.

Selección de las operaciones piloto. El FIDA llevará a cabo un proceso de selección en función de la demanda en el que las divisiones regionales promoverán el concepto de PBR entre los países prestatarios. Se propone que el FIDA lleve a cabo al menos dos o tres operaciones piloto (que representan una pequeña parte de los proyectos aprobados anualmente) en un período de seis años, lo que permitirá realizar una evaluación completa del proceso relacionado con los PBR al final del período de prueba.

Financiación de las operaciones piloto. Las operaciones piloto de los PBR se financiarán mediante una parte o la totalidad de los recursos asignados a cada país participante en virtud del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados, de conformidad con las condiciones establecidas para cada categoría de países. Se destinarán recursos administrativos adicionales al diseño, la ejecución y la evaluación de las operaciones piloto.

Duración de las operaciones piloto. La fase piloto tendrá una duración limitada y se diseñará como una iniciativa de aprendizaje. A partir de la experiencia de otras IFI, se propone que las operaciones piloto se lleven a cabo durante un período mínimo de seis años, a fin de disponer de experiencia suficiente para realizar una autoevaluación del diseño, la ejecución y los resultados, con un examen de mitad de período para evaluar las enseñanzas extraídas al cabo de tres años.

Aprobación por la Junta Ejecutiva. En la propuesta se sugiere que los PBR del FIDA no se rijan por una nueva política; para el diseño y la ejecución de las operaciones piloto se proporcionarán directrices provisionales. En la propuesta también se indica que la puesta en marcha de las operaciones piloto debe ir acompañada de una indicación de las exenciones en materia de política que quizás necesiten ser aprobadas por la Junta Ejecutiva. Cada proyecto piloto también se someterá a la consideración y aprobación de la Junta Ejecutiva.

Nota conceptual sobre los préstamos basados en los resultados

I. Antecedentes y justificación para introducir préstamos basados en los resultados en el FIDA

1. **En la actualidad, el FIDA se ve limitado por su oferta de productos de préstamo.** A diferencia de otras instituciones financieras internacionales (IFI) que cuentan con una mayor variedad de opciones, actualmente el FIDA dispone de un único instrumento de préstamo. El FIDA, como parte de su creciente interés en el diálogo sobre políticas y el establecimiento de asociaciones, ha estado aumentando su visibilidad para participar a un nivel más alto de reformas institucionales y normativas. El desarrollo de un mecanismo de préstamo que le permita al FIDA orientar la financiación a la consecución de resultados concretos, así como la ampliación del alcance de la financiación del Fondo a fin de que incluya esferas decisivas para la orientación de los programas agrícolas gubernamentales más amplios, tiene el potencial de llevar al FIDA al siguiente nivel.
2. **El Marco de Transición del FIDA exige que los productos del FIDA se adecuen mejor a las necesidades de sus miembros.** El FIDA ha establecido un camino para que los países prestatarios realicen una transición previsible y sostenible. De la misma manera, se ha propuesto convertirse en una institución que sea capaz de responder a la demanda de los prestatarios de más instrumentos y ofrecer más flexibilidad a la hora de prestar apoyo. A tal fin, deberá adaptar la asistencia prestada a los miembros en función de sus diferencias, como se reconoce en el modelo operacional mejorado de la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11).
3. **Como parte de los compromisos contraídos en el marco de la FIDA11, el FIDA pondrá a prueba los préstamos basados en los resultados.** En el compromiso en cuestión se establece que el FIDA pondrá a prueba diversos productos adaptados a las circunstancias de los países y se señala que “elaborar[á] una propuesta para poner a prueba préstamos basados en los resultados para que examine la Junta Ejecutiva”¹. En la evaluación a nivel institucional de la estructura financiera² también se subrayaba que los préstamos basados en los resultados (PBR) son una prioridad que debe incluirse en la oferta de productos del FIDA.
4. **El FIDA se propone aumentar la eficacia de sus actividades crediticias y no crediticias.** Si bien los resultados generales de los proyectos que se ejecutan con los préstamos concedidos por el FIDA son buenos y la calificación global obtenida es de “moderadamente satisfactorios”, el Fondo está decidido a mejorarlos. En el *Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA* (ARRI) de 2016 y 2017 se señala que la adopción de enfoques más estratégicos, el aumento de la coordinación con otros asociados y una mayor atención al desarrollo institucional son elementos fundamentales para aumentar la eficacia del FIDA. En la actualidad, además de la concesión de préstamos para proyectos, el FIDA desarrolla actividades como el diálogo sobre políticas, la gestión de los conocimientos y el establecimiento de asociaciones. En los últimos años, estas actividades también han sido calificadas como “moderadamente satisfactorias” y existe un deseo similar de mejorar su rendimiento. En este sentido, se han puesto en marcha medidas para establecer vínculos más estrechos que favorezcan la transferencia de conocimientos de las unidades de gestión de los proyectos a los gobiernos y otras partes interesadas, ampliar la escala de las experiencias y los

¹ Véase el documento GC 41/L.3/Rev.1: “Informe de la Consulta sobre la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA”, compromiso 3.6, medida objeto de seguimiento n.º 36.

² Véase el documento EC 2018/101/W.P.5.

resultados satisfactorios obtenidos al nivel de proyecto, contribuir a un diálogo más amplio sobre las políticas y al establecimiento de asociaciones, y vincular mejor las actividades crediticias y no crediticias. La mejora de las actividades no crediticias también sería fundamental para la adopción de cualquier tipo de PBR para programas.

5. **Los PBR tienen el potencial de aumentar y ampliar la escala del impacto del FIDA.** La introducción de un enfoque de los PBR permitirá que el FIDA se centre más en los resultados y en lograr un impacto más grande. Tanto en los PBR para proyectos como en los destinados a los programas, este mecanismo ofrece la posibilidad de aprovechar la experiencia del FIDA con los pequeños agricultores y los pueblos indígenas a fin de ampliar la escala del impacto en el desarrollo en estos grupos.

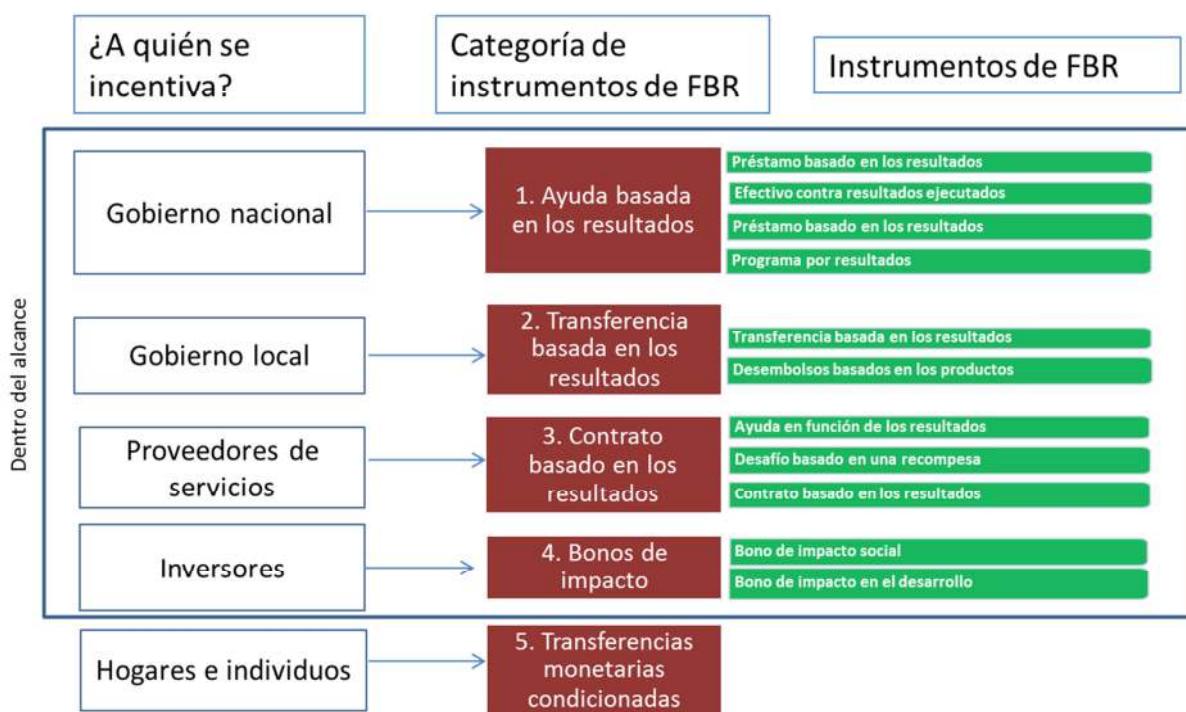
II. Financiación basada en los resultados: conceptos y práctica

A. La gama de mecanismos

6. **En los últimos 20 o 30 años se ha producido una gran expansión de la financiación basada en los resultados³.** Si bien no existe una definición consensuada de la financiación basada en los resultados (FBR), la mayoría de las instituciones comparten la perspectiva del Banco Mundial de que se trata de un término genérico para designar cualquier programa o intervención que recompense los resultados obtenidos, verificados de forma creíble e independiente. Esto contrasta con los préstamos más tradicionales para proyectos o inversiones, en virtud de los cuales los fondos se desembolsan con cargo a gastos admisibles específicos.
7. **Se ha desarrollado una gama de instrumentos y modalidades de FBR con el fin de dar cabida a diferentes entidades financieradoras, incentivar a una variedad de agentes y financiar diferentes tipos de resultados a lo largo de la cadena de resultados.** Los instrumentos de FBR pueden agruparse en cinco grandes categorías según el agente que recibe el incentivo, y van desde la ayuda basada en el desempeño, en la que el agente es un gobierno nacional, hasta las transferencias monetarias condicionadas, en las que los agentes incentivados son los hogares y los individuos, pasando por diferentes categorías intermedias de instrumentos y agentes (véase el gráfico 1).

³ La financiación basada en los resultados es el término utilizado con mayor frecuencia por los asociados para el desarrollo y abarca tanto los préstamos como las donaciones.

Gráfico 1
Tipología simplificada de la FBR



Fuente: Asociación Mundial para la Ayuda en Función de los Resultados, junio de 2018.

8. **Las IFI han avanzado en la doble dirección de una financiación más centrada en los resultados y más programática con el fin de aumentar la eficacia de la ayuda prestada.** Las IFI y otros asociados para el desarrollo han estado probando cada vez con mayor frecuencia instrumentos de FBR y otras modalidades a fin reflejar mejor los principios de implicación nacional, armonización de los donantes en torno a las estrategias nacionales, utilización de los sistemas nacionales, coordinación de los donantes y responsabilidad mutua (véase el apéndice). Estas instituciones han comenzado a experimentar con modalidades más centradas en los proyectos, dentro de las limitaciones que imponen los instrumentos de vincular los desembolsos a los gastos. A lo largo del tiempo, las IFI han incluido más modalidades de PBR para programas, como el instrumento de financiación Programa por Resultados (PporR) del Banco Mundial y otros similares de los bancos regionales de desarrollo que prestan apoyo a programas gubernamentales y al uso y fortalecimiento de los sistemas nacionales.

B. Instituciones financieras internacionales: la financiación basada en los resultados orientada a proyectos y programas

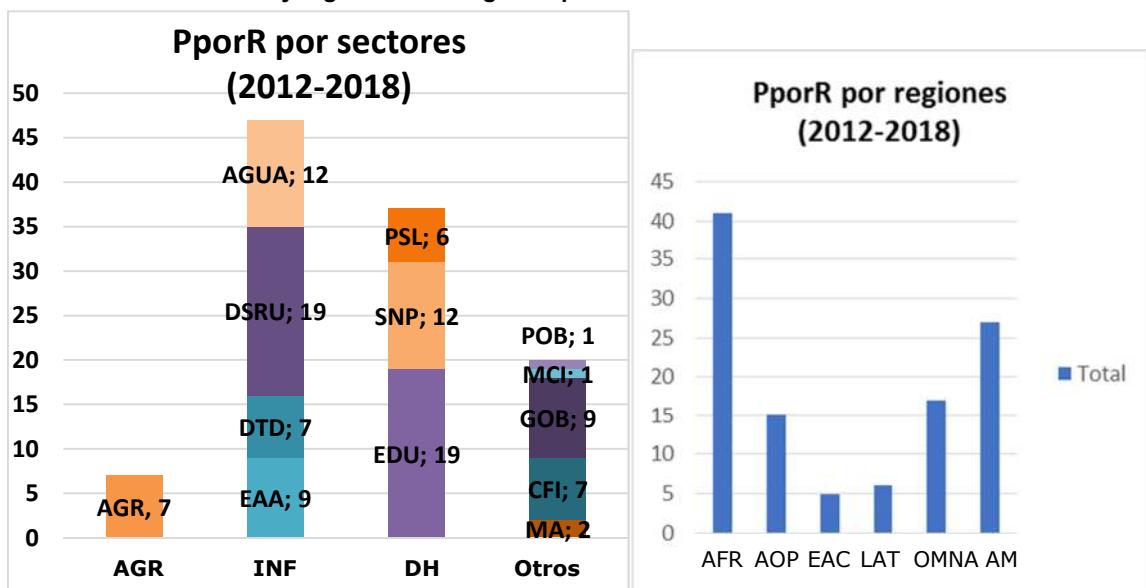
9. **En el ámbito de la financiación de proyectos o inversiones, las IFI han experimentado con una serie de modalidades de FBR durante algún tiempo**, entre las que cabe citar la ayuda en función de los resultados, las transferencias monetarias condicionadas, los enfoques sectoriales y los préstamos de inversión con indicadores vinculados a los desembolsos. La financiación de proyectos o inversiones basada en resultados se ha utilizado en diversos sectores y países. Las pruebas empíricas de la eficacia de los enfoques de FBR orientada a los proyectos todavía son incipientes, pero las indicaciones preliminares son alentadoras.
10. **Cuatro IFI han ampliado su gama de instrumentos crediticios para incluir la FBR para programas.** Estas instituciones han introducido instrumentos de FBR orientada a programas totalmente nuevos, que colman el vacío entre las operaciones de apoyo a los proyectos y las de apoyo a las políticas. El Banco

Mundial introdujo el PporR en 2012; el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) introdujo en 2013 un nuevo instrumento de préstamo basado en resultados con una fase piloto de seis años; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) introdujo en 2016 un nuevo préstamo basado en resultados, también con una fase piloto de seis años; y el Banco Africano de Desarrollo introdujo un nuevo instrumento de FBR a finales de 2017. En todos los casos, fue necesario que los diferentes órganos ejecutivos aprobaran la introducción de los nuevos instrumentos y de las políticas y procedimientos conexos. Como en el caso de la FBR para proyectos, todavía es demasiado pronto para confirmar la eficacia y eficiencia de estos nuevos instrumentos, pero las primeras evaluaciones (tanto del Banco Mundial como del BAsD) son alentadoras.

11. **Las características de estos nuevos instrumentos crediticios son muy similares.** La FBR a través de operaciones orientadas a programas ya se ha utilizado en diversos sectores y países (véase el gráfico 2). Sus características incluyen:

- la financiación y el fortalecimiento de los programas de desarrollo de los prestatarios con resultados claramente definidos;
- el desembolso de los fondos una vez alcanzados los resultados y los indicadores de desempeño, y no cuando se aportan los recursos;
- una atención especial en el fortalecimiento de las instituciones, la gobernanza, la capacidad y los sistemas esenciales para que los programas logren los resultados esperados y sean sostenibles;
- la garantía de que la financiación concedida por los asociados para el desarrollo se utilice de manera apropiada y de que se aborde adecuadamente el impacto ambiental y social de los programas, y
- la mejora de la capacidad de las organizaciones de desarrollo para aunar recursos y centrarse directamente en la creación de capacidad.

Gráfico 2
Distribución sectorial y regional del Programa por Resultados del Banco Mundial



Fuente: Base de datos del Banco Mundial para el PporR (2018).

Nota para el gráfico de la izquierda: AGR: agricultura; INF: infraestructura; DH: desarrollo humano; DSRU: desarrollo social rural y urbano; DTD: desarrollo del transporte y digital; EAA: energía y otras actividades; PSL: protección social y laboral; SNP: salud, nutrición y población; EDU: educación; POB: pobreza; MCI: macroeconomía, comercio e inversión; GOB: gobernanza; CFI: competitividad e innovación financieras, MA: medio ambiente

Nota para el gráfico de la derecha: AFR: África; AOP: Asia Oriental y el Pacífico; EAC: Europa y África Central; LAT: Latinoamérica; OMNA: Oriente Medio y Norte de África; AM: Asia Meridional.

12. Los países están adoptando enfoques más basados en los resultados y los asociados para el desarrollo están aplicando las enseñanzas extraídas.

Numerosos países de diferentes regiones y con distintos niveles de ingresos están aprovechando la oportunidad para centrar más sus propios proyectos y programas en los resultados. Para ello es necesario que los gobiernos y otros organismos de ejecución se comprometan a trabajar con arreglo a la mejora del desempeño y a la obtención de resultados, y a desarrollar las nuevas capacidades necesarias para ese cambio. De la experiencia adquirida hasta la fecha con la FBR orientada tanto a proyectos como a programas se han extraído diversas enseñanzas, entre ellas:

- Se necesitan evaluaciones iniciales de los países, sectores y contextos de los proyectos para determinar si hay resultados claramente definidos que deban lograrse, qué cambio de comportamiento es necesario para lograr esos resultados y qué actores deben participar y ser incentivados.
- La planificación de las operaciones de FBR requiere un debate continuo con los interlocutores gubernamentales sobre las cadenas de resultados (actividades, productos, efectos directos intermedios y efectos directos finales), la selección de indicadores y las estructuras de pago que determinan el flujo de los fondos.
- Tanto la dirección como el personal necesitan más capacitación y un mayor intercambio de conocimientos para comprender los distintos aspectos de la FBR. También se necesitan más asesoramiento y, en algunos casos, nuevas políticas y procedimientos.

C. Observaciones sobre la financiación basada en los resultados aplicada a la agricultura

13. Hasta la fecha, la FBR se ha aplicado de forma limitada, pero creciente, en el sector agrícola. Varios factores específicos del sector agrícola representan un desafío para la FBR. Los efectos directos (por ejemplo, los niveles de producción y los ingresos de los pequeños agricultores provenientes de la producción agrícola) pueden variar mucho a lo largo del tiempo y están sujetos a perturbaciones externas; existe además un potencial considerable de error en las mediciones. En comparación con otros sectores, la FBR aplicada a la agricultura requerirá una mayor atención en los incentivos financieros y los desembolsos además de los indicadores de productos y efectos directos intermedios (en lugar de hacerlo en los efectos directos finales), incluidos los que hacen hincapié en el fortalecimiento de las instituciones y los sistemas, así como en las reformas.

14. En el recuadro 1 se indican los ámbitos del sector agrícola en los que el apoyo de la FBR podría redundar en beneficios.

Recuadro 1

Ámbitos de interés para la FBR aplicada a la agricultura

La **FBR orientada a programas(basada en la experiencia del PporR)** se centra en el cambio institucional, las reformas y las inversiones: los programas por resultados específicos de la agricultura y otras formas de FBR orientadas a programas tienen por objeto el fortalecimiento de las instituciones y los sistemas relacionados con una variedad de servicios agrícolas. Entre ellos cabe destacar la investigación y la extensión, el desarrollo del riego, la ordenación territorial, las organizaciones de agricultores, la comercialización, los servicios financieros, la planificación agrícola, la gestión, la regulación y el seguimiento y la evaluación (SyE). Los programas por resultados que se centran en cuestiones más amplias de desarrollo rural y reducción de la pobreza también hacen hincapié en el desarrollo de la infraestructura y, en algunos casos, incluyen la prestación de servicios sociales. La FBR orientada a programas tiene un alto potencial de fortalecer la planificación del gasto gubernamental y la ejecución de los programas de inversión pública en el sector agrícola. Este aspecto es coherente con la función del FIDA de utilizar el gasto público para hacer un seguimiento del nivel y la calidad de la inversión en programas estratégicos que son vitales para los pequeños agricultores.

Por el contrario, la **FBR orientada a proyectos** se centra a menudo en un grupo beneficiario específico. Cabe mencionar los siguientes ejemplos:

- subvenciones a grupos de agricultores que invierten satisfactoriamente en ordenación territorial y sistemas de riego;
- donaciones basadas en los resultados concedidas a cooperativas de productores y pymes con planes de negocio para el desarrollo comercial que hayan sido aprobados y hayan obtenido financiación;
- convenios basados en resultados y establecidos con instituciones financieras en que los desembolsos se vinculan a resultados definidos conjuntamente (en lo que respecta a la inclusión de determinados grupos de agricultores, la calidad de la cartera, etc.), e
- incentivos económicos a actores privados en situación de competencia para el desarrollo y la adopción de nuevas tecnologías agrícolas.

III. Aplicación en el FIDA y posibles operaciones piloto

A. La ventaja comparativa del FIDA

15. **La atención que el FIDA concede a los pequeños agricultores puede producir un cambio de orientación en el paradigma de la prestación de servicios gubernamentales en el plano local.** Dentro de las numerosas esferas de apoyo al sector agrícola, la ventaja comparativa del FIDA reside en la atención que presta a los pequeños agricultores y las comunidades rurales, y en su capacidad de vincularlos a mercados más amplios por medio del fomento de las cadenas de valor. Al FIDA se le reconoce especialmente por su labor focalizada en los sectores más pobres del sector agrícola en zonas geográficamente remotas. Se destaca también por impulsar la innovación y probar soluciones a nivel local que puedan reproducirse y aplicarse a mayor escala. La atención especial que concede a los pequeños agricultores y su experiencia con la innovación ponen al Fondo en condiciones de fomentar un cambio en la prestación de servicios gubernamentales a fin de orientarlos más hacia los resultados (o el desempeño) y contribuir de esta manera a aumentar los efectos en los beneficiarios de su labor. Existen grandes posibilidades de introducir enfoques más participativos al fomento de los resultados en el ámbito de los PBR; el FIDA podría por tanto aprovechar su experiencia en esta esfera, su enfoque práctico y sus relaciones con las comunidades rurales y las organizaciones de agricultores para obtener resultados significativos de la ejecución de sus proyectos.
16. **El FIDA puede también aportar los puntos de vista de los pequeños agricultores a programas gubernamentales de mayor alcance.** El Fondo puede capitalizar su vasta experiencia de apoyo a los pequeños agricultores para incorporar y hacer valer sus puntos de vista en políticas y programas a nivel provincial y nacional. El Fondo puede aprovechar su experiencia en el ámbito del apoyo al desarrollo institucional a nivel local para influir en la ejecución de programas, la formulación de políticas y el desarrollo institucional en las más altas instancias gubernamentales. Esto proporcionaría una importante oportunidad para que el FIDA ampliara la escala de su impacto en consonancia con su programa de

ampliación de escala⁴, a la vez que mantiene un enfoque prioritario en los pequeños agricultores. Los programas de inversión plurianuales que implementan los gobiernos para fomentar la agricultura y el desarrollo rural buscan mejorar la productividad agrícola de diversas formas, por ejemplo, conectando la producción rural con los mercados y alentando las inversiones necesarias en infraestructura rural y en la producción climáticamente inteligente. Cuando las IFI y los donantes aúnan sus esfuerzos con los gobiernos para financiar estos programas, pueden entre todos apoyar una variedad de reformas (por ejemplo, reorientar los subsidios) y mejorar el desempeño de los organismos públicos. También pueden incorporar un enfoque basado en los resultados capaz de aumentar el impacto tanto de la financiación para el desarrollo como del programa gubernamental que están respaldando. Pero centrar la atención en los gobiernos centrales y programas nacionales puede hacer que los asociados para el desarrollo pierdan fácilmente de vista la perspectiva de los pequeños agricultores. El FIDA podría entonces llenar este vacío crucial. Para citar un ejemplo de cómo el FIDA está poniendo actualmente en práctica este enfoque, en Indonesia el Fondo proporciona financiación paralela a un programa de fomento del riego a gran escala respaldado por el BAsD. El FIDA integrará los puntos de vista de los pequeños agricultores con miras a mejorar la planificación de la infraestructura y propiciará el fortalecimiento de las capacidades de los agricultores, la financiación destinada a las cadenas de valor y la construcción institucional tanto dentro como fuera del ámbito agrícola.

17. El FIDA ha estado procurando ampliar su oferta de servicios a los prestatarios.

Como otras IFI, el FIDA ha experimentado con mecanismos de financiación flexibles, enfoques sectoriales y otras formas de apoyo programático. En 1998 la Junta Ejecutiva aprobó el Mecanismo Flexible de Financiación (MFF), el cual permitió al FIDA brindar apoyo más constante a través de programas de mayor alcance que incluían un conjunto de préstamos y actividades con diseños de carácter evolutivo. La adopción de este instrumento alcanzó niveles importantes después de su introducción, con 20 proyectos aprobados entre septiembre de 1998 y abril de 2002. Sin embargo, en 2002 una decisión de la Junta Ejecutiva limitó las operaciones del MFF a aquellas que ya se habían aprobado o se encontraban en tramitación (hasta tanto se hubiera evaluado exhaustivamente el mecanismo) y una autoevaluación que la dirección realizó en 2007 concluyó que el MFF solo había arrojado resultados escasos. Se acordó entonces que no se aprobarían más proyectos nuevos en el marco del MFF y que los aspectos positivos del mecanismo se incorporarían en los diseños de otros proyectos del FIDA. Gracias al impulso del Programa para aumentar la eficacia de la ayuda, posteriormente se puso en marcha otra iniciativa: el mecanismo del enfoque sectorial, que ponía particular atención en alinear el apoyo de los donantes con los programas y sistemas en los países. El FIDA introdujo una política para los enfoques sectoriales en 2005⁵. En el concepto del enfoque sectorial se buscaba combinar la asistencia externa con los fondos nacionales en un marco estratégico y de gastos único, adoptado como propio y dirigido por los gobiernos, donde los asociados para el desarrollo fueran alineando y armonizando progresivamente sus procedimientos con los sistemas nacionales. Mientras que la aplicación de los enfoques sectoriales fue relativamente predominante en los sectores sociales, su adopción en el sector agrícola fue menos importante⁶ y el FIDA no implementó ningún enfoque sectorial nuevo tras la aprobación de la política.

⁴ Brookings: *Scaling up Programs for the Rural Poor: IFAD's Experience Lessons and Prospects (Phase 2)*, Brookings Global Economy and Development, enero de 2013.

⁵ Véase el documento EB 2005/84/R.5/Rev.1: "Política del FIDA sobre los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural".

⁶ En un estudio realizado en 2007 sobre los enfoques sectoriales en la agricultura se observaron tan solo 15 operaciones en todo el mundo (véase *Formulating and Implementing SWAps in Agriculture and Rural Development*, publicado por la Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural).

- 18. El FIDA puede aprovechar las enseñanzas extraídas de estas primeras iniciativas para desarrollar enfoques de PBR en el futuro.** Aunque estas dos iniciativas no consiguieron alcanzar totalmente sus objetivos, han introducido elementos importantes que el FIDA podrá incorporar en las iniciativas de PBR futuras. Por ejemplo, las condiciones activadoras que se utilizaron para los ciclos del MFF han aportado experiencias que pueden utilizarse en la formulación y el seguimiento de los indicadores vinculados a los desembolsos. Asimismo, la naturaleza programática de los enfoques sectoriales y la atención prioritaria a los resultados han creado una base para la FBR de carácter programático que han implementado otras organizaciones⁷. Estas iniciativas proporcionaron también algunas enseñanzas sobre los fundamentos básicos de los PBR, entre otros, la necesidad de un gobierno con liderazgo firme y de personal tanto del Gobierno como de las IFI con capacidad institucional para desarrollar cadenas de resultados e indicadores vinculados a los desembolsos apropiados. Por otro lado, las iniciativas pusieron de relieve los desafíos que supone adaptar nuevos enfoques al contexto de cada organización y la labor que se requiere para forjar un sentido de apropiación y la capacidad institucional necesaria dentro de una organización.
- 19. Más recientemente se han puesto en marcha iniciativas prometedoras con miras a aumentar el enfoque en los resultados de los proyectos de inversión del FIDA.** La financiación basada en el desempeño ha sido un instrumento cada vez más importante en el sector de la microfinanciación y las experiencias adquiridas en esta esfera se han divulgado a una variedad de proveedores y clientes de servicios financieros con el objeto de mejorar el acceso a la financiación. El FIDA ha introducido los convenios basados en los resultados⁸ en algunas de sus operaciones de financiación rural; en estas se emplean indicadores basados en los efectos directos que sirven de factores activadores de los desembolsos de fondos y otro tipo de apoyo al proyecto⁹. Como ejemplo se puede citar el Programa de Expansión de la Financiación Rural en Zambia en el cual los desembolsos se vinculaban con estudios de impacto y datos de referencia preparados trimestralmente. Los convenios basados en los resultados pueden adoptar diversas formas a fin de incentivar a diferentes actores. En Rwanda se ejecuta el Proyecto de Apoyo a los Agronegocios y las Actividades Poscosecha resiliente al cambio climático con la finalidad principal de ofrecer incentivos financieros a las organizaciones de pequeños productores y pymes para la elaboración de planes de negocios creíbles, financiables y que puedan propiciar la obtención de préstamos comerciales (así como para el pago íntegro del préstamo). Estos pagos a manera de incentivos vinculados a los desembolsos provenientes del FIDA representan importantes innovaciones que integran el

⁷ La experiencia del FIDA con los enfoques sectoriales se limitó a dos o tres proyectos cuyos resultados no se consideraron satisfactorios. No obstante, se pudieron extraer algunas enseñanzas valiosas para el FIDA y se registraron algunos resultados positivos para los clientes del Fondo (por ejemplo, en la República Unida de Tanzania, una prestación de servicios de carácter más participativa y basada en los resultados).

⁸ Una definición aceptada de “convenio basado en los resultados” en el marco de la provisión de financiación establece que estos convenios deben: i) ser claros y específicos respecto de los resultados previstos y la manera de medirlos, y ii) hacer hincapié en los incentivos a los buenos resultados al definir beneficios (o sanciones) que se vinculan directamente al logro (o no) de los resultados previstos. (Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (2010): *Performance-Based Agreements: Incorporating Performance-Based Elements into Standard Loan and Grant Agreements*, (Washington, D.C., Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre).

⁹ Véase la nota de orientación práctica del FIDA sobre indicadores clave del desempeño y convenios basados en el desempeño (“Key Performance Indicators and Performance-based Agreements in Rural Finance”, solo disponible en inglés) de octubre de 2014. En este documento se señala lo siguiente: i) los indicadores basados en los efectos directos se utilizan principalmente para las modalidades no crediticias; ii) los acuerdos de préstamo subsidiarios se pactan entre el proyecto y los proveedores de servicios financieros; iii) los acuerdos de donación se emplean cuando el apoyo procede de una de las modalidades de donación del FIDA; iv) los acuerdos de gestión se utilizan cuando se encomienda al proveedor de servicios financieros la ejecución de una parte importante de las actividades de un proyecto respaldado por el FIDA, y v) también pueden usarse otros tipos de acuerdos especiales (por ejemplo, cartas de acuerdo o similares). Un convenio basado en los resultados puede ser el tipo de convenio utilizado después de que el FIDA y un proveedor de servicios financieros han mantenido un diálogo estructurado respecto del contexto, los indicadores y los activadores del desempeño, así como sobre las sanciones previstas.

logro de los resultados en los proyectos del FIDA. Se procurará identificar otros ejemplos de innovación en proyectos pasados y en ejecución, y aprovechar esta experiencia a la hora de poner a prueba los enfoques de PBR del FIDA.

20. **El FIDA ha hecho un esfuerzo concertado para evolucionar de manera más general en la dirección de un enfoque más basado en los resultados.** El FIDA ha establecido una estructura para facilitar la medición y la gestión de los resultados y para el seguimiento y evaluación (SyE) en los planos institucional, nacional y de proyectos. Esta estructura comprende, entre otros, las matrices de resultados de proyectos, los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales basados en los resultados (COSOP-BR), el *Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo* (que se basa en el Sistema de Gestión de los Resultados y el Impacto) y el ARRI, que elabora la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA. Sin embargo, esta estructura no ha sido muy eficaz a la hora de reorientar la atención del Fondo a los resultados y los efectos directos. Un estudio del FIDA realizado en 2013 concluyó que la medición y el SyE de los resultados tenían un diseño elaborado, pero su ejecución era deficiente¹⁰. En los informes internos anuales del Fondo también se ha constatado que, no obstante los avances generales registrados en la supervisión y la gestión de los resultados, sigue habiendo deficiencias en el SyE. Esto sugiere que un esfuerzo más concertado para incorporar un enfoque basado en los resultados en los proyectos y programas (no solo en las matrices de resultados adjuntas a los proyectos) podría apoyar una mejor orientación hacia los resultados en el FIDA. Al seleccionar las operaciones piloto, deberán determinarse vínculos y sinergias estrechos con el marco de gestión de resultados del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y el marco de resultados en que se basarán los instrumentos de FBR.
21. **El FIDA propone que se dediquen recursos específicos para hacer realidad su ambición de ir más allá de los préstamos para proyectos de inversión y mejorar la preparación de los proyectos.** Consciente de la contribución que podría hacer en el ámbito normativo, el FIDA ha ampliado sus servicios de conocimientos y está participando en mayor medida en el diálogo sobre políticas. Si bien los recursos para ampliar sus servicios no crediticios han sido limitados, el FIDA propone ahora utilizar un mecanismo de prefinanciación para acelerar la puesta en marcha de proyectos y programas (FPIS, por sus siglas en inglés) como nueva fuente de financiación para prestar servicios de análisis y asesoramiento en apoyo de la participación en la formulación de políticas para el sector rural. La financiación propuesta apoyaría el análisis relacionado con las políticas y la participación en procesos normativos pertinentes para los sectores rurales e incluiría evaluaciones a nivel nacional y local del contexto de las políticas sectoriales y los vacíos normativos, así como de la capacidad para formular y ejecutar políticas. Con este instrumento se prevé apoyar también las asociaciones, en particular las consultas con las principales partes interesadas. Esta financiación permitirá al FIDA preparar proyectos con un enfoque basado en los resultados (por ejemplo, que incluyan mejores parámetros para medir el desempeño en la prestación de servicios agrícolas), así como para diseñar programas en apoyo de reformas normativas e institucionales más generales.

