

Signatura: IFAD11/2/R.3
Tema: 4
Fecha: 1 junio de 2017
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Mejorar el modelo operacional de la FIDA11 para lograr un mayor impacto

Nota para los miembros de la consulta

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Périn Saint-Ange
Vicepresidente Adjunto
Departamento de Administración de Programas
Tel.: (+39) 06 5459 2448
Correo electrónico: p.saintange@ifad.org

Lisandro Martin
Jefe
Dependencia de Programación y Eficacia Operacionales
Tel.: (+39) 06 5459 2388
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

Envío de documentación:

William Skinner
Jefe
Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2974
Correo electrónico: gb@ifad.org

Segundo período de sesiones de la Consulta sobre la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA

Roma, 29 y 30 de junio de 2017

Para examen

Índice	
Agradecimientos	i
Siglas y acrónimos	ii
Resumen	iii
Mejorar el modelo operacional de la FIDA11 para lograr un mayor impacto	1
I. Introducción	1
A. Adaptar el modelo operacional para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible	1
II. Movilización de recursos	3
A. Reunir la financiación para el desarrollo para lograr el mayor impacto.....	3
III. Asignación de recursos	8
A. Centrar la atención en las personas más pobres de los países más pobres	8
IV. Utilización de recursos	17
A. Realizar la labor de desarrollo de manera diferente	17
V. Transformación de los recursos en resultados de desarrollo	23
A. Adoptar una cultura orientada a los resultados y la innovación	23

Anexos

- i) Situaciones hipotéticas y selección de los países en el programa de préstamos y donaciones de la FIDA11
- ii) Características de la fórmula del PBAS
- iii) Resultados relativos a los desembolsos y plan de acción del FIDA

Agradecimientos

Este documento ha sido elaborado con el inestimable apoyo de Natalia Toschi, Dependencia de Programación y Eficacia Operacionales (OPE). Hisham Zehni (OPE) y Lauren Phillips, División de Asesoramiento Técnico y Políticas (PTA), hicieron aportaciones sustantivas. También se benefició del análisis estadístico y econométrico efectuado por Tim Balint, Departamento de Estrategia y Conocimientos (SKD), con el respaldo de Luna Montozzi (SKD) y Laura Carnevali (OPE). Edward Heinemann (PTA), Paolo Silveri, División de América Latina y el Caribe (LAC) y Gernot Laganda, División de Medio Ambiente y Clima (ECD) aportaron sugerencias extremadamente valiosas. Se recibieron también comentarios y observaciones muy útiles de Margarita Astralaga (ECD), Henrik Franklin, División de África Oriental y Meridional (ESA), Edward Gallagher, Oficina de Dependencia de Presupuesto y Desarrollo Organizativo (BOD), Saheed Adegbite (BOD), Ruth Farrant, División de Servicios de Gestión Financiera (FMD), Soledad Marco (OPE), Ursula Wieland (OPE), Eloisa de Villalobos (OPE), Amine Zarroug (OPE), Sara Bridges (OPE), Sara Fornabaio (OPE), Raniya Sayed Khan (OPE), Kris Hamel (SKD), Stefania Lenoci, Oficina del Presidente y del Vicepresidente (OPV) y Federica Cerulli, Oficina de Asociaciones y Movilización de Recursos (PRM). Todas las divisiones del FIDA contribuyeron a la elaboración de este documento. Ludivine Valente (OPE) y Valerie Vicari (OPE) facilitaron asistencia editorial. El diseño gráfico estuvo a cargo de Francesca Aielli y Francesca Gentile.

Siglas y acrónimos

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AOD	asistencia oficial para el desarrollo
ASAP	Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAD	Banco Asiático de Desarrollo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
COSOP-BR	Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales basado en los Resultados
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FARMS	Fondo para Refugiados, Migrantes y Desplazados Forzados en pro de la Estabilidad Rural
FIDA7	Séptima Reposición de los Recursos del FIDA
FIDA9	Novena Reposición de los Recursos del FIDA
FIDA10	Décima Reposición de los Recursos del FIDA
FIDA11	Undécima Reposición de los Recursos del FIDA
FIDA12	Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA
FIDA13	Decimotercera Reposición de los Recursos del FIDA
FMI	Fondo Monetario Internacional
GPP	gerente del programa en el país
IFI	institución financiera internacional
INB	ingreso nacional bruto
IOE	Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
MMR	Marco de Medición de los Resultados
MSD	Marco de Sostenibilidad de la Deuda
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
PBAS	Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados
PBI	países de bajos ingresos
PEID	pequeños Estados insulares en desarrollo
PIM	países de ingresos medianos
PIMA	países de ingresos medianos altos
PIMB	países de ingresos medianos bajos
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PSMF	países con las situaciones de mayor fragilidad
SIF	Fondo de Inversiones para las Pymes y los Pequeños Agricultores
SyE	seguimiento y evaluación
TIC	tecnología de la información y las comunicaciones

Resumen

1. La mayor parte de la contribución del FIDA al logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se conformará durante el período de la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11). Es bien sabido que para que esa contribución sea significativa, el FIDA debe evolucionar y demostrar una vez más su capacidad de adaptarse a los cambios que ocurran en la esfera del desarrollo durante el período en cuestión. Los cambios en las circunstancias de los beneficiarios, asociados, Estados Miembros y donantes, así como los resultados de los estudios y evaluaciones del modelo operacional del FIDA han impulsado a la dirección a hacer un balance a partir de las enseñanzas extraídas y formular una propuesta de valor realista, osada e innovadora.
2. El FIDA cuenta con un largo historial de adaptación de su modelo operacional. En los dos últimos ciclos de reposición, logró incorporar varios cambios a su modo particular de contribuir a la reducción de la pobreza rural y fomentar la seguridad alimentaria mediante la supervisión directa, una mayor descentralización, una mayor atención en los productos no crediticios, asociaciones más sólidas con el sector privado y enfoques diferenciados según las necesidades específicas de los países. A fin de hacer frente a los desafíos planteados por la escasa disponibilidad de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), el FIDA ha diversificado sus fuentes de financiación. En el ámbito interno, ha continuado mejorando su plataforma de prestación de servicios para respaldar el modelo operacional en constante evolución y la estrategia de descentralización. Con la mira puesta en los resultados y la innovación, el FIDA propone ahora una serie de mejoras para aplicar en todos los ámbitos de su modelo operacional y orientadas a producir un mayor impacto.
3. Movilización de recursos. La primera de estas mejoras se aplicará al modo de movilizar recursos. Para alcanzar la ambiciosa meta de aumentar entre un 25 % y un 40 % el programa de préstamos y donaciones, el FIDA deberá ampliar la gama de fuentes de financiación y contar con una estrategia financiera que sea coherente con el modo con que planifica utilizar los recursos. Una estrategia de movilización de recursos plenamente integrada permitirá hacer un uso óptimo de los fondos: se transferirán gradualmente más recursos de la AOD hacia los países más necesitados al tiempo que se utilizarán los fondos provenientes de empréstitos para financiar préstamos en condiciones menos favorables a otros países.
4. En sus esfuerzos por duplicar progresivamente el monto de su programa de trabajo de USD 6 000 millones a USD 12 000 millones, el FIDA pasará a desempeñar una función más destacada como "recolector" de la financiación para el desarrollo, además de la que ya cumple como prestamista. Para lograr este objetivo, el FIDA reforzará su colaboración con asociados tradicionales y establecerá metas regionales para la cofinanciación internacional; movilizará cofinanciación destinada a iniciativas de sostenibilidad ambiental y resiliencia al clima; buscará mejores formas de movilizar la cofinanciación nacional, la cual ha demostrado ser beneficiosa para el éxito de los proyectos, y pondrá en marcha instrumentos innovadores para orientar los recursos desde el sector privado hacia el grupo objetivo del FIDA.
5. Asignación de recursos. En segundo lugar, el FIDA asignará los recursos de forma que permita aprovechar al máximo el uso de los recursos de la AOD en beneficio de los países y las regiones más pobres, prestando especial atención a las poblaciones vulnerables, tanto las que lo son tradicionalmente como aquellas más recientes, en especial los jóvenes. En esta esfera, el FIDA propone realizar los ajustes necesarios en los niveles macro y micro para optimizar el uso de los recursos. Se reducirá el número de países que recibirán financiación nueva durante la FIDA11 y de esta manera aumentará el tamaño promedio de las operaciones y se crearán economías de escala; se mejorará también la planificación interna, todo

lo cual hará que al finalizar los proyectos se obtengan mejores resultados de desarrollo, según ya lo han confirmado varios conjuntos de análisis. En los criterios para la selección de los países se tendrán en cuenta la orientación estratégica, la capacidad de absorción y el sentido de apropiación.

6. El Fondo velará por que durante la FIDA11 se asigne por lo menos el 90 % de los recursos básicos a países de bajos ingresos (PBI) y países de ingresos medianos bajos (PIMB), y está previsto que aproximadamente entre el 25 % y 30 % de los recursos básicos del FIDA se destine a países con las situaciones de mayor fragilidad (PSMF), que pertenecen a todos los niveles de ingresos. Los países prestatarios cuyo nivel de ingresos esté cambiando contarán con un marco diseñado para facilitar dicha transición que reemplazará a la modalidad actual de revisar las condiciones de préstamo anualmente. Un uso eficiente de los recursos requiere de un enfoque sectorial. En consonancia con el Marco Estratégico del FIDA (2016-2025), el Fondo buscará principalmente aprovechar su ventaja comparativa en un conjunto específico de temas, con renovado hincapié en los jóvenes y las mujeres, procurando al mismo tiempo integrar los temas transversales más importantes en todas sus operaciones.
7. Utilización de recursos. Como tercera medida, el FIDA utilizará los recursos con mayor agilidad y de manera más sensible al contexto. Al respecto, el FIDA propone realizar la labor de desarrollo de manera diferente, en sintonía con el pensamiento actual sobre la eficacia de dicha labor. El FIDA se fijará a sí mismo un estándar más alto y procurará que en la fase de diseño de los proyectos se preste más atención a los objetivos y los medios para conseguirlos. Esta manera de concebir los proyectos, que es un requisito previo necesario para obtener buenos resultados, se logrará a través de una racionalización de los procesos internos que reforzará la calidad en las etapas iniciales de las operaciones. Además, se modificarán las políticas y los procedimientos para proporcionar una mayor flexibilidad durante la ejecución a fin de que los proyectos se puedan adaptar a la información nueva que vaya obteniéndose.
8. Se buscará imprimir agilidad en la ejecución mediante un mayor hincapié en la asistencia técnica que permita mejorar las capacidades de absorción y gestión de proyectos de los prestatarios. Asimismo, será fundamental continuar avanzando con la descentralización del FIDA a fin de resolver los cuellos de botella en las operaciones; se asignará más personal sobre el terreno y se les delegarán más facultades para asegurar que ciertas tareas se ejecuten con mayor rapidez y para que, en la medida de lo posible, realicen una labor continua de supervisión y apoyo a la ejecución.
9. Por último, el FIDA demostrará cómo se transforman los recursos en resultados de desarrollo para, de esta manera, garantizar a los Estados Miembros que el FIDA es capaz de hacer un uso óptimo de los recursos y de lograr una mayor rendición de cuentas a los contribuyentes de todo el mundo. El FIDA adoptará una cultura más orientada a los resultados y la innovación en todas sus operaciones. Ya está comenzando a verse un cambio en la cultura institucional de la organización y una mayor toma de conciencia de la necesidad de que las decisiones que se adoptan a lo largo de todo el ciclo de un proyecto estén basadas en datos empíricos, de tal forma que haya un flujo constante de enseñanzas extraídas incorporándose en los procesos nuevos y fortaleciendo la rendición de cuentas en todos los niveles. Esta cultura se fomentará durante la FIDA11 a través de la plena aplicación del Marco relativo a la Eficacia de la Labor de Desarrollo del FIDA, el cual prevé incentivos revisados, procesos más funcionales, sistemas más inteligentes y mejora de las capacidades en el contexto de las operaciones respaldadas por el FIDA. Se pondrán en funcionamiento sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) vanguardistas a fin de reforzar la capacidad del FIDA y la de los países para medir, hacer un seguimiento y gestionar los resultados.

10. Se dará mucha más importancia a la transparencia en todos los ámbitos de la organización. La transparencia es un incentivo de peso a la hora de mejorar la calidad de los datos, hacer un uso más eficiente de los recursos, llevar a cabo un seguimiento más riguroso, asegurar el cumplimiento de las políticas y efectuar comparaciones con bases de referencia. Se continuará mejorando la plataforma de prestación de servicios del FIDA para que el Fondo se convierta en terreno fértil para la innovación en todos los niveles.
11. Todos los ajustes del modelo operacional del FIDA que se presentan en este documento tienen por objeto mejorar la capacidad del FIDA para hacer un uso óptimo de los recursos, es decir, lograr que cada dólar que invierte tenga el máximo efecto en la vida de las personas pobres de las zonas rurales.

Mejorar el modelo operacional de la FIDA11 para lograr un mayor impacto

I. Introducción

A. Adaptar el modelo operacional para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible

1. Todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tienen en común la aspiración de no dejar a nadie atrás. Este desafío se hace más patente en las zonas rurales, donde vive el 75 % de las personas pobres que padecen hambre en el mundo¹. Si se mantienen las tendencias actuales en lo que respecta a la pobreza extrema y a la inseguridad alimentaria, no se alcanzarán ni el ODS 1 ni el ODS 2 en las zonas rurales, lo que repercutirá en muchos otros ODS. En general, aproximadamente la mitad de lo que se necesita para hacer realidad esos ODS se habrá concretado antes de que concluya 2030.
2. Aunque la pobreza rural sigue siendo todavía un problema crónico, el paisaje geoeconómico ha cambiado dramáticamente en el último decenio y con ello las necesidades del mundo en desarrollo. Hoy en día, casi todos los países dependen principalmente de recursos internos para financiar las inversiones públicas e incluso algunos de los países más pobres pueden acceder a préstamos externos por sí mismos². Con una mayor capacidad para gestionar la ayuda externa, los países buscan soluciones de desarrollo más evolucionadas y rápidas a los desafíos persistentes a que se enfrentan.
3. Aunque se están haciendo verdaderos avances para alcanzar los ODS, el objetivo de no dejar a nadie atrás requiere medidas urgentes. En este preciso momento se está extendiendo una hambruna en buena parte de África. Solo en Sudán del Sur se han visto afectadas más de 100 000 personas, y existe un riesgo real de que se produzcan otras hambrunas en el Yemen, la región noreste de Nigeria y otros países³. Los conflictos en curso intensifican todavía más la inseguridad alimentaria de millones de personas en toda la región y ya se percibe una situación de desplazamiento generalizado y otros efectos indirectos que han rebasado las fronteras. Con todo, se agrava la crisis de refugiados que ya existe. Tan solo en 2015 hubo sesenta millones de desplazados, la cifra más alta de que se tenga registro⁴. Se trata de una catástrofe que puede afectar el bienestar de una generación entera y solo puede resolverse si los agentes humanitarios trabajan a la par de los agentes de la labor de desarrollo.
4. La adaptación constante a factores externos que requieren atención inmediata es algo natural para el FIDA: para aumentar su capacidad de respuesta, en el último decenio el Fondo ha hecho ajustes a su modelo operacional introduciendo una serie de medidas, específicamente, un mayor hincapié en la supervisión directa, la promoción de la descentralización, la profesionalización de las funciones institucionales relacionadas con la gestión de los conocimientos, el establecimiento del Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala (ASAP) y la posibilidad de acceder a empréstitos soberanos. Estos cambios han puesto al FIDA

¹ Disponible en: <https://www.ifad.org/documents/30600024/e4074fb7-d0d7-4771-91a7-9a11814d39d5>.

² Birdsall, Nancy y Scott Morris (2016): Multilateral Development Banking for this Century's Development Challenges: Five Recommendations to Shareholders of the Old and New Multilateral Development Banks, Washington, D.C., Centre for Global Development.

³ Programa Mundial de Alimentos (PMA): La hambruna golpea diversas zonas en Sudán del Sur, Roma, 20 de febrero de 2017. Disponible en: <http://es.wfp.org/noticias/comunicado/hambruna-golpea-diversas-zonas-sudan-del-sur>.

⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2016): Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2015. Forzados a huir. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627.pdf>.

en condiciones idóneas para desempeñar su cometido y le han hecho ganar cada vez más reconocimiento por sus aportes a la reducción de la pobreza rural, tal como se recoge en la Agenda de Acción de Addis Abeba.

5. El modelo operacional del FIDA tiene cuatro dimensiones principales y cada una constituye una fase del enfoque de gestión orientada a los resultados de desarrollo que aplica el FIDA.
 - **Movilización de recursos.** El FIDA depende principalmente de las contribuciones de los Estados Miembros a las reposiciones, las cuales constituyen los recursos básicos del Fondo. Esta financiación externa se ha venido complementando con una optimización cada vez mayor del uso de los recursos internos, principalmente los reflujos de los préstamos y los ingresos provenientes de inversiones. De esta forma, en cada período de reposición la dirección ha podido comprometer la mayor cantidad de recursos presentes y futuros sin que ello supusiera poner en peligro la sostenibilidad financiera a largo plazo del Fondo. En reconocimiento de la precaria situación financiera mundial, el FIDA introdujo por primera vez, durante la Novena Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA9), la toma de empréstitos como modalidad para financiar una parte de su programa de préstamos y donaciones⁵, y más adelante aprobó el Marco para la Obtención de Empréstitos Soberanos a fin de contar con un enfoque estratégico para apoyar estas actividades de empréstito.
 - **Asignación de recursos.** En la mayoría de los casos, el FIDA destina sus recursos a gobiernos soberanos y los asigna utilizando principalmente un sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS). Este sistema prevé que los fondos se asignen no solo de manera proporcional a las necesidades del receptor, sino que se ajusten para reflejar el grado de eficacia que se espera del receptor al utilizar los fondos asignados. Con una óptima asignación de los recursos se pretende uniformar el impacto marginal en las metas globales del FIDA en todos los países. Ese impacto depende de los factores que limitan la capacidad de cada país de utilizar los recursos de la ayuda de manera eficaz⁶.
 - **Utilización de recursos.** Los Estados Miembros utilizan los recursos del FIDA que obtienen en préstamo sobre la base de la congruencia de sus prioridades con las metas institucionales del FIDA. Este es un diálogo que tiene como punto de partida los ODS y cómo adaptarlos a los contextos específicos de los países. Los resultados se articulan en una estrategia para el país —el Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales Basado en los Resultados (COSOP-BR)— el cual se traslada luego al nivel operacional por medio de préstamos, donaciones, actuación normativa y actividades no crediticias. La labor se desarrolla a lo largo de un ciclo amplio en el que se suceden el diseño, la supervisión y el apoyo a la ejecución, la finalización del proyecto y su evaluación. Una serie de salvaguardias integradas (fiduciarias, de gestión del riesgo, de supervisión interna y en materia de anticorrupción) contribuyen a garantizar que durante todo el ciclo los fondos se utilicen de acuerdo al propósito con el que fueron asignados.
 - **Transformación de los recursos en resultados de desarrollo.** Esta dimensión es transversal respecto de las otras tres. Se trata de una nueva manera de trabajar que hace hincapié en la necesidad de considerar sistemática y simultáneamente, por medio del razonamiento evaluativo basado en datos empíricos, la utilización de los recursos en los distintos

⁵ El empréstito contraído con el Banco de Desarrollo KfW representa el primer caso de pasivo financiero en el estado contable del FIDA.

⁶ Carter, Paddy (2017): *The Allocation of World Bank Group Resources to Leave No One Behind*, Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar, 2017.

niveles (proyecto, país y FIDA) para asegurarnos de que se emplea la mejor opción y en un modo que produzca el mayor impacto posible⁷. En el FIDA se están incorporando muchos cambios para promover una cultura orientada a los resultados en todos los ámbitos de la organización.

6. Además de estas dimensiones básicas, se propone efectuar los siguientes ajustes a fin de transformar el preocupante contexto de la pobreza rural y la inseguridad alimentaria en una oportunidad para optimizar la contribución de la FIDA11 al logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030).
 - En primer lugar, se potenciará el papel del FIDA como “recolector” de financiación para el desarrollo al mismo tiempo que como prestamista directo a fin de satisfacer la demanda creciente de financiación a gran escala y de lograr un mayor impacto.
 - En segundo lugar, se optimizará el uso de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) para apoyar a los países y las personas más pobres, a la vez que se utilizarán los recursos provenientes de empréstitos para asegurar la continuidad de la labor en los países de ingresos medios (PIM) y destinar esos recursos a abordar los grandes problemas relacionados con la pobreza rural que todavía persisten en ellos.
 - En tercer lugar, se adoptarán nuevos paradigmas que permitan realizar la labor de desarrollo de manera diferente, mediante una ejecución más ágil capaz de responder a prestatarios con necesidades cada vez más complejas y que ahora pueden escoger de entre una gama más amplia de formas de financiar el desarrollo rural⁸.
 - Por último, se inculcará más enérgicamente una cultura orientada a los resultados que estimule la innovación y demuestre a los Estados Miembros que el FIDA es capaz de hacer un uso óptimo de los recursos, y que logre una mayor rendición de cuentas por parte del FIDA a los contribuyentes de todo el mundo.

II. Movilización de recursos

A. Reunir la financiación para el desarrollo para lograr el mayor impacto

7. A fin de satisfacer las necesidades de inversión que conllevan los ODS, el eje del debate de la comunidad internacional está pasando de los «miles de millones» en AOD a los «billones» en inversiones de todo tipo: pública y privada, nacional e internacional, en capital o en capacidades. En la esfera mundial, para alcanzar los ODS será necesario hacer el mejor uso posible de cada dólar donado. Pero los flujos destinados al desarrollo incluyen también los fondos filantrópicos, las remesas, los flujos de cooperación Sur-Sur y otras formas de ayuda oficial, además de la inversión extranjera directa. En conjunto, estas fuentes aportan fondos por

⁷ King, Julian y Luize Guimaraes (2016): Evaluating Value for Money in International Development, The Ligada Female Economic Empowerment Programme in Mozambique, en Value for Money in Development Work. eVALUation Matters: A Quarterly Knowledge Publication on Development Evaluation, tercer trimestre de 2016, Abiyán, Banco Africano de Desarrollo.

⁸ Para un análisis de estos temas, véase: Greenhill, Romilly, Annalisa Prizzon y Andrew Rogerson (2013): The Age of Choice: Developing Countries in the New Aid Landscape, Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar; y Humphrey, Chris y Katharina Michaelowa (2013): “Shopping for Development: Multilateral Lending, Shareholder Composition and Borrower Preferences”, en World Development, 44(C) 142-155.

un monto aproximado de USD 1 billón que deben utilizarse con la misma eficacia⁹. Estos flujos financieros externos también deben catalizar la movilización y el uso eficaz de los recursos internos de los países.

8. Una meta ambiciosa. En este contexto, resulta fundamental el papel del FIDA como “recolector” de la financiación para el desarrollo y no solamente como prestamista directo. Su mandato de reducir la pobreza rural y la inseguridad alimentaria hace necesaria una inversión a una escala que los recursos propios del Fondo solo pueden atender parcialmente. Mediante esta función catalizadora, la dirección espera duplicar gradualmente el volumen del programa de trabajo de la FIDA11 —esto es, la suma total de los recursos destinados a financiar el desarrollo en los que se incluyen tanto el programa de préstamos y donaciones del FIDA, como los fondos recaudados a través de asociaciones— pasando del nivel actual de USD 6 000 millones a USD 12 000 millones. Esta meta responde a la necesidad de acelerar significativamente (prácticamente el doble) el ritmo actual del progreso hacia la consecución de los ODS, en particular el ODS1 y el ODS2, tal como se demuestra en el documento titulado “De cara al futuro: el FIDA en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, que se presentará también durante el segundo período de sesiones de la Consulta sobre la FIDA11.
9. Esta meta ambiciosa presupone un aumento del programa de préstamos y donaciones del 25 % al 40 % en valores nominales. Para financiar un programa de préstamos y donaciones de USD 4 500 millones, la situación hipotética más alta dentro de este rango de aumento, se requeriría un incremento nominal del 20 % de los recursos de reposición básicos, es decir, la mitad del incremento nominal del programa de préstamos y donaciones (véase el anexo I). Pero lo más importante es que, según los cálculos de la dirección, si se aplica esta situación hipotética alta junto con los cambios propuestos en este documento de trabajo, el Fondo podría aumentar en cerca de un 20 % el número de sus beneficiarios.
10. El rango de aumento escogido se ha determinado tras evaluar simultáneamente la demanda de los Estados Miembros y la capacidad de ejecución del Fondo, razón por la cual la dirección la considera una meta ambiciosa y realista a la vez. Es ambiciosa porque exigirá la pronta aplicación de los ajustes propuestos al modelo operacional. No obstante, se trata de ajustes realistas en opinión de la dirección. Más importante aún, de un análisis efectuado internamente se desprende que está aumentando la demanda de financiación y de los servicios no crediticios del Fondo¹⁰. Un número cada vez mayor de países, en especial países de ingresos medianos bajos (PIMB), están interesados en acceder a un mayor volumen de recursos proporcionados por el FIDA, incluso en condiciones ordinarias. Pero el Fondo no puede satisfacer esa demanda habida cuenta de su tamaño actual. Como consecuencia, para combatir la pobreza rural muchos países continúan endeudándose de fuentes privadas en condiciones más gravosas. Es posible que estos países estén pagando tipos de interés más altos por préstamos a plazos más cortos que aquellos ofrecidos por el FIDA para sus préstamos ordinarios¹¹. De esta manera no solo se limita la capacidad del FIDA de apoyar el desarrollo de estos

⁹ Banco Africano de Desarrollo (BAfD), Banco Asiático de Desarrollo (BAD), Banco Europeo de Inversiones (BEI), Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Monetario Internacional (FMI) y Grupo del Banco Mundial (2015): From Billions to Trillions: Transforming Development Finance Post-2015 – Financing for Development: Multilateral Development Finance, Comité de Desarrollo.

¹⁰ Para elaborar estas situaciones hipotéticas se efectuó, durante el período de la FIDA11, un análisis de la demanda basado en una evaluación país por país de COSOP formulados recientemente o que se estaban debatiendo con los países asociados. La demanda de recursos del FIDA está determinada por varios factores, tales como el grado de percepción que los países asociados tienen del valor agregado que aporta el FIDA como fuente tanto de financiación para el desarrollo como de conocimientos técnicos y normativos especializados; los recursos alternativos a su disposición; el ámbito fiscal, y la medida en que el apoyo a los pequeños agricultores y la población rural pobre representa para ellos una prioridad en cuanto a la formulación de políticas.