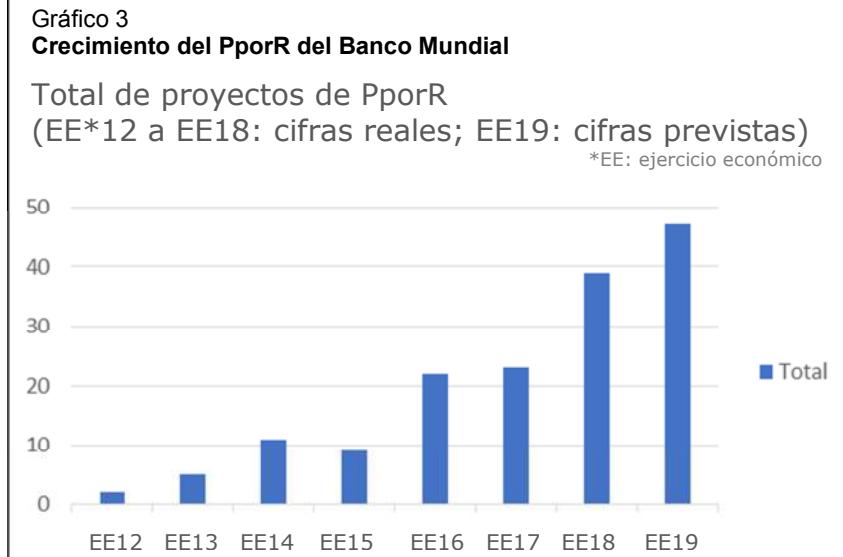
B. La expresión de la demanda de los prestatarios

22. **La demanda de préstamos basados en los resultados ha crecido rápidamente.** La cantidad de instrumentos de PBR que se han probado es testimonio del cambio en la demanda de los países. La implementación de los PBR ha hecho que los gobiernos (no solo los donantes) se centren en la articulación de los efectos directos, así como en las actividades, los productos y

¹⁰ Véase la nota a pie núm. 4.

los efectos directos intermedios más adecuados para lograrlos. Reconoce también el poder que tienen los incentivos financieros para mantener la atención en estos elementos. Además, con su énfasis en demostrar el nivel de desempeño y la utilidad de los servicios públicos, estos instrumentos ayudan a los gobiernos a asumir una mayor responsabilidad ante sus ciudadanos. Como demuestra el PporR del Banco Mundial (véase el gráfico 3), se ha registrado un rápido crecimiento de la modalidad programática de los PBR que han venido utilizando las IFI, lo cual refleja también el aumento de la demanda de los países prestatarios. La incorporación de los PBR al conjunto de productos que ofrece el

FIDA se considera una prioridad. En el marco de la evaluación a nivel institucional de la estructura financiera del FIDA¹¹ se solicitó la opinión de gobiernos y miembros del personal del FIDA acerca de la idea de ampliar los productos que ofrece el Fondo. Los encuestados sugirieron que una mayor oferta de productos permitiría una mayor elección y flexibilidad para que los países pudieran seleccionar el producto que mejor se adecuara a sus necesidades. Hubo un gran consenso respecto de que el FIDA debería desarrollar un enfoque de los PBR¹² según el cual la financiación se desembolsara contra el logro de resultados e indicadores del desempeño específicos. Algunos países prestatarios expresaron su interés en que el FIDA proporcionara apoyo específico por medio de enfoques más basados en los resultados destinados a incentivar el desempeño. Manifestaron que preferían que el FIDA les brindara un apoyo que contribuyera estratégicamente a los programas de los gobiernos y a fomentar la capacidad gubernamental para gestionar el gasto y programas de inversión.



C. El proceso para la selección de operaciones piloto

23. **La experimentación con diferentes tipos de PBR permitiría al FIDA entender qué producto se adecua mejor a sus capacidades y ventajas comparativas.** La dirección propone que se ponga a prueba una variedad de actividades de PBR. Durante la fase piloto se propone que el FIDA introduzca, como mínimo, una iniciativa de PBR en apoyo de financiación destinada a un proyecto y una en apoyo de una financiación programática. La fase piloto tendrá una duración limitada y se diseñará como una iniciativa de aprendizaje. Tomando como base las experiencias de otras IFI, se propone que las pruebas piloto se lleven a cabo durante un período de seis años, como mínimo, a fin de adquirir suficiente experiencia para realizar una autoevaluación del diseño, la ejecución y los resultados. Al cabo de los tres años las pruebas se someterían a un examen

¹¹ Véase la nota a pie núm. 2.

¹² De la evaluación a nivel institucional: de los encuestados que no eran miembros del FIDA, el 70 % asignó una prioridad alta o la mayor prioridad a desarrollar un producto de PBR; el 59 % de los encuestados que pertenecían al FIDA fueron partidarios de lo mismo.

de mitad de período con el objeto de evaluar las enseñanzas extraídas¹³. Tanto el BAsD como el BID han introducido programas piloto de seis años de duración a fin de facilitar el tiempo suficiente para el examen y la evaluación. En función del resultado de estas pruebas piloto, la dirección propondrá una modalidad para incorporar una forma más permanente de PBR en las operaciones del FIDA.

- 24. **Los préstamos del FIDA para proyectos pueden ayudar a los gobiernos e incentivar a otros actores a orientarse más a los resultados y hacer hincapié en los puntos de vista de los pequeños agricultores.** Existe un potencial considerable para reorientar los préstamos del FIDA para proyectos hacia un modelo más sólido donde los resultados se vinculen a los desembolsos, y para hacer que los resultados sean una parte más integral de la cartera de proyectos del FIDA. Este mecanismo podría aplicarse a algunas esferas que reciben actualmente el apoyo del FIDA, sobre la base de la financiación basada en los resultados que se ofrece actualmente, que es limitada. Habida cuenta de la atención especial que reciben las familias de agricultores en la labor del FIDA, su instrumento de PBR sería particularmente pertinente para la prestación de servicios públicos, como los servicios de extensión, la infraestructura rural y el apoyo a la reconversión agrícola vinculada a la adaptación al cambio climático. Los PBR para proyectos también podrían aplicarse a la infraestructura en pequeña escala, en relación con la función del FIDA de facilitar la mejora del rendimiento de los pequeños agricultores y el aumento del nivel de ingresos.
- 25. La esfera de las técnicas e inversiones climáticamente inteligentes muestra también un gran potencial para la aplicación de incentivos financieros destinados a cambiar los comportamientos de los agricultores. Se alentará al FIDA a estudiar otras esferas para la puesta a prueba de PBR, y se examinarán los proyectos en curso y la financiación adicional en tramitación a fin de determinar si hay componentes o proyectos en los que podría introducirse un enfoque basado en los resultados. Las medidas de desempeño vinculadas a la prestación y los resultados de estos servicios se beneficiarían de las aportaciones de los pequeños agricultores, facilitadas por el FIDA. Estos proyectos podrían incluir pagos vinculados a los resultados de la administración central a proveedores de servicios o intermediarios de nivel inferior, lo que constituiría un claro incentivo para que el intermediario prestara servicios que permitieran alcanzar los resultados previstos. Se basaría en la experiencia actual del FIDA con los convenios basados en resultados en el ámbito de la financiación rural, así como en la experiencia de otras IFI en préstamos de inversión donde se utilizan indicadores basados en los desembolsos.
- 26. **Para el FIDA, los préstamos basados en los resultados de carácter programático requerirán una curva de aprendizaje más pronunciada que los préstamos destinados a proyectos.** En el caso de los PBR de carácter programático, el FIDA podría contribuir aportando los puntos de vista de los pequeños agricultores a programas gubernamentales de gran envergadura. Durante las etapas iniciales de la fase piloto, la dirección propone que el FIDA trabaje junto con otra IFI con experiencia en PBR para programas, lo que permitiría al FIDA adquirir experiencia durante esta primera incursión en este tipo de instrumentos programáticos. El FIDA, que asumiría la función de cofinanciador,

¹³ Por ejemplo, en el documento de política del BAsD titulado “Piloting a Results-Based Financing for Program Modality” (agosto de 2012) se subraya que para permitir el aprendizaje mediante la práctica, se propone que el BAsD ponga a prueba la modalidad de FBR para programas durante un período de seis años. El documento continúa diciendo que este es el plazo mínimo necesario para obtener información suficiente para un examen posterior de la FBR para operaciones en el marco de programas, incluidos sus aspectos de diseño y ejecución. Durante la prueba piloto, se aclara, el BAsD pondrá en marcha medidas de capacitación, difusión, consulta y aprendizaje. El BAsD también intercambiará experiencias con otros organismos de desarrollo y extraerá enseñanzas de estas experiencias. Por último, se menciona que la experiencia procedente de la prueba piloto servirá de base para orientar las políticas futuras en lo relativo a la modalidad de FBR para programas. Los préstamos basados en resultados del BID también se han puesto a prueba por un período de seis años.

colaboraría con la IFI principal en el diseño y la ejecución de FBR para programas, aportando la perspectiva de los pequeños agricultores al diseño y posiblemente supervisando una parte específica del proyecto y los indicadores vinculados a los desembolsos conexos. Se deberá contar con un sistema sólido que permita evaluar la contribución del FIDA y determinar las funciones que el Fondo podría desempeñar en el futuro para apoyar los PBR para programas. Hasta la fecha estos programas han requerido una capacidad de organización considerable para facilitar reuniones y debates con los gobiernos sobre cuestiones clave en materia de políticas y desarrollo institucional, tareas que al FIDA le sería muy difícil realizar por sí solo. Se necesitará también contar con capacidad para evaluar los sistemas gubernamentales que se utilizarán cuando la financiación se destine directamente a un programa de inversión gubernamental. Inicialmente, el FIDA tendría que depender de la IFI principal para llevar a cabo estas evaluaciones técnicas. Con el tiempo, puede haber oportunidades para que el FIDA asuma un papel rector en una FBR para programas, especialmente en economías pequeñas en las que el FIDA puede proporcionar una parte importante de la financiación para el desarrollo de la agricultura. También puede haber oportunidades para que el FIDA apoye programas gubernamentales a nivel provincial, especialmente en países donde los gobiernos centrales han fomentado reformas a escala provincial y donde los programas de gastos públicos se destinan específicamente a brindar apoyo a zonas remotas y a las personas pobres de las zonas rurales.

27. **El FIDA realizará un proceso de selección que estará impulsado por la demanda.** Se propone que en el segundo semestre de 2018 se seleccione un pequeño número de proyectos piloto y que el FIDA emprenda por lo menos dos o tres proyectos piloto (lo que representa una parte modesta de los proyectos aprobados anualmente) en un período de seis años. Esto permitirá evaluar el proceso y el impacto al final del período piloto. La dirección pedirá a las divisiones regionales que presenten propuestas para determinar los proyectos piloto apropiados, sobre la base de las aportaciones de las contrapartes gubernamentales. El compromiso de los gobiernos con el desarrollo de enfoques de PBR en el sector agrícola será decisivo, y la capacidad del FIDA para sostener debates frecuentes con sus contrapartes sobre los resultados de los proyectos e indicadores vinculados a los desembolsos (por ejemplo, a través de sus oficinas sobre el terreno) constituirá un criterio de selección importante. En el caso de los PBR para programas, el FIDA también consultará con las IFI sobre otros instrumentos de financiación basada en los resultados que puedan estar en preparación. Se formularán criterios clave para cada tipo de proyecto piloto a fin de orientar el proceso de selección e identificación¹⁴. Las operaciones piloto se presentarán a la Junta Ejecutiva para su aprobación.
28. **Las operaciones piloto del FIDA deberán ser adecuadas a su escala y los recursos existentes.** La implementación de los PBR requerirá un cambio en la forma en que el FIDA conduce sus actividades. A corto plazo, la puesta a prueba de los PBR del FIDA tendrá que sufragarse con los recursos actuales. Los prestatarios utilizarán los recursos previstos en virtud del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados durante la FIDA11 para financiar estas nuevas operaciones. Para financiar el diseño y la ejecución de las operaciones piloto se recurrirá a los presupuestos existentes y al personal en plantilla. Sin embargo,

¹⁴ Las enseñanzas extraídas de otras IFI se usarán para formular los criterios de selección para las pruebas piloto. Se podrán considerar países que han demostrado, entre otros: buenos resultados en materia de políticas y ejecución durante al menos los dos últimos años (tanto a nivel macroeconómico como sectorial); disposiciones sólidas de gobernanza, incluido un sistema funcional de SyE y evaluaciones periódicas de la rendición de cuentas por parte del gobierno central (a menudo dirigidas por la Oficina del Presidente o el Ministerio de Finanzas). Otro criterio fundamental para facilitar el éxito de las pruebas piloto será que los países cuenten con un programa agrícola bien definido en el marco del presupuesto nacional, así como un entendimiento claro entre el Gobierno y el FIDA sobre los tipos de resultados que deben lograrse, la cadena de resultados para llegar a ellos, los actores que deben ser incentivados y el tipo de datos disponibles para el seguimiento de los resultados.

habida cuenta del aprendizaje que se requerirá para llevar a cabo estas nuevas operaciones, la dirección sugiere que se dediquen recursos adicionales al diseño y la ejecución de estas operaciones piloto de PBR durante el período de la FIDA11.

29. **El FIDA puede recurrir a expertos externos para apoyar sus iniciativas en materia de PBR. Una vez seleccionadas las operaciones que se pondrán a prueba, es probable que el proceso de diseño requiera apoyo adicional.** Entre los elementos clave a considerar en el diseño se pueden mencionar los parámetros de medición de los pagos, la determinación de la porción de financiación vinculada a los resultados, la estructura de precios y el enfoque de verificación. Es posible que el FIDA necesite contratar a consultores especializados en FBR para que le presten asistencia en estas tareas de diseño. La comunidad del desarrollo cuenta asimismo con considerables recursos para apoyar el diseño de PBR por medio de programas financiados por donantes e IFI. En particular, el Banco Mundial ha desarrollado cursos de capacitación a diferentes niveles para fomentar la capacidad del personal en los aspectos clave de los PBR para programas. Mediante estos cursos se desarrolla la capacidad del personal para tomar decisiones fundamentadas sobre las opciones de diseño de los instrumentos, incluidos los marcos de resultados e indicadores vinculados a los desembolsos. Además, se evalúan las esferas de competencias específicas en materia de evaluaciones fiduciarias, ambientales y sociales para PBR para programas. Otras instituciones ofrecen cursos que están más enfocados en los PBR para proyectos. Una vez que se seleccionen las operaciones piloto, el FIDA aprovechará esos cursos de capacitación para la formación de las partes interesadas necesarias. El programa Capacity Scan (que apoya a los gobiernos en la mejora de los resultados y la capacidad de SyE) se está poniendo a prueba en el sector rural a través de la iniciativa de Fomento de los Conocimientos en favor de un Impacto en la Agricultura, con el objeto de evaluar los sistemas y capacidades nacionales de gestión basada en los resultados y detectar las deficiencias. Estas capacidades y sistemas podrían ponerse en práctica durante las operaciones piloto de los PBR del FIDA. Por otro lado, a medida que el FIDA avance hacia la adopción de PBS de carácter más programático, podrá recurrir a las evaluaciones nacionales (por ejemplo, de la gestión de las finanzas públicas) realizadas por IFI y otros grupos financiados por donantes, o subcontratar estas evaluaciones con fondos proporcionados por el mecanismo de cooperación técnica para acelerar la puesta en marcha de proyectos y programas propuesto para las evaluaciones ambientales y climáticas.
30. **Será necesario contar con algunas competencias nuevas, así como realizar ajustes a algunos sistemas.** Para que la financiación para proyectos o programas tenga un enfoque más basado en los resultados, el FIDA tendrá que poner los resultados en un primer plano del diseño y la ejecución de proyectos. Tendrá que familiarizarse con los tipos de indicadores vinculados a los desembolsos que se utilizan en diferentes operaciones agrícolas, y centrar los debates con los gobiernos en los objetivos generales de los proyectos y los tipos de resultados que se vincularán a los desembolsos. Esto requerirá una mayor capacidad interna para definir resultados e indicadores mensurables, evaluar las fuentes de datos para esta medición y seleccionar métodos de verificación adecuados para los desembolsos. Para estos proyectos se necesitará también debatir ampliamente con los gobiernos los cambios a las disposiciones actuales de pago del FIDA. El Fondo también tendrá que invertir en forjar relaciones con actores en la esfera nacional que puedan proporcionar, en calidad de terceras partes, una verificación del logro de los resultados. En el caso de los PBR para programas, el FIDA necesitará fortalecer sus propias competencias en materia de: evaluación técnica de programas generales de desarrollo agrícola, análisis del gasto público en agricultura y evaluación de los sistemas que sustentan dichos programas (además de utilizar la experiencia externa). Por último, el FIDA tendrá que evaluar los sistemas internos de procesamiento y pago para poder tramitar la nueva modalidad de pago.

- 31. Se reconocerán y se mitigarán los riesgos inherentes a desarrollar el enfoque nuevo.** Uno de los principales riesgos asociados a los PBR es la posibilidad de que los fondos de un proyecto no se desembolsen. Este riesgo puede mitigarse de diversas maneras, por ejemplo, en el caso de los PBR para programas, prestando especial atención a la ponderación respectiva de cada indicador vinculado a los desembolsos. El acuerdo entre la IFI y el Gobierno deberá ser explícito respecto de la porción del préstamo que puede desembolsarse en caso de que los indicadores vinculados a los desembolsos hayan sido solo parcialmente alcanzados. Quizás deban ajustarse las expectativas habida cuenta de que el calendario de los desembolsos podría ser menos predecible que el de los préstamos de inversión. Siempre en el caso de los PBR para programas, el uso de sistemas nacionales requiere una evaluación *ex ante* exhaustiva y un acuerdo con el Gobierno y la IFI sobre los planes de acción del programa. Para mitigar la falta de capacidad para llevar a cabo estas evaluaciones, el FIDA recurrirá a las evaluaciones técnicas realizadas por la IFI principal (sujetas al examen y la aprobación del FIDA). El riesgo de incumplimiento, por parte del Gobierno, de las obligaciones establecidas en los planes de acción del programa podrá mitigarse financiando iniciativas de creación de capacidad como parte de la operación. En consonancia con las prácticas de otras IFI en materia de PBR para programas, se podrían proponer al prestatario desembolsos anticipados de entre el 15 % y el 25 % al momento de la firma para emprender las mejoras necesarias de los sistemas nacionales, si este ha sido un objetivo fijado para el proyecto¹⁵.
- 32. La fase piloto tendrá una duración limitada y se diseñará como una iniciativa de aprendizaje, con el compromiso pleno de la Junta Ejecutiva.** En la presente propuesta se sugiere que los PBR del FIDA no habrán de regirse de conformidad con una política nueva; para el diseño y la ejecución de las operaciones piloto se proporcionarán directrices de carácter provisional. También se propone que la puesta en marcha de las operaciones piloto vaya acompañada de una indicación de las exenciones específicas en materia de política que necesitarían ser aprobadas por la Junta Ejecutiva. Cada operación piloto se someterá a la consideración y aprobación de la Junta Ejecutiva. Las pruebas se estructurarán de modo tal que se pueda determinar, tras su evaluación, el camino más adecuado a seguir para el FIDA. La dirección examinará en ese momento, en consulta con la Junta Ejecutiva, la eventual necesidad de introducir cambios jurídicos o en las políticas para incorporar esta iniciativa en las operaciones del FIDA.

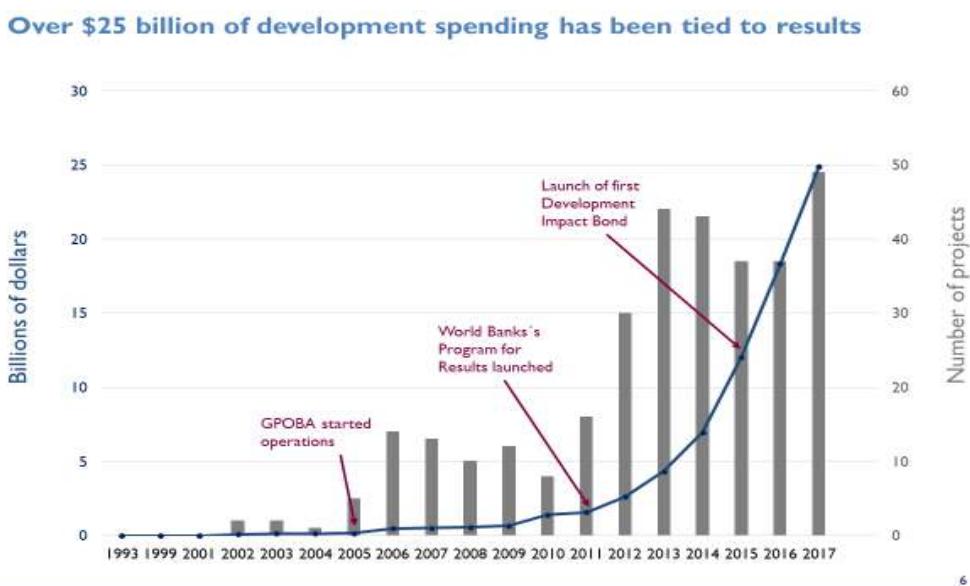
¹⁵ En la directiva del Banco Mundial para el PporR se establece que a fin de proporcionar a un prestatario los recursos necesarios para comenzar a ejecutar el programa o para facilitar el logro de los desembolsos vinculados a los resultados, el banco puede acordar hacer un pago anticipado (tras la entrada en vigor del convenio oficial de financiación) de hasta el 25 % de la financiación (a menos que la dirección apruebe un porcentaje mayor) para uno o más indicadores vinculados con los desembolsos que aún no se hayan cumplido ("anticipo"). Cuando se alcanzan esos indicadores para los que se ha desembolsado un anticipo, el importe del anticipo se deduce (recupera) del importe a desembolsar en virtud de dichos indicadores.

RBF: The spectrum of the mechanism, experiences of other IFIs, lessons learned and focus on agriculture

I. The Spectrum of Mechanisms

- Over the past twenty to thirty years there is been a large expansion in results-based financing (RBF).¹⁶ From very small beginnings in the early 1990s,¹⁷ the level of RBF financing topped \$25 billion in 2017 (see figure 1). There is no commonly agreed definition of RBF but most institutions would share the World Bank's (WB) perspective that it is "an umbrella term referring to any program or intervention that provides rewards upon the credible, independent verification of an achieved result".¹⁸ This is in contrast to more traditional project or investment lending under which funds are disbursed against specific eligible expenditures. Most would also agree with the WB definition of results as "those elements within a results chain that lie beyond the input stage. They can be outputs, intermediate outcomes, final outcomes or – more likely – a mix." RBF agreements involve two central agents: a results funder and an incentivized agent. They also involve three important building blocks: selecting measurable results; setting up verification and payment mechanisms; and providing support to incentivized agents.

Figure 1
Financing Tied to Results in Low and Middle-Income Countries



Source: "A Practitioners Guide to Results-Based Financing"; Instiglio (2017), and the Instiglio RBF Database.

- A range of RBF instruments and modalities have been developed to accommodate different financiers, incentivize a variety of agents and fund different types of results along the results chain. RBF instruments can be grouped into five broad categories according to who is the incentivized agent, ranging from performance-based aid where the incentivized agent is a national government to conditional cash transfers where the incentivized agents are households and individuals, and different categories of instruments and agents in

¹⁶ Results based financing is the term used most frequently by development partners (DPs) and encompasses all forms of finance (both loans and grants).

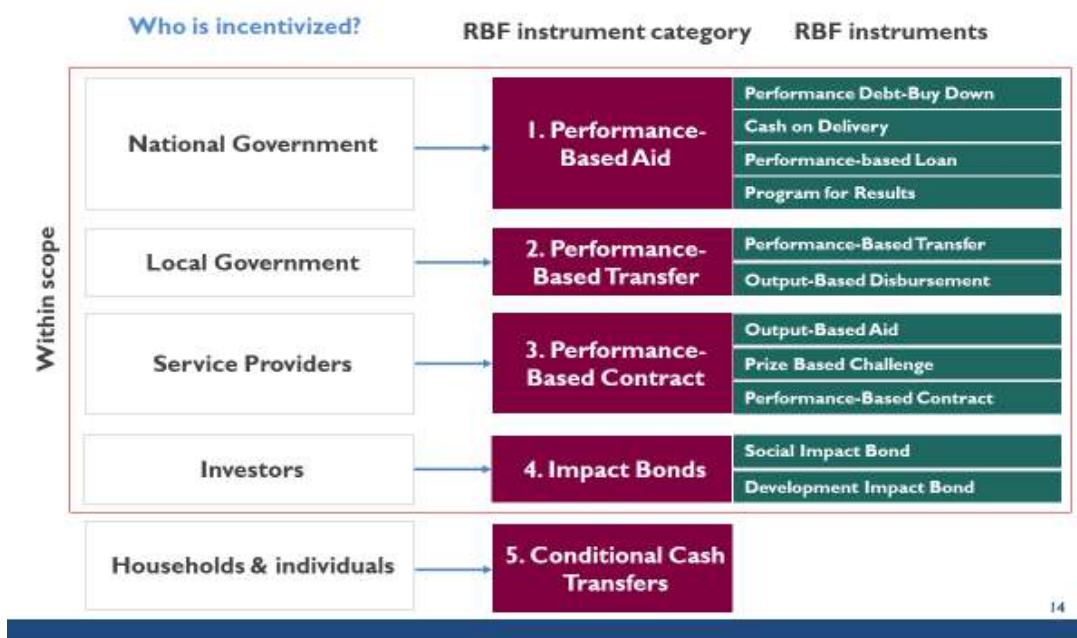
¹⁷ In fact, RBF approaches were under implementation much before the 1990s with one of the earliest output-based aid schemes (broadly defined as seeking to tie disbursements to the achievement of specific outputs) focused on provision of reproductive health care services in South Korea in the 1960s (see Output-based Aid: A Compilation of Lessons Learned and Best Practice Guidance, GPOBA/IDA-IFC Secretariat, June 2009).

¹⁸ World Bank, Results Based Financing in Education: Financing Results to Strengthen Systems, 2017.

between (see Figure 2). Moreover, within each of these categories distinct instruments have been developed. In addition to which agent is being incentivized, they highlight what kinds of results are being financed (outputs, intermediate outcomes, final outcomes) and how involved the donor is in supporting the achievement of these results. As a form of performance-based aid, for example, cash on delivery is an instrument that focuses on "the power of incentives rather than guidance or interference",¹⁹ with donors being hands off on program activities and disbursing against final or near final outcomes. Program for Results (PforR)²⁰ by contrast is an instrument that is much more hands-on, with an emphasis on donor technical support to governments to improve institutions and systems and deliver results along the results chain, not just at the final outcomes stage. In the case of performance-based contracts where the incentivized agent is one or more service providers, instruments include output-based aid (OBA) where disbursements are tied to specific outputs as well as performance-based contracts where disbursements are explicitly linked to service providers successfully meeting or exceeding certain clearly defined minimum performance indicators. Choosing among these instruments requires determining which actors need to be involved and what kinds of results should be incentivized as well as what specific design features can maximize the value added of RBF to address a specific development challenge.

Figure 2
Simplified Typology for RBF

Distinguishes instruments by the type of agent being incentivized



Source: Global Program on Output Based Aid (GPOBA), June 2018.

3. **For most international financial institutions (IFIs) and other development partners (DPs) the focus on results has been one critical element in a broader effort to enhance the overall effectiveness of development assistance.** The Aid Effectiveness agenda has focused heavily on results, together with other key principles including country ownership, alignment of donors around country strategies, use of country systems, donor coordination, and mutual

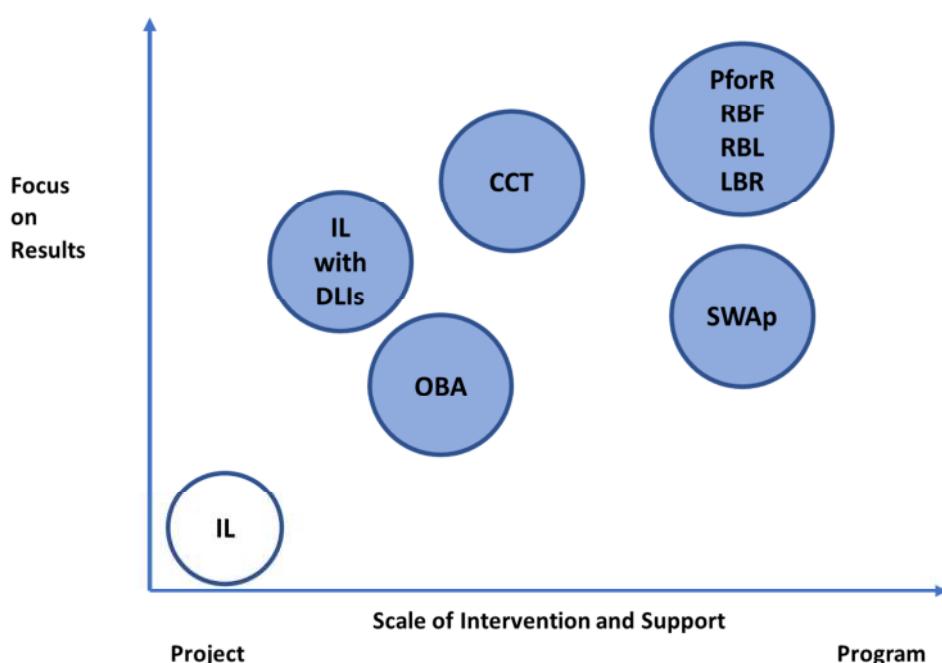
¹⁹ Birdsall, N. and Savedoff, W. Cash on Delivery: A New Approach to Foreign Aid, Center for Global Development 2010.

²⁰ PforR is the RBF instrument introduced by the World Bank in 2012.

accountability. As part of this agenda, IFIs and other DPs have increasingly experimented with a range of RBF instruments and other modalities to better reflect these multiple principles to improve the delivery of development finance.

4. **IFIs have moved in the dual directions of more results-focused and more programmatic financing as part of their aid effectiveness efforts.** IFIs, in particular, were initially constrained by the limitations of their project financing instrument, where disbursements were tied to expenditures; as such they began their experimentation with more project focused modalities, such as OBA, conditional cash transfers (CCTs), sector wide approaches (SWAps) and investment lending with disbursement linked indicators (DLIs). Over time, IFIs have also focused on more programmatic RBL modalities such as the PforR instrument of the World Bank and similar instruments of the Regional Development Banks that are support government-owned programs and the use and strengthening of country systems (see figure 3).²¹

Figure 3
Examples of RBF Modalities Supported by IFIs



II. IFIs and Project Focused RBF

5. **Within project or investment financing, IFIs have been experimenting with a range of RBF modalities for some time.** For example, the concept of OBA was formally introduced into the WB in 2000 under the Global Program on Output-based Aid (GPOBA) that supports delivery of public services through targeted performance related subsidies. Some IFIs have also been supporting CCTs for many years and this modality has increased significantly in importance since the mid-1990s. In contrast to OBA which usually involves a "supply side" subsidy paid to the provider to incentivize it to deliver services, CCTs focus on the "demand

²¹ This figure is intended only to be illustrative of the range of efforts underway to move from more traditional investment lending to more results-based and programmatic lending. Traditional investment lending itself focuses on how the expenditures financed can over time help achieve both outputs and outcomes and, in many cases, finances a range of activities that may be more akin to a program than a specific project. New approaches also vary in the extent to which they are results and programmatic focused and in some cases have been combined, e.g. SWAps with DLIs. The innovations within IL as well as the new modalities have provided important building blocks for the introduction of totally new programmatic and results-based instruments by four of the IFIs.

side” subsidies paid to final beneficiaries to incentivize them to seek particular services. In the period beginning in the mid-1990s an increasing number of IFI operations have also supported SWAps). In addition to helping advance donor alignment to country strategies and focus on institutional change and reform, SWAps have helped countries and DPs to align to a common results framework and apply coherent monitoring procedures.²² Within its investment lending instrument, the World Bank has also made explicit provision for an option of investment project financing (IPF) with DLIs under which disbursements are dependent on both expenditures having been made and indicator targets having been met. In 2003 the Inter-American Development Bank (IDB) introduced the performance driven loan (PDL) as a 6-year pilot program. The PDL was similar to the World Bank IPF with DLIs, designed as an investment loan that disbursed once the project or program’s actual development results were achieved and the Bank verified the expenditures incurred by the Borrower to reach the results. Except for IDB’s PDL, which required Board approval of a new instrument, these examples of RBF have been introduced with additional guidance to staff but no changes in Board approved policies.

6. **RBF under project or investment financing has been used across a range of sectors and countries.** RBF under project financing has tended to concentrate on the social and infrastructure sectors and less on agriculture. OBA, for example, has been focused largely on the infrastructure and social sectors and GPOBA only recently approved its first operation in the agriculture sector. CCTs have been heavily focused on helping the poor have better access to the health and education sectors. SWAps were also first used largely in the social sectors but expanded to include water, transport and agriculture as well as other sectors. RBF under project financing has also been used in many different regions and countries. OBA has been particularly prominent in Africa and Latin America. The heaviest concentration of CCTs has been in Latin America but they have also been used in other regions and countries and in both middle and low-income countries. SWAps started in donor-intensive low-income countries in Africa and South Asia but later grew strongly in middle-income countries.
7. **The evidence base on the effectiveness of project focused RBF approaches is still emerging.** Unfortunately, many approaches to RBF have not been set up with rigorous evaluation components. Indeed, in many cases when RBL has been a component of a larger project, information systems make it difficult to track the implementation of those components separate from the overall. As a result, a consensus around the overall strengths, weaknesses and impact of project focused RBF has yet to emerge.²³ Nonetheless, preliminary indications are encouraging. For example, CCT operations financed by the WB compare well to the total WB portfolio and there is considerable evidence that CCTs have improved the lives of poor people.²⁴ An analysis of SWAp project performance by the World Bank also showed indicators that compared favorably with the overall lending portfolio, with the share of commitments at risk and problem projects significantly lower. There is also some, if limited, evidence that OBA projects have been more effective and less costly than traditional projects in achieving immediate objectives, although OBA has not always addressed issues of scalability and sustainability. On the downside, however, there have been concerns about the effectiveness of IDB’s PDL instrument due mainly to the double burden of verifying eligible expenditures and verifying development results and the fact that the results took too long to achieve; as a result, no new PDL operations have been approved since 2009.²⁵

²² FAO, Investment Lending Platform, Sector Wide Approaches, 2018

²³ GPOBA and Results for Development (RforD): Situating OBA in the context of RBF in education, February 2016

²⁴ WBG A New Instrument to Advance Development Effectiveness: Program-for-Results Financing, December 2011

²⁵ See IDB Proposal to Establish the Bank’s Sovereign Guaranteed Loan Based on Results – Revised Version, November 2016 for further discussion on the effectiveness of the PDL instrument.