¹¹ Humphrey, Christopher (2014): The African Development Bank: Ready to Face the Challenges of a Facing Africa?, Expert Group for Aid Studies.

países y producir un impacto en la vida de más personas de las zonas rurales, sino que estos países vuelven nuevamente a acumular deuda externa a corto plazo y con altos tipos de interés: se trata de la misma tendencia que hizo necesaria la adopción de iniciativas de alivio de la deuda en los últimos años, como el Marco de Sostenibilidad de la Deuda (MSD), y de cuyo pago deberán ocuparse los futuros presupuestos en lugar de destinar recursos a la inversión rural¹².

11. La estrategia financiera. En la FIDA11, no es el nivel de las contribuciones de reposición lo que impulsa la estrategia de movilización de recursos, sino el programa de préstamos y donaciones. Como se explica en el documento titulado "Estrategia financiera para la FIDA11 y reposiciones posteriores", que también se presenta en el segundo período de sesiones de la Consulta sobre la FIDA11, las contribuciones a las reposiciones seguirán siendo la base principal del capital del FIDA y de su capacidad para contraer compromisos financieros. Estas contribuciones se utilizarán luego como base para mantener o ampliar la capacidad del FIDA para contraer compromisos junto con otras fuentes de financiación. Se reforzará de esta manera el vínculo entre las contribuciones y el programa de préstamos y donaciones, despejando cualquier duda respecto de si existen suficientes recursos para financiar el nivel de ejecución deseado.
12. Sin embargo, la dirección es consciente de las demandas que compiten entre sí por los recursos de la AOD y, por tanto, se propone estudiar formas alternativas de complementar los recursos básicos, recurriendo al Marco para la Obtención de Empréstitos Soberanos. Se introducirá un nivel controlado de toma de empréstitos (se propone que sea de hasta el 50 % de las contribuciones de los Miembros) a fin de complementar estructuralmente la meta de reposición. Se recurrirá a diferentes modalidades de empréstito, desde préstamos en condiciones favorables concedidos por asociados¹³ hasta una mayor movilización y, cuando las condiciones necesarias lo permitan, se recabarán fondos de los mercados de capitales. La introducción de los préstamos de asociados en condiciones favorables y el acceso a los mercados de capitales exigirán ajustes al Convenio Constitutivo del FIDA y las políticas financieras de la institución.
13. Esta estrategia permitirá al Fondo satisfacer mejor las demandas de todos los Estados Miembros prestatarios, aumentando al mismo tiempo tanto la financiación en condiciones favorables como ordinarias. La mayor movilización de recursos para financiar préstamos en condiciones ordinarias significa que una porción más grande de los recursos básicos del FIDA se empleará para financiar préstamos en condiciones muy favorables. Los préstamos en condiciones ordinarias se financiarán cada vez más por medio de empréstitos y los reflujos de esos préstamos se destinarán parcialmente a saldar las obligaciones derivadas de la toma de empréstitos. Por otro lado, un mayor volumen de préstamos en condiciones ordinarias generará también un excedente de reflujos que podría aumentar aún más los recursos básicos y, por tanto, volverse a destinar a países que reúnen los requisitos para recibir financiación en condiciones muy favorables. A la larga, la totalidad de los recursos básicos del FIDA se canalizarán hacia préstamos en condiciones muy favorables.
14. Para ejecutar esta estrategia se actualizará el sistema actual de gestión del riesgo, lo cual conllevará adoptar también tecnologías más desarrolladas y procedimientos digitales rigurosos. Específicamente, el FIDA deberá finalizar los preparativos para la integración plena de las capacidades que le permitirán realizar transacciones con derivados, lo cual constituye un requisito previo para gestionar el riesgo cambiario

¹² El FMI advirtió a los países africanos acerca del riesgo de depender demasiado de los mercados de bonos para la financiación de la deuda soberana (véase: Blas, Javier y Andrew England: "IMF Warns 'Rising' African Nations on Sovereign Debt Risks", Financial Times, 29 de mayo de 2014.)

¹³ Un préstamo de asociado concedido en condiciones favorables es un préstamo proporcionado por un Estado Miembro sujeto a unas condiciones que incluye un componente de donación en beneficio del Fondo.

- y ligado a los tipos de interés que conlleva toda operación de empréstito. Se fortalecerá la capacidad en una serie de esferas financieras clave a fin de establecer el marco de seguimiento y gestión del riesgo que sea necesario.
15. Cofinanciación. Para fortalecer su función de “recolector” de la financiación para el desarrollo, el FIDA deberá ser capaz de combinar los recursos con los de otras entidades de crédito por medio de la cofinanciación internacional. La dirección establecerá metas regionales de cofinanciación internacional y mejorará la forma en que se registran estas operaciones en los sistemas del FIDA a fin de facilitar su seguimiento. En consonancia con las tendencias mundiales en materia de AOD, tres cuartas partes de las operaciones en los países de bajos ingresos (PBI) ya reciben algún tipo de cofinanciación y aquellas que se realizan en las situaciones de mayor fragilidad reciben cerca del doble de los fondos destinados a operaciones en contextos no afectados por estas situaciones. Asimismo, el 80 % de los proyectos que se ejecutan en África Subsahariana se financian en asociación con otros organismos internacionales. Se está trabajando también para renovar los compromisos con asociados tradicionales como el Banco Islámico de Desarrollo, el BAfD y el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional. Cuando la cofinanciación internacional se realiza correctamente, permite aprovechar los recursos de todos los asociados, sean estos en forma de financiación, conocimientos o experiencia, para mayor beneficio de las personas pobres de las zonas rurales.
 16. El FIDA cuenta con un largo historial de movilización de cofinanciación internacional en la esfera de la sostenibilidad ambiental y la resiliencia al cambio climático, en particular del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y por conducto del Fondo Fiduciario del ASAP. En 2016, el FIDA fue acreditado como organismo de ejecución ante el Fondo Verde para el Clima. En consonancia con el plan de 10 puntos para la incorporación sistemática de la cuestiones climáticas, durante la FIDA11 se hará un uso sistemático de los cuantiosos recursos disponibles a través de ese fondo a fin de fomentar medidas de adaptación y mitigación del cambio climático en los países prestatarios, de forma tal que se aprovechen mejor los propios recursos de préstamo. Paralelamente, el FIDA procurará por todos los medios movilizar fondos adicionales de financiación para el clima por conducto del Fondo para los Países Menos Adelantados, el Fondo Especial para el Cambio Climático y el Fondo de Adaptación.
 17. Tal como se acordó durante la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo que se celebró en Addis Abeba en 2015, la movilización eficaz de recursos nacionales para financiar planes nacionales de desarrollo es un ingrediente necesario para erradicar la pobreza de manera sostenible. Como un reflejo de las tendencias positivas en el crecimiento de la economía mundial, cada año se ingresan en las arcas de los países en desarrollo alrededor de USD 6 billones más que en 2000¹⁴, lo cual reduce la dependencia de muchos países de la ayuda externa y les ayuda a aumentar la capacidad crediticia. Sin embargo, esta capacidad de movilizar más recursos internos constituye todavía un problema importante para muchos gobiernos, en particular de los PBI y varios PIMB.
 18. Coincidiendo con estas tendencias, casi todos los proyectos del FIDA actualmente en curso reciben cofinanciación nacional, si bien los niveles de estos recursos varían ampliamente. Se ha comprobado que la cofinanciación de un país determinado aumenta en términos relativos a medida que, entre otros factores, aumenta la contribución financiera de un organismo a ese país y mejoran los resultados obtenidos por ese país en materia de reducción de la pobreza¹⁵. De forma análoga, la cofinanciación aportada por países de ingresos medianos altos

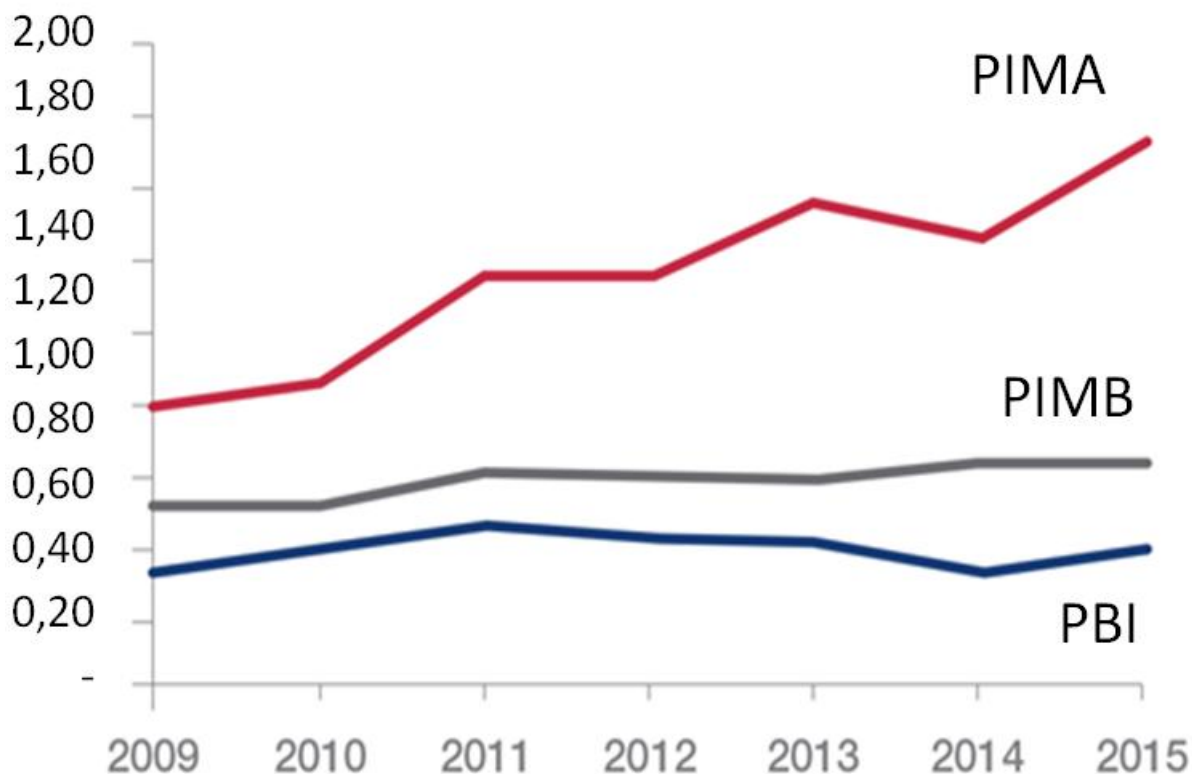
¹⁴ Grupo del Banco Mundial (2013): Financing for Development Post-2015, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16310>.

¹⁵ Winters, Mathew y Jaclyn Streitfeld (2013): Splitting the Check: Bargaining Over Counterpart Commitments in World Bank Projects, University of Illinois at Urbana-Champaign.

(PIMA) ha aumentado considerablemente en los últimos años (gráfico 1). El desafío que se presenta para la FIDA11 es encontrar formas nuevas de trabajar con los Estados Miembros del Fondo a fin de que estos contribuyan con un nivel de cofinanciación que sea congruente con su nivel de ingresos. Además del efecto sobre la movilización de recursos, los exámenes de la cartera han demostrado que la cofinanciación influye favorablemente para aumentar el sentido de apropiación de los gobiernos respecto de los proyectos.

Gráfico 1

Tendencias del coeficiente de cofinanciación nacional por nivel de ingresos de países (promedios móviles trienales)



19. El sector privado. Resulta evidente que la AOD y la movilización de recursos nacionales seguirán siendo esenciales durante la FIDA11 para acelerar el crecimiento económico y sacar a las personas de la pobreza extrema, en especial en muchos PBI donde la inversión privada no alcanza todavía niveles importantes. Pero esos recursos no bastarán para financiar las metas ambiciosas mundiales contenidas en los ODS. Se deberán movilizar cada vez más cantidades de recursos privados a través de la inversión extranjera directa, la emisión de bonos, la financiación de inversores institucionales y otros mecanismos¹⁶. Afortunadamente, son cada vez más los ejemplos de soluciones empresariales a los problemas del desarrollo que demuestran cómo las empresas privadas pueden producir al mismo tiempo beneficios y un impacto en el desarrollo¹⁷.
20. Así pues, la concertación de asociaciones provechosas con el sector privado será una prioridad durante la FIDA11. Actualmente, la cofinanciación proveniente del sector privado de proyectos respaldados por el FIDA representa tan solo el 5 % de la cofinanciación total. Para ampliar la escala de esta práctica emergente se

¹⁶ Kharas, Homi, Annaliza Prizzon y Andrew Rogerson (2014): Financing the Post-2015 Sustainable Development Goals: A Rough Roadmap, Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar. Disponible en: www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9374.pdf.

¹⁷ Véase la nota a pie de página núm. 9.

precisan mejores conocimientos, procedimientos más rápidos, habilidades nuevas y la creación de un marco de medición institucional que permita evaluar los resultados. Un hito fundamental en esta dirección será el establecimiento del Fondo de Inversiones para las Pymes y los Pequeños Agricultores (SIF) con el que se financiará a pymes y organizaciones de productores que desarrollan actividades en el sector agroalimentario mediante endeudamiento e inversiones de capital. El SIF se concentrará en las pymes rurales cuyas necesidades no están suficientemente atendidas por los bancos y fondos de inversión. Se prevé crear también un servicio de asistencia técnica para prestar asesoramiento empresarial, fomento de la capacidad, apoyo de intermediación y facilitación de asociaciones para las organizaciones de pequeños agricultores y las pymes rurales, a fin de posibilitar de esta manera su acceso al SIF.