III. IFIs and Program Focused RBF

8. **Four IFIs have expanded their suite of lending instruments to respond to a broad set of demands from clients.** Many client countries are implementing their own programs for development and poverty reduction rooted within the country's legal, policy, regulatory and institutional environments. They are asking DPs for finance and expertise to improve their programs' effectiveness and efficiency in achieving results. In considering how best to respond to these demands, all four IFIs felt that their existing project-based and policy-based lending instruments were inadequate and that a new instrument (building on and taking account of some of the innovations and experimentation with existing instruments) would enable them to better focus on institutional and system strengthening in addition to investment and policy support (see Box 1).²⁶

9. **These IFIs have introduced a totally new program focused RBF**

Box 1

The Missing Middle of IFI Instruments

Policy support operations: operations that support policy and institutional actions to achieve a country's overall development objectives and provide rapidly disbursing general budget support to help address development financing needs

Program support operations: operations that support government programs and institutional and system strengthening and that disburse against results

Project support operations: operations that support specific investment projects and disburse against specific expenditures and transactions

instrument. The WBG introduced the PforR instrument in 2012; the Asian Development Bank (AsDB) introduced a new RBL instrument in 2013 with a six-year pilot phase; the Inter-American Development Bank (IDB) introduced a new loan based on results (LBR) instrument in 2016 also with a six-year pilot phase; and the African Development Bank (AfDB) introduced a new RBF instrument at the end of 2017. In all cases, Board approval of the introduction of the new instrument and associated policies and procedures was required. In the case of the World Bank, the PforR instrument has already emerged as a significant new lending instrument with new PforR operations approved in the current fiscal year expected to total around \$11 billion in commitments. Meanwhile in the AsDB, expected future demand for the instrument has resulted in the Board raising the original 5% ceiling on RBL commitments to 10% even as the pilot phase is still on-going.

10. **The specific features of these new lending instruments are very similar.** Although different titles have been ascribed to these instruments, they have very similar features, namely:

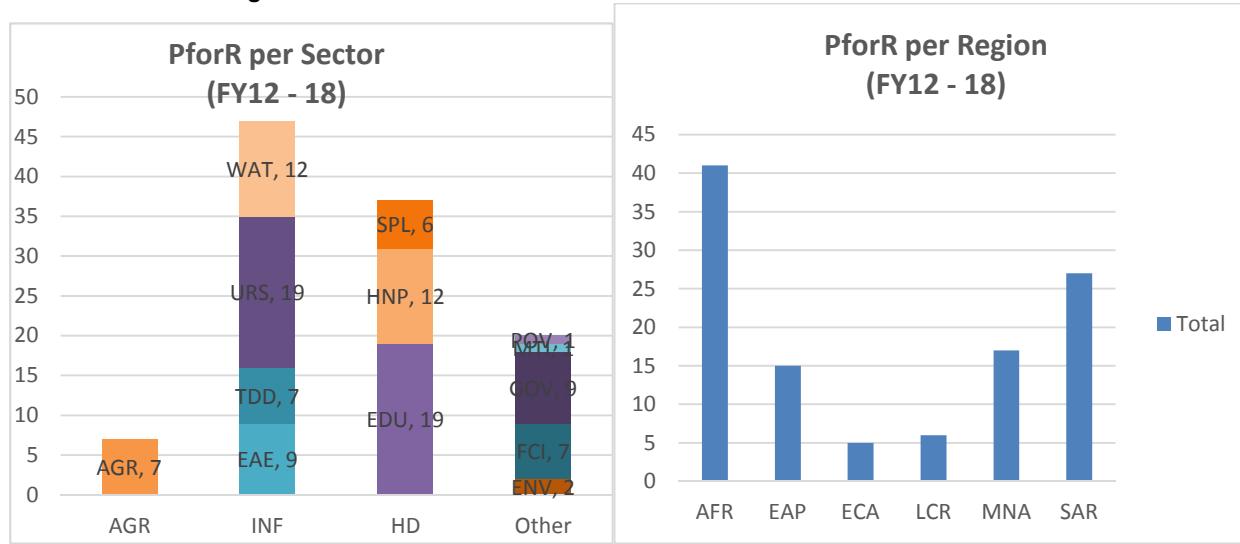
- **Financing and helping strengthen borrowers' development programs with clearly defined results.** These programs, comprising expenditures and activities, can be ongoing or new, sectoral or sub-sectoral, and national or subnational programs, as well as community development programs.

²⁶ The IDB structure is slightly different; IDB has two lending categories - an investment lending category and a policy-based lending category – and the LBR has been introduced as a new instrument under the investment lending category.

- ***Disbursing upon achievement of results and performance indicators, not inputs.*** Disbursements are determined by achievement of monitorable and verifiable indicators, rather than by inputs.²⁷
 - ***Focusing on strengthening the institutional, governance, capacity, and systems that are essential to ensuring that the programs achieve their expected results and can be sustained.*** A priority area for both preparation and implementation support is to strengthen the capacity and systems of the institutions that implement the program, thereby enhancing development impact and sustainability.
 - ***Providing assurance that DP financing is used appropriately and that the environmental and social impacts of programs are adequately addressed.*** The program's fiduciary and environmental and social management systems need to be assessed and agreement reached with the borrower on any additional measures to provide the necessary assurances.
 - ***Enhancing the ability of development organizations to pool resources and focus directly on capacity building.*** DPs align their support around government-owned programs and are encouraged to co-finance a common program and coordinate their technical as well as financial support.
11. **RBF through program focused operations has already been used across a range of sectors and countries.** The WBG has approved the most operations to date (116 expected by end June 2018). Most of the operations have been in infrastructure and the social sectors, but the agriculture sector as well as other sectors are also making use of the instrument. The instrument has also been used by all regions and many countries, with the Africa and South Asia regions leading the way (see Figure 4). Both middle and low-income countries have made use of the instrument with two thirds of the operations this fiscal year being in low-income (IDA eligible) countries. In the case of the AsDB initially it was the social sector that was keen to use RBL, but staff working in other sectors, such as energy, transport, and urban development are now also processing new RBL programs and a first RBL operation in the agriculture sector is under implementation. To date the AsDB has approved 16 operations for both low and middle-income countries. IDB has also approved three LBR operations while the AfDB is just getting started.

²⁷ Disbursements finance the borrower's overall expenditure program rather than being linked to individual transactions for the purchase of works, goods and services.

Figure 4
Sector and Regional Distribution of World Bank PforR Portfolio



Source: World Bank database on PforR (2018).

12. **It is still too early to be certain about the effectiveness and efficiency of these new instruments, but the early reviews are encouraging.** In the case of the World Bank, the two-year review of the PforR instrument in March 2015 concluded that “the PforR instrument has been successfully rolled out across a broad range of countries and sectors, policy requirements have been met, and implementation for all but one of the approved operations is broadly on track”.²⁸ In June 2016, a report by the World Bank’s Independent Evaluation Group (IEG)²⁹ came to broadly similar conclusions – noting in particular that the structure of assessments had proven to be appropriate, that the results frameworks were reasonably coherent, that issues of ownership and partnership were being well addressed in program documents and that the management of risks was progressing well. That report also included recommendations, particularly with respect to strengthening the design of the results frameworks and DLIs, strengthening the design and monitoring of Program Action Plans (PAPs) and strengthening the monitoring and reporting of results. Since then two PforR operations have closed and were rated Satisfactory. An independent assessment of the Rwanda Agricultural Transformation PforR³⁰ has also provided some encouraging findings. In addition, the Independent Evaluation Department (IED) of the AsDB has conducted a mid-term review of AsDB’s pilot program for RBL³¹ and concluded that “the preliminary results of the RBL programs are promising and that the modality has significant potential to add value to AsDB operations”.

IV. Lessons Learned and Practical Implications

13. **Countries are making the shift to more results-based approaches.** Many countries from different regions and at different income levels are seizing the opportunity to make their own projects and programs more results focused. This requires commitment on the part of Governments and other implementing agencies to work in a performance-based and results-focused manner, and to develop the new capacities needed for this shift. They are attracted to the concept that RBF should help increase the effectiveness of development assistance by: making

²⁸ World Bank Group: Program-for-Results: Two-Year Review, March 18, 2015.

²⁹ World Bank Independent Evaluation Group: PforR: Early Stage Assessment of the Process and Effects of a New Lending Instrument.

³⁰ Unique Review of Rwanda Agriculture Program for Results, December 2017.

³¹ Asian Development Bank Independent Evaluation Department: Results-Based Lending at the Asian Development Bank: An Early Assessment.

results more visible and drawing the attention of recipients to what really matters; ensuring that the needs for institutional, system and behavioral change are well aligned with the investments in hard infrastructure; ensuring that the interests of funders and recipients are well aligned to the welfare of beneficiaries; and incentivizing providers to deliver activities that more directly meet beneficiaries needs and improving accountability mechanisms. In this regard, it is important both that governments are clearly in the driver's seat with respect to the design of RBF approaches and programs and that both the overall results to be achieved and the specific DLIs are developed in a participatory manner with active engagement of all concerned stakeholders.

14. **Employing an RBF approach requires significant upfront assessments.** To determine if RBF is feasible in a given context, a rigorous assessment is needed of the country, sector and project situation to ascertain if there are clearly defined results to be achieved, what behavioral change is needed to achieve these results, and what actors need to be involved and incentivized. In the case of program focused RBF it is critical that these programs support Government designed programs and focus on institutional development and reform well beyond traditional investment projects. It is also necessary to carry out a careful assessment of the country's own systems in the given sector—fiduciary, governance, environmental and social-- in terms of performance, capacity and risks, and how these systems and capacities need to be strengthened to deliver broader programs and investments. Finally, coordination and co-financing with other DPs can be challenging, given differing operating modalities and timelines, the need to determine respective roles in the design and implementation of an operation etc. None of this is easy and, in some cases, may result in the design of RBF operations being more cumbersome and slower than for more standard project/investment operations. There are also cases (for example high value procurements or difficult environmental and social issues) where RBF is not appropriate and the use of the more a traditional project investment may be mandated by particular IFIs.
15. **The challenges of disbursing against results should not be underestimated.** Developing an RBF operation requires continuous discussion with Government counterparts on activity-output-outcome results chains, the selection of indicators and the payment structures which determine the flow of funds. It is also important to establish the approach to develop these results and indicators, for instance through government databases or more participatory approaches such as beneficiary surveys. This may be easier for some sectors than for others.³² For example, in education there is reasonably clear evidence on the “line of sight” from an input (of getting books into the hands of children) to the output (having children use the books) to the outcome (that the children can read). In other sectors, such as agriculture, the pathway to final outcomes is likely to be less certain. Indicators for disbursement also need to be clearly defined, along with the means for independent verification.³³ The use and mix of output and outcome indicators will depend on the ability to influence the results. Consideration also needs to be given to the balance between different types of indicators (outputs, intermediate outcomes, final outcomes) and the speed of disbursements. Financial

³² The DIE study suggests that “result- based approaches are easiest to implement if there is a good understanding of the results chain and an explicit theory of change for setting appropriate incentives”, *Results-based Approaches in Agriculture: What is the Potential?* (2016).

³³ For example in the case of the WBG PforR instrument, the DLI verification protocol needs to include at a minimum: clear definition of the DLI and how it will be measured; objective, detailed definition of what is required to consider the DLI as achieved; indication of whether disbursements associated with the DLI will be scalable; definition of the data sources that will be used to measure the DLI's achievement, including reporting frequency; baseline data and expected timing of DLI achievement clearly established based on comparable data sources; name of the government agency or third-party entity that will be responsible for providing relevant data and for verifying achievement of the DLI; and indication of the independence of the verification agency/party; source: WBG PforR Interim Guidance Note to Staff on DLIs and Disbursement Arrangements, June 2012.

planning can be more challenging because of the inherent uncertainty about the results the implementing organization will be able to deliver and feasible mechanisms for disbursing against results need to be determined, including disbursement scalability (meaning financing proceeds proportional to the progress toward achieving a DLI) as a risk reduction mechanism. Adequate monitoring frameworks need to be put in place and to include collection of baseline data of sufficient quality.

16. **RBF requires clear policies and guidance as well as the capacity development of managers and staff in IFIs.** This is particularly important in the case of more program focused RBF where the need for new operational policies and procedures has been most clearly established. The two-year review of the World Bank PforR instrument also noted that there was a clear need for more training and knowledge sharing and enhanced understanding of the instrument among managers as well as staff, including more cross-team learning. In this regard, it is critical to develop competencies to undertake assessments of country systems, including assessment of relevant technical systems as well as fiduciary, environmental and social, and broader governance systems. Competencies in the development of results frameworks and broader monitoring and evaluation systems as well as in the design and verification of specific DLIs are also essential. The IED review of the AsDB's RBL instrument also emphasized the importance of additional capacity development efforts and focused on: the determination of the appropriate context for deploying the instrument, program soundness assessment, DLI selection, results frameworks, monitoring and evaluation assessments, independent verification, design and monitoring of PAPs, and program fiduciary assessments.

V. Observations on Agriculture Related RBF

17. **RBF has had relatively limited, but growing, application to date in the agriculture sector.** A 2017 scan of development programs in the agriculture sector that are utilizing RBF approaches³⁴ focused in particular on operations financed under the WB PforR program and the multi-donor AgResults program. Four agricultural PforRs are now under implementation (in Rwanda, Morocco, Vietnam and Punjab) and seven more are in various stages of preparation³⁵ (see Box 2). The AsDB is now supporting the Government of Indonesia to implement its first RBL operation in the agriculture sector.³⁶ AgResults has pilot projects in Zambia, Kenya and Nigeria³⁷ that provide results-based economic incentives to competing private actors to develop and ensure the uptake of new agricultural technologies. Recently GPOBA approved its first operation in the agriculture sector, for irrigation systems for small scale farmers in Burkina-Faso. The 2017 scan of RBF approaches in agriculture also noted that there is a central to local government grant program in China to support irrigation in Hebei province, as well as a development impact bond (DIB) in Peru focusing on sustainable cocoa and coffee production by indigenous people. In addition, there are examples of RBF components of otherwise more traditional agricultural investment projects, including components that feature performance-based contracts.
18. **Several factors specific to the agricultural sector pose challenges for RBF.** In particular agricultural outcomes (such as production levels or smallholder

³⁴ Instiglio, Results-Based Financing in Agriculture and Land Administration, 2017.

³⁵ Rwanda Transformation of Agriculture Sector Program, Vietnam National Targeted Programs Support, Punjab Agricultural and Rural Transformation, and Morocco Strengthening Agri-Food Value Chains.

³⁶ Indonesia Integrated Participatory Development and Management of Irrigation Program is now under implementation.

³⁷ AgResults is a multi-donor initiative which provides incentives for high impact ag innovations in research and delivery to promote global food security, health nutrition and benefit smallholder farmer. "Launched in 2010 to overcome market failures impeding the establishment of sustainable markets for developmentally beneficial agriculture innovations by offering results-based economic incentives ("pull financing") to competing private actors to develop and ensure the uptake of new agriculture technologies".

income from agricultural production) are highly variable over time, highly context specific and subject to external factors such as climate variability and changes in world market prices and final outcomes may take many years to achieve. In addition, there are a variety of actors in the agricultural sector—both public, non-profit and private—with a complex web of incentives. Because RBF is predicated on a good understanding of the results chain, developing financial incentives to change the behavior of specific stakeholders can be more challenging in the agricultural sector relative to social sectors (which focus on the provision of a social service to a targeted beneficiary group). This is largely because agriculture is a productive sector (not a public service) and identifying the behavior change needed by private actors to cause specific results, in the broader context of private and market forces, is very context specific. Measurement is also a key challenge. When RBF is financing outcomes, such as changes in productivity, these results will need to be based on longer term trends, and the RBF will need to support a longer-term effort. There is also considerable potential for measurement error in the agricultural sector: among other challenges, rural populations can be hard to measure, land boundaries can be ill-defined, and units of measure are often not standardized. All of these factors make agriculture a challenging sector for RBF and reinforce the importance of considering the full results chain and focusing financial incentives and disbursements as much if not more on some of the output and intermediate outcome indicators, including those that emphasize institutional and system strengthening and reform.

Box 2

Areas of Focus for Agriculture RBF

Program focused RBF highlights institutional change, reform and investment: Agriculture-specific PforRs and other program focused RBF address institutional and system strengthening across a range of agricultural services including research and extension, irrigation development, land management, farmer organizations, marketing, financial services as well as issues of agricultural planning, management, regulation, monitoring and evaluation. PforRs focusing on broader issues of rural development and poverty reduction also include such components in addition to a strong emphasis on infrastructure development and in some cases the provision of other social services.

Project focused RBF by contrast often targets a specific beneficiary group. Examples include:

- *Subsidies paid to particular groups of farmers that successfully implement investments in land management and irrigation*
- *Performance based grants to producer cooperatives and SMEs with business plans for market development that have been approved and obtained financing*
- *Performance based agreements with financial institutions with disbursements linked to jointly identified results with respect to outreach to particular groups of farmers, quality of portfolio etc*
- *Economic incentives to competing private actors for the development adoption of new agricultural technologies.*

19. **There are some areas in the agriculture sector with potential for successful RBF support (see box 2).** First, it will likely be easier to design RBF to ensure output results related to the provision of public services to farmers, such as agricultural extension services (focusing on e.g., market information, or business planning assistance) and infrastructure services (such as roads, ports, irrigation, water, energy, market platforms). Second, direct support to farmers tying financing with the expected outcome of increased productivity or income will be more difficult, as there are many factors that can affect these outcomes. Providing incentives for e.g. increased farmer utilization of inputs such as seeds, fertilizer or finance may or may not have the intended effect on increased productivity or incomes, unless there is clear evidence to support this in a given context. There may, however, be potential to provide RBF to farmers if the expected behavioral change is well-understood and clearly tied to the outcome—for instance, incentive programs for farmers to change crop production to less water-intensive crops in drought-prone areas, or incentives for farmers to relocate production areas in flood prone zones. Third, there is significant potential to provide more programmatic RBF support at central, provincial and local

government levels for policy reform and institutional development in a broad swath of areas including property rights, land use planning, irrigation management, agricultural extension and research, disease and pest management, production subsidies etc. This more programmatic support can be coupled with physical investments as part of a broader government expenditure program such as those supported by WB PforRs in agriculture.

Signatura: EB 2018/125/R.7/Add.4
Tema: 3 e) i)
Fecha: 8 de noviembre de 2018
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Propuesta del FIDA para poner a prueba los préstamos basados en los resultados

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Ruth Farrant

Directora
División de Servicios de Gestión Financiera
Tel.: (+39) 06 5459 2281
Correo electrónico: r.farrant@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra

Jefa
Unidad de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb@ifad.org

Jill Armstrong

Directora, a.i.
División de Políticas y Resultados Operacionales
Tel.: (+39) 06 5459 2324
Correo electrónico: j.armstrong@ifad.org

Lisandro Martin

Director
División de África Occidental y Central
Tel.: (+39) 06 5459 2361
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

Junta Ejecutiva – 125.º período de sesiones
Roma, 12 a 14 de diciembre de 2018

Para información

Índice

Acrónimos y siglas	ii
Recomendación	1
Recomendación (continuación)	2
Propuesta del FIDA para poner a prueba los préstamos basados en los resultados	3
I. Antecedentes y justificación para introducir préstamos basados en los resultados en el FIDA	3
II. Propuesta del FIDA para poner a prueba los préstamos basados en los resultados	4
A. Aprovechar la ventaja comparativa del FIDA	4
B. Aprender de la experiencia propia del FIDA	5
C. Fase piloto voluntaria en función de la demanda	7
D. Puesta a prueba de diversos préstamos basados en los resultados en esferas concretas	7
E. Asociaciones durante la fase piloto	8
F. Financiación de las operaciones piloto mediante las asignaciones con arreglo al Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados	9
G. Recursos para apoyar el diseño de las operaciones piloto	10
H. Duración de la fase piloto	10
I. Autoevaluación a los tres años	10
J. Criterios para la selección de posibles operaciones piloto eficaces	11
K. Determinación realista y acordada de los indicadores vinculados a los desembolsos	11
L. Verificación independiente de los indicadores vinculados a los desembolsos	12
M. Medidas de mitigación de riesgos	12
N. Aprobación de la Junta Ejecutiva	13

Apéndice

- I. The Disbursement-linked Indicator Matrix

Acrónimos y siglas

ARRI	<i>Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA</i>
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
COSOP-BR	Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales basado en los Resultados
FBR	financiación basada en los resultados
FIDA11	Undécima Reposición de Recursos del FIDA
IFI	institución financiera internacional
IOE	Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
IVD	indicadores vinculados a los desembolsos
MFF	Mecanismo Flexible de Financiación
PBAS	Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados
PBR	préstamos basados en los resultados
RIMS	Sistema de Gestión de los Resultados y el Impacto
SyE	seguimiento y evaluación

Recomendación

El FIDA, con arreglo a uno de sus compromisos contraídos en el marco de la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11), elaborará una propuesta para poner a prueba préstamos basados en los resultados (PBR) y la presentará a la Junta Ejecutiva para su examen. Esta propuesta toma como punto de partida la nota conceptual sobre los préstamos basados en los resultados (TFWG 2018/3/W.P.2) presentada al Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición y ofrece información más específica sobre la propuesta concreta del FIDA acerca de la fase piloto para la utilización de estos préstamos.

Se invita al Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición a examinar y ratificar la justificación para introducir operaciones de PBR en el FIDA y la propuesta para la fase piloto, como se resume más adelante en este documento.

Fase piloto voluntaria en función de la demanda. El FIDA llevará a cabo un proceso de selección en función de la demanda en el que las divisiones regionales promoverán el concepto de PBR entre los países prestatarios. Se fomentará, en diversos países, el uso de este instrumento en fase piloto para evaluar su idoneidad frente a diversos desafíos de desarrollo. La decisión de utilizar los PBR será voluntaria. Ningún país estará obligado a adoptar este instrumento en lugar de los préstamos de inversión, y ningún país quedará excluido *a priori* de su utilización.

Puesta a prueba de diversos mecanismos para la concesión de PBR. La experimentación con diferentes tipos de PBR permitirá al FIDA entender cuáles se ajustan mejor a sus capacidades y ventajas comparativas. En el presente documento se describen dos tipos principales de PBR adoptados por otras instituciones financieras internacionales (IFI): los PBR para proyectos y los PBR para programas. La propuesta consiste en que el FIDA introduzca al menos un PBR de cada tipo durante la fase piloto.

Realización de operaciones piloto en esferas específicas. Entre las posibles esferas en que el FIDA podría realizar operaciones piloto de PBR para proyectos cabe mencionar: i) los servicios públicos que tienen como beneficiarios a los agricultores, como los servicios de extensión (por ejemplo, asistencia para la planificación empresarial) y los servicios de infraestructura (por ejemplo, riego), y ii) los programas para incentivar un cambio de comportamiento específico de los pequeños agricultores (por ejemplo, la reconversión de cultivos vinculada a la adaptación al clima). El FIDA estudiará la posibilidad de poner a prueba los PBR para proyectos en otras esferas. Entre las posibles esferas en que el FIDA podría realizar operaciones piloto de PBR para programas cabe mencionar la prestación de apoyo a los Gobiernos a nivel central, provincial y local como parte de un programa gubernamental más amplio.

Colaboración durante la fase piloto. En la propuesta se sugiere que la fase inicial de las operaciones piloto de los PBR para programas se lleve a cabo en asociación con una IFI que tenga experiencia con este tipo de préstamos, partiendo de las evaluaciones técnicas de los sistemas nacionales realizadas en el marco de los PBR para programas. El FIDA podría participar como cofinanciador y examinar esas evaluaciones. Este planteamiento permitirá que el FIDA desarrolle gradualmente las competencias necesarias, tanto en la Sede como sobre el terreno, relacionadas con todos los aspectos de los PBR, incluidos los relativos a las negociaciones con los Gobiernos, el diseño, la supervisión y el seguimiento.

Financiación de las operaciones piloto mediante las asignaciones con arreglo al Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS) con apoyo administrativo adicional. Las operaciones piloto de los PBR se financiarán mediante una parte o la totalidad de los recursos asignados a cada país participante en virtud del PBAS, de conformidad con las condiciones establecidas para cada categoría de países. En consonancia con la naturaleza voluntaria de esta fase piloto, será el propio país el que decida qué parte de su asignación con arreglo al PBAS para la FIDA11 se destinará a los PBR. No habrá ninguna asignación “premium” adicional para los PBR, así como tampoco se reservará para ellos ninguna parte de la asignación con arreglo al PBAS. Se destinarán recursos administrativos adicionales limitados al diseño, la ejecución y la evaluación de las operaciones piloto.

Recomendación (continuación)

Duración de las operaciones piloto. La fase piloto tendrá una duración limitada y se diseñará como una iniciativa de aprendizaje. A partir de las experiencias de otras IFI, se propone que las operaciones piloto se lleven a cabo durante un período mínimo de seis años (que coincide con la duración típica de los PBR para programas), de modo que pueda evaluarse el ciclo completo. Se propone que el FIDA lleve a cabo al menos dos o tres operaciones piloto (que representan una pequeña parte de los proyectos aprobados anualmente). Esto permitirá una evaluación del proceso de los PBR al final del período piloto.

Autoevaluación a los tres años para recopilar las enseñanzas extraídas. Tres años después de aprobada la primera operación piloto, el FIDA realizará una autoevaluación a fin de recopilar la mayor cantidad de enseñanzas posible en todos los aspectos. Esta autoevaluación comprenderá: i) los costos en que se incurra durante el diseño y la supervisión de la operación; ii) la demanda de los prestatarios; iii) el papel desempeñado por el FIDA en el diseño de la operación; iv) los criterios utilizados por el Fondo para la selección de las operaciones; v) el nivel interno de conocimiento del instrumento de los PBR y la necesidad de mayor capacitación/aprendizaje; vi) las tendencias en materia de desembolsos en las operaciones en curso, y vii) la experiencia en la obtención de datos a cargo de la parte independiente asignada en el marco del protocolo de verificación de los indicadores vinculados a los desembolsos (IVD).

Determinación realista y acordada de los IVD. En la determinación de los IVD deberían tomarse en cuenta los aspectos prácticos de la medición, el seguimiento y la verificación del logro de los resultados, con inclusión de los desafíos específicos del sector agrícola. Estos indicadores deberían definirse con claridad y ser cuantificables, con protocolos de seguimiento claros. Asimismo, deberían estructurarse de modo que se tenga en cuenta el contexto del país y la capacidad del prestatario, además de ser realistas al considerar si la consecución de los resultados seleccionados como indicadores es viable durante el período de ejecución.

Protocolo de verificación de los IVD. Una característica de toda operación de PBR es el uso de un protocolo de verificación de los IVD acordados como parte del diseño entre el prestamista y el Gobierno prestatario. En el documento del proyecto/programa se incluirá una matriz de IVD donde se identificará una entidad separada, independiente del Gobierno prestatario y el prestamista, cuya capacidad y fiabilidad se evaluarán en la preparación del programa. La verificación abarca las medidas objetivas y cuantitativas relacionadas con los indicadores numéricos acordados para cada IVD con respecto a los valores de referencia acordados. Este proceso no implica la calificación del proyecto ni la evaluación de los resultados obtenidos. La Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) no participa en este proceso, sino que evaluará el proyecto/programa a su finalización con arreglo al reglamento vigente para los proyectos de inversión.

Aprobación, por parte de la Junta Ejecutiva, de cada operación piloto y las posibles exenciones que sean necesarias. En la propuesta se sugiere que los PBR del FIDA no se rijan por una nueva política; la dirección proporcionará directrices provisionales para el diseño y la ejecución de las operaciones piloto. En la propuesta también se sugiere que en la puesta en marcha de las operaciones piloto se deben indicar asimismo las posibles exenciones en materia de políticas o procedimientos que pueda tener que aprobar la Junta Ejecutiva. Cada operación piloto también se presentará a la Junta Ejecutiva para su consideración y aprobación.

Propuesta del FIDA para poner a prueba los préstamos basados en los resultados

I. Antecedentes y justificación para introducir préstamos basados en los resultados en el FIDA

1. **En la actualidad, el FIDA se ve limitado por su oferta de productos de préstamo.** A diferencia de otras instituciones financieras internacionales (IFI) que cuentan con una mayor variedad de opciones, actualmente el Fondo dispone de un único instrumento de préstamo. Como parte de su creciente interés en el diálogo sobre políticas y el establecimiento de asociaciones, el FIDA ha estado aumentando su visibilidad para participar a un nivel más alto de reformas institucionales y normativas. El desarrollo de un mecanismo de préstamo que le permita orientar la financiación a la consecución de resultados concretos, así como la ampliación del alcance de su financiación a fin de que incluya esferas decisivas para la orientación de los programas agrícolas gubernamentales más amplios, tiene el potencial de llevar al FIDA al siguiente nivel.
2. **El FIDA se ha comprometido a poner a prueba los préstamos basados en los resultados (PBR) durante la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11).** En el compromiso para la FIDA11 se establece que el Fondo pondrá a prueba diversos productos adaptados a las circunstancias de los países y se señala que “elaborar[á] una propuesta para poner a prueba préstamos basados en los resultados para que la examine la Junta Ejecutiva”¹.
3. **Existen datos preliminares de los prestatarios del FIDA sobre la demanda de PBR.** En 2017, se llevó a cabo la evaluación a nivel institucional de la estructura financiera del Fondo para evaluar esta cuestión, en particular la opinión de Gobiernos y miembros del personal del FIDA acerca de la idea de ampliar los productos que este ofrece. Los encuestados sugirieron que una mayor oferta de productos daría lugar a más opciones y flexibilidad para que los países pudieran seleccionar el producto que mejor se adecuara a sus necesidades. Hubo un gran consenso respecto de que el FIDA debería desarrollar un enfoque de los PBR², según el cual la financiación se desembolsara contra el logro de resultados e indicadores del desempeño específicos. Algunos países prestatarios expresaron su interés en que el FIDA les proporcionara apoyo específico por medio de enfoques más basados en los resultados con el fin de incentivar el desempeño. Manifestaron que preferían que el FIDA les brindara un apoyo que contribuyera estratégicamente a los programas de los Gobiernos y a fomentar la capacidad gubernamental para gestionar el gasto y los programas de inversión. Si bien se reconoce que estas encuestas no equivalen a compromisos y que puede haber distintos niveles de comprensión con respecto al instrumento en cuestión, representan un punto de partida prometedor para proponer el uso de dicho instrumento.
4. **El Marco de Transición del FIDA exige que sus productos se adecuen mejor a las necesidades de sus miembros.** El FIDA ha establecido un camino para que los países prestatarios realicen una transición previsible y sostenible. De la misma manera, se ha propuesto convertirse en una institución que sea capaz de responder a la demanda de más instrumentos de los prestatarios y ofrecer más flexibilidad a la hora de prestar apoyo. A tal fin, deberá adaptar la asistencia prestada a los Miembros en función de sus diferencias, como se reconoce en el modelo operacional mejorado de la FIDA11.

¹ Véase el documento GC 41/L.3/Rev.1: Informe de la Consulta sobre la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA, compromiso 3.6, medida objeto de seguimiento n.º 36.

² Extraído de la evaluación a nivel institucional de la estructura financiera del FIDA: de los encuestados que no eran miembros del FIDA, el 70 % asignó una prioridad alta o la mayor prioridad a desarrollar un producto de PBR; el 59 % de los encuestados que pertenecían al FIDA fueron partidarios de lo mismo.

5. **El FIDA se propone aumentar la eficacia de sus actividades crediticias y no crediticias.** Si bien los resultados generales de los proyectos que se ejecutan con los préstamos concedidos por el FIDA son buenos y la calificación global obtenida es de “moderadamente satisfactorios”, el Fondo está decidido a mejorarlos. En los *Informes anuales sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA* (ARRI) de 2016 y 2017 se señala que la adopción de enfoques más estratégicos, el aumento de la coordinación con otros asociados y una mayor atención al desarrollo institucional son elementos fundamentales para aumentar la eficacia del Fondo. En la actualidad, además de la concesión de préstamos para proyectos, el FIDA desarrolla actividades como el diálogo sobre políticas, la gestión de los conocimientos y el establecimiento de asociaciones. En los últimos años, estas actividades también han sido calificadas como “moderadamente satisfactorias” y existe un deseo similar de mejorar su rendimiento. En este sentido, se han puesto en marcha medidas para establecer vínculos más estrechos que favorezcan la transferencia de conocimientos de las unidades de gestión de los proyectos a los Gobiernos y otras partes interesadas, ampliar la escala de las experiencias y los resultados satisfactorios obtenidos al nivel de proyecto, contribuir a un diálogo más amplio sobre las políticas y al establecimiento de asociaciones, y vincular mejor las actividades crediticias y no crediticias. La mejora de las actividades no crediticias también sería fundamental para la adopción de cualquier tipo de PBR para programas.
6. **Los PBR tienen el potencial de aumentar y ampliar la escala del impacto del FIDA.** La introducción de un enfoque de los PBR permitirá que el FIDA se centre más en los resultados y en lograr un impacto a un mayor nivel. Tanto en los PBR para proyectos como en los destinados a los programas, este mecanismo ofrece la posibilidad de aprovechar la experiencia del FIDA con los pequeños agricultores y los pueblos indígenas a fin de ampliar la escala del impacto en el desarrollo en estos grupos.

II. Propuesta del FIDA para poner a prueba los préstamos basados en los resultados

A. Aprovechar la ventaja comparativa del FIDA

7. **La atención que el FIDA concede a los pequeños agricultores puede producir un cambio de orientación en el paradigma de la prestación de servicios gubernamentales en el plano local.** Dentro de las numerosas esferas de apoyo al sector agrícola, la ventaja comparativa del Fondo reside en la atención que presta a los pequeños agricultores y las comunidades rurales, así como en su capacidad de conectarlos con mercados más amplios mediante el fomento de las cadenas de valor. Al FIDA se le reconoce especialmente por su labor centrada en los segmentos más pobres del sector agrícola en zonas geográficamente remotas. Se destaca también por impulsar la innovación y probar soluciones a nivel local que pueden reproducirse y aplicarse a mayor escala. La atención especial que concede a los pequeños agricultores y su experiencia con la innovación ponen al Fondo en condiciones de fomentar un cambio en la prestación de servicios gubernamentales a fin de orientarlos más hacia los resultados (o el desempeño) y contribuir de esta manera a aumentar los efectos en los beneficiarios de su labor. Existen grandes posibilidades de introducir enfoques más participativos para el fomento de los resultados en el marco de los PBR; el FIDA podría aprovechar su experiencia en esta esfera —el enfoque práctico y las relaciones con las comunidades rurales y las organizaciones de agricultores— para contribuir a que los proyectos arrojen resultados significativos.
8. **El FIDA también puede aportar las perspectivas de los pequeños agricultores a los programas gubernamentales de mayor alcance.** El Fondo puede capitalizar su vasta experiencia de apoyo a los pequeños agricultores al aportar sus perspectivas a la hora de formular políticas y programas a nivel provincial y nacional. Puede aprovechar su experiencia en la prestación de apoyo al desarrollo institucional a nivel local para influir en la ejecución de programas, las políticas y el desarrollo institucional

a nivel de las más altas esferas gubernamentales. Ello le proporcionaría una importante oportunidad para ampliar la escala de su impacto en consonancia con su agenda en materia de ampliación de escala³, sin dejar de concentrar su labor en los pequeños agricultores. Los programas de inversión plurianuales que implementan los Gobiernos para fomentar el desarrollo agrícola y rural buscan mejorar la productividad agrícola de diversas formas, por ejemplo, conectando la producción rural con los mercados y alentando las inversiones necesarias en infraestructura rural y producción climáticamente inteligente. Cuando las IFI y los donantes aúnan sus esfuerzos con los Gobiernos para financiar estos programas, pueden apoyar conjuntamente una variedad de reformas (por ejemplo, reorientar las subvenciones) y mejorar el desempeño de los organismos gubernamentales. También pueden incorporar un enfoque basado en los resultados capaz de aumentar el impacto tanto de la financiación proporcionada por los asociados para el desarrollo como del programa gubernamental que están respaldando. No obstante, la atención que se presta a los Gobiernos centrales y los programas nacionales puede conducir fácilmente a que los asociados para el desarrollo pierdan de vista la perspectiva de los pequeños agricultores, problema crucial que el FIDA podría contribuir a resolver. Un ejemplo de cómo el FIDA está poniendo en práctica este enfoque puede apreciarse en Indonesia, donde está proporcionando financiación paralela a un programa de fomento del riego a gran escala respaldado por el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD). El Fondo integrará las perspectivas de los pequeños agricultores con miras a mejorar la planificación de la infraestructura, apoyará el fortalecimiento de las capacidades de los agricultores, proporcionará financiación destinada a las cadenas de valor y facilitará el fomento de las instituciones tanto dentro como fuera del ámbito agrícola.

B. Aprender de la experiencia propia del FIDA

9.

El FIDA ha estado procurando ampliar su oferta de servicios a los prestatarios.

Como otras IFI, el Fondo ha experimentado con mecanismos flexibles de financiación, enfoques sectoriales y otras formas de apoyo de carácter más programático. La adopción del Mecanismo Flexible de Financiación (MFF) alcanzó niveles importantes después de su introducción en 1998, con 20 proyectos aprobados entre septiembre de 1998 y abril de 2002. Sin embargo, en 2002 una decisión de la Junta limitó las operaciones del MFF a aquellas que ya se habían aprobado o se encontraban en tramitación (hasta que se hubiera evaluado exhaustivamente el mecanismo) y una autoevaluación que la dirección realizó en 2007 concluyó que el MFF solo había arrojado unos resultados escasos. Se acordó entonces que los aspectos positivos del mecanismo se incorporarían en los diseños de los proyectos del FIDA. Una iniciativa posterior fue la basada en los enfoques sectoriales, cuya política se introdujo en 2005⁴. En el concepto del enfoque sectorial se buscaba combinar la asistencia externa con los fondos nacionales en una estrategia sectorial y un marco de gastos únicos, bajo la responsabilidad y la dirección de los Gobiernos, y que los asociados para el desarrollo fueran alineando y armonizando sus procedimientos con los sistemas nacionales. Mientras que la aplicación de los enfoques sectoriales fue relativamente predominante en los sectores sociales, su adopción en el sector agrícola fue menos importante⁵ y el FIDA no implementó ningún enfoque sectorial nuevo tras la aprobación de la política.

10.

El FIDA puede aprovechar las enseñanzas extraídas de estas primeras

iniciativas en la formulación de enfoques de los PBR en el futuro. Aunque estas dos iniciativas no consiguieron alcanzar totalmente sus objetivos, han introducido

³ Brookings (enero de 2013): "Scaling up Programs for the Rural Poor: IFAD's experience, lessons and prospects (Phase 2)", *Brookings Global Economy and Development*.

⁴ Véase el documento EB 2005/84/R.5/Rev.1, Política del FIDA sobre los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural.

⁵ Un estudio realizado en 2007 sobre los enfoques sectoriales en la agricultura señaló tan solo 15 operaciones en todo el mundo (véase *Formulating and Implementing SWAps in Agriculture and Rural Development*, Plataforma Mundial de Donantes para el Desarrollo Rural).

elementos importantes que el FIDA puede incorporar en las iniciativas de PBR futuras. Por ejemplo, las condiciones utilizadas para determinar los tramos del MFF aportaron experiencias que pueden utilizarse en la formulación y el seguimiento de los indicadores vinculados a los desembolsos (IVD). Asimismo, la naturaleza programática de los enfoques sectoriales y la atención prioritaria a los resultados han permitido forjar los cimientos para la implementación de la financiación basada en los resultados (FBR) de carácter programático en otras organizaciones⁶. Estas iniciativas proporcionaron también algunas enseñanzas sobre los fundamentos básicos de los PBR, entre otros, la necesidad de que los Gobiernos tengan un liderazgo firme y que el personal, tanto de los Gobiernos como de las IFI, tenga la capacidad institucional necesaria para establecer cadenas de resultados e IVD apropiados. Por otro lado, las iniciativas pusieron de relieve los desafíos que supone adaptar nuevos enfoques al contexto de cada organización y la labor que se requiere para forjar un sentido de apropiación y la capacidad institucional necesaria dentro de una organización.

- 11. Más recientemente se han puesto en marcha iniciativas prometedoras con miras a aumentar el enfoque en los resultados de los proyectos de inversión del FIDA.** La financiación basada en los resultados ha sido un instrumento cada vez más importante en el sector de la microfinanciación y las experiencias adquiridas en esta esfera se han divulgado a una variedad de proveedores y clientes de servicios financieros con el objeto de mejorar el acceso a la financiación. El FIDA ha introducido los convenios basados en los resultados⁷ en algunas de sus operaciones de financiación rural en las cuales emplea indicadores basados en los efectos directos que sirven de factores activadores de los desembolsos de fondos y otro tipo de apoyo a los proyectos⁸. Como ejemplo se puede citar el Programa de Expansión de la Financiación Rural en Zambia, en el cual los desembolsos se vinculaban con estudios de impacto y datos de referencia preparados trimestralmente. Los convenios basados en los resultados pueden adoptar diversas formas a fin de incentivar a diferentes actores. Este tipo de incentivos vinculados a los desembolsos que el FIDA efectúa por su cuenta representan importantes innovaciones que incorporan el logro de los resultados a los proyectos del Fondo. Se procurará identificar otros ejemplos de innovación en proyectos pasados y en curso y aprovechar esta experiencia a la hora de poner a prueba los enfoques de PBR del FIDA.

⁶ La experiencia del FIDA con los enfoques sectoriales se limitó a dos o tres proyectos cuyos resultados no se consideraron satisfactorios. No obstante, se pudieron extraer algunas enseñanzas valiosas para el FIDA y se registraron algunos resultados positivos para sus clientes (por ejemplo, en la República Unida de Tanzania, una prestación de servicios más participativa y basada en los resultados).

⁷ En el marco de la provisión de financiación, un “convenio basado en los resultados” debe reunir las siguientes características: i) ser claro y específico respecto de los resultados previstos y la manera de medirlos, y ii) hacer hincapié en los incentivos a los buenos resultados al definir beneficios (o sanciones) que se vinculan directamente al logro (o no) de los resultados previstos. (*Consultative Group to Assist the Poor, Performance-Based Agreements: Incorporating Performance-Based Elements into Standard Loan and Grant Agreements* (Washington, D.C., 2010).

⁸ Véase el documento *Key Performance Indicators and Performance-based Agreements in Rural Finance* (solo en inglés y francés) de la serie “Notas sobre cómo...”, FIDA, octubre de 2014. En este documento se señala lo siguiente: i) los indicadores basados en los resultados se utilizan principalmente para los acuerdos no crediticios; ii) los acuerdos subsidiarios de préstamo se pactan entre el proyecto y los proveedores de servicios financieros; iii) los acuerdos de donación se emplean cuando el apoyo procede de una de las modalidades de donación del FIDA; iv) los acuerdos de gestión se emplean cuando se encomienda al proveedor de servicios financieros la ejecución de una parte más importante de las actividades de un proyecto respaldado por el FIDA, y v) también pueden usarse otros tipos de acuerdos especiales (por ejemplo, cartas de acuerdo o similares). Un convenio basado en los resultados puede ser el tipo de convenio utilizado después de que el FIDA y un proveedor de servicios financieros hayan mantenido un diálogo estructurado respecto del contexto, los indicadores y los activadores del desempeño, así como sobre las sanciones previstas.

12. **El FIDA ha adoptado medidas concertadas para evolucionar de manera más general hacia un enfoque más basado en los resultados.** El Fondo ha establecido una estructura para facilitar la medición y la gestión de los resultados y para el seguimiento y evaluación (SyE) en los planos institucional, nacional y de los proyectos. Esta estructura comprende, entre otros, las matrices de resultados de proyectos, los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales basados en los resultados (COSOP-BR), el *Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo* (RIDE) (preparado anualmente utilizando el Sistema de Gestión de los Resultados y el Impacto (RIMS)) y el *Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA* (ARRI), que elabora la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA. Sin embargo, esta estructura no ha sido muy eficaz a la hora de reorientar la atención del Fondo a los resultados y los efectos directos. Un estudio realizado en 2013 concluyó que, en el FIDA, la medición y el seguimiento y evaluación de los resultados tienen un diseño elaborado, pero su ejecución es deficiente⁹. En los informes internos anuales del Fondo también se ha constatado que no obstante los avances generales registrados en la supervisión y la gestión de los resultados, sigue habiendo deficiencias en el SyE. Esto sugiere que un esfuerzo más concertado para incorporar un enfoque basado en los resultados en los proyectos y programas (no solo en las matrices de resultados adjuntas a los proyectos) podría apoyar una mejor orientación hacia los resultados en el FIDA. Al seleccionar las operaciones piloto, deberán determinarse vínculos y sinergias estrechos con el marco de gestión de resultados del COSOP y el marco de resultados en que se basarán los instrumentos de FBR.

C. Fase piloto voluntaria en función de la demanda

13. **La fase piloto será de naturaleza voluntaria y se basará en la demanda.** Se propone que se identifique un pequeño número de operaciones piloto en el segundo semestre de 2018 y el primer trimestre de 2019 mediante la interacción con las divisiones regionales. La dirección solicitará propuestas a las divisiones regionales para identificar operaciones adecuadas en función de lo aportado por las contrapartes gubernamentales y los criterios que indicarían la sostenibilidad del instrumento para el problema de desarrollo de que se trate.
14. La opción de utilizar los PBR será voluntaria. Ningún país estará obligado a usar este instrumento ni quedará excluido *a priori* de su empleo. Se llevará a cabo una evaluación de la capacidad y, si fuera necesario, se aplicarán las medidas pertinentes para el fomento de la capacidad y la mitigación de riesgos para la fase piloto en los países interesados. El monto de fondos destinado a los PBR en virtud de la asignación de cada país con arreglo al PBAS será voluntario, y se decidirá entre el FIDA y el país en función del tipo y la operación de PBR en cuestión. Cada país podrá decidir libremente si desea destinar toda la asignación correspondiente del PBAS o una parte de ella.

D. Puesta a prueba de diversos préstamos basados en los resultados en esferas concretas

15. El FIDA debería tratar de poner a prueba diferentes tipos de PBR para determinar lo que se ajusta más a sus capacidades y su ventaja comparativa, al probar tanto los destinados a los proyectos como los utilizados para los programas.
16. **Los préstamos del FIDA para proyectos pueden ayudar a los Gobiernos e incentivar a otros actores a orientarse más a los resultados y hacer hincapié en la perspectiva de los pequeños agricultores.** Existe un potencial considerable para reorientar los préstamos del FIDA para proyectos hacia un modelo más sólido donde los resultados se vinculen a los desembolsos, y para hacer que los resultados sean una parte más integral de la cartera de proyectos. Este mecanismo podría

⁹ Véase la nota a pie de página 2.

aplicarse a algunas esferas que reciben actualmente el apoyo del FIDA, sobre la base de la financiación basada en los resultados que se ofrece actualmente, que es limitada. Habida cuenta de la atención especial que reciben las familias de agricultores en la labor del FIDA, su instrumento de PBR sería particularmente pertinente para la prestación de servicios públicos, como los servicios de extensión, la infraestructura rural y el apoyo a la reconversión agrícola vinculada a la adaptación al cambio climático. Los PBR para proyectos también podrían aplicarse a la infraestructura en pequeña escala, en relación con la función del FIDA de facilitar la mejora del rendimiento de los pequeños agricultores y el aumento del nivel de ingresos.

17. La esfera de las técnicas e inversiones climáticamente inteligentes muestra también un gran potencial para la aplicación de incentivos financieros destinados a cambiar los comportamientos de los agricultores. Se alentará al FIDA a estudiar otras esferas para la puesta a prueba de PBR y se examinarán los proyectos en curso y la financiación adicional en tramitación a fin de determinar si hay componentes o proyectos en los que podría introducirse un enfoque basado en los resultados. Las medidas de desempeño vinculadas a la prestación y los resultados de estos servicios se beneficiarían de las aportaciones de los pequeños agricultores, facilitadas por el FIDA. Estos proyectos podrían incluir pagos vinculados a los resultados de la administración central a proveedores de servicios o intermediarios de nivel inferior, lo que constituiría un claro incentivo para que el intermediario prestara servicios que permitieran alcanzar los resultados previstos. Se basaría en la experiencia actual del FIDA con los convenios basados en resultados en el ámbito de la financiación rural, así como en la experiencia de otras IFI en préstamos de inversión donde se utilizan indicadores basados en los desembolsos.
18. En el caso de los PBR de carácter programático, el FIDA podría contribuir aportando la perspectiva de los pequeños agricultores a programas gubernamentales de grandes dimensiones. Con el tiempo, puede haber oportunidades para que asuma un papel rector en una FBR para programas, especialmente en economías pequeñas en las que el FIDA puede proporcionar una parte importante de la financiación para el desarrollo de la agricultura. También puede haber oportunidades para que apoye programas gubernamentales a nivel provincial, especialmente en países donde los Gobiernos centrales han fomentado reformas a escala provincial y donde los programas de gastos públicos se destinan específicamente a brindar apoyo a zonas remotas y a las personas pobres de las zonas rurales.

E. Asociaciones durante la fase piloto

19. Se reconoce ampliamente la complejidad de este instrumento, que se debe en parte a que es nuevo. Por lo tanto, el FIDA se asociará con otras IFI especialmente para los PBR relativos a programas. Durante las etapas iniciales de la fase piloto, la dirección propone que el Fondo trabaje junto con otra IFI con experiencia en PBR para programas, lo que permitiría al FIDA adquirir experiencia durante esta primera incursión en este tipo de instrumentos programáticos. El FIDA, que asumiría la función de cofinanciador, colaboraría con la IFI principal en el diseño y la ejecución de FBR para programas, aportando la perspectiva de los pequeños agricultores al diseño y posiblemente supervisando una parte específica del proyecto y los IVD conexos. Se deberá contar con un sistema sólido que permita evaluar la contribución del FIDA y determinar las funciones que el Fondo podría desempeñar en el futuro para apoyar los PBR para programas. Hasta la fecha, estos programas han requerido una capacidad de organización considerable para facilitar reuniones y debates con los Gobiernos sobre cuestiones clave en materia de políticas y desarrollo institucional, tareas que al FIDA le sería muy difícil realizar por sí solo. Se necesitará también contar con capacidad para evaluar los sistemas gubernamentales que se utilizarán cuando la financiación se destine directamente a un programa de inversión gubernamental. Inicialmente, el FIDA tendría que depender de la IFI principal para llevar a cabo estas evaluaciones técnicas.

- 20. El FIDA recurrirá a expertos externos para apoyar sus iniciativas en materia de PBR.** Una vez seleccionadas las operaciones que se pondrán a prueba, es probable que el proceso de diseño requiera apoyo adicional. Entre los elementos clave que se deben tener en cuenta en el diseño se pueden mencionar el sistema de medición de los pagos, la determinación de la porción de financiación vinculada a los resultados, la estructura de precios y el enfoque de verificación. Es posible que el FIDA necesite contratar a consultores especializados en la FBR para que le presten asistencia en este diseño. Existen asimismo considerables recursos en la comunidad del desarrollo para apoyar el diseño de PBR a través de programas financiados por donantes e IFI. En particular, el Banco Mundial ha elaborado cursos de capacitación a diferentes niveles para fomentar la capacidad del personal en los aspectos clave de los PBR para programas. Mediante estos cursos se desarrolla la capacidad del personal para tomar decisiones fundamentadas sobre las opciones de diseño de los instrumentos, incluidos los marcos de resultados y los IVD. Además, se evalúan las esferas de competencias específicas en materia de evaluaciones fiduciarias, ambientales y sociales amplias para los PBR relativos a programas. Otras instituciones ofrecen cursos que se concentran más en los PBR para proyectos. Una vez que se seleccionen las operaciones piloto, el FIDA aprovechará esos cursos de capacitación para formar a las partes interesadas necesarias. El programa CAP-Scan (que apoya a los Gobiernos en la mejora de los resultados y la capacidad de SyE) se está poniendo a prueba en el sector rural a través de la iniciativa Avanzando el Conocimiento para el Impacto Agrícola, con el objeto de evaluar los sistemas y capacidades nacionales de gestión basada en los resultados e identificar las deficiencias. Estas capacidades y sistemas podrían ponerse en práctica durante las operaciones piloto de los PBR del FIDA. A medida que este avanza hacia PBR de carácter más programático, puede recurrir a las evaluaciones nacionales (por ejemplo, de la gestión de las finanzas públicas) realizadas por las IFI y otros grupos financiados por donantes. También puede contratar externamente estas evaluaciones con financiación del mecanismo de cooperación técnica para acelerar la puesta en marcha de los proyectos (T-FIPS, por sus siglas en inglés) propuesto para las evaluaciones ambientales y climáticas. El FIDA es miembro del grupo de trabajo de los bancos multilaterales de desarrollo sobre gestión financiera, donde las cuestiones vinculadas a los aspectos fiduciarios de los PBR para programas se analizan con frecuencia. De modo que podrá utilizar la vasta experiencia acumulada en este campo y aplicarla en sus propuestas de operaciones piloto.

F. Financiación de las operaciones piloto mediante las asignaciones con arreglo al Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados

- 21. Las operaciones piloto de los PBR deberán adaptarse a la escala del FIDA y financiarse mediante las asignaciones con arreglo al PBAS.** En esta fase piloto, los prestatarios recurrirán a los recursos asignados en virtud del PBAS para la FIDA¹⁰ a fin de financiar las operaciones de los PBR. No habrá ninguna asignación especial ni reserva en el PBAS para los países que deseen participar en la fase piloto. Tampoco se determinará ninguna proporción de la asignación correspondiente a los países para ello. Cada país decidirá libremente si destinar una parte a los PBR o no, y qué parte. La financiación adicional para los proyectos o programas que obtengan buenos resultados se ajustará a los procedimientos vigentes para los proyectos de inversión¹⁰.

¹⁰ En consonancia con los procedimientos de otras IFI, la financiación adicional para los PBR se ajusta a los mismos procedimientos que los proyectos de inversión.

G. Recursos para apoyar el diseño de las operaciones piloto

22. El diseño y la ejecución de las operaciones piloto estarán a cargo del personal existente. Sin embargo, habida cuenta del aprendizaje que se requerirá para llevar a cabo estas nuevas operaciones, la dirección sugiere que se destinen **algunos recursos adicionales al diseño y la ejecución durante el período de la FIDA**¹¹.
23. Consciente de la contribución que podría hacer en el ámbito normativo, el FIDA ha ampliado sus servicios de conocimientos y está participando en mayor medida en el diálogo sobre políticas. Si bien los recursos para ampliar sus servicios no crediticios han sido limitados, el FIDA propone ahora utilizar un mecanismo de prefinanciación para acelerar la puesta en marcha de proyectos y programas (FIPS, por sus siglas en inglés) como nueva fuente de financiación para prestar servicios de análisis y asesoramiento en apoyo de la participación en la formulación de políticas para el sector rural. La financiación propuesta apoyaría el análisis relacionado con las políticas y la participación en procesos normativos pertinentes de los sectores rurales e incluiría evaluaciones a nivel nacional y local del contexto de las políticas sectoriales y los vacíos normativos, así como de la capacidad para formular y ejecutar políticas. Con este instrumento se prevé apoyar también las asociaciones, en particular las consultas con las principales partes interesadas. Esta financiación permitirá al FIDA preparar proyectos con un enfoque basado en los resultados (por ejemplo, que incluyan mejores parámetros para medir el desempeño en la prestación de servicios agrícolas), así como para diseñar programas en apoyo de reformas normativas e institucionales más generales.

H. Duración de la fase piloto

24. **La fase piloto durará seis años y el número de operaciones se ajustará a las evaluaciones de la capacidad.** Se propone que el FIDA lleve a cabo al menos dos o tres operaciones piloto (que representan una pequeña parte de los proyectos aprobados anualmente) en un período de seis años, lo que permitirá evaluar exhaustivamente los procesos y el impacto al final del período piloto. Tanto el BAsD como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han introducido programas piloto de seis años de duración a fin de facilitar el tiempo suficiente para el examen y la evaluación¹¹. En función del resultado de estas pruebas piloto, la dirección propondrá una modalidad para incorporar una forma más permanente de PBR en las operaciones del FIDA.

I. Autoevaluación a los tres años

25. **Tres años después de aprobada la primera operación piloto se realizará una autoevaluación.** La dirección considera que durante los tres primeros años se generará una serie de enseñanzas, por ejemplo, con respecto a: i) los costos en que se incurra durante el diseño y la supervisión de la operación; ii) la demanda de los prestatarios; iii) el papel desempeñado por el FIDA en el diseño de la operación; iv) los criterios utilizados por el Fondo para la selección de las operaciones; v) la familiaridad del personal con el instrumento de los PBR y la necesidad de mayor capacitación y aprendizaje; vi) las tendencias en materia de desembolsos en las operaciones en curso, y vii) la experiencia en la obtención de datos a cargo de la parte independiente asignada en el marco del protocolo de verificación para los IVD.

¹¹ Por ejemplo, en el documento de política del BAsD titulado *Piloting a Results-Based Financing for Program Modality* (agosto de 2012) se subraya que, para poder aprender mediante la práctica, se propone que el BAsD ponga a prueba la modalidad de FBR para programas durante un período de seis años. Este es el plazo mínimo necesario para obtener información suficiente para un examen posterior de la FBR para operaciones en el marco de programas, incluidos sus aspectos de diseño y ejecución. Durante la prueba piloto, el BAsD pondrá en marcha medidas de capacitación, difusión, consulta y aprendizaje. También intercambiará experiencias con otros organismos de desarrollo y extraerá enseñanzas de estas experiencias. La experiencia procedente de la prueba piloto servirá de base para orientar las políticas futuras en lo relativo a la modalidad de FBR para programas. Los préstamos basados en resultados del BID también se han puesto a prueba por un período de seis años.

J. Criterios para la selección de posibles operaciones piloto eficaces

26. **Los criterios para la selección de las operaciones piloto se basarán en las enseñanzas extraídas e incluirán la voluntad y el compromiso de los Gobiernos.** La adopción del instrumento será voluntaria, es decir, ningún país estará obligado a usar los PBR y ningún país quedará excluido *a priori* de su utilización. La decisión sobre el empleo de este instrumento será el resultado de un análisis conjunto del problema de desarrollo por parte del FIDA y el prestatario, y responderá a la conclusión de que el PBR podría ser una solución más eficaz que un proyecto de inversión tradicional. El compromiso de los Gobiernos con el desarrollo de enfoques de PBR en el sector agrícola será decisivo, y la capacidad del FIDA para sostener debates frecuentes con sus contrapartes sobre los resultados de los proyectos e IVD (por ejemplo, a través de sus oficinas sobre el terreno) será un criterio de selección importante. En el caso de los PBR para programas, el FIDA también consultará con las IFI sobre instrumentos como el Programa por Resultados (PporR) y otros instrumentos de financiación basada en los resultados que puedan estar en preparación a fin de buscar oportunidades de cofinanciación para los programas que se ajusten al mandato del FIDA. Los criterios para la selección de las operaciones piloto también derivarán de las enseñanzas extraídas por otras IFI. Uno de los criterios para las operaciones piloto a nivel de programas será que los países tengan un programa bien definido para el sector agrícola como parte del gasto nacional y que exista un acuerdo claro entre los Gobiernos y el FIDA con respecto a los tipos de resultados que se desean lograr, la cadena de resultados para obtenerlos, los actores que se habrá de incentivar y el tipo de datos disponibles para el seguimiento de los resultados.

K. Determinación realista y acordada de los indicadores vinculados a los desembolsos¹²

27. **La determinación de IVD acertados es fundamental: debe hacerse de manera conjunta y realista.** En los PBR, los desembolsos se realizan en función del logro de determinadas metas, como se establece en la definición de los IVD. Durante la preparación del programa, el FIDA trabajará con los prestatarios para determinar un conjunto de indicadores seleccionados del marco de resultados del programa para incluirlos en la matriz de IVD. Se fomentarán las capacidades para diseñar IVD y asegurar una visión común de los objetivos que se deben alcanzar, así como las modalidades de pago. Durante la ejecución, el seguimiento de la consecución de los IVD permite a la IFI y a los prestatarios evaluar los avances con respecto a los objetivos del programa y hacer los reajustes que sea necesario. Aunque las características de los IVD varían, deberían basarse en los efectos directos o productos deseados, que también pueden ser efectos directos o productos intermedios. En la determinación de los IVD también deberían tomarse en cuenta los aspectos prácticos relativos a la medición, el seguimiento y la verificación del logro de los resultados. Estos indicadores deberían definirse con claridad y ser cuantificables, y debería disponerse de protocolos claros para su seguimiento. Asimismo, deberían estructurarse de modo que se tenga en cuenta el contexto del país y la capacidad del prestatario, además de ser realistas al considerar si la consecución de los resultados seleccionados como indicadores es viable durante el período de ejecución. En este sentido, es importante que los Gobiernos asuman el liderazgo con respecto al diseño de los enfoques y los programas de los PBR, y que tanto los resultados generales que se prevé lograr como los IVD concretos que habrán de utilizarse se establezcan de forma participativa mediante la interacción activa de todas las partes interesadas.

¹² Tanto esta sección como la siguiente se basan principalmente en la nota orientativa sobre el instrumento Programa por Resultados del Banco Mundial (2012), que se usa como referencia en la selección de IVD y el protocolo de verificación, seguido de otras IFI que hayan introducido PBR para programas.

L. Verificación independiente de los indicadores vinculados a los desembolsos

28. **El protocolo de verificación de los IVD debe ser sólido y acordado.** Durante la preparación de la operación de PBR, el FIDA trabajará con los asociados y el prestatario para establecer y acordar un protocolo de verificación de los IVD que corrobore su consecución. Este protocolo debería incluir, como mínimo, lo siguiente:
- una definición clara de los IVD y el modo en que se medirán;
 - una definición objetiva y detallada de lo que se requiere para considerar que los indicadores se han alcanzado;
 - una indicación de si los desembolsos asociados podrán ampliarse;
 - la determinación de las fuentes de datos que se emplearán para medir la consecución de los indicadores, con inclusión de la frecuencia de la presentación de informes;
 - datos de referencia y los plazos previstos para el logro de los indicadores, establecidos claramente sobre la base de fuentes de datos comparables, y
 - el nombre del organismo gubernamental o el tercero que será responsable de proporcionar los datos y de verificar la consecución de los VID.
29. El protocolo de verificación de los indicadores debería ser parte integral de las disposiciones relativas al seguimiento y la presentación de informes para la operación de PBR, y los equipos involucrados deberían acordar el proceso mediante el cual se verificará el logro de cada uno. Este protocolo y las disposiciones de verificación conexas deberán adjuntarse como anexo al documento de diseño.
30. **La verificación de los IVD debe ser creíble e independiente.** El FIDA colaborará con el prestatario para acordar disposiciones adecuadas que garanticen la verificación creíble del logro de los IVD. Esas disposiciones podrían incluir los sistemas de seguimiento del programa, si se considera que tienen la capacidad necesaria para producir datos objetivos, de buena calidad y fiables que posibiliten la verificación oportuna de la consecución de los IVD. Asimismo, podrá realizarse una verificación externa, entre otros, mediante el uso de un organismo independiente del país (por ejemplo, el organismo gubernamental encargado de las estadísticas) o un tercero (por ejemplo, organizaciones no gubernamentales, entidades de verificación del sector privado, instituciones académicas). Toda institución externa que realice la verificación también deberá ser evaluada a fin de garantizar que tenga la experiencia y la capacidad necesarias para llevar a cabo una verificación creíble. El objetivo principal es asegurar que se disponga de un mecanismo creíble para el seguimiento, la medición y la verificación del logro de los IVD. En algunos casos, el Banco Mundial ha utilizado firmas externas o consultores (tanto locales como internacionales). Las firmas pueden ofrecer capacidad y credibilidad cuando la independencia de los organismos gubernamentales es cuestionable. Generalmente, los costos de verificación forman parte de los costos del programa.
31. La verificación se centra en la medición cuantitativa de los productos, los efectos directos y los efectos directos intermedios que se establecen en el documento del proyecto. No se trata de una evaluación subjetiva del desempeño del proyecto y no se realiza en consulta con la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE). Esta no participa en la evaluación ni en la verificación de las mediciones relativas a los IVD, sino que evaluará el proyecto o programa a su finalización con arreglo a la práctica vigente usada en los proyectos de inversión.

M. Medidas de mitigación de riesgos

32. **Se reconocerán y se mitigarán los riesgos inherentes al desarrollo del enfoque nuevo.** Uno de los principales riesgos asociados a los PBR es la posibilidad de que los fondos de un proyecto no se desembolsen. Este riesgo puede mitigarse de

diversas maneras, por ejemplo, en el caso de los PBR para programas, prestando especial atención a la ponderación respectiva de cada IVD. El acuerdo entre la IFI y el Gobierno deberá ser explícito respecto de la porción del préstamo que puede desembolsarse en caso de que dichos indicadores se hayan alcanzado solo parcialmente. Quizás deban ajustarse las expectativas habida cuenta de que el calendario de los desembolsos podría ser menos predecible que el de los préstamos de inversión. En el caso de los PBR para programas, el uso de sistemas nacionales requiere, antes de la ejecución, una amplia evaluación y un acuerdo previo con el Gobierno y la IFI sobre los planes de acción del programa. El FIDA mitigará la falta de capacidad para llevar a cabo estas evaluaciones recurriendo a las evaluaciones técnicas a cargo de la IFI principal (sujetas al examen y la aprobación del FIDA). El riesgo de incumplimiento por parte del Gobierno de sus obligaciones establecidas en los planes de acción del programa podrá mitigarse financiando la creación de capacidad como parte de la operación. En consonancia con las prácticas de otras IFI en materia de PBR para programas, se podrían proponer al prestatario desembolsos anticipados de entre un 15 % y un 25 % en el momento de la firma destinados a poner en marcha las mejoras necesarias de los sistemas nacionales, si este ha sido un objetivo fijado para el proyecto¹³. Los riesgos específicos relacionados con el sector agrícola, según se detalla en la nota conceptual sobre los préstamos basados en los resultados, se mitigarán también mediante el establecimiento de IVD ligados principalmente a los productos y a efectos directos intermedios que son menos difíciles de medir.

N. Aprobación de la Junta Ejecutiva

33. **La fase piloto tendrá una duración limitada y se diseñará como una iniciativa de aprendizaje, con el compromiso pleno de la Junta Ejecutiva.** En la propuesta se sugiere que los PBR del FIDA no se rijan por una nueva política; la dirección proporcionará directrices provisionales para el diseño y la ejecución de las operaciones piloto. La fase piloto tendrá una duración limitada y se diseñará como una iniciativa de aprendizaje. En la propuesta también se indica que la puesta en marcha de las operaciones piloto debe ir acompañada de una indicación de las exenciones en materia de políticas o procedimientos que pueda tener que aprobar la Junta Ejecutiva. Cada operación piloto se someterá a la consideración y aprobación de la Junta Ejecutiva. En ese momento, la dirección, en consulta con la Junta Ejecutiva, examinará la necesidad de introducir cambios jurídicos o en las políticas para incorporar esta iniciativa en las operaciones habituales del FIDA. Se prestará la máxima atención a los requisitos jurídicos y fiduciarios, mediante las enseñanzas ya extraídas a través del foro de los bancos multilaterales de desarrollo.

¹³ En la directiva del Banco Mundial para los instrumentos PporR se establece que, para proporcionar a un prestatario los recursos necesarios para poner en marcha el programa o para facilitar el logro de los IVD, el Banco Mundial puede acordar hacer un pago anticipado (tras la entrada en vigor del convenio oficial de financiación) de hasta el 25 % de la financiación (a menos que la dirección apruebe un porcentaje mayor) para uno o más indicadores que aún no se hayan cumplido (“anticipo”). Cuando se alcancen los indicadores para los que se ha desembolsado un anticipo, el importe del anticipo se deduce (recupera) del importe a desembolsar en virtud de dichos indicadores.

The Disbursement-linked Indicator matrix¹⁴

1. The payment mechanism under each disbursement-linked indicator (DLI) should be clear and reflected in the DLI matrix. The financing amount allocated per DLI is determined by the IFI, in discussions with borrowers, based on the relative importance of the indicator to provide the incentive needed for achieving overall Program goals and outcomes. The more significant the DLI is for the achievement of the expected Program results, the more consideration should be given to assigning a higher portion of the financing amount to it.
2. Payment against one DLI can be proportionate. In discussions with the borrower, the Fund may agree to make disbursements against a DLI scalable—with the disbursement of financing proceeds proportional to the progress towards achieving the DLI. The decision to define scalable disbursements for a DLI should take into careful consideration the effect of a partial achievement of the indicator on the continued progress in the Program's results framework and on the eventual achievement of the entire development objective. In other words, scalability of disbursements may not apply to all DLIs. For instance, if a DLI refers to an action (e.g. modernization of procurement system in place), then it is either done or not. For each DLI with scalable disbursement, teams agree with the borrower on the formula to determine the amount of financing proceeds to be disbursed relative to the level of achievement of the DLI.
3. The DLI matrix will ensure clear overview of milestones and expected disbursements. The DLIs and the financing amounts allocated to the achievement of each DLI are recorded in the DLI Matrix. Taking into account the number of DLIs, the expected timing of DLI achievement, and the client's expected financing needs, the task team proposes an indicative time table for DLIs achievement and disbursement (e.g., on an annual, semi-annual, or quarterly basis). This time table is part of the DLI Matrix. A DLI can be specific to one period or defined to have stepwise targets over a series of periods. If DLIs are not achieved in the period initially planned, and are not time bound, they need not expire; the financing amount allocated to those DLIs may be made available for disbursement if the DLI is realized in later periods prior to the closing date. Similarly, if DLIs are achieved ahead of the expected period, disbursements can be claimed ahead of schedule. Lastly, if a DLI is not achieved by Program completion, the financing amount allocated to this DLI is not disbursed.

¹⁴ This section is largely sourced from the World Bank Programme for Results Guidance note (2012) which is a benchmark for the DLI choice and verification protocol, followed by all other IFIs who have introduced programmatic Results Based Lending.