21. Otros recursos. Como complemento de estas iniciativas para movilizar más recursos, se seguirá haciendo hincapié en la necesidad de establecer vínculos con la concesión de préstamos. El uso de criterios competitivos para seleccionar a los receptores de las donaciones, un requisito introducido recientemente, ha permitido al FIDA ampliar su cartera de asociaciones con centros de excelencia de todo el mundo.
22. Continuarán administrándose durante la FIDA11 los fondos suplementarios que aporten los Estados Miembros y otras instituciones para apoyar iniciativas y proyectos específicos. Estos fondos constituyen otro instrumento de probada eficacia para potenciar los resultados del programa de préstamos del FIDA y para mejorar la eficacia de su actuación normativa. Entre los mecanismos que el FIDA ha establecido en colaboración con sus asociados se pueden mencionar el Fondo de Financiación para Remesas¹⁸, el Servicio de Gestión de los Riesgos Meteorológicos¹⁹ y la Plataforma para la Gestión de Riesgos Agrícolas²⁰.
23. Los fondos suplementarios permiten al FIDA contar con la flexibilidad necesaria para afrontar problemas imprevistos específicos de cada contexto. El Fondo para Refugiados, Migrantes y Desplazados Forzosos en pro de la Estabilidad Rural (FARMS), de reciente aprobación²¹, es un buen ejemplo de ello puesto que permite al FIDA afrontar algunos de los efectos indirectos regionales de la fragilidad como los flujos de refugiados, las enfermedades epidémicas y las consecuencias económicas, que también se experimentan hoy en día como resultado de las hambrunas²².

III. Asignación de recursos

A. Centrar la atención en las personas más pobres de los países más pobres

24. Tal como se señala en el documento "De cara al futuro: el FIDA en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", no se logrará poner fin a la pobreza

¹⁸ El Fondo de Financiación para Remesas es una iniciativa de donantes múltiples que ha cofinanciado hasta la fecha cerca de 50 proyectos en 45 países por un total de USD 38 millones. Su objetivo es optimizar el impacto de las remesas en las personas pobres de las zonas rurales por medio de la ampliación del acceso a los servicios financieros y la oferta de productos financieros a las personas receptoras de remesas a través de servicios innovadores, económicos y accesibles. Las remesas constituyen una fuente potencial enorme de recursos. Se calcula que su valor actual de USD 430 000 millones crecerá hasta alcanzar los USD 2,5 billones.

¹⁹ El Servicio de Gestión de los Riesgos Meteorológicos es una iniciativa conjunta del FIDA y el PMA para promover el acceso de los pequeños productores vulnerables a herramientas de gestión del riesgo como los seguros basados en índices meteorológicos. Realiza investigaciones a nivel mundial sobre mejores prácticas en programas basados en ese tipo de seguros a fin de apoyar al personal encargado de los programas en los países de organismos internacionales y entidades donantes para que implementen eficazmente los programas basados en ese tipo de seguros.

²⁰ La plataforma comenzó a funcionar en 2013 como una iniciativa de donantes múltiples desarrollada en el marco del G20. Su valor se calcula en USD 7,7 millones. La plataforma permite identificar, evaluar y cuantificar los riesgos agrícolas en los países asociados, y elaborar las estrategias correspondientes para su inserción en políticas públicas, programas de inversión agrícola y prácticas del sector privado.

²¹ Fondo para refugiados, migrantes y desplazados forzosos en pro de la estabilidad rural (EB 2016/118/INF.6)

²² Véase: Ncube, Mthuli y Basil Jones (2013): *Drivers and Dynamics of Fragility in Africa, Africa Economic Brief*, Abiyán, Banco Africano de Desarrollo, 4(5).

(ODS 1) ni a la inseguridad alimentaria (ODS 2) en las zonas rurales antes de que concluya 2030 si no se adoptan medidas concertadas para dar prioridad a las intervenciones en los PBI y los PIMB, o se aplican de forma continua medidas en los PIMA que se centren en las personas más marginadas y en condiciones de pobreza e inseguridad alimentaria crónicas.

25. Este diagnóstico servirá de base para una selección cuidadosa que permita destinar los recursos de la FIDA11 a las personas más pobres en dos niveles. En el nivel macro, los recursos básicos fluirán hacia países que más los necesitan y muestran el compromiso de utilizarlos con eficacia. En el nivel micro, dentro de los países, las intervenciones del FIDA se focalizarán en las personas más pobres y vulnerables. Esta focalización irá acompañada de un fuerte enfoque sectorial centrado en la agricultura.

Selección en el nivel macro

26. Selección de los países. Al principio de cada período de reposición, la dirección determina los posibles prestatarios que podrán acogerse al programa de préstamos y donaciones en función de las estrategias en los países que ya hayan sido aprobadas por la dirección del FIDA o que vayan a ser aprobadas durante ese período. Es fundamental determinar el número óptimo de países para que en el modelo operacional se utilicen los recursos con eficiencia. Una reducción del número de países participantes en el programa de préstamos y donaciones hará que se incrementen las asignaciones concedidas a los países en relación con sus puntuaciones obtenidas con arreglo al PBAS, tal como lo ponen de manifiesto las medidas adoptadas por la dirección del FIDA en los últimos 10 años²³. Entre la Séptima y la Décima Reposiciones de los Recursos del FIDA (la FIDA7 y la FIDA10, respectivamente), el Fondo duplicó el tamaño promedio de las operaciones de cerca de USD 17 millones a cerca de USD 31 millones.
27. Lo que es aún más importante, ejecutar operaciones de mayor envergadura en una cantidad menor de países tiene un impacto mayor gracias a las economías de escala que se logran. Por ejemplo, centrarse durante la FIDA11 en entre 70 y 80 países permitiría un aumento en el número de beneficiarios de entre un 10 % y un 20 % en el alcance propuesto para el programa de préstamos y donaciones. Varios análisis han confirmado los beneficios de ejecutar proyectos de mayor envergadura: por medio de sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) más robustos, una gestión más eficiente de los conocimientos y la participación eficaz de los gobiernos en calidad de asociados, estos proyectos tienden a favorecer la consecución de mejores resultados de desarrollo²⁴. Un estudio sobre los desembolsos realizado por el FIDA reveló que las operaciones más grandes ofrecen también el incentivo correcto para efectuar desembolsos: cuanto más grande sea el proyecto, mayor será la motivación de los gobiernos para desembolsar los fondos rápidamente.
28. Pese a ello, el tamaño promedio de las operaciones del FIDA seguirá estando acorde con el enfoque operacional del FIDA. En muchos de los proyectos que respalda el FIDA se prueban nuevas maneras de trabajar que pueden aplicarse más adelante a mayor escala; el objetivo principal de estos proyectos es generar un clima de confianza y fortalecer la capacidad institucional. La finalidad de contar con presupuestos más altos, una ejecución más ágil y sistemas de aprendizaje y

²³ La dirección del FIDA ha gestionado de forma proactiva el número de países incluidos en el programa de préstamos y donaciones en cada período de reposición. Por ejemplo, tras la introducción del PBAS en 2005, en el cual se concedieron asignaciones a 118 países, la dirección del FIDA, consciente tanto del efecto que esto había tenido en los niveles de financiación de los proyectos como de las consecuencias presupuestarias, redujo el número de países a 89 en la FIDA7 (2007-2009) que vino a continuación. En el período de la FIDA9 (2013-2015) se incluyeron 99 países en el programa de préstamos y donaciones para recibir asignaciones por medio del proceso del PBAS, y este número se ha mantenido en la FIDA10.

²⁴ Grupo de Evaluación Independiente: *Behind the Mirror: A Report on the Self-Evaluation Systems of the World Bank Group*, Washington, D.C., Grupo del Banco Mundial; Gohou, Gaston e Issouf Soumaré (2010): *The Impact of Project Cost on Aid Disbursement Delay: The Case of the African Development Bank*, Banco Africano de Desarrollo.

seguimiento de resultados más robustos, tal como se propone en este documento, es reforzar el enfoque operacional que el FIDA ha venido aplicando y perfeccionando a lo largo de decenas de años y a su vez dotar a las operaciones de más flexibilidad para lograr un impacto a mayor escala.

29. Cuando la capacidad de absorción está garantizada, las operaciones más grandes ofrecen nuevas posibilidades. Facilitan la cofinanciación de proyectos financiados principalmente por otros organismos, permitiendo incorporar las perspectivas de los pequeños productores en proyectos de inversión de mayor envergadura. En la actualidad, estas operaciones representan menos del 1 % de la cartera del Fondo. En algunos países, los proyectos más grandes pueden contribuir a aumentar la escala de las inversiones productivas que ya forman parte de la cartera del FIDA, como las inversiones en infraestructura rural cuyo valor asciende actualmente a cerca del 15 % de la financiación. Una financiación más cuantiosa permite a los organismos poner recursos en común y adoptar, por ejemplo, enfoques sectoriales. Para el FIDA, esto le otorgaría más peso a la hora de negociar políticas en favor de los pequeños productores rurales. Este tipo de enfoque está en consonancia con la Agenda de Acción de Addis Abeba, donde se propugna una mayor coordinación de la ayuda, y con el programa de acción común de los bancos de desarrollo multilaterales²⁵.
30. La decisión acerca de qué países recibirán financiación nueva debe basarse en criterios transparentes. La dirección del FIDA propone que estos criterios se centren en resolver una deficiencia que se produce en el PBAS de manera persistente: el hecho de que en cualquier ciclo de reposición, cerca del 20 % de los países que al principio del ciclo manifiestan interés por acceder a recursos no transforman estas promesas en proyectos a consecuencia de cambios que se dan más adelante en las condiciones y prioridades del país. Esta práctica se da en todo el espectro de países, independientemente de su categoría de ingresos. La preparación de los países para elaborar nuevos proyectos es por tanto esencial para que se puedan vincular las asignaciones del PBAS con la planificación de los proyectos en tramitación y la ejecución²⁶. La dirección propone utilizar los siguientes criterios:
- Orientación estratégica: desde el inicio del ciclo del PBAS, se dispone de una estrategia nacional válida. Esta medida garantizará que los países que reunirán los requisitos tienen una visión estratégica sólida de cómo utilizar los recursos del FIDA y están por tanto preparados para comenzar a tratar cuestiones operacionales concretas. Reviste particular importancia para los países que no hayan sido prestatarios del FIDA con anterioridad.
 - Capacidad de absorción: en todas las operaciones que llevan ejecutándose desde hace más de un año se han efectuado desembolsos por lo menos una vez en los 18 meses anteriores. Gracias a este criterio, se verificará de forma práctica la capacidad de absorción y se organizarán los nuevos diseños de proyectos con actividades no crediticias y de apoyo a la ejecución.
 - Sentido de apropiación: ningún préstamo aprobado está pendiente de firma más de 12 meses. Esta medida garantiza que exista el sentido de apropiación y el compromiso apropiados para facilitar la utilización de los recursos del FIDA.
31. La experiencia del FIDA le ha enseñado que reducir el número de países que reciben nueva financiación no significa en modo alguno renegar del compromiso con los países o una forma de castigarlos. Por el contrario, la medida permite ofrecer mejores servicios a todos los Estados Miembros mediante una planificación

²⁵ Véase la nota a pie de página núm. 7.

²⁶ Véase: Evaluación a nivel institucional del sistema de asignación de recursos basado en los resultados del FIDA (EB 2016/117/R.5).

más adecuada. Los países que no utilizan fondos nuevos en un ciclo determinado pueden hacerlo en el próximo mientras que en el ciclo actual pueden beneficiarse de un apoyo más eficaz a la ejecución de sus operaciones en curso.

32. Asignación de recursos basada en los resultados. El PBAS parte de la premisa de que los recursos del FIDA solo deben utilizarse para asistir a países con una gran necesidad en lo que respecta a la pobreza rural y la inseguridad alimentaria (y que satisfacen los criterios enunciados en el párrafo 30). Después de que la dirección selecciona los países, se emplea la fórmula para asignar recursos iniciales tras efectuar un cálculo de las necesidades reales de esos países. Partiendo de esta base, el sistema prevé la asignación de recursos adicionales a países cuyos resultados demuestran que serán capaces de utilizar los recursos eficazmente. Tal como queda documentado en la evaluación a nivel institucional del PBAS, el primer cálculo ejerce una influencia desproporcionada en la FIDA10. Actualmente se está trabajando para restaurar el equilibrio de la fórmula con miras a la FIDA11 a fin de asegurar que tanto las necesidades como los resultados tengan la misma influencia en las asignaciones.
33. En este sistema (con los ajustes propuestos para la FIDA11), las asignaciones en términos relativos se mantienen estables entre los diferentes grupos de ingresos a lo largo del tiempo. Los estudios de sensibilidad que se han realizado muestran que aún cuando en todos o la mayoría de los países se registren variaciones notables en algunas variables (por ejemplo, un crecimiento de la población rural o una reducción de la ingreso nacional bruto), la distribución general entre los diferentes grupos de ingresos se mantiene relativamente constante. Este fenómeno se explica por la gran heterogeneidad que caracteriza a los Estados Miembros prestatarios del FIDA en cuanto a las variables más importantes de la fórmula (p. ej. los PBI y los PIMA se encuentran en lados opuestos del espectro de ingresos). Todas las hipótesis elaboradas por la dirección en el contexto de la reforma del PBAS comparten este rasgo positivo. Esto significa que una vez que se adopte una variable matemática de la fórmula en respuesta a las prioridades y el sentido de equidad de los Miembros, se mantendrá la distribución resultante a lo largo del tiempo.
34. Esa estabilidad proporciona a la dirección la seguridad de que se respetarán las declaraciones de política efectuadas con relación a las asignaciones a los PBI y PIMB, por un lado, y a los PIMA, por el otro. En la práctica, equivale a aplicar el PBAS dos veces, en dos grupos de países (separados según las condiciones de préstamo o el grupo de ingresos). No obstante, si la dirección decidiera adoptar esta práctica, deberán rehacerse las propuestas que se están presentando actualmente por intermedio del Grupo de Trabajo sobre el PBAS. La principal razón es que, como se explica anteriormente, la estabilidad de la fórmula se debe a la heterogeneidad de los países abarcados. Aplicar el PBAS dos veces conllevaría separar a los países en dos grupos más homogéneos y la necesidad de utilizar en cada grupo una fórmula revisada.
35. Obviamente, aunque las asignaciones entre los grupos de ingresos se mantengan estables, habrá fluctuaciones a nivel individual de cada país causadas por la elasticidad de las diferentes variables. Esta incidencia refleja el rasgo fundamental del sistema: que los países prestatarios experimentarán variaciones en sus asignaciones a lo largo del tiempo en función de cómo cambien sus necesidades o sus resultados. Como corolario, una vez que se establezcan los porcentajes aproximados por grupo de países, los Estados Miembros prestatarios competirán por los recursos principalmente con países en similares condiciones, incluido el nivel de ingresos. En muchos sentidos, se trata de una competencia equitativa (véanse detalles y ejemplos en el anexo II).