Signatura: EB 2018/125/R.7/Add.5
Tema: 3 e) i)
Fecha: 8 de noviembre de 2018
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Análisis de la cofinanciación del FIDA: resultados y principales elementos de la estrategia de cofinanciación

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Envío de documentación:

Ruth Farrant

Directora
División de Servicios de Gestión Financiera
Tel.: (+39) 06 5459 2281
Correo electrónico: r.farrant@ifad.org

Deirdre McGrenra

Jefa
Unidad de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb@ifad.org

Jill Armstrong

Directora, a. i.
División de Políticas y Resultados Operacionales
Tel.: (+39) 06 5459 2324
Correo electrónico: j.armstrong@ifad.org

Lisandro Martin

Director
División de África Occidental y Central
Tel.: (+39) 06 5459 2388
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

Junta Ejecutiva – 125.º período de sesiones
Roma, 12 a 14 de diciembre de 2018

Para información

Índice

Acrónimos y siglas	ii
Resumen	iv
A. Ideas principales	iv
B. Próximas etapas	v
Antecedentes	6
I. Pautas históricas en los datos sobre cofinanciación del FIDA	6
A. Cofinanciación por ciclo de reposición	6
B. Diferencias regionales en la cofinanciación	7
C. Tendencias regionales en la cofinanciación	8
D. Tipos de cofinanciadores en los proyectos del FIDA	10
II. Análisis de los factores impulsores de la cofinanciación: método y resultados	11
A. Metodología	11
B. Selección de variables clave de interés y resultados	12
C. Variables relacionadas con los países	12
III. Factores relacionados con los proyectos	14
A. Factores relacionados con el FIDA	14
IV. Correlación entre la cofinanciación y las características de los países reflejadas en los resultados del sector rural y el Índice de Vulnerabilidad del FIDA	15
A. Resultados del sector rural	15
B. Índice de Vulnerabilidad del FIDA	17
V. Cofinanciación en especie	17
VI. Cofinanciación del sector privado (ampliación)	19
A. Definiciones	19
B. Actuación del FIDA en relación con el sector privado	20
VII. Principales elementos que abordará la estrategia de cofinanciación	24
A. Justificación y contexto	24
B. Enseñanzas adquiridas de la experiencia acumulada	25
C. Principios y elementos principales	26
D. Plan de acción	29
E. Seguimiento	30

Apéndices

I. Data Sample
II. Project Sectors

Acrónimos y siglas

APR	División de Asia y el Pacífico
asociación 4P	asociación entre el sector público, el sector privado y los productores
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMD	Bancos multilaterales de desarrollo
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
ESA	División de África Oriental y Meridional
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GPP	Gerente del Programa en el País
GRIPS	Sistema de Proyectos de Inversión y Donaciones
INB	ingreso nacional bruto
IOE	Oficina de Evaluación Independiente
IVF	Índice de Vulnerabilidad del FIDA
LAC	División de América Latina y el Caribe
NEN	División de Cercano Oriente, África del Norte y Europa
n. s.	no significativo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PBI	país de bajos ingresos
PIB	producto interno bruto
PIM	país de ingresos medianos
PIMA	país de ingresos medianos altos
WCA	División de África Occidental y Central

Recomendación

1. Se invita al Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición a tomar nota de la información adicional proporcionada en la sección VI del presente documento.
2. Asimismo, se le solicita que analice y apruebe los principales elementos que abordará la estrategia de cofinanciación, que se presentan en la sección VII y se resumen a continuación. La dirección propone que la estrategia:
 - defina una visión clara para el FIDA en el contexto de la cofinanciación, con miras a destacar la función del FIDA como recolector de financiación para el desarrollo, tal como se prevé en el modelo operacional;
 - destaque el vínculo entre la estructura descentralizada del FIDA y la cofinanciación;
 - destaque la sólida función que cumplen los debates a nivel de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales y del diseño de los proyectos para comunicar las expectativas sobre los niveles de cofinanciación;
 - se base en las enseñanzas extraídas de la experiencia del FIDA y otros bancos multilaterales de desarrollo (BMD), y también que se base en las evaluaciones relacionadas con la cofinanciación realizadas por el FIDA y otros BMD;
 - se base en los resultados del análisis cuantitativo, los comentarios cualitativos de los grupos especializados, una encuesta interna y las entrevistas con miembros del personal operativo en Roma y sobre el terreno;
 - se centre en las diferentes fuentes de cofinanciación impulsadas por diferentes factores, como muestran los análisis cuantitativos y los cualitativos, y explique las fuentes de cofinanciación a las que se debería asignar prioridad;
 - evalúe diferentes modalidades de cofinanciación y recomiende las más adecuadas para el FIDA;
 - recomiende los pasos a seguir para mejorar la cuantificación de la cofinanciación en especie y la del sector privado;
 - considere los factores de los países y las diferencias regionales a la hora de orientar la incorporación escalonada de las metas de cofinanciación institucionales en el plano regional y, a través de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), en el plano nacional;
 - tome en consideración la cofinanciación como una forma no solo de obtener financiación adicional, sino también y más importante, de aprovechar las competencias y los conocimientos complementarios de los asociados;
 - determine los cambios en los procesos del FIDA que puedan ser necesarios para aplicar la estrategia satisfactoriamente;
 - haga hincapié en la aplicación e incluya un plan de acción que defina claramente las funciones y responsabilidades del FIDA en apoyo de la estrategia, y planes para hacer un seguimiento de los resultados, e
 - incluya la metodología para incorporar de manera sucesiva los objetivos institucionales en los objetivos regionales indicativos, tal como fueron presentados al Grupo de Trabajo y respaldados por este.

Resumen

A. Ideas principales

1. La cofinanciación total del FIDA durante el período de 20 años entre 1995 y 2014 muestra una tendencia a la baja desde el período abarcado por la Octava Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA8). La tasa de cofinanciación más elevada se alcanzó durante la FIDA8, aunque la Décima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA10) parece haber sido el ciclo de reposición que ha presentado más dificultades hasta el momento. El contexto de desarrollo internacional entre 2010 y 2012, junto con la crisis alimentaria, puede haber impulsado la excepcional cofinanciación registrada en la FIDA8. Las contribuciones al Fondo Fiduciario de España para el Mecanismo de Cofinanciación de la Seguridad Alimentaria también constituyeron una fuente importante de cofinanciación durante la FIDA8 (véase la sección I.A).
2. Existen diferencias significativas en los niveles de cofinanciación entre regiones y dentro de cada región y unos pocos países clave impulsan la tasa de cofinanciación (véase la sección 1.B).
3. Se llevó a cabo un análisis cuantitativo para determinar los factores que impulsan la cofinanciación nacional e internacional del FIDA. Los resultados del análisis ofrecerán la base para formular la estrategia de cofinanciación y el plan de acción del Fondo en consonancia con el compromiso correspondiente pertinente asumido para la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11)¹.
4. Los resultados del análisis permitieron determinar diversas variables estadísticamente significativas relacionadas con las características del país, las del proyecto y las definidas por el FIDA (véase la sección II) son los siguientes:
 - En concreto, son importantes el nivel de ingresos, el desempeño de las instituciones rurales, la fragilidad y la vulnerabilidad, al igual que lo es el tamaño de la población rural.
 - Se ha constatado que los proyectos grandes con asociaciones amplias son clave para la movilización de recursos.
 - También tiene un efecto significativo la relación del FIDA con el país, que utiliza el número de proyectos gestionados por un gerente del programa en el país y en la cartera como medida indirecta.
5. Además, se observó una fuerte correlación entre los resultados del sector rural y las puntuaciones del Índice de Vulnerabilidad del FIDA de un país y la cofinanciación (véase la sección III).
6. Por lo tanto, en las constataciones preliminares se exhorta a adoptar un enfoque diferenciado a nivel de región y de país, puesto que no es posible aplicar los mismos requisitos a todos los países de una misma categoría de ingresos.
7. La importancia crucial de reconocer y registrar las contribuciones nacionales en especie aportadas por los gobiernos, los beneficiarios y los asociados en la ejecución no se ha puesto de relieve en el FIDA por el momento. Ello ha dado lugar a que tradicionalmente este tipo de contribuciones se hayan subestimado, que en ciertos proyectos pueden ser destacables.
8. Se ha elaborado una nota técnica sobre la cofinanciación nacional en especie. En ella se proporciona orientación clara para las fases de diseño, ejecución y auditoría de los proyectos en materia de reconocimiento, cuantificación e información sistemáticas de las contribuciones en especie. La nota se incluirá en la estrategia de cofinanciación y el plan de acción del Fondo.

¹ Véase el anexo I del documento GC 41/L.3/Rev.1, Informe de la Consulta sobre la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA, Matriz de compromisos para la FIDA11, medidas objeto de seguimiento y calendario.

9. La actuación del FIDA en relación con el sector privado toma múltiples formas. A pesar de que el FIDA realiza esfuerzos considerables por registrar los datos relativos a las contribuciones privadas movilizadas por sus proyectos, todavía se ha de abordar la posibilidad de subestimación y se deben intentar determinar los efectos catalizadores (véase la sección VI).
10. La dirección propone que los principales elementos que aborde la estrategia de cofinanciación se basen en los resultados de los análisis cuantitativos y cualitativos, y que se presentan en la sección VII.

B. Próximas etapas

11. Basándose en los estudios y análisis, incluida la nota técnica sobre las contribuciones en especie, el próximo paso será ultimar la estrategia y el plan de acción —solicitados como uno de los compromisos contraídos en la FIDA11— con inclusión de las observaciones formuladas con respecto a los nuevos procedimientos de diseño y ejecución.

Análisis de la cofinanciación del FIDA: resultados adicionales y principales elementos de la estrategia de cofinanciación

Antecedentes

1. Con vistas a abordar los desafíos en materia de desarrollo a los que se enfrenta el mundo, articulados en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es necesario recoger y aumentar al máximo las inversiones de todos los tipos y de múltiples fuentes, tanto a nivel nacional como internacional, y utilizar recursos públicos y privados.
2. Uno de los principales objetivos del modelo operacional de la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11) es que el Fondo se convierta en un catalizador de la financiación para el desarrollo, a fin de aumentar su repercusión independientemente de la ambiciosa meta de llegar a un programa de préstamos y donaciones para la FIDA11 de USD 3 500 millones. En consecuencia, se ha fijado como objetivo una tasa de cofinanciación del 1:1,4, superior a la que se fijó para la Décima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA10), que fue de 1:1,2.
3. Para ayudar a alcanzar este objetivo, el FIDA está decidido a efectuar un análisis de la cofinanciación y elaborar una estrategia y un plan de acción que la acompañe “que permita fijar como objetivo una tasa de cofinanciación de 1:1,4 (1:0,6 de cofinanciación internacional y 1:0,8 de cofinanciación nacional), definir diferentes formas de cofinanciación y las metodologías de cálculo, incluida la que se usará para cuantificar las contribuciones en especie, intensificar el seguimiento y la presentación de informes sobre cofinanciación desglosando los datos por fuente y categoría de país, y medir mejor la capacidad del FIDA para atraer inversión privada”².
4. El tema de la cofinanciación se debate en el contexto del Marco de Transición del FIDA, en el que el Fondo no solo desea determinar la mejor manera de ayudar a los países a que hagan frente a sus problemas concretos en materia de desarrollo, sino también establecer cuál sería la contribución justa de un país y cómo deberían colaborar otros asociados para el desarrollo de forma coherente.
5. En el presente documento se exponen los resultados del análisis de la cofinanciación, complementados con información cualitativa recopilada mediante una amplia consulta con el personal. En respuesta a la petición formulada en la primera reunión del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición, también se presentan los elementos principales que abordará la estrategia de cofinanciación y al plan de acción conexo.

I. Pautas históricas en los datos sobre cofinanciación del FIDA

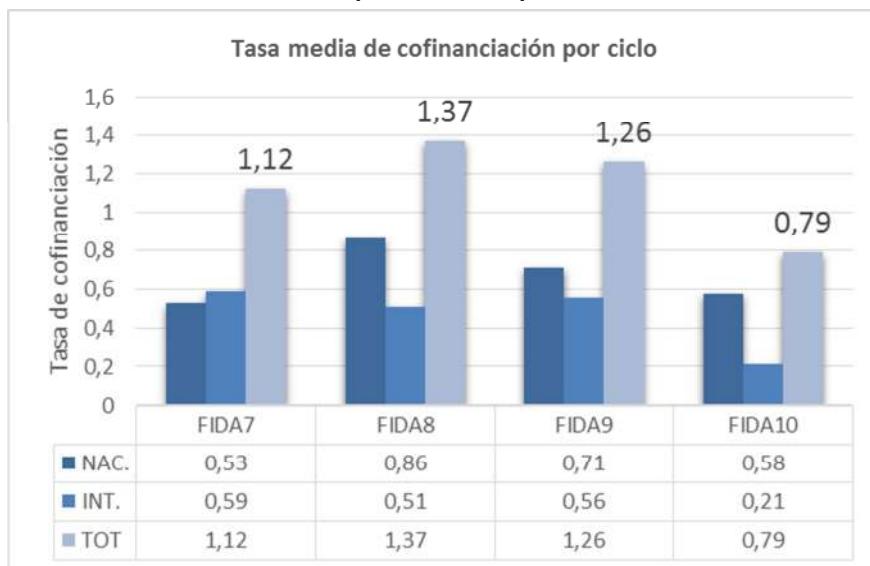
A. Cofinanciación por ciclo de reposición

6. En el gráfico 1 se muestra la evolución de la tasa media de cofinanciación nacional e internacional lograda durante los últimos cuatro ciclos de reposición. La mayor tasa de cofinanciación total se registró en la Octava Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA8), impulsada por la cofinanciación nacional. La mayor tasa de cofinanciación internacional se alcanzó durante la Séptima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA7). El máximo alcanzado en la FIDA8 puede atribuirse a un importe de cofinanciación excepcional en la región de África Oriental y Meridional (ESA), desencadenada por la crisis alimentaria internacional de 2010-2012. Además, el Fondo Fiduciario de España para el Mecanismo de

² Véase la nota al pie 1.

Cofinanciación de la Seguridad Alimentaria (en lo sucesivo, Fondo Fiduciario de España), movilizado en 2011, proporcionó una cantidad significativa de cofinanciación internacional durante este período.

Gráfico 1
Tasa media de cofinanciación por ciclo de reposición

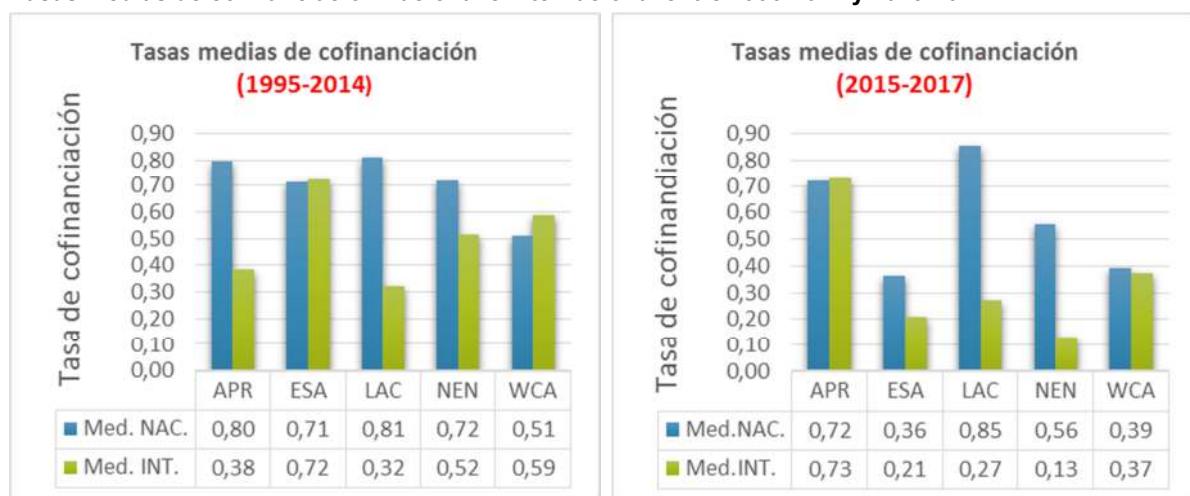


Fuente: Datos sobre la financiación de proyectos de inversión del Sistema de Proyectos de Inversión y Donaciones (GRIPS), a 21 de marzo de 2018.

B. Diferencias regionales en la cofinanciación

7. En el gráfico 2 se comparan las tasas medias de cofinanciación nacional e internacional de las cinco divisiones regionales del FIDA. En promedio, considerando el período entre 1995 y 2017, la División de Asia y el Pacífico (APR) y la División de América Latina y el Caribe (LAC) obtuvieron la mayor tasa de cofinanciación nacional. Los principales países que impulsaban la cofinanciación nacional en la APR son los países de ingresos medianos (PIM): la India (1:1,54), China (1:1,46), Maldivas (1:0,88), Filipinas (1:0,82) y Bangladesh (1:0,67). En la LAC, la cofinanciación nacional está encabezada por el Brasil (1:1,88), la Argentina (1:1,79), República Bolivariana de Venezuela (1:0,91), el Ecuador (1:0,91) y el Paraguay (1:0,76).
8. Las tasas más elevadas de cofinanciación internacional entre 1995 y 2014 se registraron en la ESA y la División de África Occidental y Central (WCA). No obstante, los últimos tres años han sido difíciles para la ESA, que sufrió un descenso significativo, mientras que la WCA mantuvo sus resultados. Por otro lado, la APR ha experimentado un aumento importante.
9. Los países de la ESA que ocupan los primeros cinco puestos son: Eswatini (1:3,88), Angola (1:1,34), Madagascar (1:1,33), República Unida de Tanzania (1:0,99) y Burundi (1:0,97). En la WCA, la máxima cofinanciación se encuentra en el Togo (1:1,51), Ghana (1:1,13), Gambia (1:1,06), el Níger (1:1,02) y Malí (1:0,85). América Latina y el Caribe registró la menor tasa de cofinanciación internacional de media durante el período. Ello se explicó en parte por la elevada volatilidad de las contribuciones de los donantes de la región. Otra limitación importante para la movilización de recursos en América Latina y el Caribe es el cambio de las prioridades de los países para pasar de temas de desarrollo rural a urbano a medida que la región observa un aumento de la urbanización.

Gráfico 2

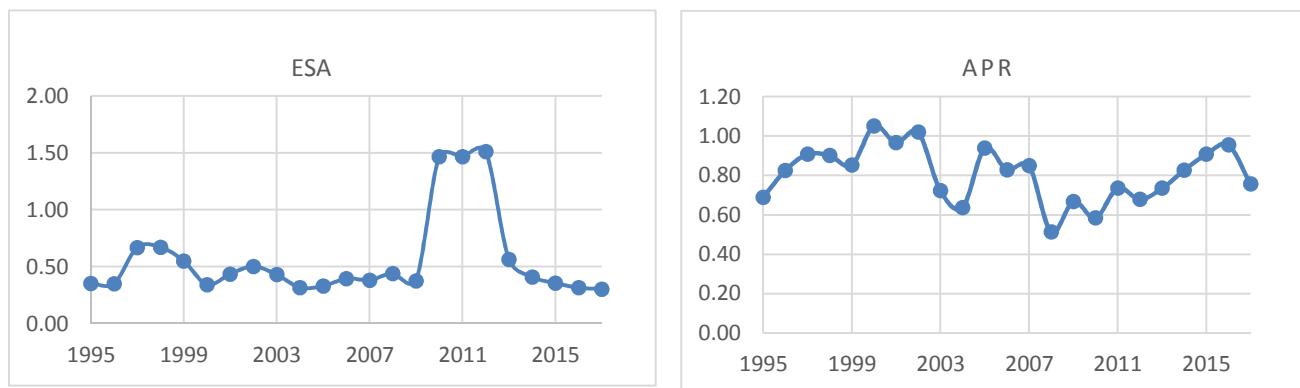
Tasas medias de cofinanciación nacional e internacional entre 1995-2014 y 2015-2017

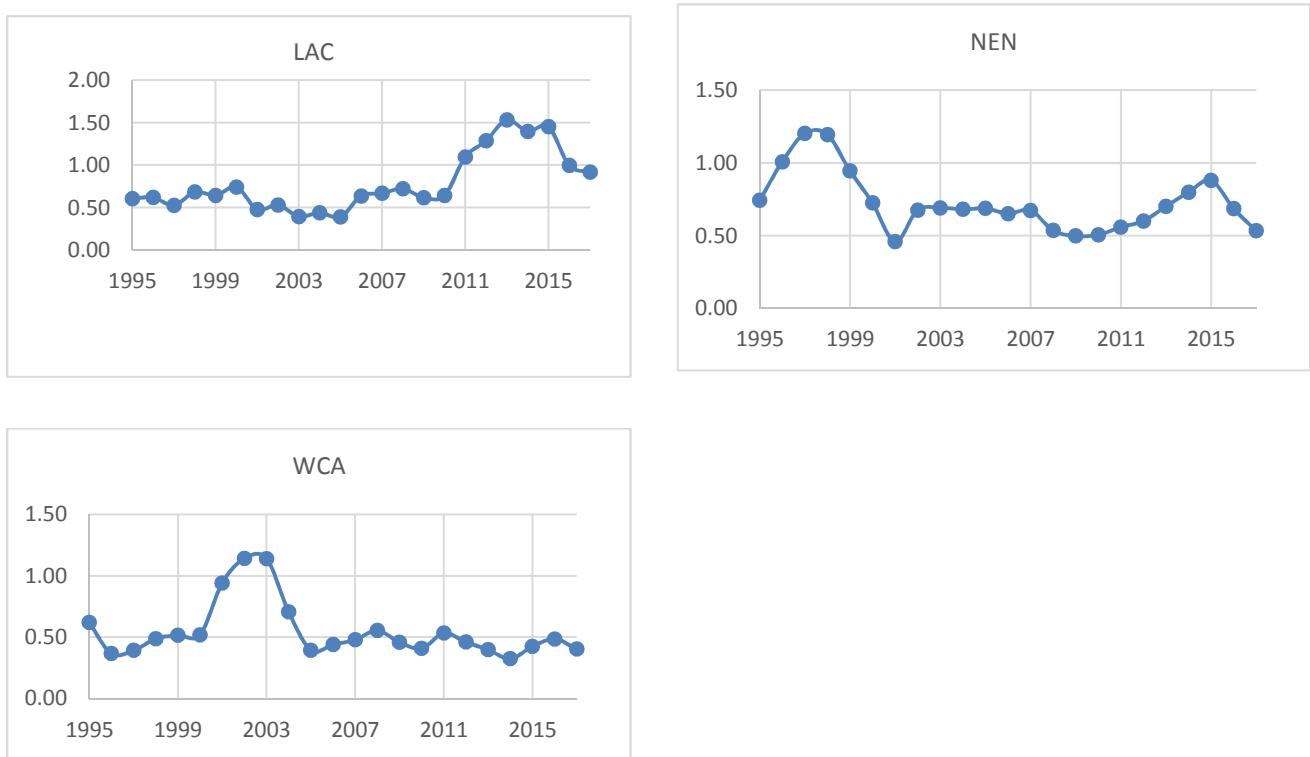
Fuente: Datos sobre la financiación de proyectos de inversión del GRIPS, a 21 de marzo de 2018.

C. Tendencias regionales en la cofinanciación

10. En el gráfico 3 se muestran las tendencias de las tasas de cofinanciación nacional en las cinco divisiones regionales. La cofinanciación nacional entre 1995 y 2017 muestra una tendencia a la baja en todas las regiones salvo en la LAC. Alcanza su máximo en la APR de promedio, sin embargo, esto encubre una tendencia descendente a lo largo del tiempo. La ESA ha tenido la cofinanciación nacional más estable en el tiempo a pesar de que la media absoluta se mantuvo baja.
11. Como puede verse en el gráfico 3, la WCA tuvo dificultades para mantener un nivel de recursos nacionales sustancial a lo largo del tiempo. Por un lado, las condiciones económicas muy limitadas y la elevada fragilidad del país pueden explicar esta tendencia. Por otro, se puede considerar que la región tiene las dificultades en materia de desarrollo más importantes, puesto que la mayoría de los países son países de bajos ingresos (PBI) y un número considerable de proyectos e iniciativas que compiten por presupuestos públicos limitados.

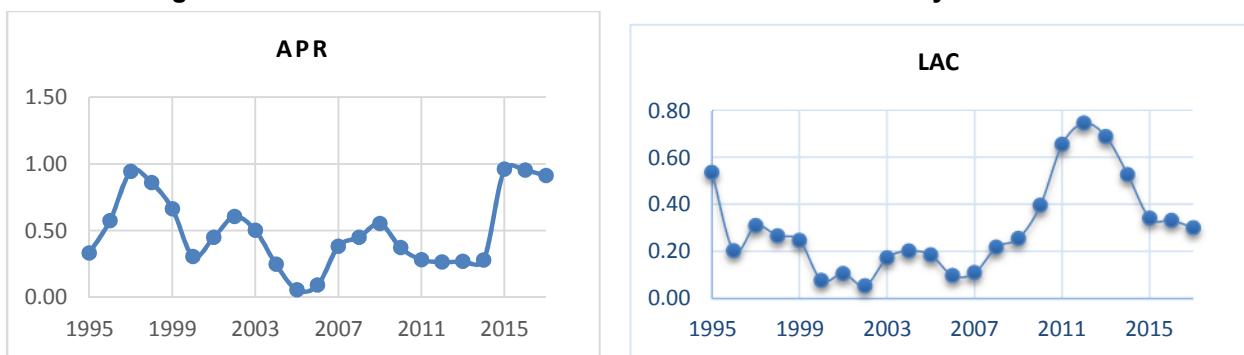
Gráfico 3

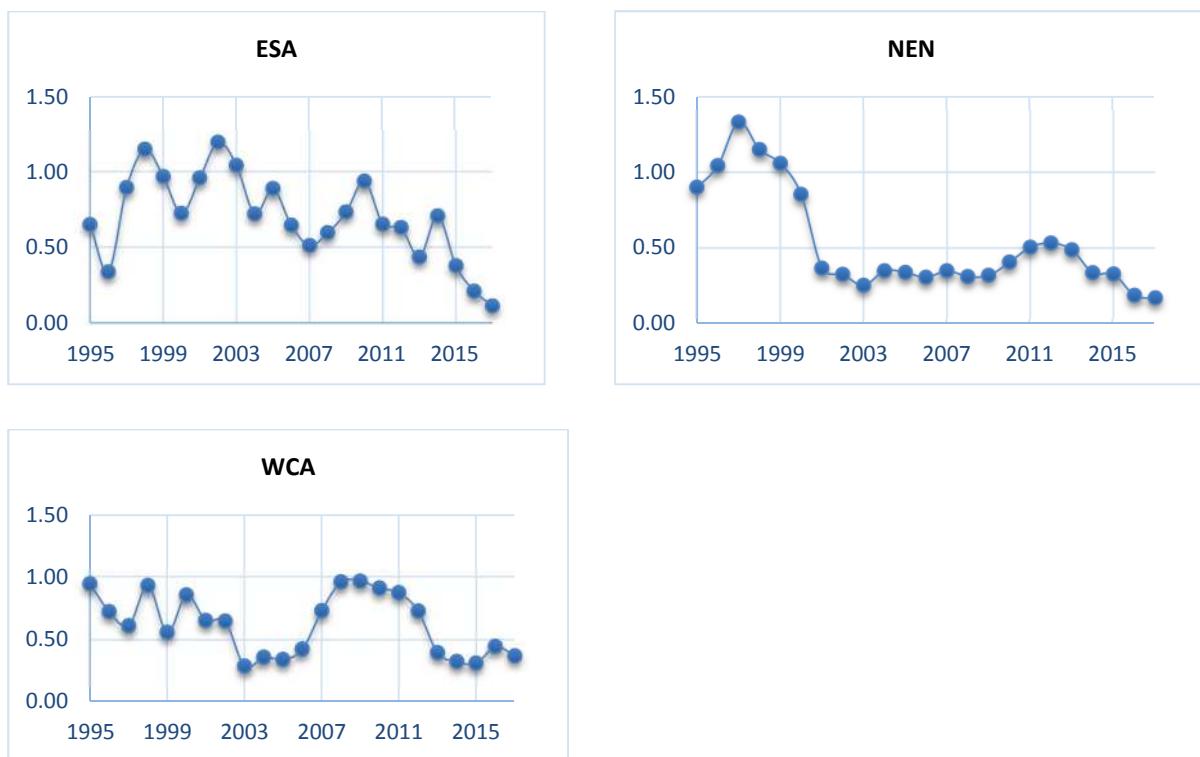
Tendencias regionales de las tasas de cofinanciación nacional entre 1995 y 2017



12. A lo largo de los años se ha venido observando una variabilidad elevada de la cofinanciación internacional. Esta falta de estabilidad debe atenderse, pero también ofrece oportunidades históricas de aprendizaje —en lo relativo a las características de los proyectos, los tipos de donantes y los cambios institucionales— donde las tasas de cofinanciación han mejorado notablemente.
13. Las tasas de cofinanciación internacional durante el período entre 1995 y 2017 siguieron una tendencia a la baja en todas las regiones salvo en América Latina y el Caribe entre 2007 y 2014 (véase el gráfico 4). Sin embargo, en promedio, el nivel de cofinanciación internacional en esta región fue el más bajo.

Gráfico 4

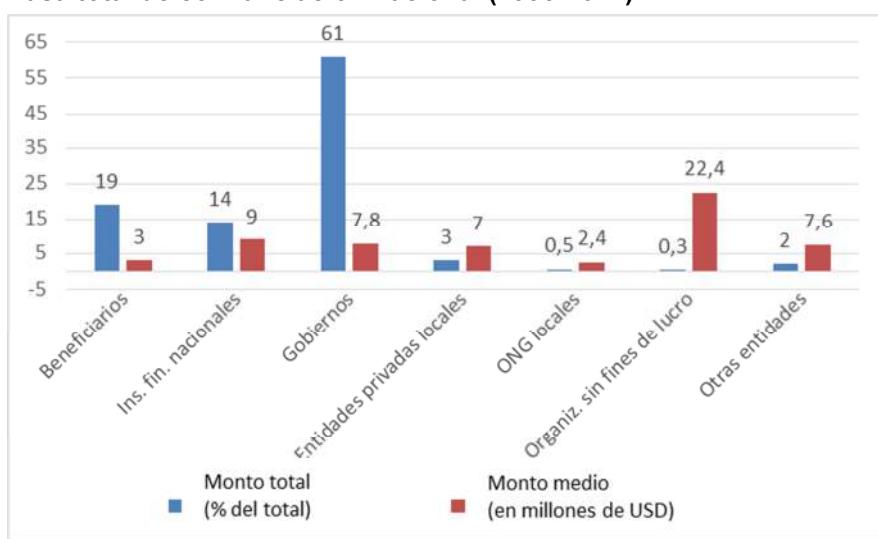
Tendencia regional de la tasa de cofinanciación internacional entre 1995 y 2017



D. Tipos de cofinanciadores en los proyectos del FIDA

14. Durante los últimos 20 años, el 94 % de la financiación nacional ha procedido de los gobiernos, los beneficiarios y las instituciones financieras nacionales. La tasa total de cofinanciación nacional de este período de 20 años es del 0,72.
15. El desglose de la cofinanciación nacional e internacional por tipo de entidad financiadora que se presenta a continuación respalda la elaboración de una correspondencia de donantes con esferas clave de interés y, por tanto, ayuda al FIDA a adoptar un enfoque selectivo más fundamentado a la movilización de recursos.

Gráfico 5
Tasa total de cofinanciación nacional (1995-2014)

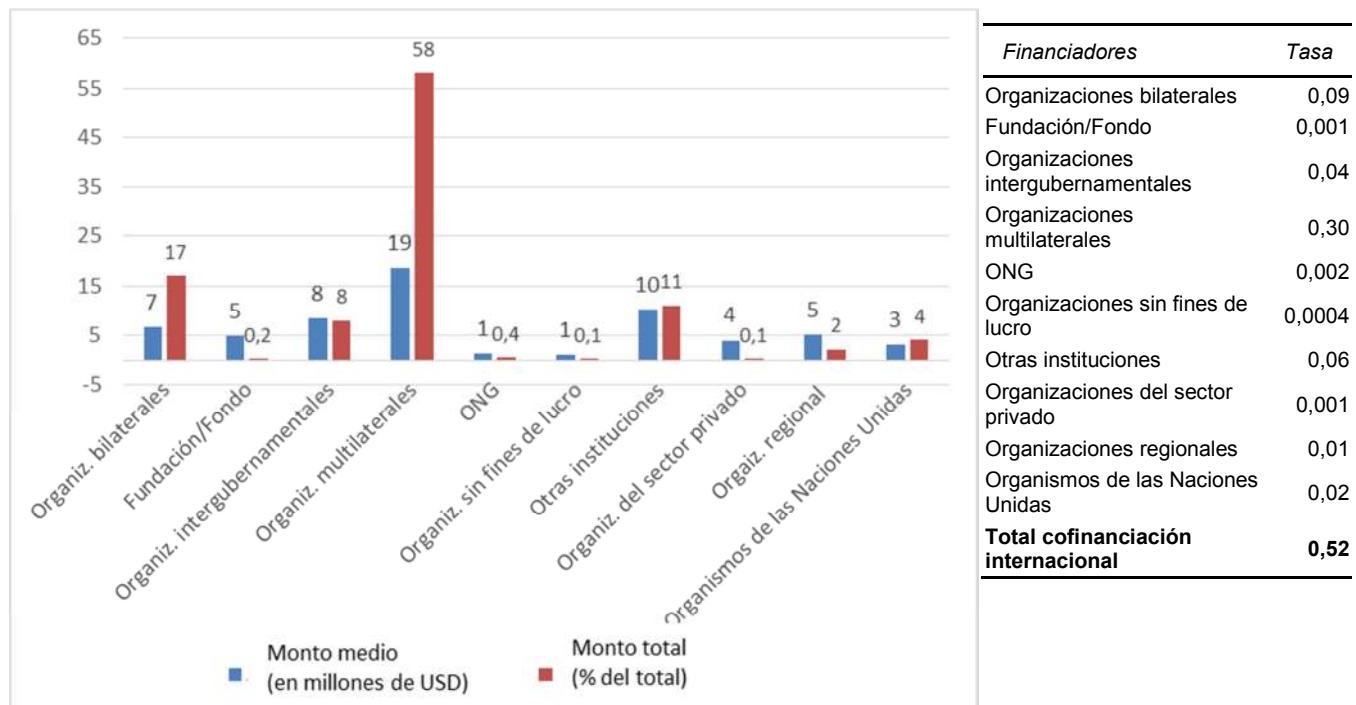


Financiadores	Tasa
Beneficiarios	0,13
Instituciones financieras nacionales	0,10
Gobiernos	0,43
Entidades privadas locales	0,02
Organizaciones no gubernamentales locales	0,004
Organizaciones sin fines de lucro	0,002
Otras entidades nacionales	0,02
Total financiación nacional	0,72

Fuente: Datos sobre la financiación de proyectos de inversión del GRIPS, a 10 de octubre de 2017.

16. La cofinanciación internacional ha estado impulsada principalmente por organizaciones multilaterales, bilaterales e intergubernamentales que aportan aproximadamente el 83 % del total de las contribuciones internacionales.
17. Según lo previsto, durante el período analizado, el 58 % de las contribuciones procedieron de organizaciones multilaterales. A escala regional, las principales contribuciones de organizaciones multilaterales procedieron de la Asociación Internacional de Fomento, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y el Programa Mundial de Agricultura y Seguridad Alimentaria.
18. Las organizaciones bilaterales de donantes aportaron el 17 % de la cofinanciación, principalmente la Agence Française de Développement, el Fondo Fiduciario de España y Netherlands Development Organisation.
19. En los debates preliminares mantenidos en el FIDA también se confirmó que utilizar la cofinanciación compartida, como en el caso del Fondo Fiduciario de España y el FMAM, más que la cofinanciación de un único proyecto, proporciona una fuente de recursos mejor y más estable.

**Gráfico 6
Tasa total de cofinanciación internacional (1995-2014)**



II. Análisis de los factores impulsores de la cofinanciación: método y resultados

A. Metodología

20. La finalidad de este análisis es determinar los factores que influyen en los resultados del FIDA en materia de cofinanciación. La primera parte del análisis se centra en los datos sobre la cofinanciación aprobada que los asociados de los proyectos han comprometido en la fase de diseño. En la segunda parte, se dedica a estudiar las diferencias entre el monto de cofinanciación comprometida en el momento de la aprobación y el monto real desembolsado durante la duración de los proyectos. Este segundo aspecto se incluirá en la próxima edición del informe.
21. Se ha adoptado un enfoque en dos etapas para cada una de las dos partes del análisis. El primer paso es un análisis cuantitativo mediante modelos de regresión,

análisis de tendencias y estadística descriptiva. El segundo paso complementa al análisis cuantitativo con información cualitativa obtenida en los debates con informadores internos clave como asesores de la cartera y economistas regionales.

22. Los datos sobre cofinanciación se desglosan por contribución nacional e internacional para adaptarse al enfoque de la dirección de establecer dos metas distintas para estos dos aspectos. Las tasas de cofinanciación se calculan cada año sobre la base de una media móvil de tres años. Este método tiene la ventaja de atenuar los valores atípicos de las tasas, en comparación con las prácticas empleadas actualmente en otros bancos multilaterales de desarrollo.
23. Los detalles sobre el modelo de regresión y la fuente de datos se pueden consultar en el apéndice I.

B. Selección de variables clave de interés y resultados

24. A pesar de que la mayoría de los estudios sobre asignación de ayuda dependen de variables macroeconómicas relacionadas con los países y, en cierta medida, de variables relacionadas con los proyectos para reflejar los tres aspectos del marco de asignación de ayuda, este estudio amplía el marco común al incluir variables que están bajo en control directo del FIDA. Esta característica distintiva será una fuente clave de información para la estrategia de cofinanciación.

C. Variables relacionadas con los países

Nivel de ingresos

25. Se consideran dos aspectos del nivel de ingresos de los países. El primero guarda relación con la situación de pobreza y se cuantifica con i) el ingreso nacional bruto (INB) per cápita y ii) la situación de los ingresos: PBI, PIM o país de ingresos medianos altos (PIMA). Según lo previsto, los resultados de la regresión con datos de panel confirman que los ingresos, expresados como INB per cápita y como categorías de ingresos, tienen una correlación positiva con la cofinanciación nacional.
26. El segundo aspecto del nivel de ingresos es el crecimiento del producto interno bruto (PIB) como indicador del rendimiento económico de un país. Los datos muestran que cuanto mayor sea el crecimiento del PIB, mayor será el nivel de cofinanciación internacional. En la financiación nacional se observa el efecto contrario. Una explicación de este resultado puede ser que los países con un PIB en crecimiento atraen más inversiones extranjeras directas y, por lo tanto, se reduce la necesidad de recibir financiación del presupuesto nacional.
27. En el cuadro 1 se presentan los resultados del efecto de los ingresos en la cofinanciación. Los coeficientes representan la magnitud de los efectos estimados de cada variable. Por ejemplo, estimamos que el hecho de que un país sea de bajos ingresos reduce la tasa de cofinanciación nacional un 29 %.

Cuadro 1

Variables relacionadas con los ingresos

Variables	Factores del país			
	Tasa nacional		Tasa internacional	
	Impacto	Coeficiente ^a (%)	Impacto	Coeficiente ^a
Efectos de los ingresos				
Crecimiento del INB per cápita	+	2**	n. s.	(0,012)
PBI	-	(29)***	n. s.	0,02
PIMA	+	34***	-	(0,35)*
Crecimiento del PIB	-	(3)***	+	0,03**

^a La tasa internacional se expresa en forma exponencial y, por lo tanto, los coeficientes son valores absolutos de la tasa. La tasa nacional se expresa en forma de logaritmo y por lo tanto los coeficientes son porcentajes.

Nota. El asterisco (*) indica el grado de significación estadística del coeficiente (** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1).

Población

28. La densidad demográfica (cuantificada como el número de habitantes por km²) y el tamaño de la población rural (cuantificada como un porcentaje de la población total) se utilizan para determinar los efectos de la población en la cofinanciación nacional e internacional.
29. **Densidad demográfica.** Como la necesidad aumenta con el tamaño de la población, en el análisis se muestra que la densidad demográfica tiene un efecto estadísticamente significativo en la cofinanciación internacional, en consonancia con otros estudios realizados en el pasado.
30. **Población rural.** Puesto que la mayor parte de la población pobre en los países en desarrollo vive en zonas rurales, el tamaño de la población rural está relacionado con la situación de pobreza. Los datos confirman el efecto negativo previsto del tamaño de la población rural en la cofinanciación nacional.

Cuadro 2

Variables relacionadas con la población

Variables	Factores del país			
	Tasa nacional		Tasa internacional	
	Impacto	Coeficiente (%)	Impacto	Coeficiente
Efecto de la población				
Densidad demográfica	n. s.	0,022	+	0,00084***
El crecimiento demográfico.	n. s.	5,1	n. s.	0,008
Población rural (% de la población total)	-	(0,7)**	n. s.	(0,00132)

Nota. El asterisco (*) indica el grado de significación estadística del coeficiente (***) p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1).

Situación de fragilidad

31. El efecto de la fragilidad de los países en la cofinanciación se calcula mediante tres factores de predicción incluidos en el modelo, a saber: la clasificación del país como "con situaciones de fragilidad"³, la frecuencia de catástrofes naturales en el país (el número de veces) y la población total afectada por la catástrofe natural.
32. El análisis de regresión confirma la hipótesis de que la fragilidad está correlacionada negativamente con la cofinanciación nacional, que es un 30 % inferior en los países con situaciones de fragilidad que en los países que no las padecen. Por otro lado, la fragilidad está correlacionada positivamente con la cofinanciación internacional.
33. La cofinanciación internacional también está correlacionada positivamente con el número total de personas afectadas por catástrofes naturales, pero la relación no es significativa.
34. Los datos revelan que la cofinanciación internacional es significativamente menor cuando un país se encuentra en situación de conflicto o está muy expuesto a catástrofes naturales. Este resultado apunta a la conclusión de que la fragilidad constituye tanto riesgo como un aspecto de ayuda humanitaria que afecta a la asignación de ayuda exterior de manera diferente. Si bien el aspecto humanitario tiene un efecto positivo en la cofinanciación internacional, la fragilidad y los riesgos asociados tienen un impacto negativo.

Cuadro 3

Variables relacionadas con la fragilidad

Variables	Factores del país			
	Tasa nacional		Tasa internacional	
	Impacto	Coeficiente (%)	Impacto	Coeficiente
Efecto de la fragilidad				
Si es un país con situaciones de fragilidad	-	(30,4)***	n. s.	0,169
Personas afectadas por catástrofes naturales	+	3,12e-07**	n. s.	1,81e-09

³ Según la lista de estados con situaciones de fragilidad utilizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Frecuencia de catástrofes naturales	+	2,30***	-	(0,0221)*
Estado en situación de conflicto	n. s.	(0,105)	-	(0,287)**

Nota. El asterisco (*) indica el grado de significación estadística del coeficiente (***) p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1).

III. Factores relacionados con los proyectos

- 35. Las características de los proyectos como el tamaño o el sector revisten importancia estratégica en la movilización de fondos para el desarrollo.
- 36. A continuación se presentan las constataciones del efecto del tamaño de los proyectos. En el apéndice II se proporciona información sobre la distribución de los montos de cofinanciación nacional e internacional en el ámbito de los proyectos.

Tamaño de los proyectos

- 37. La variable relativa al tamaño de los proyectos se incluye mediante la clasificación de los proyectos en pequeños (presupuesto total <= USD 18,8 millones), medios (USD 18,8 millones < presupuesto total < USD 49,12 millones) y grandes (presupuesto total <= USD 49,12 millones). Esta clasificación se basa en la distribución siguiente:

Proyecto pequeño: presupuesto total <= USD 18,8 millones (percentil 25⁰)

Proyecto medio: USD 18,8 millones < presupuesto total < USD 49,12 millones

Proyecto grande: presupuesto total ≥USD 49,12 millones (percentil 75⁰)

- 38. El análisis no deja duda de que los proyectos pequeños tienden de atraer menos cofinanciación nacional que los más grandes, de manera significativa. Este resultado concuerda con el que arrojaron las consultas sobre el efecto de tener una cartera más amplia y exige la adopción de un enfoque más programático en la actuación del FIDA en los países en desarrollo.

Cuadro 4

Variables específicas de los proyectos

Variables	Factores relacionados con los proyectos			
	Tasa nacional		Tasa internacional	
	Impacto	Coeficiente (%)	Impacto	Coeficiente
Tamaño del proyecto				
Pequeño	-	(0,3)***	-	(0,22)**

Nota. El asterisco (*) indica el grado de significación estadística del coeficiente (***) p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1).

A. Factores relacionados con el FIDA

- 39. Las variables relacionadas con el FIDA son factores propios del Fondo que podrían situar al FIDA en una posición específica, positiva o negativa, para movilizar los recursos para los proyectos o programas de desarrollo a los que respalda.
- 40. Entre los factores considerados están las condiciones de concesión de préstamos, el perfil de los gerentes de los programas en los países (GPP), la presencia de las oficinas del FIDA en el país y el número de asociaciones movilizadas para un proyecto determinado.
- 41. Los datos muestran que cuanto más elevado es el valor de la cartera gestionada por un GPP, mayor es la cofinanciación nacional. Una posible interpretación es que la presencia del FIDA en los países es más patente y más acorde con las prioridades del Gobierno y, por ende, es más probable que atraiga cofinanciación nacional. Cuanto mayor sea la experiencia de los GPP en un país, mayor será la tasa de cofinanciación nacional. En realidad, cada año adicional de experiencia adquirida en un país conlleva un aumento de la tasa de cofinanciación nacional de aproximadamente el 4 % de media que, a pesar de ser un efecto secundario, es significativo.

42. En cuanto a la cofinanciación internacional, los resultados muestran que en los países donde los GPP gestionan carteras grandes, se moviliza menos cofinanciación internacional. Esto parece implicar que las carteras grandes atraen más recursos nacionales y reducen la necesidad de actores internacionales adicionales. Por el contrario, el número de proyectos gestionados por los GPP está correlacionado positivamente con la cofinanciación internacional. Cada proyecto que se añade a la cartera de un GPP conlleva un aumento de la tasa de cofinanciación internacional de 0,045 puntos.
43. La presencia de oficinas en los países también parece impulsar positivamente la tasa de cofinanciación, en especial la internacional.

Cuadro 5
Variables relacionadas con el FIDA

Variables	Factores relacionados con el FIDA			
	Tasa nacional		Tasa internacional	
	Impacto	Coeficiente (%)	Impacto	Coeficiente
Perfil de los GPP				
Experiencia de los GPP	+	0,0378**	n. s.	(0,0128)
Número de proyectos gestionados	n. s.	(0,0246)	+	0,0448*
Valor de la cartera gestionada	+	1,14e-09**	-	(2,98e-09)***
Si hay oficinas del FIDA en los países	n. s.	0,0903	+	0,242*

Nota. El asterisco (*) indica el grado de significación estadística del coeficiente (** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1).

44. Una tasa de cofinanciación nacional elevada se traduce en una tasa internacional elevada y viceversa. Una gran contribución nacional en un proyecto se traduce en un fuerte sentido de apropiación del receptor y, por tanto, respalda la disposición de los donantes extranjeros de colaborar en dicho proyecto.
45. Según lo previsto, los países que logran establecer una asociación amplia para los proyectos del FIDA movilizan más cofinanciación nacional e internacional. En promedio, el efecto marginal de cada nuevo asociado financiero adicional (nacional o internacional) en la cofinanciación nacional de un proyecto es aproximadamente del 4,4 %. En cuanto a la tasa internacional, el efecto marginal de un asociado financiero adicional es un aumento de 0,15 puntos porcentuales. Estos efectos son muy significativos.

Cuadro 6
Otras variables significativas relacionadas con el FIDA

Variables	Factores relacionados con el FIDA			
	Tasa nacional		Tasa internacional	
	Impacto	Coeficiente (%)	Impacto	Coeficiente
Condiciones de financiación de los proyectos				
Préstamos en condiciones comerciales	n. s.	(0,291)	n. s.	0,101
Número de entidades financieras	+	4,38**	+	0,153***
Tasa internacional	+	25***	n. a.	-
Tasa nacional	n. a.	-	+	0,536***

Nota. El asterisco (*) indica el grado de significación estadística del coeficiente (** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1).

IV. Correlación entre la cofinanciación y las características de los países reflejadas en los resultados del sector rural y el Índice de Vulnerabilidad del FIDA

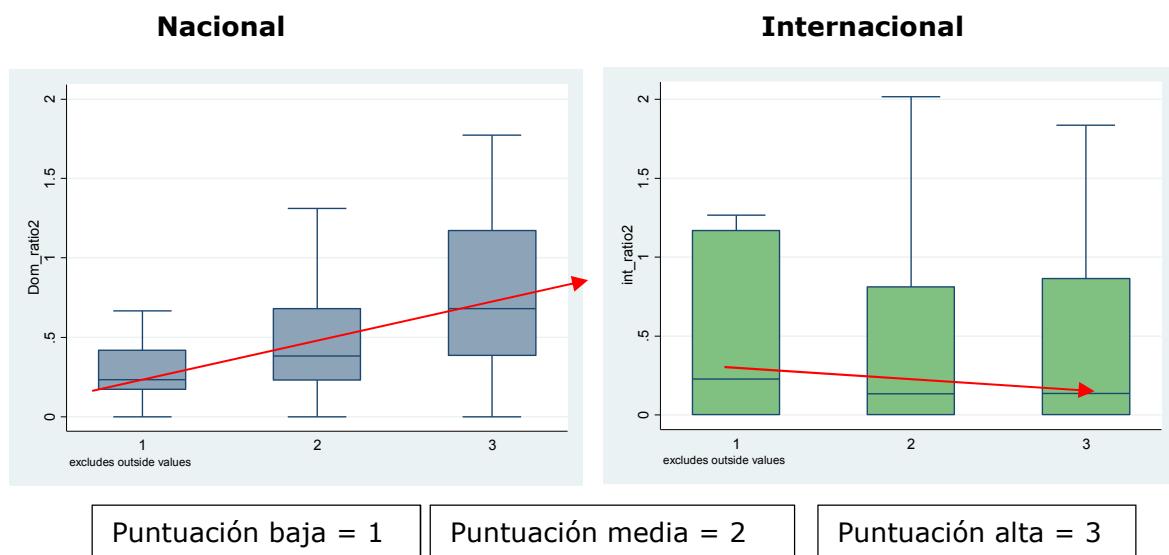
A. Resultados del sector rural

46. El FIDA se centrará en otros ámbitos, como las variables relativas a los países incluidas en la fórmula del Sistema de Asignación de Recursos basado en los

Resultados, específicamente los resultados del sector rural⁴ y el Índice de Vulnerabilidad del FIDA (IVF), para mejorar su capacidad de evaluar las características de los países, de conformidad con el enfoque de un marco de transición. Se analizó la relación entre estas variables y la cofinanciación utilizando pruebas de correlación.

47. Los resultados muestran que la cofinanciación nacional está correlacionada positivamente con la puntuación de los resultados del sector rural, mientras que la cofinanciación internacional está correlacionada negativamente, lo que significa que los países con escasa capacidad de las instituciones rurales (categoría 1 de puntuación de los resultados del sector rural)⁵ atraen más cofinanciación internacional que los países con una puntuación alta.
48. En el siguiente gráfico se muestra la distribución de las tasas de cofinanciación nacional e internacional durante el período 2007-2015 para los países con una puntuación de los resultados del sector rural baja, media y alta.

Gráfico 7
Correlación entre la cofinanciación y los resultados del sector rural



49. Los resultados de las regresiones invariantes con datos de panel revelan una fuerte correlación positiva entre la tasa de cofinanciación nacional y los resultados de las instituciones del sector rural (columna 1 del cuadro 7), lo que significa que, en promedio, los países con una puntuación alta también tienen una tasa de cofinanciación nacional significativamente mayor.

Cuadro 7
Regresión univariante entre los resultados del sector rural y la cofinanciación

Variables	Tasa nacional	Tasa internacional
Puntuación de los resultados del sector rural	0,492*** (0,237)	
Variable constante	(1,188)**	1,692**
Observaciones	583	583
Número de países	93	93

Nota. El asterisco (*) indica el grado de significación estadística del coeficiente (** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1).

⁴ La puntuación de los resultados del sector rural, que el FIDA compila cada tres años en los países en los que interviene, se utiliza como una medida de la calidad de las políticas y las instituciones en ámbitos relacionados con el desarrollo y la transformación del sector rural.

⁵ La clasificación se basa en la distribución siguiente:

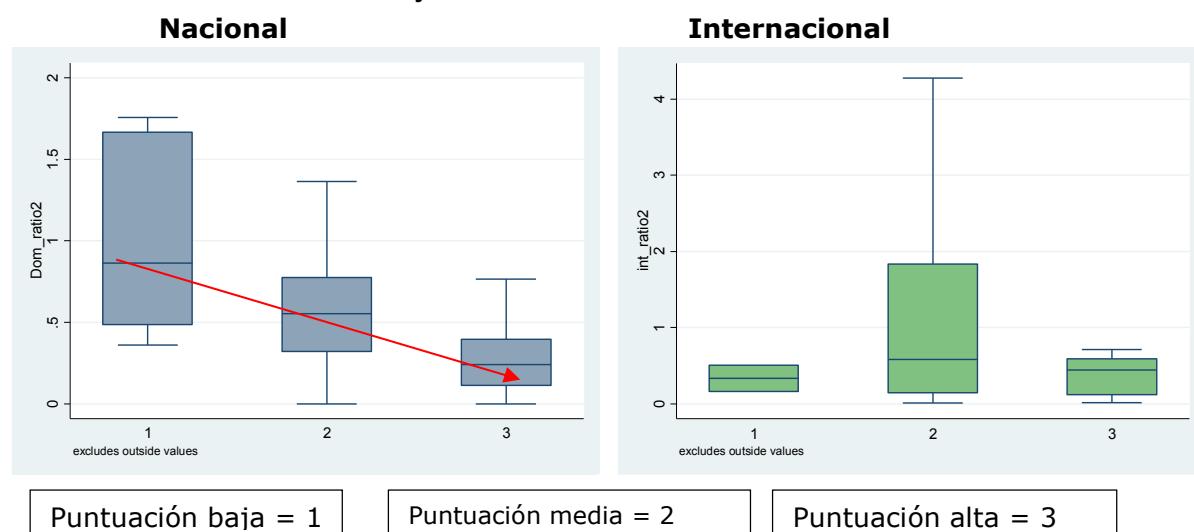
- Resultados del sector rural bajos (categoría 1): puntuación < 3,165 (percentil 10º).
- Resultados del sector rural medios (categoría 2): 3,165 < puntuación < 4,32.
- Resultados del sector rural altos (categoría 3): puntuación > 4,32 (percentil 75º).

B. Índice de Vulnerabilidad del FIDA

50. La misma prueba se realizó con respecto a la relación entre la cofinanciación y el IVF, que se utiliza como medida de la vulnerabilidad general de un país⁶. Esto puso de manifiesto que la tasa de cofinanciación nacional está correlacionada negativamente con la puntuación del IVF de un país⁷ (véase el siguiente gráfico). Por otro lado, existe una correlación positiva entre la tasa de cofinanciación internacional y la puntuación del IVF. No obstante, esta pauta solo parece ser cierta cuando se comparan países con una puntuación del IVF bajo y medio.

Gráfico 8

Correlación entre la cofinanciación y el Índice de Vulnerabilidad del FIDA



51. El resultado del modelo de regresión univariante⁸ corrobora la correlación negativa detectada entre la cofinanciación nacional y el IVF. En cuanto a la cofinanciación internacional, la prueba de correlación muestra que, como se mencionado antes, la vulnerabilidad muy alta puede estar correlacionada negativamente con la cofinanciación internacional debido al factor de riesgo.

Cuadro 8
Regresión univariante entre el IVF y la cofinanciación

Variables	Tasa nacional	Tasa internacional
Puntuación de los resultados del sector rural	(0,437)*	(0,117)
Variable constante	1,644***	0,612
Observaciones	61	61
R ²	0,047	0,000

Nota. El asterisco (*) indica el grado de significación estadística del coeficiente (** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1).

V. Cofinanciación en especie

52. De acuerdo con la definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la contribución en especie de las partes interesadas de un proyecto consiste en la transferencia de la propiedad de un bien o un activo (que no sea dinero), o la prestación de un servicio sin ningún tipo de contrapartida. Por lo tanto, estas contribuciones pueden ser bienes tangibles o intangibles que se

⁶ El IVF se creó para poder determinar la naturaleza multidimensional de la pobreza rural. Se trata de un índice compuesto por 12 indicadores que tienen igual ponderación, con el que se mide la vulnerabilidad rural en términos de exposición, sensibilidad y carencia de capacidad de adaptación a las causas o a los acontecimientos internos y externos, o a ambos. Cada uno de estos subíndicadores puede vincularse con una o más esferas de atención del IVF, como la seguridad alimentaria, la nutrición, la desigualdad y la vulnerabilidad al clima.

⁷ Esta clasificación se basa en la distribución siguiente:

- a. IVF bajo: puntuación del IVF < 0,33 (percentil 10º)
- b. IVF medio: 0,33 < puntuación del IVF < 0,58
- c. IVF alto: puntuación del IVF > 0,58 (percentil 75º)

⁸ Aquí se considera la regresión por mínimos cuadrados ordinarios porque solo se utiliza el año 2017.

transfieren a una entidad en una transacción que no constituye un intercambio, que no tiene costos pero puede estar sujeta a determinadas estipulaciones. También puede tratarse de servicios prestados por personas a una entidad en una transacción que no constituye un intercambio (p. ej., salarios, trabajo (tanto profesional como voluntario), remuneración de asociados, remuneraciones de profesores y exenciones impositivas). Las contribuciones en especie son una fuente de ingresos y, a pesar de no ser monetarias, pueden representar una parte importante de los ingresos de los proyectos.

53. Es fundamental que las contribuciones en especie que se hacen a los proyectos se registren acompañadas de contribuciones en efectivo por varios motivos, a saber:
 - forman parte del costo efectivo de un proyecto si se adaptan al presupuesto del proyecto;
 - es posible que sean la principal contribución o la única que realice un prestatario o un receptor;
 - muestran a los donantes que los prestatarios y los beneficiarios de la financiación del FIDA son contribuyentes significativos de los proyectos y que están implicados, y
 - se incluirán en la tasa de cofinanciación y complementan las contribuciones reales de los prestatarios y los receptores a los proyectos, además de las contribuciones en efectivo y las exenciones de impuestos.
54. Entre 1995 y 2014 la contribución total de los beneficiarios fue del 19 %. De aproximadamente 10 estudios de casos sobre proyectos realizados, se calcula que las contribuciones en especie realizadas por los beneficiarios fueron de media el 13 % de los costos totales del proyecto. Las contribuciones en especie también pueden proceder de los gobiernos, principalmente en forma de exenciones de impuestos, servicios y suministros públicos y asociados en la ejecución. La supervisión de esta partida debe ser más eficaz, sistemática y analítica.
55. Actualmente, las contribuciones en especie no están reconocidas sistemáticamente como parte de la financiación total de un proyecto por varios motivos: i) dificultades técnicas de valoración y medición fiable, como el uso de diferentes sistemas contables para hacer el seguimiento e informar al respecto; ii) la falta de comprensión de la importancia de proporcionar estos datos; iii) la incertidumbre sobre la ejecución efectiva de este tipo de contribución, y iv) la renuencia de los auditores a dar por buenos los montos incluidos en los estados financieros. Si estos activos no se registran de forma fiable y oportuna, no será posible comprobar detalladamente los recursos económicos y las actividades de un proyecto, lo que hace que los informes financieros no sean precisos y que la información sobre cofinanciación sea incompleta.
56. Se ha preparado una nota técnica interna sobre cofinanciación nacional en especie para proporcionar orientación clara para las fases de diseño, ejecución y auditoría de los proyectos en materia de reconocimiento, cuantificación e información de las contribuciones en especie como parte de la cofinanciación. La nota, que se presentará al Grupo de Trabajo, formará parte de la estrategia. Ello permitirá hacer un seguimiento sistemático de las contribuciones en especie y mejorará la capacidad del FIDA de presentar información completa sobre la movilización de estos recursos.

VI. Cofinanciación del sector privado (ampliación)

A. Definiciones

57. La colaboración con el sector privado en proyectos de desarrollo se puede incentivar con medios financieros (p. ej., préstamos, donaciones, garantías y capital) y de otro tipo (p. ej., diálogo sobre políticas, asistencia técnica y creación de capacidad). La distinción es importante porque afecta a la forma en que se cuantifican las contribuciones del sector privado y se informa sobre ellas, esto es, como un efecto de la movilización o como un efecto catalizador. Los BMD y la OCDE han concebido nuevas definiciones y metodologías para cuantificar el monto total de cofinanciación privada movilizada. Sin embargo, es necesario seguir trabajando para buscar maneras de cuantificar la inversión privada a mayor escala que han catalizado las intervenciones de los BMD y modos de informar al respecto.
58. De acuerdo con el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE⁹, la movilización cuantifica la relación causal directa entre los fondos privados aportados para un determinado proyecto y una intervención oficial. El término “movilización” se suele asociar con una tasa. Por “efecto catalizador” se entienden los resultados o medidas encaminadas a estimular un cambio, que puede ser financiero (montos movilizados) o no monetario (transferencia de conocimientos, intercambio de nuevas prácticas, introducción de una política, etc.). Por lo general, se reconoce que la cuantificación del efecto catalizador requiere los esfuerzos colectivos de los BMD para superar las dificultades inherentes a su estimación y atribución.
59. La definición de los BMD va un paso más allá y distingue varios tipos de contribuciones del sector privado. Según su definición, la cofinanciación privada puede dividirse en dos elementos fundamentales: la movilización privada directa y la movilización privada indirecta. La indirecta es el tipo de movilización sobre la que los BMD informan con mayor frecuencia. Se refiere a la financiación procedente de entidades privadas que se proporciona en relación con una actividad específica que esté financiada por un BMD —por ejemplo, un proyecto— en ausencia de un convenio de financiación jurídicamente vinculante entre el BMD y la entidad privada. La definición de movilización privada directa es más restrictiva: se trata de un tipo de movilización privada y hace referencia a una situación en que la financiación procedente de una entidad privada se proporciona en condiciones comerciales y tiene un compromiso más firme y vinculante que hace patente la función del BMD de garantizar dicha contribución. Son ejemplos de esto las garantías que el BMD ofrece al sector privado para que participe en un proyecto y los honorarios que los gobiernos pagan al BMD para licitar la participación del sector privado. La movilización total del sector privado es la suma de la movilización directa y la indirecta¹⁰.
60. A pesar de que estas definiciones son muy claras en la teoría, en la práctica puede resultar complicado diferenciarlas y aplicarlas con rigor. También cabe señalar que los esfuerzos realizados por los BMD están orientados, en primer lugar, a lograr la contribución. La distinción entre movilización privada directa e indirecta se percibe como secundaria.
61. Las consultas con especialistas del FIDA revelaron que las inversiones del sector privado que se destinan a proyectos dirigidos por los gobiernos y que se realizan mediante la puesta en común de recursos en apoyo de las actividades de un proyecto están vinculadas a un rendimiento previsto. Las organizaciones privadas están dispuestas a cofinanciar actividades de un determinado proyecto siempre que dichas actividades o los beneficiarios contribuyan a los objetivos de la organización. Por consiguiente, dicha cofinanciación sería una movilización privada indirecta.

⁹ OCDE: *Private finance mobilization by official development finance interventions*, febrero de 2016.

¹⁰ Véase “MDB Methodology for Private Investment Mobilization. – Reference Guide”, abril de 2017.

B. Actuación del FIDA en relación con el sector privado

62. Los proyectos financiados por el FIDA colaboran principalmente con el sector privado nacional (esto es, proveedores de insumos, comerciantes de productos básicos, elaboradores de productos agrícolas, agentes de grandes empresas de comercialización o exportación de productos básicos, supermercados o instituciones financieras locales y nacionales). Solo en muy pocas ocasiones se trabaja directamente con empresas internacionales (como Nestlé en Ghana o Mars en Indonesia). Por lo tanto, las contribuciones del sector privado se suelen combinar con fondos del FIDA para respaldar las actividades siguientes: i) prestación de capacitación, servicios de extensión y asistencia técnica a los productores; ii) provisión de insumos agrícolas y otros factores de producción (mano de obra), y iii) inversión en activos de producción y postproducción (edificios, instalaciones, equipo y material). La regla general es que los fondos de los proyectos nunca deberían utilizarse para sustituir fondos privados, sino que deberían servir para reducir los riesgos y los costos de transacción para el sector privado y el financiero en su relación con el grupo objetivo del FIDA y, por lo tanto, para movilizar sus contribuciones.
63. En el caso de una alianza público-privada o un programa de asociación entre el sector público, el sector privado y los productores (asociación 4P), si los proyectos requieren que el sector privado presente un plan de actividades para participar en dicho programa con arreglo de participación en la financiación de los gastos, la información sobre la contribución del sector privado en el plan de actividades se incluirá como parte del presupuesto del proyecto. Actualmente, este enfoque solo se ha adoptado en algunos proyectos de la cartera del FIDA.
64. Las consultas también revelaron que las contribuciones del sector privado se materializan durante la ejecución, es decir, que a veces solo se tienen en cuenta parcialmente en el documento de diseño inicial y en el cálculo de los costos del proyecto. En consecuencia, los datos relativos a la cofinanciación del sector privado que actualmente están registrados en los sistemas del FIDA solo se refieren a los casos en que fue posible estimar, en la fase de diseño, la participación de entidades del sector privado por lo que hace a sus servicios e inversiones de capital (en efectivo o en especie), lo que respondería a la definición acuñada por los BMD de movilización privada directa o movilización privada indirecta. El FIDA está decidido a adoptar las medidas necesarias para mejorar dicha estimación i) garantizando que en la fase de diseño de un proyecto se proporcione, como mínimo, una estimación del monto de cofinanciación; ii) aprovechando los sistemas de seguimiento y evaluación de los proyectos para garantizar la supervisión constante de la materialización de dichas contribuciones, e iii) incluyendo orientaciones específicas en el mandato de las misiones de supervisión a tal fin.
65. Entre 1995 y 2014, unos 37 proyectos del FIDA recibieron contribuciones privadas. De media, la cofinanciación privada registrada oficialmente en la fase de diseño representó aproximadamente el 12 % de los costos totales de los proyectos. Esta proporción de cofinanciación privada también queda reflejada en los estudios de casos emprendidos en cinco proyectos. En los recuadros 1 a 4 se ofrecen ejemplos de participación del sector privado en proyectos del FIDA que pertenecen a las categorías de movilización privada nacional o de movilización internacional directa e indirecta, y que se cuantifican en los sistemas del FIDA.

Recuadro 1**Ejemplo de movilización privada indirecta: cofinanciación nacional****Liberia: Proyecto de Ampliación de los Cultivos Arbóreos**

El objetivo general de desarrollo del proyecto es “mejorar los medios de vida y la capacidad de resistencia al cambio climático de los hogares rurales del condado de Nimba. El objetivo de desarrollo consiste en mejorar los ingresos y la capacidad de resistencia al cambio climático de los pequeños productores de cacao de dicho condado”. El proyecto se aprobó en 2015 con un costo total de aproximadamente USD 30,7 millones.

El proyecto consta de los cuatro componentes siguientes:

- i) Reactivación de las plantaciones de cacao.
- ii) Rehabilitación y mantenimiento de los caminos.
- iii) Prestación de servicios para el desarrollo de las cadenas de valor.
- iv) Coordinación, seguimiento y evaluación del proyecto.

Se previó que los asociados del sector privado aportaran USD 0,9 millones al primer componente. Su contribución adoptó la forma de: a) cofinanciación de inversiones en las fases iniciales; b) asistencia técnica para la rehabilitación y la capacitación en materia de producción y manipulación después de la cosecha; c) acceso a los mercados mediante acuerdos contractuales con las cooperativas respaldadas por el proyecto para la comercialización y exportación del cacao y el café, y d) capital de trabajo para que las cooperativas pudieran comprar productos.

Recuadro 2**Ejemplo de movilización privada indirecta: cofinanciación nacional****Myanmar: Proyecto de Reactivación de la Agricultura en Myanmar**

En el proyecto está focalizado en la aplicación de las mejores prácticas regionales y mundiales para elaborar un modelo de agricultura en pequeña escala y de desarrollo rural en la zona árida central de Myanmar que sea sostenible y susceptible de ampliación. Se presta apoyo a la concentración parcelaria y la gestión del territorio, a las infraestructuras productivas, a los servicios agrícolas y empresariales, a la transmisión de los conocimientos y al incremento de la capacidad, a fin de promover un modelo de desarrollo inclusivo. La finalidad del proyecto es mejorar la situación económica de las mujeres y los hombres pobres de la zona seleccionada, y aumentar los ingresos de los hogares de pequeños productores y de familias sin tierras.

El proyecto se aprobó en 2014 con un costo total estimado de USD 27,8 millones.

El proyecto consta de los dos componentes siguientes:

- i) Infraestructura agrícola
- ii) Servicios agrícolas y empresariales

Los asociados del sector privado aportaron USD 2,4 millones (el 9 % de los costos totales) para el segundo componente. Estos recursos se utilizaron en la adquisición de material para las parcelas agrícolas de demostración y la promoción comercial relacionada con el desarrollo de cadenas de valor. Asimismo, representaron el 60 % de los fondos destinados a inversiones en agronegocios; el 40 % restante se destinó a donaciones de contrapartida.

Recuadro 3**Ejemplo de movilización privada indirecta: cofinanciación internacional****Indonesia: Iniciativa de Ampliación de Escala del Programa de Potenciación Rural y Desarrollo Agrícola**

La meta del programa es contribuir a la prosperidad de las familias de los pequeños agricultores indonesios, y empoderar a los hogares rurales de la zona seleccionada con las competencias, la confianza y los recursos necesarios para incrementar de manera sostenible sus ingresos agrícolas y no agrícolas y mejorar sus medios de vida gracias a la aplicación de un enfoque programático que pueda aplicarse a mayor escala.