36. Los PBI y los PIMB. Aplicando la fórmula revisada del PBAS, la dirección asignará el 90 % de los recursos básicos a los PBI y los PIMB que hayan sido seleccionados para recibir fondos nuevos durante la FIDA11 sobre la base de los criterios mencionados. Como se explica en el documento “De cara al futuro: el FIDA en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, los países de África Subsahariana no solo tienen más probabilidades de estar clasificados en niveles de ingresos más bajos, sino que los porcentajes de la población que vive en condiciones de pobreza extrema y de subalimentación en las zonas rurales son mucho más elevados. Para que esta región alcance los ODS es necesario desplegar esfuerzos concertados y focalizados. El Fondo continuará, por tanto, destinando aproximadamente el 45 % de sus recursos de reposición a los países de África Subsahariana y el 50 % a África en general. La decisión de dar prioridad a los países más pobres al asignar la AOD responde a la visión que postula que la asistencia para el desarrollo debe centrarse en los países más pobres del mundo, aquellos que están quedando atrás, donde viven alrededor de 1 000 millones de personas²⁷.
37. Los PIMA. El 10 % restante de los recursos básicos del FIDA se destinará a los PIMA. El número de estos países ha disminuido gradualmente, de un 15 % durante la FIDA8, a un 11 % durante la FIDA10. La dirección propone introducir una declaración de política clara en la que se establezca que el 10 % de los recursos básicos se pondrán a disposición de los PIMA para ayudarles a sacar provecho de sus propios recursos en aras de la transformación rural. Este porcentaje se irá reduciendo con el tiempo, a medida que la dirección consiga alcanzar su objetivo de duplicar su programa de trabajo mediante una mayor movilización de recursos que incluye, entre otros, la toma de empréstitos en el mercado. Las necesidades que surjan se financiarán mediante empréstitos (véase el párrafo 12). Esta iniciativa responde al hecho de que, habida cuenta de los cambios en la distribución de la pobreza rural, un número significativo de personas pobres de las zonas rurales viven en estos países. Este fenómeno ha recibido el nombre de “los nuevos mil millones más pobres”, es decir, el gran número de personas pobres que viven en países cuyas economías han despegado, y hace necesario un nuevo tipo de actuación por parte de los donantes²⁸.
38. Durante la FIDA11 se adoptará un enfoque con respecto a los PIMA que tendrá en cuenta las circunstancias particulares de cada país. En los PIMA con importantes focos de pobreza, o en aquellos que experimentan la “trampa de los ingresos medianos”, el FIDA realizará intervenciones que se centren rigurosamente en la población rural pobre que vive en las regiones más pobres. Es posible que el crecimiento que se registre en otros PIMA sea suficiente —si bien desparejo— para que no necesiten más los fondos del FIDA para satisfacer las necesidades de su población rural en situación de pobreza. Sin embargo, se precisa algo más que dinero para reducir la pobreza rural. Como muchos gobiernos simplemente carecen de los conocimientos sobre cómo alcanzar eficazmente los objetivos de sus políticas para el sector rural, acuden al FIDA en busca de los enfoques o experiencias innovadoras de otros países para utilizarlos como base para elaborar sus propias políticas y estrategias nacionales. El desafío consiste en superar la idea de que el apoyo del FIDA esté meramente orientado a proporcionar financiación o a proyectos concretos²⁹.

²⁷ Collier, Paul (2007): *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford, Oxford University Press.

²⁸ Summer, Andy: *Global Poverty and the New Bottom Billion: What if Three-Quarters of the World's Poor Live in Middle-Income Countries?*, Londres, Instituto de Estudios sobre Desarrollo. Disponible en: www.ids.ac.uk/files/dmfile/GlobalPovertyDataPaper1.pdf.

²⁹ Este tipo de asesoramiento puede ser el que el FIDA presta, por ejemplo, a través de la asistencia técnica reembolsable.

39. Independientemente de los niveles de inversión financiera en los PIMA, las necesidades de sus comunidades rurales son complejas y no conciernen solamente a la financiación. Por ejemplo, el FIDA continuará empoderando a los pequeños productores pobres para que exijan que sus países respeten, protejan y realicen sus derechos, en particular su derecho a la alimentación³⁰. Este aspecto siempre ha estado implícito en el enfoque centrado en las personas que aplica el FIDA en todos los países cuando promueve los principios de inclusión, igualdad, participación y rendición de cuentas. En efecto, la mayoría de los proyectos del FIDA intentan fortalecer la capacidad de los grupos más pobres y marginados de procurarse unos medios de vida sostenibles, facilitando de esta manera la realización de su derecho a la alimentación. A medida que el Fondo amplía su presencia en los países, el enfoque basado en los derechos humanos formará parte esencial de su actuación normativa, en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas, en particular los que tienen su sede en Roma, incluso en países donde la financiación destinada a proyectos sea reducida.
40. Aunque el FIDA continuará ayudando a los PIMA a superar las dificultades con que se enfrentan para reducir la pobreza rural durante la FIDA11, trabajará con ahínco para asegurar que los beneficios de su labor lleguen principalmente a los PBI y los PIMB. Por medio de una estrategia financiera revisada se garantizará que los recursos que el FIDA presta en condiciones ordinarias se utilicen como herramienta para movilizar más recursos que a su vez puedan prestarse en condiciones muy favorables. Desde una perspectiva operacional, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular tendrán la función primordial de facilitar flujos de conocimientos más dinámicos de los PIMA a los PBI y los PIMB. Una descentralización más eficaz permitirá al FIDA ayudar a los PIMA a convertirse en donantes y facilitar su mayor participación en el diálogo sobre el desarrollo internacional.
41. Situaciones de mayor fragilidad. Según las proyecciones, alrededor de entre un 25 % y un 30 % de los recursos básicos del Fondo disponibles durante la FIDA11 se destinarán a las situaciones de mayor fragilidad. La nueva estrategia del FIDA para las situaciones de mayor fragilidad hace hincapié en la necesidad de incrementar significativamente los recursos asignados a los países donde existen estas situaciones. Al mismo tiempo, la dirección reconoce la importancia de evaluar sistemáticamente la capacidad de absorción. Hay datos más que suficientes que prueban que la provisión de recursos a países con situaciones frágiles sigue una curva en forma de "u", en la cual la eficacia marginal de la ayuda comienza a decrecer cuando alcanza un límite máximo (tope de la capacidad de absorción)³¹.

³⁰ Tal como se explica en la observación general 12 sobre el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a una alimentación adecuada "...impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar. A su vez, la obligación de realizar entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo. La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole."

³¹ Beynon, Jonathan: Policy Implications for Aid Allocations of Recent Research on Aid Effectiveness and Selectivity: A Summary, documento de trabajo presentado en el seminario conjunto de expertos del Centro de Desarrollo y el Comité de Asistencia para el Desarrollo sobre la eficacia de la ayuda, la selección y el problema de los países de bajo desempeño, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); McGillivray, Mark: Aid Effectiveness and Selectivity: Integrating Multiple Objectives in Aid Allocations, DAC Journal 4(3) 23-36; Clemens, Michael A., Steven Radelet, Rikhil R. Bhavnani y Samuel Bazzi (2011): Counting Chickens When They Hatch: The Short-term Effect of Aid on Growth, Washington, D.C., Centre for Global Development; Addison, Tony, George Mavrotas y Mark McGillivray: "Development Assistance and Development Finance: Evidence and Global Policy Agendas", Journal of International Development 17,

La práctica actual de poner un límite máximo a la asignación del PBAS a un país cuando ello resulta necesario es, en este sentido, de importancia fundamental. La dirección propone continuar reforzando la combinación de actividades crediticias y no crediticias en las situaciones de mayor fragilidad e intercalar cuidadosamente la asistencia técnica con las inversiones focalizadas.

42. Los recursos adicionales se utilizarán principalmente para combatir las causas profundas de la fragilidad que guardan relación con el mandato del FIDA: desde el fortalecimiento de la gobernanza de los recursos naturales, a la promoción de organizaciones de base comunitaria inclusivas y la prestación de servicios eficaces a las administraciones locales. Es de destacar, en el contexto actual, el compromiso de la dirección de asegurar una secuencia adecuada de la provisión de ayuda humanitaria a corto plazo con el apoyo al desarrollo agrícola a largo plazo. La eficacia marginal de la ayuda alcanza niveles más altos en los períodos posteriores a grandes conflictos y crisis. Estos períodos constituyen oportunidades favorables para aprovechar los recursos de la ayuda con el objetivo de consolidar los beneficios de la paz y abordar la situación de fragilidad³². El memorando de entendimiento recientemente firmado entre el FIDA y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) para la actuación en el Sudán es un ejemplo de este tipo de enfoque. Por último, la dirección propone movilizar financiación suplementaria para ayudar a los países con las situaciones de mayor fragilidad a fortalecer sus instituciones rurales y aumentar de esta manera su capacidad de absorber más eficazmente los recursos del FIDA.
43. Pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID). La dirección reconoce las dificultades singulares que encuentran los PEID al abordar las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria y el empleo de los agricultores y pescadores en pequeña escala en entornos de vulnerabilidad extrema al cambio climático y una persistente exposición a desastres y peligros meteorológicos, situación que se agrava aún más por el aislamiento geográfico y la dispersión territorial. La incorporación de un índice de vulnerabilidad del FIDA en la fórmula del PBAS y el aumento de las asignaciones mínimas son medidas adoptadas para procurar que los recursos de la FIDA11 que se asignen a los PEID les ayuden a afrontar estas dificultades con mayor eficacia.
44. Condiciones de los préstamos. De conformidad con las Políticas y Criterios en materia de Financiación del FIDA, el Fondo debe proporcionar cerca de dos tercios de la financiación en condiciones muy favorables. Para determinar la admisibilidad de un país para recibir préstamos en condiciones muy favorables (incluidos los fondos asignados en virtud del Marco de Sostenibilidad de la Deuda), combinadas u ordinarias, se tiene en cuenta principalmente el ingreso per cápita, pero también otros criterios como la sostenibilidad de la deuda o disposiciones especiales en el caso de los PEID. Es por esta razón que la agrupación de los países por niveles de ingresos no se corresponde con las condiciones de financiación otorgadas a estos (cuadro 1).

819-836; McGillivray, M. y S. Feeny (2006): *Aid and Growth in Fragile States*, Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, Universidad de las Naciones Unidas, trabajo de investigación núm. 2008/3.

³² Según el documento del Banco Mundial titulado *Aid Allocation and Poverty Reduction* (1999), algunas de las desviaciones positivas más considerables en cuanto a la eficacia de la ayuda se registran en países con situaciones posteriores a conflictos. De manera similar, una de las conclusiones del estudio de L. Ndikumana sobre el papel de la ayuda externa en los países con situaciones posteriores a conflictos (*The role of foreign aid in post-conflict countries*, 2015, Universidad de Massachusetts Amherst) es que un Estado competente es fundamental para la eficacia de la ayuda en situaciones frágiles y que la ayuda es particularmente eficaz cuando se tiene en cuenta la peculiaridad de las condiciones de la fragilidad. En el examen de mitad de período de la AIF17 (el informe se titula *Strengthening Support to Fragile and Conflict-Affected States*, 2015) se constató que la eficacia aumentaba a medida que se mejoraba el apoyo. La AIF18 retoma y refuerza la prioridad otorgada por la AIF17 al objetivo de mejorar la ayuda a los Estados afectados por situaciones de fragilidad y conflictos.