El programa se aprobó en 2017 con un costo estimado de USD 55,3 millones.

El programa consta de los cuatro componentes siguientes:

- i) Desarrollo de la agricultura y los medios de vida en las aldeas
- ii) Mejora de los servicios, los insumos y los vínculos con los mercados
- iii) Apoyo a la formulación de políticas y estrategias
- iv) Gestión del programa

Los asociados del sector privado participantes en el programa son empresas internacionales. Se espera recibir cofinanciación principalmente de Mondalez y Mars, por un monto de USD 2,2 millones (el 4 % de los costos totales). La contribución del sector privado, junto con el préstamo del FIDA, respaldará las actividades de producción de cacao y de apoyo a su comercialización, en el marco del componente 1.2 y del componente 2.

Recuadro 4**Ejemplo de movilización privada directa: cofinanciación nacional procedente de los asociados del sector privado en el marco de un programa de asociación 4P****Sri Lanka: Programa de Asociaciones para el Desarrollo de Agronegocios de Pequeños Agricultores**

El objetivo de desarrollo del programa consiste en mejorar de forma sostenible los ingresos y la calidad de la dieta de los 57 500 hogares de pequeños agricultores previstos inicialmente, que participan en actividades de producción orientadas al comercio y en sistemas de comercialización.

El programa atiende a la demanda y será fundamental contar con la buena disposición y el compromiso de las partes interesadas, a saber, los agronegocios y los agentes de las cadenas de valor, incluidos el sector privado y las organizaciones de agricultores y productores. La financiación conjunta (esto es, la participación en la financiación de los gastos), la distribución del riesgo, el proceso competitivo de selección de asociados y los planes de actividades viables son algunos de los principios generales del programa. Estos principios se observarán por medio del fomento de asociaciones 4P ventajosas para todos entre empresas privadas y pequeños agricultores, que se describirán detalladamente en los planes de actividades de las asociaciones 4P. La financiación del plan de actividades de las asociaciones 4P se realizará por conducto de un acuerdo de cofinanciación o participación en los gastos que incluirá lo siguiente: i) donaciones de contrapartida otorgadas en el marco del programa; ii) crédito de las instituciones financieras participantes (facilitado por la línea de crédito apoyada por el programa) como parte de la contribución de los beneficiarios, y iii) contribuciones del sector privado (agroempresas).

El organismo principal del programa es la Secretaría Presidencial, la que mejor puede garantizar una movilización y una coordinación eficaces entre los diversos organismos públicos y asociados del sector privado como, por ejemplo, las instituciones financieras, las empresas y las asociaciones, entre otros, que tienen responsabilidades directas de ejecución o una función de apoyo al programa (p, ej., la investigación, la capacitación, la movilización y los servicios de extensión complementarios).

El programa se aprobó en 2017 y tiene un costo total estimado de USD 105 millones.

El programa consta de los tres componentes siguientes:

- i) Acceso a asociaciones comerciales
- ii) Acceso a financiación rural
- iii) Gestión del programa y diálogo sobre políticas

La contribución procedente de los asociados del sector privado asciende a USD 17 millones y las instituciones financieras participantes, tanto privadas como de propiedad de los gobiernos, aportarán USD 9,8 millones en apoyo de las actividades de los componentes 1 y 2.

66. Son frecuentes los ejemplos en que los actores del sector privado contribuyen a los objetivos de desarrollo de proyectos respaldados por el FIDA mediante la financiación paralela; estos ejemplos constituyen lo que la OCDE define como efecto financiero catalizador de las inversiones del FIDA. Como se ha mencionado anteriormente, este tipo de participación requiere que los asociados que aportan recursos unan sus esfuerzos para mejorar la estimación del monto de cofinanciación en la fase de diseño y supervisar que las contribuciones se materialicen efectivamente, lo cual tal vez sea más importante. La cuantificación de las contribuciones *ex ante* (es decir, en la fase de diseño del proyecto) depende de un proceso dinámico e impulsado por la demanda que tiene lugar durante la ejecución del proyecto. Asimismo, puesto que algunas de estas contribuciones son en especie y no se conocen *a priori* (por ejemplo, la posibilidad de utilizar un activo preexistente cuyo valor se tenga que cuantificar), los actores del sector privado

tienden a ser reticentes a compartir información exacta sobre el capital y los servicios que invertirán.

67. Como todos los BMD se encuentran con las mismas dificultades a la hora de estimar el monto de las inversiones del sector privado que catalizan sus proyectos, han creado un grupo de trabajo activo sobre este tema. El grupo de trabajo está analizando varios estudios de caso (entre ellos el FIDA). En el informe preliminar que el grupo publicó el 20 de abril se indicaba que los BMD no han establecido ningún método estandarizado universal para estimar estos efectos catalizadores. Se están realizando consultas para elaborar un marco y una metodología conjuntos para cuantificar la inversión privada catalizada por las actividades de financiación y asesoramiento realizadas por los BMD.

VII. Principales elementos que abordará la estrategia de cofinanciación

A. Justificación y contexto

68. La estrategia de cofinanciación responderá específicamente al compromiso 1.2, contraído en el marco de la FIDA11, con cinco medidas objeto de seguimiento para: "Efectuar un análisis de la cofinanciación y elaborar un plan de acción que permita fijar como objetivo una tasa de cofinanciación de 1:1,4 (1:0,6 de cofinanciación internacional y 1:0,8 de cofinanciación nacional); definir diferentes formas de cofinanciación y las metodologías de cálculo, incluida la que se usará para cuantificar las contribuciones en especie, intensificar el seguimiento y la presentación de informes sobre cofinanciación desglosando los datos por fuente y categoría de país, y medir mejor la capacidad del FIDA para atraer inversión privada".
69. La estrategia se enmarcará en el contexto general de desarrollo mundial y en los esfuerzos de la comunidad internacional para que las inversiones de todo tipo (públicas y privadas, nacionales e internacionales) pasen a ser de "miles de millones a billones"¹¹ a fin de cumplir los ODS. La estrategia será un elemento importante de los esfuerzos del Fondo por convertirse en un "recolector" de financiación para el desarrollo, en consonancia con el modelo operacional de la FIDA11, y su enfoque más amplio de la asociación y la movilización de recursos para contribuir al cumplimiento de los ODS.
70. Como parte de las mejoras introducidas en todas las dimensiones del modelo operacional de la FIDA11, la estrategia de cofinanciación reforzará y fundamentará otros compromisos de la FIDA11 encaminados a: i) elaborar un marco para supervisar estratégicamente las asociaciones del FIDA a escala nacional, regional, mundial e institucional¹² y ii) actualizar la Estrategia del FIDA relativa al Sector Privado¹³. Además, los procedimientos revisados del COSOP —otro compromiso de la FIDA11¹⁴— incluirán orientaciones sobre el análisis de la cofinanciación en el contexto de las actividades específicas de cada país, tomando en consideración los objetivos institucionales y regionales.

¹¹ Véase la publicación "From Billions to Trillions: Transforming Development Finance Post-2015 – Financing for Development: Multilateral Development Finance" preparada por el BAfD, el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para la reunión del Comité para el Desarrollo, el 18 de abril de 2015.

¹² Compromiso 3.4 de la FIDA11, 32 medidas objeto de seguimiento.

¹³ Compromiso 1.2 de la FIDA11, 6 medidas objeto de seguimiento.

¹⁴ Compromiso 3.4 de la FIDA11, 31 medidas objeto de seguimiento.

B. Enseñanzas adquiridas de la experiencia acumulada

71. La dirección propone que la estrategia de cofinanciación se base en las enseñanzas extraídas de la propia experiencia del FIDA, incluida su extensa labor en el ámbito de las asociaciones. El análisis de cofinanciación presentado en la primera parte de este documento (secciones I a IV) es una parte importante de este aprendizaje, al igual que las consultas en curso mantenidas en el seno del FIDA.
72. Una conclusión clave que se desprende del análisis de la experiencia de cofinanciación del FIDA es el dominio de ciertas fuentes de cofinanciación. En el ámbito nacional, estas fuentes son los gobiernos de los Estados Miembros, los beneficiarios de los proyectos y las instituciones nacionales de financiación para el desarrollo. En el plano internacional, son fuentes multilaterales y bilaterales. Además de hacer hincapié en estas fuentes, la estrategia se centrará en la movilización de inversiones privadas, que actualmente se considera imprescindible para cumplir las metas mundiales de los ODS. El análisis y las consultas internas también ponen de manifiesto que los factores impulsores del nivel de cofinanciación son muy distintos para estas fuentes diferentes.
73. Los resultados de la encuesta realizada al personal confirmaron esta constatación. Cuando se les preguntó sobre la importancia de las distintas fuentes de cofinanciación nacional para lograr mejores resultados en los Estados Miembros, los encuestados situaron en primer lugar las contribuciones de los gobiernos y de los beneficiarios (en efectivo y en especie), seguidas de las de las instituciones financieras nacionales y del sector privado. En relación con la cofinanciación internacional, las fuentes más importantes fueron los BMD seguidos de las instituciones bilaterales y los mecanismos y fondos fiduciarios.
74. En el contexto de la formulación de la estrategia, vale la pena destacar cinco mensajes clave que se desprenden de las consultas internas. El primero, que las consultas eficaces y tempranas con los asociados en la cofinanciación —nacionales e internacionales— pueden promover un mayor nivel de cofinanciación. Es probable que estas consultas requieran tiempo y esfuerzo. El segundo, que las condiciones de los países como el margen de maniobra fiscal influyen considerablemente en los niveles de cofinanciación de los gobiernos. Las preferencias y las prácticas de los gobiernos impulsan los niveles potenciales de financiación multilateral y bilateral. El tercero, que la diferencia entre las políticas y prácticas del FIDA (como las relativas a las contrataciones y adquisiciones) y las de otros asociados para el desarrollo puede ser un obstáculo importante para atraer la cofinanciación de estos asociados. Los “mecanismos conjuntos” como el Fondo Fiduciario de España y el FMAM evitan estas limitaciones. El cuarto, que las relaciones sólidas y activas con asociados del ámbito institucional pueden facilitar los debates a nivel de los países y de los proyectos. Es probable que el FIDA haya subestimado las contribuciones en especie de los gobiernos y de los beneficiarios debido a las dificultades de calcularlas. Por último, los GPP destacan la ausencia en el pasado de señales claras y coherentes de los dirigentes del FIDA sobre la importancia de atraer cofinanciación.
75. A pesar de que la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) no ha analizado específicamente la cofinanciación, la formulación de la estrategia se basará en otras evaluaciones relacionadas, como la evaluación a nivel institucional de la estructura financiera del FIDA realizada por la IOE en 2018, y dos informes de síntesis de evaluación recientes sobre las asociaciones y la ampliación de escala de los resultados, que abordan la cofinanciación como una forma notable de asociación¹⁵. En el informe de síntesis de evaluación sobre las asociaciones se señala que los proyectos cofinanciados suelen dar mejores resultados a pesar de que, en contrapartida, los desembolsos son más lentos. Sin embargo, la

¹⁵ Véanse el “Informe de síntesis de evaluación sobre el fortalecimiento de las asociaciones en pro de una mayor eficacia de las actividades de desarrollo: examen de las experiencias y resultados a nivel nacional” y el informe de síntesis de evaluación sobre el apoyo del FIDA a la ampliación de escala de los resultados de la IOE.

cofinanciación ha sido menos efectiva a la hora de movilizar recursos. En el informe se destaca que el FIDA debería ajustar su estrategia de cofinanciación para que no solo se aplique a nivel mundial sino también más firmemente a nivel nacional para prestar el apoyo pertinente a los equipos en los países.

76. La reciente evaluación a nivel institucional de la estructura financiera del FIDA también ofrece información sobre el rendimiento del Fondo en la movilización de cofinanciación. En ella se concluye que la cofinanciación y la financiación nacional de contrapartida añaden recursos importantes procedentes de organizaciones internacionales y asociados nacionales. Asimismo, se afirma que el nivel de financiación de los BMD en agricultura y los montos comprometidos por fuentes bilaterales y multilaterales para proyectos relacionados con el cambio climático sugieren que hay posibilidades de ampliar la escala de los resultados de las intervenciones financiadas por el FIDA.
77. La formulación de la estrategia se basará en la experiencia de los BMD en este campo¹⁶. Por ejemplo, en una evaluación de la cofinanciación en el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) se constató que la movilización de recursos mediante la cofinanciación en los proyectos respondía más a las necesidades de cada caso que a los objetivos estratégicos establecidos en las estrategias en los países¹⁷. En una evaluación realizada por el BAfD centrada en los fondos fiduciarios¹⁸ se alerta de que, a veces, los elevados costos de transacción de la gestión de dichos fondos no están cubiertos por recursos administrativos adicionales.

C. Principios y elementos principales

78. La estrategia de cofinanciación, que se definirá por el compromiso de cumplir las metas de cofinanciación establecidas para el período de la FIDA11, será coherente con el mandato del Fondo y su objetivo más general de ejercer un efecto a mayor escala para la población rural de los Estados Miembros, en los que la cofinanciación se considera un medio para lograr dicho fin mayor. Asimismo, la estrategia tendrá en cuenta las posibilidades de ir más allá del impacto directo de los proyectos del FIDA a fin de ampliar los recursos (nacionales como internacionales, públicos y privados) destinados a la agricultura y el desarrollo rural.
79. La cofinanciación puede crear sinergias y complementariedades. La estrategia de cofinanciación, como la Estrategia de Asociación del FIDA, hará hincapié en la complementariedad como principio fundamental. La estrategia abordará la cofinanciación como una forma no solo de obtener financiación adicional, sino también y más importante, de aprovechar las competencias y los conocimientos complementarios de los asociados. De igual forma, la estrategia considerará el impacto de la cofinanciación en la sostenibilidad de los proyectos financiados por el FIDA.
80. La estrategia propondrá utilizar diversas modalidades de cofinanciación, sobre la base de los principios mencionados anteriormente. El FIDA se basará en ejemplos positivos de financiación conjunta, financiación paralela, fondos suplementarios, fondos fiduciarios y mecanismos de un donante único o de donantes múltiples, y la financiación a nivel institucional, de programas y de proyectos. En concreto, estos fondos suplementarios constituyen un instrumento de eficacia comprobada en la movilización de cofinanciación para que el FIDA ejecute su programa de préstamos y los entregue a los receptores a través de un único canal, lo que simplifica la administración y reduce la carga que pesa sobre los receptores. Representan una

¹⁶ Cabe señalar que no todas las organizaciones interpretan el término “cofinanciación” de la misma manera. Si bien el FIDA y el BAfD incluyen la financiación gubernamental asociada a proyectos del Fondo en la cofinanciación nacional, el BAsD, el BID y el Banco Mundial no consideran la financiación gubernamental como cofinanciación. En el pasado, el Banco Mundial se interesó por la “financiación gubernamental de contrapartida”, pero ya no le da seguimiento. Como consecuencia, la cofinanciación según el FIDA se supervisa solo en el FIDA y el BAfD.

¹⁷ Véase la evaluación independiente del BAsD, titulada “Effectiveness of Asian Development Bank Partnerships” (2016).

¹⁸ Véase la publicación del Departamento de Evaluación del BAfD, titulada “Trust Fund Management at the African Development Bank – An Independent Evaluation” (2013).

importante vía para la ampliación de escala de las intervenciones en los PBI y los PIM, para prestar apoyo a la actuación del Fondo en las situaciones de fragilidad y para mejorar la colaboración con la sociedad civil, por ejemplo, con las organizaciones de agricultores.

81. Se propone diferenciar la estrategia por fuente de cofinanciación debido a que los datos empíricos recopilados para el análisis relevan la existencia de diferentes factores impulsores para distintas fuentes. En este marco diferenciado, la estrategia tendrá en cuenta las oportunidades y los desafíos específicos relacionados con diferentes grupos de países. Ello también ayudará a orientar las direcciones amplias para la incorporación escalonada de las metas generales de cofinanciación en el plano regional y, a través de los COSOP basados en los resultados, en el nacional.
82. Para cada fuente de cofinanciación, la estrategia tratará de contestar las preguntas generales siguientes: i) cuáles son los principales factores impulsores sobre los que el FIDA puede influir y cómo puede el Fondo garantizar que se utilicen de la forma más eficaz; ii) cuáles son los principales factores que limitan el aumento del nivel de cofinanciación y cómo se pueden reducir; iii) cuáles son las modalidades en las que el FIDA debería centrarse, y iv) qué apoyo institucional puede prestar el Fondo para que el programa de cofinanciación para la FIDA11 pueda ser satisfactorio.

Gobiernos

83. Las contribuciones de los gobiernos representan aproximadamente el 60 % de la cofinanciación nacional total movilizada por proyecto. Tanto en el análisis cuantitativo como en el cualitativo se pudo constatar que se trata de la fuente de cofinanciación nacional más importante.
84. Las contribuciones de los gobiernos dependen de las condiciones específicas de cada país que impulsan la cofinanciación nacional.
85. La financiación del gobierno es fundamental porque representa una demostración de sentido de apropiación y de participación mediante la ejecución. También es vital para la sostenibilidad posterior a la finalización de los proyectos y, posiblemente, para fomentar el diálogo sobre políticas y ampliar el alcance original del proyecto. Basándose en los resultados del análisis cuantitativo, que muestran un vínculo evidente entre la cofinanciación nacional y varios factores nacionales, la estrategia tendrá en cuenta las características específicas de cada país, como el nivel de ingresos, el margen de maniobra fiscal, la vulnerabilidad ante la fragilidad y los conflictos, el tamaño del proyecto, la armonización con las prioridades nacionales y la presencia estable del FIDA en el país en calidad de asociado. Asimismo, destacará la importancia de los debates con los gobiernos en los niveles adecuados, a comenzar por el diálogo sobre la formulación del COSOP.
86. En el análisis cuantitativo se pusieron de relieve las diferencias que deben tenerse en cuenta. Por ejemplo, dado que Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe son las regiones que han movilizado más recursos nacionales durante varios años, la estrategia tomará en consideración las mejores prácticas que han respaldado la tendencia positiva observada en estas regiones. Se prestará atención a estos factores nacionales y a las diferencias regionales a la hora de orientar la incorporación escalonada de las metas generales de cofinanciación a nivel regional y nacional.

Beneficiarios

87. Los beneficiarios constituyen la segunda mayor fuente (el 19 %) de cofinanciación nacional y podría decirse que son el asociado más importante para obtener resultados satisfactorios sobre el terreno. La participación de los beneficiarios y sus organizaciones en la financiación de proyectos financiados por el FIDA también fomenta el compromiso y, potencialmente, la sostenibilidad de los logros de los proyectos.

88. En este ámbito, se prestará especial atención a la cuantificación de las contribuciones de los beneficiarios y la presentación de información al respecto. También se abordará la cuestión de las contribuciones en especie a los proyectos financiados por el FIDA procedentes de diferentes fuentes, especialmente los gobiernos y los beneficiarios. Se incluirá una metodología normalizada para la cuantificación y notificación de estas contribuciones en la estrategia y el plan de acción.

Instituciones nacionales de financiación para el desarrollo

89. Estas instituciones representan en torno al 14 % de la cofinanciación nacional vinculada a las operaciones de financiación rural del FIDA. Sobre la base del examen de estas operaciones, la estrategia de cofinanciación estudiará la posibilidad de aumentar el nivel de cofinanciación procedente de esta fuente analizando mecanismos de incentivación para que estas instituciones contribuyan a los proyectos del FIDA, por ejemplo, mediante la provisión de garantías o mecanismos de asociación 4P.

Asociados multilaterales (incluida la cofinanciación de los bancos multilaterales de desarrollo y los organismos de las Naciones Unidas)

90. La cofinanciación procedente de organizaciones multilaterales —generalmente otros BMD y otras organizaciones intergubernamentales— representa alrededor del 70 % de la cofinanciación internacional. El análisis de la experiencia adquirida hasta el momento indica que el BAfD, el BAsD y el Banco Mundial aportan el 75 % de la cofinanciación procedente de organizaciones multilaterales. Otras organizaciones como la Unión Europea y el Banco Islámico de Desarrollo han prestado apoyo limitado de forma intermitente. Cabe destacar la ausencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina.
91. En general, el análisis sugiere que el enfoque para los asociados multilaterales y la cofinanciación ha sido improvisado. La estrategia propondrá un enfoque sistemático basado en relaciones sólidas y en la interacción constante sobre las carteras de proyectos, etc. Ello conllevará la consolidación de las relaciones que sean relativamente firmes y el refuerzo de otras. Asimismo, prestará atención específica a aprovechar los mecanismos mundiales como el FMAM y, para los países vulnerables al cambio climático, diferentes fondos relacionados con el clima. También sopesará la posibilidad de aumentar la flexibilidad para armonizar los procedimientos del FIDA con los de donantes multilaterales, a fin de facilitar la financiación conjunta, tal como se subraya en el curso de las consultas internas.
92. La estrategia reconocerá los principales mecanismos con los que el FIDA puede establecer asociaciones satisfactorias y complementariedades con cada una de estas categorías. Cabe señalar que también se tendrá en cuenta la complementariedad de la financiación del FIDA con la de otros BMD, con vistas a aumentar las sinergias al máximo y ejercer un impacto combinado. En la APR, por ejemplo, la elaboración de un memorando de entendimiento con el BAsD sentó las bases de la cofinanciación internacional eficaz.

Asociados bilaterales

93. Los asociados bilaterales representan el 17 % de la cofinanciación internacional en proyectos del FIDA. Los datos empíricos muestran el éxito y la eficiencia de los acuerdos bilaterales como con el Fondo Fiduciario de España, que representa con diferencia la asociación bilateral que mejores resultados ha dado en los proyectos del FIDA. Solo el Fondo Fiduciario de España aportó el 64 % de las contribuciones recibidas de asociados bilaterales en el último decenio. También se prestará atención a que las asociaciones bilaterales que den buenos resultados lo hagan de forma duradera.

94. La estrategia abordará los requisitos para concertar estos acuerdos. Las consultas internas señalan las dificultades de trabajar con asociados bilaterales exclusivamente a nivel de los países. La estrategia propondrá medidas encaminadas a complementar estas interacciones con acuerdos y entendimientos alcanzados en cuanto al capital de los asociados.

Sector privado

95. Las organizaciones del sector privado nacionales e internacionales proporcionan financiación conjunta y paralela a los proyectos del FIDA, aunque en cantidades limitadas. Movilizar la inversión privada —tanto nacional como internacional— a una escala mucho mayor es fundamental para cumplir las aspiraciones mundiales de los ODS y puede ser una fuente de conocimientos especializados. Ello incluiría inversiones de empresas comerciales, instituciones financieras privadas, instituciones de microfinanciación y fundaciones privadas comprometidas con los ODS.
96. La estrategia se centrará en mejorar la cuantificación de dicha cofinanciación y la presentación de información al respecto, que ha representado un desafío hasta la fecha, en especial con respecto a la financiación paralela de los proyectos financiados por el FIDA. La financiación paralela debería incluirse en la cuantificación de los grandes esfuerzos de movilización del Fondo en los casos en que hay una clara complementariedad de las intervenciones, el alcance o los programas están alineados, el marco de colaboración está definido (por ejemplo, mediante un memorando de entendimiento) y hay sinergias claras.

Cultura y procesos del FIDA

97. La estrategia también abordará los procesos que el FIDA necesita para que la ejecución sea satisfactoria. Como se pone de manifiesto en las consultas, debería prestarse más atención a la cofinanciación en la fase de diseño, a fin de identificar posibles asociados mediante un proceso participativo.
98. También debería hacerse más hincapié en mejorar la divulgación de los beneficios económicos, los efectos y los resultados de los proyectos satisfactorios, para atraer cofinanciación.
99. Debería analizarse el modelo mejorado de descentralización del Fondo para determinar cómo pueden aprovecharse mejor las oficinas del FIDA en los países (cuya correlación con la cofinanciación se sabe que es positiva) para establecer asociaciones duraderas.

D. Plan de acción

100. La estrategia hará hincapié en la ejecución eficaz. A tal fin, se formulará un plan de acción que defina con claridad:
- la función de los dirigentes del FIDA;
 - las funciones y responsabilidades del Departamento de Administración de Programas en la creación y el mantenimiento de asociaciones institucionales que puedan dar lugar a un aumento de la cofinanciación;
 - la función de los directores en los países y los GPP de detectar oportunidades de cofinanciación a nivel de los países y los proyectos, y materializar dicha cofinanciación, facilitada por su presencia en los países con arreglo al nuevo modelo;
 - el apoyo que las unidades centrales como la Oficina de Asociaciones y Movilización de Recursos deberán prestar a la mediación y el mantenimiento de asociaciones institucionales, y al respaldo de las actividades a nivel de los países y los proyectos cuando sea necesario, y
 - las medidas adecuadas para armonizar los procesos y procedimientos del FIDA con los de los asociados, a fin de facilitar la cofinanciación.

E. Seguimiento

101. La estrategia prestará especial atención a dar seguimiento a los resultados de la movilización de cofinanciación, tanto nacional como internacional, incluida la del sector privado. La cuantificación de la cofinanciación, en particular en lo que atañe a las contribuciones en especie, plantea algunas dificultades. Las que se aborden de forma paralela a la formulación de la estrategia de cofinanciación y la orientación específica se incluirán en la estrategia y el plan de acción.

Data sample

- Using Panel regression model, an **econometric estimation** of the determinants of domestic and international cofinancing ratios is conducted.¹⁹ This analysis has been complemented by **distributional trend analysis** that highlights the main historical patterns in the cofinancing data. The data sample used for this analysis is described below.

Source of data

- Investment Projects approved before 1995 and beyond 2014 have been excluded from the sample, restricting the analysis timeframe to a 20 year period from 1995 to 2014.²⁰
- Other external databases have been consulted to complement the project data with country-level socioeconomic information. These sources include the World Bank's development indicators and governance indicators databases, IDEA²¹'s Global State of Democracy Indices, etc. Table 1 presents the structure and distribution of the sample.

Table 1

Panel Sample data

<i>Data description</i>	
Source	GRIPS data + external databases
Period	Projects approved between 1995-2014
Number of Projects	APR: 141 ESA: 103 LAC: 90 NEN: 103 WCA: 122
Number of Countries	109
Total Observations	Country x Year: 543

¹⁹ A panel regression model is applied to identify the most significant factors that impact domestic and international cofinancing in IFAD supported projects. The model allows the estimation of the magnitude and direction of impact of each explanatory factor. A challenge worth noting when conducting such analysis is the restricted number of studies in the literature addressing domestic cofinancing. The literature on aid allocation, albeit relatively old, is well documented on the factors explaining foreign donors' aid giving behavior, but lack substantially, empirically tested information on the incentives behind counterpart contributions. The (Word Bank, 2013) is at our knowledge the only study that had investigated determinants of counterpart funds in development projects using empirical estimation.

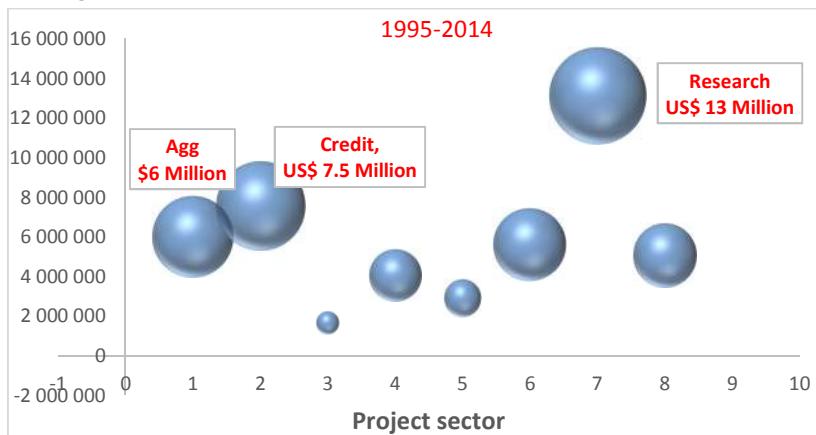
²⁰ Multiple reasons motivate this sampling decision, worth mentioning is the poor quality of the data reporting prior to early 90's when IFAD has no Corporate Databases put in place to systematize and automate the reporting of the financing and results data. Another reason is that most of the notable institutional changes or operational procedures that reinforce IFAD's role as assembler of development Funds (Business Model, IFAD partnership Strategy, General Conditions for Agricultural Development Financing etc.) occurred within the period of the last 10 years.

²¹ IDEA : (International) Institute for Democracy and Electoral Assistance

Project sectors

1. The integration of donors' interests and compliance with their funding eligibility criteria is of crucial importance for an effective resource mobilization strategy. Projects' partners adopt a selective approach in cofinancing, favoring programs whose development objectives align with their own priority areas or contribute significantly to the national strategic frameworks for poverty reduction and sustainable development. Therefore, identifying projects characteristics that incentivize most domestic and international cofinancing can support the elaboration of a more tailored approach to resource mobilization.
2. Figure 1 displays average domestic cofinancing invested per project priority sector.²² The data show that on average, between 1995 and 2014, projects implementing research activities have attracted more domestic cofinancing than others. Following the research sector, projects providing financial services and projects promoting agricultural development are respectively the second and third top projects to attract more domestic counterpart funding. In recent years (2015-2017), domestic cofinancing priority areas have shifted with more focus on Irrigation projects, Rural development projects and projects promoting marketing activities respectively.

Figure 1
Average domestic contribution/sector*

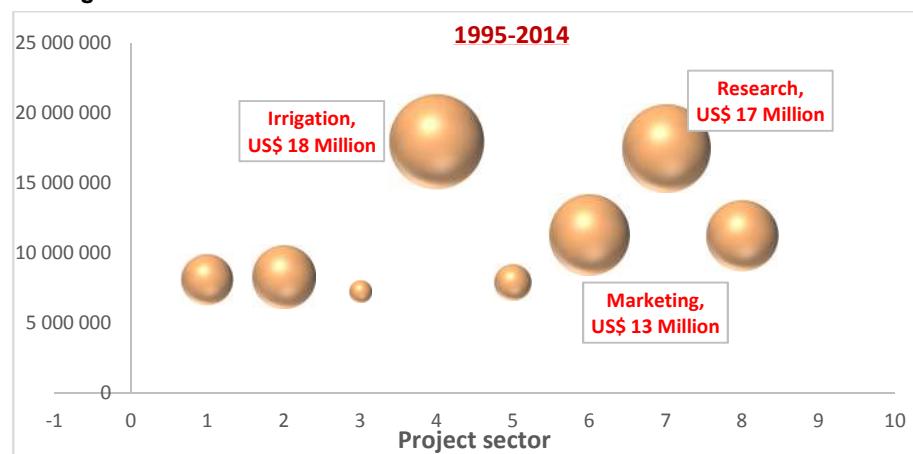


* See footnote 13 below.

3. The top three project sectors to attract most international cofinancing are respectively in irrigation, research and marketing sectors. Over the past three years, this pattern has not changed for the distribution of international cofinancing per project sector with still Irrigation projects, research projects and marketing projects driving on average more funding.

²² The categorization used is: 1 Agriculture, 2 Credit, 3 Fishery, 4 Irrigation, 5 Livestock, 6 Marketing, 7 Research, 8 Rural development. This categorization is currently under review.

Figure 2
Average International contribution/sector*



* See footnote 13 above.

Signatura:	EB 2018/125/R.7/Add.6
Tema:	3 e) i)
Fecha:	8 de noviembre de 2018
Distribución:	Pública
Original:	Inglés

S

Nota técnica sobre las contribuciones en especie

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Ruth Farrant

Directora
División de Servicios de Gestión Financiera
Tel.: (+39) 06 5459 2281
Correo electrónico: r.farrant@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra

Jefa
Unidad de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb@ifad.org

Jill Armstrong

Directora, a. i.
División de Políticas y Resultados Operacionales
Tel.: (+39) 06 5459 2324
Correo electrónico: j.armstrong@ifad.org

Lisandro Martin

Director
División de Políticas y Resultados Operacionales
Tel.: (+39) 06 5459 2361
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

Malek Sahli

Oficial Superior de Finanzas
División de Servicios de Gestión Financiera
Tel.: (+39) 06 5459 2545
Correo electrónico: m.sahli@ifad.org

Junta Ejecutiva – 125.º período de sesiones
Roma, 12 a 14 de diciembre de 2018

Para información

Índice

Recomendación	1
I. Definiciones	1
II. Introducción y alcance	2
III. Objetivos	3
IV. Reconocimiento de la cofinanciación nacional en especie	4
V. Medición de la cofinanciación nacional en especie	6
VI. Presentación y divulgación de informes sobre la cofinanciación nacional en especie	6
VII. Riesgos vinculados a la cofinanciación nacional en especie	7

Anexo

Elementos para la valoración de la cofinanciación nacional en especie	8
---	---

Apéndices

I. Example of in-kind domestic cofinancing at the design phase	1
II. Examples of in-kind domestic cofinancing in financial reporting	3
III. Examples of risks related to in-kind domestic cofinancing	5
IV. References	6

Acrónimos y siglas

IPSAS	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
NIIF	Normas Internacionales de Información Financiera
POA	plan operacional anual

Nota técnica sobre las contribuciones en especie

Recomendación

1. Se invita al Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición a analizar y posteriormente ratificar los principales elementos del presente documento, que figuran en el párrafo 8. La intención es que estos se incorporen en la estrategia conexa, que se finalizará más adelante en este año.
2. Además, se solicita al Grupo de Trabajo que avale los principales conceptos expuestos en este documento, que presenta las contribuciones en especie en el marco de la estrategia de cofinanciación y comprende:
 - una definición amplia de los elementos que caracterizan a las contribuciones en especie, en particular las exenciones de impuestos; esta definición comprende consideraciones que figuran en la definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y también factores y elementos más generales;
 - las distintas disposiciones para la ejecución utilizadas para contemplar las contribuciones en especie durante el ciclo de vida de un proyecto, desde la fase de diseño hasta las de ejecución y finalización, en particular los sistemas vinculados al seguimiento de estas contribuciones y la presentación de informes al respecto;
 - el enfoque propuesto para incrementar la transparencia y el acceso público a la información sobre la manera en que las contribuciones en especie prestan apoyo a la ejecución de los proyectos y reflejan el sentido de apropiación de los gobiernos y los asociados en la ejecución, para movilizar recursos nacionales —aportados, por ejemplo, por los beneficiarios y el sector privado— mediante una cofinanciación paralela;
 - las medidas de mitigación consideradas para hacer frente a los riesgos relacionados con las contribuciones en especie.

I. Definiciones

1. El término “**prestatario**” se refiere al Estado Miembro que recibe un préstamo y que se designa como tal en el convenio de financiación.
2. Por “**entidad**” se entiende un proyecto o programa que ha recibido financiación del FIDA o a través de este, ya sea en forma de préstamo, de donación o de ambos.
3. Por “**gastos admisibles**” se entienden los gastos efectuados en el marco de un proyecto que pueden financiarse con cargo a un préstamo o donación del FIDA de conformidad con lo dispuesto en la sección 4.08 de las Condiciones Generales para la Financiación del Desarrollo Agrícola.
4. El término “**instrumentos de ingeniería financiera**” se refiere al hecho de que, como parte de una actividad de inversión, un proyecto podrá financiar los gastos de una operación que incluya contribuciones destinadas a respaldar instrumentos de ingeniería financiera para empresas —sobre todo pequeñas y medianas—, tales como fondos de capital de riesgo, fondos de garantía y fondos de préstamo, y para fondos de garantía o de desarrollo de la financiación rural.

5. Por “**cofinanciación nacional en especie**” o “**contribución en especie**” se entiende una contribución no monetaria en forma de bien, obra o servicio que preste apoyo a organizaciones con y sin ánimo de lucro. Puede consistir en la provisión directa al proyecto de un activo tangible, o en un gasto efectuado directamente por el contribuyente, que beneficie al proyecto y facilite el logro de sus objetivos. La cofinanciación o las contribuciones nacionales en especie comprenden: i) bienes; ii) obras; iii) el uso de servicios e instalaciones (como espacios de oficina); iv) servicios profesionales o conocimientos especializados en forma de tiempo de personal; v) la provisión de equipos y materiales o el acceso a estos, y vi) exenciones de impuestos que, de lo contrario, tendrían que sufragarse con cargo al proyecto para que pudieran llevarse a cabo las actividades. Las contribuciones en especie pueden representar tanto una corriente como una fuente de ingresos y, a pesar de no ser monetarias, pueden constituir una parte importante de los ingresos del proyecto.
6. El término “**transacciones sin contraprestación**” hace referencia al hecho de que una entidad reciba un valor de otra entidad sin entregar un valor aproximadamente igual a cambio, o bien entregue un valor a otra entidad sin recibir un valor aproximadamente igual a cambio.
7. El término “**receptor**” se refiere al Estado Miembro u otra entidad que recibe una donación y que se designa como tal en el convenio de donación.
8. Por “**donación**” se entiende una donación sujeta a la Política del FIDA relativa a la Financiación mediante Donaciones¹ y las donaciones financiadas con cargo a fondos suplementarios², es decir:
 - donaciones de tipo A, que son:
 - i) donaciones de gran cuantía (igual o superior a USD 500 001 o equivalente);
 - ii) donaciones de pequeña cuantía (inferior o igual a USD 500 000) cuyo riesgo el FIDA califique como medio o elevado³;
 - iii) donaciones financiadas por la Unión Europea;
 - donaciones de tipo B, que son las donaciones de pequeña cuantía (hasta USD 500 000 o equivalente) cuyo riesgo el FIDA califique como bajo, y
 - donaciones de tipo C, que son las donaciones de cualquier cuantía concedidas por los organismos de las Naciones Unidas y los bancos multilaterales de desarrollo.

II. Introducción y alcance

9. Cada vez más, los proyectos financiados por el FIDA reúnen financiación de distintas fuentes, como contrapartes, beneficiarios y asociados en la ejecución, y con cargo a fondos suplementarios.
10. Cabe observar que, si bien es preciso que los gastos se realicen y se sufraguen mediante una transferencia de activos, normalmente en efectivo, a fin de que sean admisibles para la financiación del FIDA también se prevé otro tipo de financiación de proyectos de forma no monetaria, en particular mediante contribuciones en especie. En efecto, puede considerarse que estas son parte del valor total de un

¹ Aprobada por la Junta Ejecutiva en su 114.º período de sesiones, celebrado los días 22 y 23 de abril de 2015. Aunque los acuerdos de contribución, que incluyen las microdonaciones (hasta USD 75 000 o equivalente), están sujetos a la Política, quedan fuera del ámbito de aplicación de los requisitos de presentación de información financiera y auditoría.

² Toda disposición específica que estipule el donante en relación con la presentación de información financiera y auditoría queda reflejada en el convenio de donación.

³ Con efectividad a partir del 1 de enero de 2018, las donaciones de pequeña cuantía cuyo riesgo se califique como elevado o medio se consideran de tipo A.

proyecto, y que dicho valor se subestima si no se asignan plenamente las contribuciones no monetarias del gobierno, los beneficiarios y otras partes interesadas.

11. Sobre la base de lo anterior, cuando además de las contribuciones en efectivo a los proyectos se hacen contribuciones en especie —significativas y pertinentes—, es fundamental informar al respecto por varios motivos, entre ellos:
 - a) cuando se tienen en cuenta en el presupuesto del proyecto, las contribuciones en especie proporcionan el costo real y efectivo de un proyecto;
 - b) las contribuciones en especie pueden ser la única o la principal contribución que un prestatario o receptor puede aportar a un proyecto;
 - c) estas demuestran a los donantes que los prestatarios o receptores de la financiación del FIDA contribuyen de manera significativa a los proyectos;
 - d) las contribuciones en especie se incluyen en la tasa de cofinanciación y representan la contribución real del prestatario o receptor al proyecto, además de la contribución en efectivo.
12. Actualmente, las contribuciones en especie no se reconocen sistemáticamente como parte de la financiación total de los proyectos financiados por el FIDA. Esto se debe a varios motivos, a saber: i) dificultades técnicas de valoración y medición fiable; ii) la histórica falta de comprensión por parte del FIDA y a nivel de los proyectos de la importancia de proporcionar estos datos; iii) la incertidumbre respecto de la realización efectiva de este tipo de contribución; iv) la renuencia de los auditores a dar por buenas las cantidades incluidas en los estados financieros, y v) la falta de un seguimiento y una presentación de información eficaces. Si estos activos no se registran de forma fiable y oportuna, no es posible consignar con precisión las actividades y los recursos económicos de un proyecto, lo que hace que los informes financieros sean imperfectos y que la información sobre cofinanciación sea incompleta.
13. Esta nota técnica se aplica a los proyectos y donaciones financiados por el FIDA sujetos a supervisión directa. De haber un acuerdo de supervisión con una institución cooperante, el FIDA evaluará las disposiciones de dicha institución relativas a la presentación de información financiera y la auditoría, con vistas a garantizar la idoneidad y la conformidad, en la medida de lo posible, con esta nota técnica.

III. Objetivos

14. La presente nota técnica permitirá potenciar la capacidad del FIDA como “recolector” de la financiación para el desarrollo. En ella se proporciona orientación clara para las fases de diseño, ejecución y auditoría del ciclo de vida de los proyectos en materia de reconocimiento, medición y presentación de información en lo que respecta a las contribuciones en especie como parte de la cofinanciación nacional. Ello permitirá hacer un seguimiento sistemático de estas contribuciones y reforzará la capacidad del FIDA para presentar información completa sobre la movilización de esos recursos.
15. El objetivo de la presente nota técnica consiste en proporcionar orientación sobre la definición de cofinanciación en especie, los criterios de admisibilidad, y el reconocimiento, la medición y la presentación de la información financiera respecto de los proyectos y donaciones financiados por el FIDA.
16. Esta nota técnica proporciona los métodos y principios básicos que han de aplicarse en el reconocimiento, la medición y la presentación y divulgación de informes en lo que respecta a las contribuciones en especie. Se prevé que estos se integrarán en los procedimientos conexos que deberá emplear el personal del Fondo, tanto el personal operacional como financiero y los consultores que se ocupen del diseño y la

supervisión de los proyectos, a partir de la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11). También servirá como fuente para prestar asesoramiento en el marco de los proyectos y los ministerios con respecto a la elaboración de sistemas de contabilidad, manuales e informes financieros, así como para los auditores en el desempeño de su labor. Es fundamental que, en la fase más temprana posible del ciclo del proyecto, se resalte la importancia que reviste el seguimiento de las contribuciones en especie y la presentación de informes al respecto de forma sistemática, en particular de modo que puedan incluirse en las pestañas de gastos, en las negociaciones y en los sistemas y manuales de contabilidad, así como en el mandato de los auditores. Se calcula que habrá casos particulares donde será necesario realizar consultas en lo referente al método de valoración y presentación de informes. En tales casos, deberán acordarse métodos para el reconocimiento, la medición y la presentación de informes con el coordinador que se ocupe de la gestión financiera del proyecto (División de Servicios de Gestión Financiera).

IV. Reconocimiento de la cofinanciación nacional en especie

17. La contribución sin cargo de un servicio o producto por parte de una persona, dependencia u organización a un proyecto financiado por el FIDA se clasifica como contribución en especie. Todos los costos en especie deben ser admisibles, efectivos, demostrables y esenciales para la ejecución del proyecto.
18. Una contribución en especie puede considerarse un gasto efectuado por el gobierno, los beneficiarios u otros asociados en la ejecución para la ejecución de las operaciones, de conformidad con las condiciones que se describen a continuación:
 - a) las normas relativas a la admisibilidad deben establecerse con arreglo al plan operacional anual (POA) acordado y los costos del proyecto;
 - b) el importe de los gastos debe ser significativo y pertinente y estar debidamente justificado por documentación de apoyo que tenga un valor probatorio equivalente al de una factura, sin perjuicio de las disposiciones establecidas en las normativas nacionales específicas, y
 - c) en el caso de las contribuciones en especie, la cofinanciación del contribuyente no debe superar en mucho el total de los gastos admisibles previstos para el proyecto, cuando se excluya el valor de esas contribuciones.
19. Todas las contribuciones en especie se reconocen como ingresos y activos cuando es probable que los futuros beneficios económicos o posibles servicios sean recibidos por la entidad y el valor razonable de los activos pueda medirse de forma fiable.
20. Los **bienes en especie** son activos utilizados por una entidad o transferidos a esta mediante una transacción sin contraprestación, sin cargo, pero que pueden estar sujetos a determinadas estipulaciones. Ejemplos de ellos son:
 - a) los bienes tangibles;
 - b) el uso de servicios e instalaciones;
 - c) la provisión de equipos o el acceso a estos, y
 - d) los materiales especiales.
21. Cuando se reciben "bienes en especie" o hay un acuerdo vinculante para recibir bienes sin ningún tipo de condición, los ingresos se reconocen simultáneamente con el reconocimiento de los activos.
22. Las condiciones ligadas a los bienes no afectan el precio del activo, ya que normalmente los agentes de mercado no las toman en cuenta.

23. Los “servicios en especie” son los servicios que personas e instituciones prestan a entidades del sector público en una transacción sin contraprestación. Ejemplos de ellos son:
- a) los servicios profesionales prestados por un tercero que tiene una preparación y experiencia profesionales reconocidas y pertinentes;
 - b) los conocimientos especializados aportados por el prestatario a través del personal dedicado al proyecto, y
 - c) las exenciones de impuestos.
24. Habida cuenta del carácter de los activos relacionados con los servicios en especie, y del hecho de que se consumen inmediatamente, debería reconocerse una transacción de igual valor que reflejase el consumo de esos servicios en especie.
25. Una entidad reconocerá una exención de impuestos como contribución en especie cuando se produzca el hecho imponible y se cumplan los criterios para el reconocimiento del activo. La entidad declarante analizará la legislación fiscal de su propia jurisdicción para determinar cuál es el hecho imponible para los distintos impuestos que allí se aplican. Por ejemplo:
- a) el hecho imponible para el impuesto sobre el valor agregado es la adquisición o venta de bienes y servicios gravables durante el período impositivo, y
 - b) el hecho imponible para los derechos de aduana es el movimiento de bienes o servicios sujetos a impuestos al atravesar la frontera aduanera.
26. Cuando un gobierno proporciona a una entidad el beneficio de la exención de impuestos o se encarga de los impuestos relacionados con la adquisición de bienes, obras y servicios, el importe relativo a los impuestos condonados debería considerarse la contribución en especie del gobierno.
27. **Excepciones.** Cuando las actividades no responden a los objetivos específicos de un proyecto, no deberían considerarse contribuciones en especie. Estas actividades pueden ser:
- a) la asistencia pasiva a cursos de capacitación, reuniones, seminarios y actividades por el estilo (es decir, asistir sin aportar, como miembro del público o grupo);
 - b) la provisión de datos, conocimientos especializados, conocimiento o herramientas (es decir, que no se hayan generado en el transcurso del proyecto) que estén a disposición del público de forma gratuita, y
 - c) la provisión de todos los artículos comprendidos en las contribuciones en especie, si ya se ha pagado por ellos, y pueden presentarse los documentos de pago, siempre y cuando la fecha de adquisición esté comprendida dentro de la duración del proyecto (en ese caso, a estos artículos se los tratará entonces como cofinanciación en efectivo).
28. En lo que respecta a los instrumentos de ingeniería financiera, una contribución en especie debería tratarse como gasto pagado al momento de la constitución del fondo (o los fondos) en los casos en que se cumplan todos los criterios enumerados en a), b) y c) *infra*, ya que:
- a) consisten en la provisión de tierras o propiedades inmuebles, equipos o materiales, actividades profesionales o de investigación o trabajo voluntario no remunerado (como, por ejemplo, servicios profesionales no remunerados);
 - b) su valor puede evaluarse y comprobarse de manera independiente;
 - c) en el caso de la provisión de tierras o propiedades inmuebles, su valor es certificado por un tasador cualificado independiente, o un órgano oficial debidamente autorizado;

- d) en el caso de trabajo voluntario no remunerado, el valor del trabajo se determina teniendo en cuenta la cantidad de tiempo invertido y una tarifa normal y razonable por hora y por día por el trabajo realizado.
29. No son admisibles las ventas de equipos a precios de descuento ni la prestación de servicios o asesoramiento (como el tiempo de abogados, contadores o personal de pequeñas y medianas empresas) a precios de descuento.

V. Medición de la cofinanciación nacional en especie

- 30. Las contribuciones en especie deberían reconocerse a su valor razonable de mercado. Este “valor razonable de mercado” se define como el precio convenido en un mercado abierto y sin restricciones entre partes entendidas que actúan de forma voluntaria, en condiciones de igualdad e independencia, y que están plenamente informadas. Este valor es el precio que se estima que una entidad tendría que pagar en tales circunstancias, restando los descuentos habituales y educativos.
- 31. Las exenciones de impuestos deberían reconocerse a su valor de mercado, que equivale al importe bruto de los impuestos correspondientes a los bienes o servicios adquiridos.
- 32. Las restricciones jurídicas se clasifican en dos categorías: las que afectan a la entidad y las que afectan al activo. Las que afectan a la entidad —como, por ejemplo, una limitación que prohíba la venta de los bienes— no repercuten en el valor razonable subyacente de los activos, porque un comprador hipotético no las consideraría en una decisión de compra. Por otra parte, las restricciones jurídicas que limitan la venta de las contribuciones en especie a determinados mercados pueden afectar el valor razonable de los activos. Por ejemplo, el uso de vehículos de propiedad del gobierno que se pongan a disposición solo durante el limitado período de ejecución del proyecto reducirá el desgaste de estos, lo cual un hipotético comprador podría tener en cuenta y posiblemente afectaría su valor. En los proyectos, al determinar el valor razonable de un activo, debería considerarse toda restricción jurídica que lo afecte.
- 33. En todos los casos, es fundamental que los criterios de medición se determinen antes de efectuar el registro y la presentación de información, ya que se someterán a auditoría externa. Es posible realizar consultas previas con los auditores, cuando proceda, o solicitar asesoramiento al FIDA, a fin de facilitar un proceso de auditoría sin contratiempos. En el anexo I se incluyen los elementos para la valoración.

VI. Presentación y divulgación de informes sobre la cofinanciación nacional en especie

- 34. Es responsabilidad última del proyecto garantizar que el valor razonable de mercado indicado para todos los artículos que supongan una contribución en especie sea justo y se dé a conocer de forma correcta y total en sus estados financieros.
- 35. El manual de ejecución del proyecto deberá incluir directrices claras que describan los métodos y principios contables empleados, con miras a garantizar que el valor de la cofinanciación en especie se declare de manera exacta y oportuna. La base y el método de evaluación de las contribuciones en especie deberán ajustarse a normas de contabilidad reconocidas a nivel internacional y deberán darse a conocer en los estados financieros comprobados del proyecto. Cabe señalar que, en el caso de emplearse normas nacionales, los auditores tendrán que garantizar la idoneidad de dicho tratamiento, de conformidad con la base contable utilizada en los estados financieros del proyecto.
- 36. Se alienta a las entidades a elaborar políticas detalladas y transparentes para la valoración. Asimismo, deberían buscar metodologías de valoración que apliquen el buen juicio a la hora de interpretar el concepto de “valor razonable” y seleccionar los datos de origen cuando se determina el valor. El equipo encargado del proyecto

debería preparar y archivar todos los documentos de apoyo pertinentes que certifiquen el valor de las contribuciones en especie, con objeto de proporcionar un registro de control claro.

37. El importe de la contribución en especie debería darse a conocer de conformidad con los principios contables convenidos por los cofinanciadores en el acuerdo jurídico o en los reglamentos del país. Estos principios pueden basarse en los gastos efectivos realizados por el contribuyente, o en los equivalentes de costo estándar que se hayan definido, a fin de garantizar la equidad entre los asociados.
38. Partiendo de los principios subyacentes de la base de contabilidad en valores devengados de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS) y las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), la entidad deberá dar a conocer la siguiente información en los estados financieros de carácter general, ya sea en la cubierta o en las respectivas notas:
 - a) el importe en concepto de ingresos o contribuciones en especie provenientes de transacciones sin contraprestación reconocidas durante el período, por categoría principal, indicando los impuestos y las transferencias por separado;
 - b) el importe de las sumas pendientes de cobro reconocidas respecto de ingresos sin contraprestación;
 - c) el importe relativo a los activos reconocidos que estén sujetos a restricciones, y el carácter de esas restricciones.
39. La entidad deberá dar a conocer la siguiente información en las notas a los estados financieros:
 - a) las políticas contables adoptadas para el reconocimiento de los ingresos o contribuciones en especie procedentes de transacciones sin contraprestación;
 - b) en cuanto a las categorías principales de ingresos o contribuciones en especie procedentes de transacciones sin contraprestación, la base utilizada para calcular el valor razonable de los recursos entrantes;
 - c) en cuanto a las categorías principales de ingresos fiscales que la entidad no puede calcular de forma fiable durante el período en que se produce el hecho imponible, información sobre el carácter del impuesto, y
 - d) el carácter y las principales categorías de las contribuciones en especie recibidas por la entidad en relación con el proyecto financiado.
40. Si la entidad aplica el criterio contable de caja de las IPSAS, en las notas a los estados financieros debería darse a conocer toda la información mencionada en los párrafos 30 y 31 relacionada con la cofinanciación nacional en especie.

VII. Riesgos vinculados a la cofinanciación nacional en especie

41. En la fase de diseño y durante la ejecución del proyecto, en colaboración con el equipo encargado del proyecto, el Oficial de Finanzas debería evaluar periódicamente el riesgo conexo, a fin de seguir de cerca la asignación correcta y oportuna de las contribuciones en especie.
42. Varias tipologías de riesgos pueden afectar el registro y la presentación de la información relativa a las contribuciones en especie y su importancia para mejorar los resultados de los proyectos, tales como: los riesgos relacionados con el medio ambiente; los riesgos de carácter técnico y científico; los riesgos en lo que respecta a la fabricación, y los riesgos de carácter humano e institucional. En el anexo IV del presente documento se incluyen algunas pautas respecto de los tipos de riesgos que han de considerarse y someterse a seguimiento a lo largo del ciclo de vida de los proyectos.

Elementos para la valoración de la cofinanciación nacional en especie

Categoría de contribución en especie	Elementos admisibles en el cálculo del valor razonable	Elementos no admisibles en el cálculo del valor razonable
Uso de tierras	<p>Si la contribución de tierras se realiza dentro del período de ejecución del proyecto y es suficiente para lograr los resultados y el impacto previstos, puede indicarse el precio total de la parcela de tierra avalado por información o documentación oficial que demuestre ese precio (un certificado de registro de tierras, un documento expedido por el Departamento de Estadística u otro tipo de documento institucional oficial).</p> <p>Si la contribución de tierras se realiza solo por la duración del proyecto, debe tomarse el precio oficial de arrendamiento mensual multiplicado por la cantidad de meses. El cálculo del precio debería estar avalado por documentación oficial o un contrato de arrendamiento o pruebas del uso efectivo en el marco del proyecto u otros documentos similares.</p>	<p>Si el uso de la tierra no es exclusivo para el proyecto, solo la parte dedicada al proyecto debería verse reflejada en el costo empleado para calcular el valor de la contribución.</p>
Uso de vehículos	<p>Costo promedio por mes o día del arrendamiento oficial; precio específico para esa localidad multiplicado por la cantidad de días o meses en que se ha utilizado.</p> <p>La amortización del vehículo se calcula como sigue:</p> <ul style="list-style-type: none"> • se resta el costo de combustible por km de acuerdo con la tarifa oficial nacional o de las Naciones Unidas por km utilizada para viajes particulares en ese país, y • se multiplica ese número por la cantidad aproximada de km que han de recorrerse durante el proyecto. <p>Si el combustible también figura como contribución en especie, debe tomarse el costo total de la tarifa oficial nacional o de las Naciones Unidas por km utilizada para viajes particulares multiplicado por la distancia total recorrida durante el proyecto.</p>	
Equipos, materiales y suministros (por ejemplo, computadoras y equipos electrónicos de comunicaciones, instalaciones y maquinarias)	<p>Si la contribución se realiza en equipos, materiales y suministros usados, el valor de estos debe calcularse de acuerdo con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • el valor razonable de mercado; • el valor contable para la institución. <p>Si la contribución se realiza en equipos, materiales y suministros nuevos, el valor de estos debe estimarse de acuerdo con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • el precio de venta a los clientes preferentes (en caso de un artículo en existencias); • el costo de fabricación (en caso de un artículo único en su tipo). <p>Si se realiza en equipos, materiales y suministros prestados, el valor ha de calcularse tomando como referencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • el equivalente al precio de alquiler basado en la amortización; • el equivalente al precio de alquiler según la tarifa correspondiente al mayor volumen. <p>Si el uso que se les da es parcial, debe indicarse la amortización lineal del costo total del activo por toda la duración del proyecto.</p>	<p>Equipos, materiales y suministros a precio de lista o precio de lista con descuento</p> <p>Equivalentes al precio de alquiler que excedan los valores aceptados si los equipos se hubiesen donado o vendido</p> <p>Costo de creación</p>
Uso de edificios, salas de reuniones, espacios o instalaciones	Salas de reuniones, espacios o instalaciones donados por los que normalmente se cobra una tarifa de alquiler. El espacio utilizado debería estar relacionado específicamente con el proyecto y ser necesario para su ejecución.	

Categoría de contribución en especie	Elementos admisibles en el cálculo del valor razonable	Elementos no admisibles en el cálculo del valor razonable
Bienes en especie Bienes intangibles		Costo de desarrollo de nuevos programas informáticos y nuevas tecnologías que no se limiten al alcance del proyecto
	Precio de mercado del activo o el programa informático por la duración del proyecto	
	Uso de programas informáticos, nuevas tecnologías y bases de datos	Costo de adquisición de las licencias necesarias para el proyecto, en caso de que la institución no las haya suministrado
		Costo de desarrollo de nuevas tecnologías relacionadas con el proyecto
	Divulgación de los resultados	Costo amortizado durante el período del proyecto
Gastos de viaje y dietas	Gastos de menor cuantía razonables para cubrir gastos de viaje y dietas por trabajos dedicados directamente al proyecto financiado	
	Uso de puntos o millas aéreas para sufragar gastos de viaje y dietas	Costos para cubrir tasas de conferencias, viajes, hoteles, comida, etc. para asistir a actos, reuniones, etc. que no guarden relación con cuestiones o temas vinculados al proyecto
	Gastos razonables de viaje para asistir a conferencias relacionadas con el proyecto financiado	
	Tasas de inscripción en conferencias o una proporción de esas tasas si solo una parte de esas conferencias se centra en cuestiones o temas relacionados con el proyecto	

Categoría de contribución en especie	Elementos admisibles en el cálculo del valor razonable	Elementos no admisibles en el cálculo del valor razonable
Sueldos de empleados	Proporción real del costo de los sueldos del personal asignado a tareas relacionadas específicamente con el proyecto y necesarias para su ejecución	Sueldos y gastos relativos a las actividades de gestión que no guarden relación directa con el proyecto Pagos al director del proyecto, doctorandos o colaboradores, como honorarios de consultoría (adicionales al sueldo básico) Sueldos y gastos relativos al personal de apoyo administrativo
Mano de obra, como, por ejemplo, profesionales, expertos, voluntarios, fuerza de trabajo aportada por los beneficiarios	Honorarios de consultoría o conocimientos técnicos directamente relacionados con el proyecto financiado, según tarifas diarias de mercado en el país o la zona, calculadas por día o por mes, por ejemplo, cantidad de días por valor de mercado por día	Honorarios no relacionados con el proyecto
Remuneración a asociados	Sueldos y prestaciones de los empleados de las instituciones asociadas (no los de la institución anfitriona) cuando lleven a cabo actividades relacionadas directamente con el proyecto	Gastos generales basados en los sueldos y prestaciones de los empleados de las instituciones asociadas
Remuneración a profesores	Costos reales en que incurre la institución por el tiempo que un docente deja de dedicar a las tareas de enseñanza (por ejemplo, puede contarse el costo de contratar a un instructor para la puesta en marcha de un curso)	Pagos al director del proyecto, doctorandos o colaboradores, como honorarios de consultoría (adicionales al sueldo básico)
Exenciones de impuestos	Total de impuestos y obligaciones arancelarias condonados	

Example of in-kind domestic cofinancing at the design phase

1. During the design of the Resilient Land and Resource Management Project (RELAP) in West Bank and Gaza, the economist had developed ten models to represent the planned activities, organized under three main types of interventions: (i) resilient land development activities for orchards (four models); (ii) other resilient land development models: *wadis*, rangeland and integrated livestock system; and (iii) activities financed via grants: sheep breeding, bee-keeping and mushroom cultivation.
2. The models show that the total labour contributed by beneficiaries and valued at US\$14 per day (local wage) is worth US\$10.7 million (or 26 per cent of total project costs). If only the additional work required to implement IFAD's proposed activities is considered, then this represents 11 per cent of total project costs (as per table 1).

Table 1
RELAP EFA tables quantifying family labour

	PY1	PY2	PY3	PY4	PY5	PY6
Total family labour (USD)	-	705 514	1 695 271	2 490 888	2 911 959	2 922 956
Incremental family labour (USD)	-	1 020 307	-	314 793	674 964	1 470 581
Project costs (USD)						
Component 1		17 684	5 361 441	7 048 265	6 980 524	5 068 841
Component 2		208 724	3 140 185	4 370 591	1 487 538	151 429
Component 3		719 390	976 269	616 247	462 332	332 305
D. Project Management		751 858	590 890	624 025	598 236	608 628
Total costs (USD)		1 697 655.57	10 068 785.20	12 659 127.46	9 528 630.08	6 161 202.95
(A) Total Family Labour over project years usd	10 726 587			family labour per/day	60	NIS
(C) Total incremental family labour	4 604 746			family labour per/day	14.2	USD
(B) Total project cost USD	41 372 696					
A/B	26%					
C/B	11%					

3. These estimates could also be presented by type of activity, showing which intervention will require greater contribution from the beneficiaries.
4. On the other hand, government's contributions in terms of provision of services and facilities – such as the use of office space, provision of vehicles and seconded staff as well as tax exemption – should also be considered and quantified as in-kind contribution.
5. In the case of RELAP, the total government in-kind contribution was estimated at 16 per cent of total project costs.
6. This means that the total in-kind domestic contribution accounted for almost 27 per cent of total project costs, based on the conservative (incremental) estimate for the contribution from the beneficiaries of 11 per cent of total project costs, plus the 15 per cent from the government. Both contributions were presented in the Costab as reflected in table 2 below.

Table 2: Resilient Land and Resource Management Project (RELAP): Costab by components and financiers (US\$ '000)																			
	The Government in kind		The Government in cash		IFAD GRANT		OFID		GCF		Other entities		Beneficiaries in kind		Beneficiaries in cash		Village council		Total
	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	
Climate resilient land development																			
1. Climate adapted land development approaches	110	15.2	-	-	223	30.7	60	8.2	60	8.2	273	37.6	981	0.6	-	-	-	-	1 708
2. Resilient land development	3 389	16.0	646	3.1	1 160	5.5	845	4.0	8 810	41.6	2 106	9.9	3 619	17.1	604	2.9	-	-	21 179
3. Investment in agricultural roads	443	16.0	-	-	66	2.4	-	-	-	-	2 017	72.9	-	-	-	-	240	8.7	2 766
Subtotal	3 941	16.0	646	2.6	1 449	5.9	905	3.7	8 869	36.0	4 396	17.8	3 619	14.7	604	2.4	240	1.0	24 671
Market linkages for the rural poor																			
1. Rural bulking of agricultural products	682	16.0	-	-	1 269	29.8	-	-	-	-	2 312	54.2	-	-	-	-	-	-	4 263
2. Inclusive entrepreneurship development support	95	1.9	-	-	103	2.0	-	-	3 032	59.5	1 193	23.4	-	-	676	13.3	-	-	5 098
Subtotal	777	8.3	-	-	1 373	14.7	-	-	3 032	32.4	3 504	37.4	-	-	676	7.2	-	-	9 362
Public services for upscaling resilient agricultural land use	351	10.5	-	-	-	-	-	-	3 000	89.5	-	-	-	-	-	-	-	-	3 351
Project Management	1 483	37.2	520	13.0	1 744	43.7	44	1.1	99	2.5	99	2.5	-	-	-	-	-	-	3 989
Total PROJECT COSTS	6 552	15.8	1 166	2.8	4 566	11.0	950	2.3	15 000	36.3	8 000	19.3	4 600	11%	1 280	3.1	240	0.6	41 373
Government in kind contribution net of taxes	1 273																		
Government in kind contribution % of the total cost	3.1%																		

Example of in-kind domestic cofinancing in financial reporting

1. In-kind domestic cofinancing could be reported in the face of financial statements.
 - According to the International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) cash basis, the in-kind contribution will be reported in the notes to the financial statements. The additional disclosures encouraged⁴ provide an example of disclosure in paragraphs 2.1.90(f) and 2.1.91.
 - According to the IPSAS accrual basis and IFRS, the in-kind contribution should be reported in the financial statements as assets (in the balance sheet statement) and non-cash income (in the profit and loss statement). Additional detailed information related to the accounting policies for in-kind contribution should be provided in the notes to the financial statements.
2. The notes to the financial statements of the Small Irrigation and Market Access Development Project in the Nippes and Goavienne Region financed by IFAD in Haiti show this reporting of in-kind domestic cofinancing:

"The Government of Haiti's in-kind contribution was identified and assessed as follows:

 - The licence rights to use the financial and accounting software provided by the Ministry of Agriculture; the net value at the date of transfer of the right of use of the licence to the project was considered at fair market value. The annual amortization of the net value over the number of years of the project was considered to be annual in-kind contribution.
 - The use of the Ministry's offices devoted full time to the project's implementation team;
 - The use of office and IT equipment provided by the Ministry of Agriculture; the net value at the date of transfer of the right of use of equipment to the project was considered at fair market value. The annual amortization of the net value over the number of years of the project was considered to be annual in-kind contribution.
 - The vehicles and equipment (cars and motorcycles used by the supervisors);
 - The contribution in taxes: This contribution amounts to the total of tax exemptions granted to the project on the purchase of three vehicles and three motorcycles.
 - The salary of staff dedicated part-time to the project: The use of timesheets to determine the actual time devoted to the project, considering total gross regular salary (without bonuses).

The table below summarized the cumulative in-kind contribution of the Government of Haiti for the period from 2015 to 2018:"

⁴ IPSAS: *Financial Reporting under the Cash Basis of Accounting*; Appendix additional Disclosure; November 2017 <https://www.iaasb.org/system/files/publications/files/Cash-Basis-IPSAS-2017.pdf>

<i>Description</i>	<i>Amount in United States dollars</i>
Licence for accounting and financial software	36 492
Office space	9 655
Office and IT equipment	15 700
Vehicles and equipment	50 355
Salaries of part-time staff	17 127
Tax exemptions	102 877
Total	232 206

Examples of risks related to in-kind domestic cofinancing

Category of risk	Description
Human and organizational risks	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of experience and/or understanding on the part of the project manager and staff • High turnover of project manager and staff • Project team is unaware of codes, or regulations and lacks experience in quality assurance issues • Inadequate, weak or inconsistent procedures for internal controls • Missing or incomplete reporting to IFAD and auditors • Human conflict or poor negotiations with the contributors • Decision-making by the project team and steering committee takes too long • Dissemination of false or inaccurate information • Lack of transparency
Project execution risks	<ul style="list-style-type: none"> • Inadequate choice for a contribution/contributor • Unexpected withdrawal of the contributor from the project • Contributors' lack of motivation or reluctance to accept project alterations • Underestimation of the workload or contribution required to fulfil project requirements • Low level of the quality assurance systems, including those of a technical, accounting and reporting nature • Languages and cultural barriers that affect understanding of requirements • Legal issues and conflicts
Technical risks	<ul style="list-style-type: none"> • Project requirements are not clearly expressed or communicated • Missing or incomplete specifications • Difficulty in implementing due to procedural complications • Components and products that are not viable • Qualifications, official documentations, and required permissions are outdated or unsuitable
Environmental risks	<ul style="list-style-type: none"> • Instability of project requirements • Difficulties in partnerships and collaborations • Delays in procurement procedures • Regulatory changes, for example safety and environmental • Administrative and technical errors • Project acceptance by the social and human environment • Risk of incidents of a natural or political nature

References

- Welsh European Funding Office-European structural funds programmes 2007-2013, Guidance, In-kind Match Funding, November 2014
- Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006, laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999; Official Journal of the European Union, 31.7.2006
- Guidelines for calculations of in-kind contributions to GEF SGP Projects (Barbados and the OECS)- Adapted from GEF SGP's Resource Mobilisation toolkit (Version 1)
- The Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC), Guidelines for Cash and In-Kind Contributions, May 2017
- The Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada (NSERC), the Canadian Institutes of Health Research (CIHR), and the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC), the Renewal of the Tri-Agency Financial Administration Manual, 2017
- European Parliament, Paper on the economic value of volunteering and contribution-in-kind, Roundtable discussion on European financial regulation review and civil society, 31 January 2011
- Department of the Treasury, Internal Revenue Service, Publication 561, Determining the Value of Donated Property, April 2007
- Burr Pilger Mayer, Accounting for in-kind donations, 10 Tips for Non-profits to avoid Common Pitfalls, May 2014
- United Nations Development Programme-Revenue Recognition- In-Kind Contributions, January 2011
- International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB), Consultation Paper-Accounting for Revenue and Non-Exchange Expenses; August 2017
- International Federation of Accountants (IFAC), IPSAS 23-Revenue from non-exchange transactions (Taxes and Transfers), December 2006
- United Nations, Policy Framework for International Public Sector Accounting Standards, 2nd edition (final version), August 2013
- (AICPA), Nonprofit Challenges: Accounting for gifts in kind, July 2017