Cuadro 1
Distribución de los países por grupo de ingresos y condiciones de financiación durante la FIDA10 (total de recursos)

<i>Categoría de ingresos</i>	<i>Muy favorables</i>	<i>Combinadas</i>	<i>Ordinarias</i>	<i>Total</i>
Ingresos bajos	29	-	-	29
Ingresos medianos bajos	15	10	7	32
Ingresos medianos altos y altos	1	1	17	19
Total	45	11	24	80

45. Los cambios en los niveles de ingresos per cápita, tanto en sentido progresivo como regresivo, han sido una tendencia bastante común de los últimos años en todo el espectro de Estados Miembros prestatarios del FIDA, lo cual ha afectado a las condiciones de préstamo. En efecto, si se considera solo el último decenio, 30 prestatarios del FIDA pasaron de la categoría de PBI a PIMB. Las condiciones de préstamo se revisan anualmente pero no van apoyadas de ninguna medida que aborde un posible cambio de circunstancias, creando de esta manera incertidumbre entre los prestatarios. La dirección propone elaborar un marco para facilitar claramente dicha transición y presentarlo al Consejo de Gobernadores para aprobación en 2018. El marco propuesto se alejará de los ajustes anuales en favor de condiciones de préstamo fijas para cada ciclo e introducirá períodos de incorporación o eliminación graduales en virtud de criterios objetivos en los que se tenga en cuenta la necesidad de un país de contar con fondos en condiciones favorables.

Selección en el nivel micro

46. Focalización. La decisión en el nivel macro que concierne a la asignación de recursos a los países, así como a la cantidad y el precio de esos recursos, debe ir acompañada de un mecanismo interno del país que permita focalizar la labor en las personas de las zonas rurales que padecen pobreza e inseguridad alimentaria. El grupo objetivo del FIDA (tal como se enuncia en su Política de Focalización) se compone de personas que viven en condiciones de pobreza extrema y que pueden beneficiarse de la facilitación del acceso a los activos y el aumento de las oportunidades para dedicarse a la producción agrícola y llevar a cabo actividades generadoras de ingresos. Esta focalización presta especial atención a los agricultores en pequeña escala y sin acceso a la tierra, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y otras comunidades desfavorecidas³³.
47. De entre las poblaciones más pobres, las mujeres continuarán siendo una de las prioridades durante la FIDA11. En los estudios citados en el documento "De cara al futuro: el FIDA en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" se llega sistemáticamente a la conclusión de que las mujeres tienen un acceso mucho menor a los insumos agrícolas. Esta situación genera una diferencia de productividad entre los hombres y las mujeres que incide tanto en el nivel de productividad general como en la desigualdad de género³⁴. La revisión a mitad de período de la Política del FIDA sobre la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer corroboró los resultados obtenidos por el FIDA en materia de focalización de género³⁵.

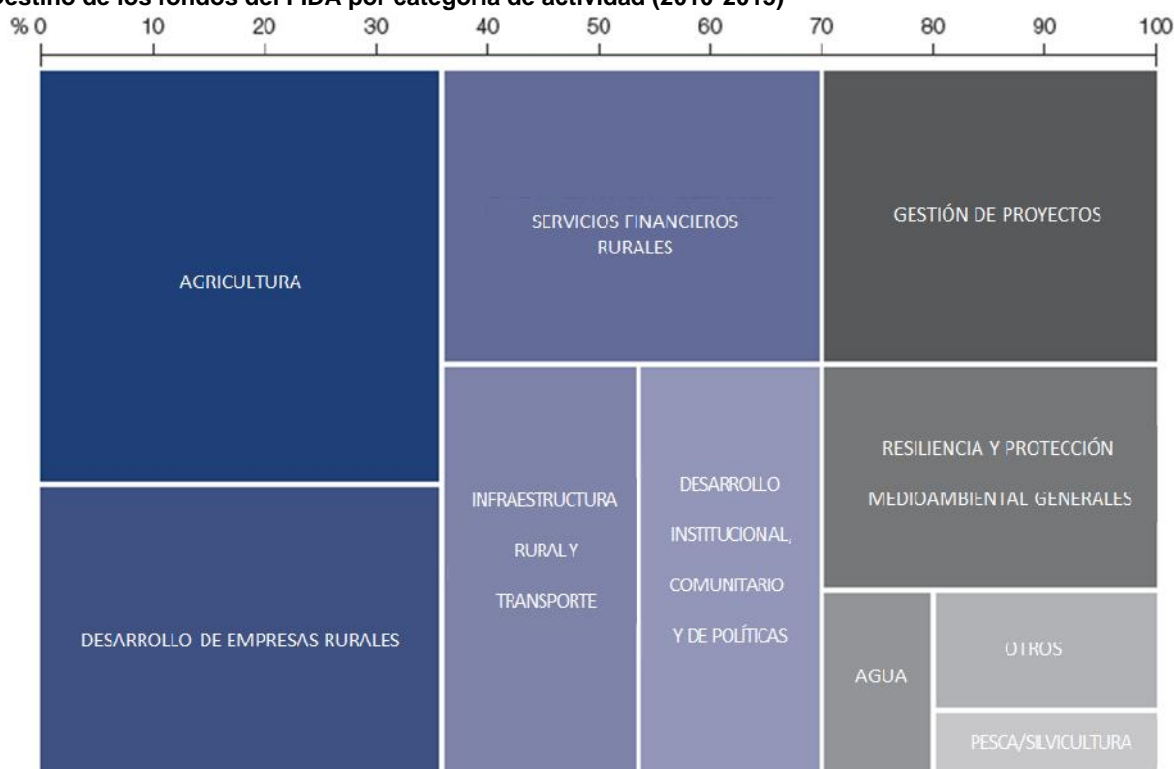
³³ Véase: Política del FIDA de focalización en los pobres de las zonas rurales (EB 2006/88/R.2/Rev.1).

³⁴ Véase: Peterman, Amber, Julia Behrman y Agnes Quisumbing (2014): *A Review of Empirical Evidence on Gender Differences in Nonland Agricultural Inputs, Technology, and Services in Developing Countries*, en Quisumbing, Agnes R., Suseela Meinzen-Dick, Terri L. Raney, André Croppenstedt, Julia A. Behrman y Amber Peterman, *Gender in Agriculture*, Dordrecht, Springer Netherlands, 145-186.

³⁵ Véase: Revisión a mitad de período de la Política del FIDA sobre la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer (EB 2016/118/R.9).

48. La dirección avanzará todavía un poco más en este sentido y revisará sus directrices operacionales sobre focalización a fin de imprimir un mayor énfasis en los jóvenes, especialmente mediante la creación de empleo en la agricultura. En el documento titulado "De cara al futuro: el FIDA en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" se muestra que en los países en desarrollo las probabilidades de que un joven esté desempleado son entre dos y tres veces mayores que las de un adulto³⁶. Así pues, los programas y proyectos deben prestar particular atención a sus necesidades y a su potencial para contribuir al desarrollo de sus países. No hacerlo no solo supone desaprovechar un recurso fundamental en cuanto a las posibilidades de crecimiento de la economía, sino que también plantea el riesgo de que en algunas circunstancias el desempleo pueda provocar problemas sociales que contribuyan a aumentar la fragilidad dentro de los países³⁷. Fomentar oportunidades de empleo para los jóvenes constituye por tanto la base principal del desarrollo sostenible y de una sociedad floreciente.
49. Enfoque sectorial. A fin de hacer un uso eficaz de sus recursos escasos, el FIDA debe mantener un estricto enfoque sectorial para estimular una transformación rural más amplia³⁸. Así, el Marco Estratégico del FIDA consagra el objetivo general de desarrollo del Fondo que es invertir en la población rural pobre para ayudarla a salir de la pobreza y lograr la seguridad alimentaria a través de medios de vida sostenibles y resilientes. Este objetivo se trata de lograr principalmente por medio de proyectos centrados en la agricultura, el desarrollo de las empresas rurales, la infraestructura rural y los servicios financieros rurales. Como se muestra en el gráfico 2, entre 2010 y 2015 estos cuatro temas insumieron el 70 % de los gastos del FIDA. En todas estas esferas el Fondo facilita el crecimiento de instituciones rurales más fuertes.

Gráfico 2

Destino de los fondos del FIDA por categoría de actividad (2010-2015)

³⁶ Información obtenida del borrador del documento Rural Youth Employment, elaborado conjuntamente por el Banco Mundial y el FIDA a petición de Alemania como aporte a los debates del G20.

³⁷ Véase: Banco Mundial (2011): Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011: conflicto, seguridad y desarrollo, Washington, D.C., Banco Mundial.

³⁸ FIDA (2016): Informe sobre el desarrollo rural. Fomentar la transformación rural inclusiva, Roma, FIDA.

50. Por otro lado, una serie de temas de carácter transversal están presentes en la mayoría de los programas en los países, independientemente de las prioridades temáticas de estos: igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, agricultura que tiene en cuenta la nutrición y resiliencia al cambio climático. La dirección está convencida de que la mejor manera de alcanzar resultados en estas tres esferas es mediante la aplicación de perspectivas específicas en materia de igualdad de género, nutrición y clima para ejercer influencia sobre el “desempeño” de toda la cartera, en lugar de usar enfoques independientes por separado. En el tercer período de sesiones de la Consulta, que tendrá lugar en octubre de 2017, se presentará para debate un documento de trabajo especialmente dedicado a estos temas.

IV. Utilización de recursos

A. Realizar la labor de desarrollo de manera diferente

51. En las dos secciones anteriores se examinaron los ajustes a la movilización y la asignación de recursos desde una perspectiva amplia, pero no se analizó en detalle cómo se gastan o utilizan los recursos del FIDA. En esta sección se tratarán las actividades que se han puesto en marcha para armonizar aún más la labor de desarrollo del FIDA con la reflexión actual en torno a la eficacia de dicha labor, específicamente, nuevos paradigmas que destacan la importancia de abordar con agilidad los problemas definidos en el plano local, adoptando un enfoque experimental basado en la obtención de información sobre los resultados y adaptando los proyectos en consecuencia³⁹. Una serie de reformas promulgadas durante la FIDA10 ya permiten al FIDA aplicar muchos de los atributos de este enfoque, pero se necesitan realizar otros ajustes a fin de facilitar su plena aceptación.
52. Enfoque específico y flexibilidad. Un diseño y una ejecución flexibles comienzan con la determinación del problema y un diagnóstico pormenorizado de sus causas, así como con la definición de los resultados esperados de la intervención que se propone para hacerle frente. Sin embargo, en el Marco relativo a la Eficacia de la Labor de Desarrollo del FIDA⁴⁰ se destacaba que si bien en la mayor parte de los proyectos del FIDA hay elementos para lograr la eficacia de las actividades de desarrollo, dentro de los proyectos mismos existe con frecuencia una falta de enfoque específico como resultado de objetivos vagamente definidos o de una teoría del cambio o una lógica del proyecto demasiado generales. Históricamente, la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) ha mencionado constantemente estas limitaciones en sus recomendaciones a la dirección⁴¹. Para las evaluaciones ex post, la importancia de una evaluabilidad sólida se demuestra por sí misma, pero en el diseño de proyectos a menudo no se aprecian plenamente sus virtudes. Otras instituciones financieras internacionales (IFI) se han percatado de que los esfuerzos por aportar una mayor claridad y precisión redundan en beneficios importantes sencillamente al facilitar que todas las partes involucradas comprendan los fundamentos de los proyectos y estén de acuerdo con ellos⁴².
53. A fin de mejorar la calidad en las etapas iniciales de las operaciones desarrolladas durante la FIDA11, se someterá a una revisión el proceso de examen y aprobación de las operaciones. Aunque se mantendrán los principios de mejora de la calidad y

³⁹ Véase: Andrews, Matt, Lant Pritchett y Michael Woolcock: Escaping Capability Traps Through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA) – Documento de trabajo 299, Washington, D.C., Center for Global Development; Bain, Katherine A., David Booth y Leni Wild (2016): Doing Development Differently at the World Bank: Updating the Plumbing to Fit The Architecture, Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar; Booth, David, Daniel Harris y Leni Wild (2016): From Political Economy Analysis to Doing Development Differently: A Learning Experience, Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar.

⁴⁰ Marco relativo a la Eficacia de la Labor de Desarrollo del FIDA (EB 2016/119/R.12).

⁴¹ Informe del Presidente sobre el estado de aplicación de las recomendaciones de evaluación y las medidas adoptadas por la dirección (PRISMA) (EC2015/88/W.P.6)

⁴² BERD (2012): Evaluability: Is it Relevant for EBRD? Londres, BERD.

garantía de la calidad independiente, se pondrá en marcha un proceso más ágil que permitirá hacer un seguimiento rápido de los diseños apoyados en datos empíricos y los proyectos de bajo riesgo. En este proceso simplificado se tendrá que equilibrar la necesidad de alcanzar una mayor claridad en el momento del diseño con la flexibilidad necesaria para adaptar el diseño durante la ejecución del proyecto. Las listas de comprobación (de la eficacia de la labor de desarrollo), que fueron aprobadas por la Junta junto con el Marco relativo a la Eficacia de la Labor de Desarrollo, se incorporarán en este proceso para facilitar la evaluabilidad del proyecto⁴³.

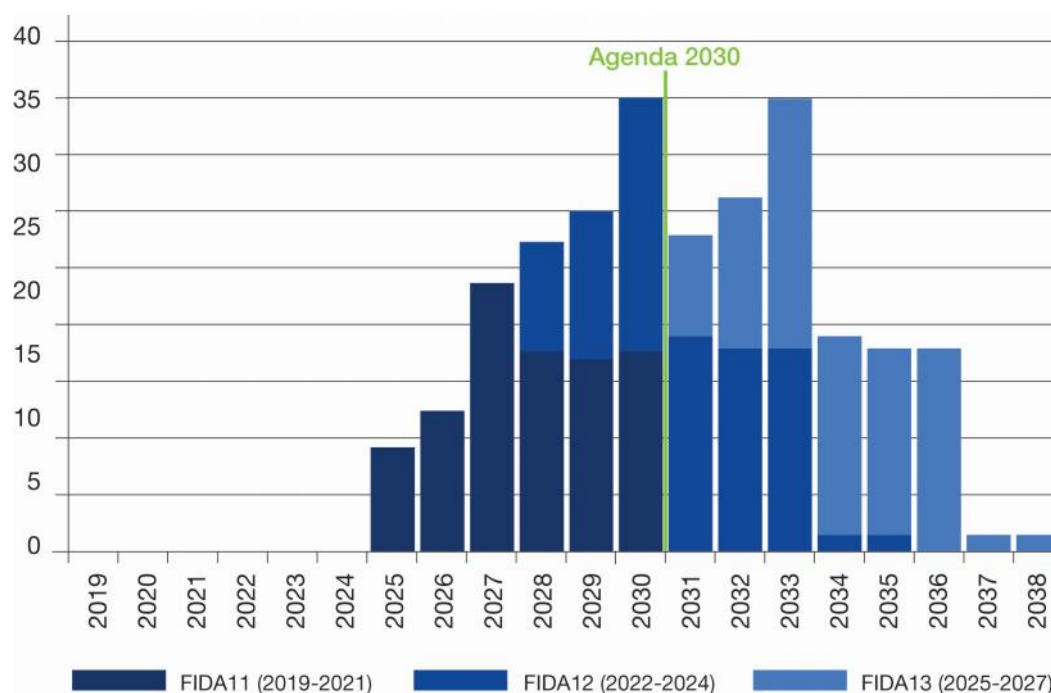
54. Agilidad. Otro elemento importante de este enfoque es la búsqueda de agilidad en la ejecución para poder responder a las necesidades cada vez más complejas de los países en desarrollo. Se ha podido comprobar que los períodos de ejecución prolongados disminuyen el impacto ya que, en general, contribuyen a un desgaste de la calidad del personal, al aumento de los costos unitarios y a mermar el sentido de apropiación.⁴⁴ A fin de abordar este problema durante la FIDA11, se deberán adoptar medidas concretas para acelerar el ritmo de ejecución de las operaciones: en promedio, transcurren 18 meses entre la nota conceptual y la firma del convenio de préstamo de las operaciones y más de ocho años para su finalización. Estos tiempos resultan especialmente incompatibles con el énfasis cada vez mayor que se pone en el sector privado y en las necesidades más complejas de los Estados Miembros prestatarios que tienen a su alcance una gama más amplia de opciones de financiación que en el pasado.
55. Existen motivos tanto válidos como inválidos para justificar los períodos de ejecución prolongados. Entre los motivos válidos se encuentra el hecho de que el FIDA invierte en aportar soluciones a problemas que los propios agricultores pobres definen, ejecutan y evalúan⁴⁵. Esta participación es esencial para garantizar la sostenibilidad: facilita los procesos de planificación que responden a necesidades locales auténticas, refuerza el sentido de rendición de cuentas de los proveedores de servicios y sirve de base para crear organizaciones campesinas que sean capaces de acceder a los mercados. Entre los motivos que no pueden justificarse se encuentra el hecho de que con el tiempo, quizás en menor grado que otras IFI, el FIDA ha creado un conjunto variado de requisitos con los que se deben compatibilizar las operaciones. Aunque detrás de la imposición de cada requisito haya una razón válida, a nivel operacional no ha sido fácil asimilar todo el conjunto de requisitos, en particular en contextos de limitaciones presupuestarias. Lo que es aún más importante, la capacidad de ejecución en la mayoría de los Estados Miembros prestatarios del FIDA sigue siendo baja, en particular en aquellos con las situaciones de mayor fragilidad.
56. Es importante que exista también agilidad en el nivel agregado para optimizar la contribución de la FIDA11 a la consecución de los ODS. Teniendo en cuenta el tiempo que se tarda actualmente en formular y ejecutar programas y proyectos, es probable que aquellos que se aprueben durante la FIDA11 se finalicen en 2030. El diseño y la ejecución de estos proyectos determinará por tanto la contribución del FIDA a los ODS. En el gráfico 3 se muestra que, si el FIDA continúa operando de la misma manera, ningún proyecto aprobado durante la Decimotercera Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA13) podrá finalizarse antes de 2030, y tan solo el 45 % de los aprobados durante la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12) podrá finalizarse antes de ese término.

⁴³ Para una valoración de la eficacia de las listas de comprobación, véase: Corral, Leonardo R. y Nancy McCarthy (2017): *Organizational Efficiency or Bureaucratic Quagmire: Do Quality at Entry Assessments Improve Project Performance?*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

⁴⁴ Gohou, Gaston y Issouf Soumaré: *The Impact of Project Cost*.

⁴⁵ FIDA y Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (2007): *Working together to Fight Rural Poverty*, Roma, FIDA. Disponible en: <https://www.ifad.org/documents/10180/47aa3176-7dcc-45fa-84ee-3f93f2e6b7e1>.

Gráfico 3

Número de proyectos por año previsto de finalización y ciclo de aprobación de la reposición

57. Durante la FIDA11 se intensificarán varias de las medidas iniciadas en la FIDA10 a fin de acelerar la ejecución de las operaciones y reforzar la contribución de estas a los resultados de desarrollo. Una mayor descentralización es necesaria para brindar asistencia técnica de calidad destinada a fortalecer las capacidades locales. Constituir asociaciones sobre el terreno sólidas con otros organismos técnicos, en particular la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), también contribuye a facilitar la provisión de habilidades técnicas de calidad en apoyo de la ejecución. La dirección está elaborando un plan de acción integral para acelerar los desembolsos (véase el anexo III). Aunque la prontitud y la continuidad de los desembolsos no son garantía de una ejecución eficaz ni de que se vayan a alcanzar resultados de desarrollo, raramente pueden obtenerse resultados en los proyectos sin que se efectúen los desembolsos con puntualidad. Entre las medidas más importantes que prevé el plan se incluyen el fortalecimiento de la capacidad de adquisición y contratación, la reformulación de ciertos procedimientos y la actualización de los perfiles de desembolso de los proyectos a fin de facilitar la comparación con una base de referencia.
58. Un segundo conjunto de medidas apuntan a aumentar los incentivos para que los equipos en los países modifiquen los proyectos de bajo desempeño, suspendan proyectos con problemas crónicos de falta de resultados o amplíen la escala de proyectos que han obtenido resultados satisfactorios por medio de procedimientos más expeditivos⁴⁶. Se ha demostrado que cuando no se estimula o no se premia la adopción de una actitud proactiva, los profesionales del desarrollo se muestran a favor de obrar de un modo que refuerza las prácticas existentes, como resultado

⁴⁶ Entre estos se incluye adoptar una política sobre la reestructuración de los proyectos y los procedimientos correspondientes para garantizar que los diseños de los proyectos puedan modificarse durante la ejecución a medida que se obtiene más información; aclarar los procedimientos vigentes en materia de cancelaciones para facilitar la cancelación total o parcial de los proyectos y la reutilización de la financiación suspendida para el mismo país, como un complemento de los fondos que ya se hubieran asignado, si corresponde, por medio del PBAS, y simplificar los procedimientos relativos a la financiación adicional.

de un sesgo que se conoce como “costo irrecuperable”, según el cual estos profesionales llegan a la conclusión de que es menos costoso dejar un proyecto como está que reestructurarlo⁴⁷.

59. La dirección también está estudiando la posibilidad de crear un servicio de anticipos para la preparación de proyectos a fin de acelerar el proceso de preparación de los prestatarios para la ejecución. A diferencia de otros servicios que se probaron en el FIDA, este fondo se constituiría como un fondo rotatorio para financiar pagos anticipados. Los receptores de estos fondos estarían obligados a refinanciar los anticipos con fondos provenientes de la donación o el préstamo que se está preparando, o con los fondos de un préstamo o una donación en curso; si finalmente no se concreta ninguna donación o préstamo, el receptor deberá saldar el anticipo con sus propios recursos. La preparación y el diseño de los proyectos, en general, y el estado de preparación para la ejecución, en particular, son responsabilidades que siempre recaen en los gobiernos. El liderazgo que asume un prestatario durante la preparación del proyecto, en particular respecto de asignar personal al equipo encargado e intervenir oportunamente para resolver cuestiones relacionadas con la política y el diseño del proyecto, incluso antes de que este haya sido aprobado, son siempre buenos indicadores de su sentido de apropiación⁴⁸. Para que los Estados Miembros asuman este papel deberá, por tanto, proporcionárseles más apoyo en la preparación y la puesta en marcha de los proyectos, en particular en el caso de los PBI y los países con las situaciones de mayor fragilidad.
60. Productos más adecuados a las necesidades. A medida que el FIDA continúe adaptando sus enfoques operacionales a las circunstancias específicas de los países en función de la evolución de sus necesidades y de las condiciones de préstamo durante la FIDA11, también pondrá a prueba productos más diversificados. Un estudio comparativo reciente realizado con varias IFI ha revelado que estas ofrecen una variedad más amplia de productos que dan una mayor flexibilidad a los prestatarios. Durante la FIDA11, la dirección considerará poner a prueba los siguientes productos:
- Préstamos en función de los resultados: para que se pueda desembolsar este recurso es necesario que se obtengan unos resultados fijados de antemano. Este enfoque es coherente con aumentar el tamaño de las operaciones y dar una atención prioritaria a los resultados, más que con el sistema tradicional de desembolsos vinculados a los gastos.
 - Productos para la gestión del riesgo: las soluciones de gestión del riesgo permiten mitigar los efectos financieros de los cambios ambientales. Estos productos ofrecen a los prestatarios la posibilidad de transformar las características del riesgo financiero vinculado a un préstamo sin necesidad de renegociar o modificar las condiciones originales del préstamo. Este mecanismo permite a los prestatarios protegerse contra la exposición a riesgos del mercado como el riesgo cambiario y los relacionados con el tipo de interés y el precio de los productos básicos.
61. Sinergias entre las actividades crediticias y las actividades no crediticias. Las actividades no crediticias complementan la ejecución eficaz de los proyectos y permiten al FIDA adoptar un enfoque más flexible de la ejecución en el que se realizan cambios sobre la base de pruebas empíricas. Conforme el Marco Estratégico, las actividades no crediticias, como la de gestión de los conocimientos, la actuación normativa en los países, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, ocupan un lugar central en la labor del FIDA como mecanismos para optimizar el impacto. Las iniciativas de actuación en el plano mundial también

⁴⁷ Banco Mundial (2015): Informe sobre el Desarrollo Mundial 2015: mente, sociedad y conducta, Washington, D.C., Banco Mundial.

⁴⁸ Calkins, Richard A. (1996): Project Quality at Entry: Ten Key Elements, Washington, D.C., Banco Mundial.

cumplen una función fundamental en este sentido como modo de influir en los debates, las políticas y las asignaciones de recursos a ese nivel, en apoyo de un entorno más propicio para las inversiones destinadas a la transformación rural inclusiva. Las actividades de comunicación tienen un papel decisivo a la hora de aumentar la visibilidad de la labor que desarrolla el FIDA, en particular su contribución al logro de los ODS, y de dar testimonio de la seriedad con que la emprende. La dirección buscará maneras de controlar mejor el tiempo y los recursos que se emplean en estas actividades, y desarrollará marcos de autoevaluación para medir mejor la contribución de las mismas a los resultados de desarrollo. En última instancia, gracias a esas actividades se amplificará el impacto de las operaciones del Fondo y se aumentará la sostenibilidad de sus resultados.

62. Durante la FIDA11, la dirección actualizará su estrategia de gestión de los conocimientos a fin de fortalecer la capacidad del FIDA de generar, gestionar, utilizar e intercambiar conocimientos. Para hacerlo posible se necesitará contar con un enfoque más integrado de la gestión de los conocimientos en toda la organización a fin de consolidar las sinergias entre dicha gestión, el SyE, la cooperación Sur-Sur, la cooperación triangular, la investigación y la actuación normativa.
63. Basándose en las ventajas comparativas del Fondo, se está comenzando a aplicar el nuevo enfoque institucional de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular que la Junta aprobó en 2016 y que servirá de base para su labor durante la FIDA11. El enfoque se centra en promover tanto las actividades de cooperación técnica como las iniciativas de fomento de la inversión en los países en desarrollo. Con respecto a estas últimas, el FIDA está estudiando la posibilidad de forjar asociaciones con una serie de instituciones financieras en esos países a fin de movilizar inversiones para la agricultura. Por ejemplo, se encuentra vigente entre el FIDA y el Fondo de Desarrollo China-África un memorando de entendimiento para apoyar dichas oportunidades de financiación en toda África.
64. Como los proyectos por sí solos no pueden facilitar la transformación rural, la actuación normativa en los países continuará siendo fundamental durante la FIDA11 para ampliar el impacto en el desarrollo. Por medio de esta actuación se logran despejar los obstáculos normativos que se van presentando y se facilita la gestión de los conocimientos. Aunque generalmente se piensa en la actuación normativa como una herramienta no crediticia, cada vez es más frecuente que también se incorporen sistemáticamente los objetivos y las actividades normativas en la concesión de préstamos, lo que permite que en una parte importante de los préstamos del FIDA se aborden directamente las condiciones normativas durante la ejecución de los proyectos. Una de las conclusiones de la evaluación a nivel institucional de la experiencia del FIDA en materia de descentralización fue que el Fondo necesita intensificar en sumo grado su actuación normativa en los países a fin de sacar el mayor provecho del aumento de la presencia en los países. La IOE está finalizando una evaluación a nivel institucional de la actuación normativa del FIDA en los países que se utilizará para reforzar la labor en esta esfera durante la FIDA11.
65. Aumento de la capacidad para comprender los países y actuar en ellos. Realizar la labor de desarrollo de manera diferente implicará redistribuir las funciones de la Sede del FIDA al terreno, dedicar más tiempo a actividades orientadas hacia el exterior, hacer hincapié en entender las condiciones de cada país y forjar asociaciones provechosas con base en los entornos locales.
66. Para este modelo operacional es clave la creciente presencia del FIDA en el mundo. Como se explica en el Plan de Descentralización Institucional del FIDA⁴⁹, la dirección estima que, para finales de la FIDA11, la planificación, la preparación y la entrega de la mayor parte de sus productos y servicios principales se llevarán a

⁴⁹ Plan de Descentralización Institucional del FIDA (EB 2016/119/R.1)

cabo en los planos subregional y nacional. Por tanto, la adopción de decisiones programáticas y financieras se delegará cada vez más en las oficinas del FIDA en los países. De este modo se modificará la forma en la que el FIDA interactúa con sus Estados Miembros y asociados, y será necesario realizar ajustes en los procesos operacionales internos, en particular en la Sede. En efecto, para que la descentralización sea eficaz se necesita una Sede sólida que establezca orientaciones estratégicas, políticas y salvaguardias claras y que se reconozca que la prestación de servicios a los Miembros es más eficaz cuando esta se realiza más cerca de ellos. La dirección propone entonces adoptar las siguientes medidas en el futuro:

- Crear una masa crítica de personal sobre el terreno, con el principal propósito de mejorar la asistencia técnica a los Estados Miembros prestatarios y forjar asociaciones más sólidas a fin de facilitar la ejecución de los proyectos. Será necesario contratar a un número reducido de expertos locales en esferas técnicas esenciales como la gestión de las adquisiciones y contrataciones y la gestión financiera, el SyE y el cambio climático, así como la reubicación geográfica de algunos de los puestos ubicados en la Sede.
 - Actualizar el Marco de Delegación de Facultades, a fin de garantizar procesos administrativos y operacionales más rápidos sobre la base de algunas experiencias piloto en curso. Como se hace en otras IFI, un Marco de Delegación de Facultades revisado podría facilitar asimismo la transferencia a las oficinas del FIDA en los países de algunas decisiones operacionales básicas como la concesión de extensiones cortas a proyectos o reasignaciones mínimas de fondos, sujetas al cumplimiento de las garantías apropiadas.
 - Establecer procedimientos modificados de supervisión y apoyo a la ejecución que impliquen reemplazar gradualmente la supervisión y el apoyo a la ejecución por medio de misiones por una supervisión continua desde las oficinas en los países. Esta medida armoniza la función del FIDA durante la ejecución de los proyectos con el paradigma actual de las actividades de desarrollo y centra la atención en los resultados, la rendición de cuentas, las asociaciones y el fortalecimiento de las capacidades. Un cambio de estas características promoverá un uso más eficiente de los presupuestos de supervisión, habida cuenta de que el costo de las misiones destinadas desde la Sede es decenas de veces más alto que el de las visitas sobre el terreno y las actividades de seguimiento iniciadas desde las oficinas en los países.
67. Este nuevo paradigma depende de que la gestión de los programas se planifique de tal forma que se otorgue prioridad al uso del tiempo y los recursos para fortalecer las relaciones con los Estados Miembros en desarrollo, más allá de la dimensión relativa a la gestión de proyectos. Actualmente, sin embargo, los gerentes de los programas en los países (GPP) dedican una cantidad considerable de su tiempo a la administración y la debida diligencia de los proyectos y no cuentan con recursos suficientes para participar en actividades de representación y actuación normativa, ni incluso en tareas de apoyo a la ejecución. Cuando se pensaba que el valor agregado del FIDA residía solamente en los proyectos que ejecutaba, depositar la responsabilidad de la ejecución de los proyectos en un único GPP parecía una medida coherente. Pese a que los requisitos de los proyectos han aumentado en complejidad y a que existe una mayor demanda, en el plano nacional, de funciones de representación como las no crediticias y de fortalecimiento de asociaciones, los GPP han seguido ejerciendo toda la responsabilidad respecto del diseño y la supervisión de los proyectos. Existe claramente la necesidad de repartir más las tareas de diseño, ejecución y supervisión, y de una delegación de facultades más eficaz en estos ámbitos, sin que ello implique diluir las responsabilidades individuales.

68. Resulta por tanto necesario superar estos obstáculos situados en la primera línea de las operaciones para hacer realidad las nuevas metas que se ha fijado el Fondo. La dirección está evaluando detenidamente formas de resolver estas deficiencias. El análisis de la carga de trabajo de los GPP que se está efectuando en este momento servirá de apoyo para esa tarea. Una de las soluciones sería crear un número importante de puestos de GPP nuevos y conseguir un ahorro equivalente en otras funciones. Una segunda posibilidad, más compleja, consistiría en reubicar a personal para crear un cuadro de coordinadores de tareas que asistan a los GPP en la gestión de proyectos concretos. En este sentido, la selección más rigurosa de los países que se propone para la FIDA11 supone una medida importante para aprovechar mejor el tiempo de los GPP. La posibilidad de que se diseñen menos proyectos, o incluso ninguno en algunos ciclos, daría a los GPP más tiempo para interactuar con las contrapartes de los proyectos, especialmente mediante la actuación normativa y las actividades no crediticias.

V. Transformación de los recursos en resultados de desarrollo

A. Adoptar una cultura orientada a los resultados y la innovación

69. Para responder a las demandas que impone la Agenda 2030 se necesitan movilizar recursos de manera muy eficaz, y que estos se asignen con un criterio de focalización y se utilicen de manera flexible. Se necesita un cambio de mentalidad que permita adoptar los ODS con determinación y someter las viejas premisas a una evaluación constante. El Marco relativo a la Eficacia de la Labor de Desarrollo fue aprobado por la Junta en 2016 para facilitar que las decisiones que se adoptan en los diferentes planos (proyecto, país y FIDA) estén basadas en datos empíricos y para contribuir a inculcar dentro de la institución y sus Estados Miembros una cultura orientada a los resultados en lugar de al logro de aprobaciones⁵⁰. El marco prevé la incorporación en las operaciones respaldadas por el FIDA de incentivos nuevos, procesos más funcionales, sistemas más inteligentes y mejoras a las capacidades. La mayor parte de las medidas propuestas ya están en marcha y la dirección facilitará más información al respecto durante el tercer período de sesiones de la Consulta, que tendrá lugar en octubre de 2017.
70. Evaluación. Desde el punto de vista operacional, las autoevaluaciones y las evaluaciones independientes son los pilares de una cultura orientada a los resultados ya que aportan, en un modo que se complementan unas con otras, los cimientos de los procesos de aprendizaje y rendición de cuentas que se desarrollan en el seno de la organización. En este momento se están haciendo mejoras para reforzar ambos sistemas de evaluación, los cuales serán objeto de una mayor armonización durante la FIDA11. Las mejoras que afectan a todas las fases del proceso de autoevaluación (y a las directrices y los sistemas correspondientes) tienen la finalidad de garantizar que el diseño y la ejecución de los proyectos reciban un flujo constante de datos de calidad y en tiempo real.
71. Se ha comprobado que mejorando las evaluaciones del impacto se contribuye a obtener mejores resultados de desarrollo⁵¹. Durante la FIDA11 se consolidarán las iniciativas para medir sistemáticamente el impacto de las operaciones que se iniciaron durante la FIDA9 y se perfeccionaron durante la FIDA10, y se incorporarán en las operaciones en curso a fin de utilizarlas como base para la rendición de cuentas y la evaluación del uso óptimo de los recursos. Servirán

⁵⁰ Wapenhans, Wili A. (1992): *Effective Implementation: Key to Development Impact* (The Wapenhans Report), Washington, D.C., Banco Mundial.

⁵¹ Legovini, Ariana, Vincenzo Di Maro y Caio Piza (2015): *Impact Evaluation Helps Deliver Development Projects*, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas n.º WPS 7157, Impact Evaluation Series, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/676351468320935363/Impact-evaluation-helps-deliver-development-projects>.

también para mejorar la comunicación de los resultados del FIDA y aumentar la visibilidad de la organización. En virtud de estas iniciativas, el FIDA continúa siendo la única IFI que evalúa sistemáticamente los resultados de desarrollo que han de atribuirse a las operaciones que financia.

72. Capacidad y sistemas. Como parte del Marco relativo a la Eficacia de la Labor de Desarrollo, el FIDA ha puesto en marcha una serie de actividades que se refuerzan entre sí para fortalecer tanto la capacidad propia del FIDA como la de sus Estados Miembros de hacer una gestión para el logro de resultados apoyada en el uso de sistemas de TIC vanguardistas. Las principales etapas previstas son:

- Puesta en funcionamiento del Sistema de Gestión de los Resultados Operacionales en todas las operaciones. Este sistema proporciona una interfaz única para la gestión de proyectos, desde el diseño hasta la finalización, pasando por la supervisión, e incorpora el Marco de Delegación de Facultades. Permitirá aumentar considerablemente la eficiencia al eliminar procedimientos demasiado largos, automatizar los flujos de trabajo y simplificar la elaboración de informes sobre los resultados.
- Puesta en marcha del portal de los clientes del FIDA que permitirá a estos realizar transacciones a través de una plataforma segura, versátil y con posibilidades de ampliación. El portal facilitará la administración más rápida de los procedimientos de no objeción y de las solicitudes de retiro de fondos, lo cual colocará al FIDA en el grupo de las pocas IFI que ofrecen una portal financiero en línea verdaderamente integrado.
- Puesta en marcha del primer marco de certificación internacional de SyE en el sector rural, por conducto de los Centros para el Aprendizaje en la Evaluación y los Resultados⁵². Esta iniciativa brindará capacitación sobre el terreno a los oficiales de SyE de todos los proyectos del FIDA para dotarlos de las habilidades necesarias para medir los resultados durante todo el ciclo de los proyectos. Una capacidad de SyE fortalecida se corresponde con mejores resultados de desarrollo en el momento de la finalización del proyecto⁵³.
- Introducción de marcos de acreditación obligatorios para la gestión financiera y consultores especializados en adquisiciones y contrataciones a fin de fortalecer las habilidades financieras y la calidad del apoyo brindado a los equipos en los países.

73. Transparencia. De todos los elementos de una cultura orientada a los resultados, la transparencia es quizás el que posee un efecto más transformador. Brinda la posibilidad de modificar las relaciones de rendición de cuentas entre distintas partes interesadas, por ejemplo, al proporcionar a los pequeños productores rurales la información que necesitan para responsabilizar a los encargados de adoptar decisiones respecto de cómo utilizan los recursos del FIDA. La transparencia es un incentivo de peso a la hora de mejorar la calidad de los datos, hacer un uso más eficiente de los recursos, llevar a cabo un seguimiento más riguroso, asegurar el cumplimiento de las políticas y efectuar comparaciones con bases de referencia. Se está elaborando en estos momentos un plan de acción para mejorar la transparencia y la apertura que se presentará a la Junta Ejecutiva para examen en 2017. Durante la FIDA11 el Fondo se propone:

⁵² Propuesta de donación con arreglo a la modalidad de donaciones a nivel mundial y regional al Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. para la Capacitación y el marco mundial de certificación para el seguimiento y la evaluación y la evaluación del impacto en el desarrollo rural (EB 2016/LOT/G.1)

⁵³ Banco Mundial (2016): *What Difference Does Good Monitoring and Evaluation Make to World Bank Project Performance?*, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas n.º 7726, Washington, D.C., Banco Mundial.

- terminar el desarrollo de un tablero institucional que contendrá datos en tiempo real sobre el desempeño y los resultados de las operaciones apoyadas por el FIDA. Este tablero será totalmente accesible por vía externa a través del sitio web del FIDA, con lo cual se establecerá un nuevo estándar de transparencia y rendición de cuentas dentro del ámbito de las IFI;
 - adoptar medidas para asegurar la conformidad con la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda por medio de la divulgación trimestral de información sobre compromisos y desembolsos;
 - divulgar todos los informes finales de los proyectos y los informes de auditoría de los proyectos;
 - informar públicamente sobre la ubicación geográfica de todas las operaciones del FIDA en el sitio web externo del Fondo mediante mapas fácilmente accesibles, como es común en otras IFI;
 - brindar a los miembros información más sistemática sobre casos de fraude y corrupción junto con informes actualizados periódicos sobre los planes para fortalecer las políticas y los mecanismos correspondientes, y
 - renovar el enfoque de la encuesta de clientes para que, por medio de cuestionarios más prácticos y la divulgación transparente de las respuestas, los gobiernos y beneficiarios puedan aportar sus comentarios periódicamente.
74. Plataforma de prestación de servicios. Se harán mejoras constantes a la plataforma de prestación de servicios del FIDA. Para que el Fondo se convierta en un vivero de innovación en todos los niveles, será necesario efectuar una auditoría de todos sus procesos operacionales a fin de encontrar maneras de reducir las instancias superfluas y eliminar la duplicación y la repetición. Esta plataforma deberá también aportar las salvaguardas y el marco de control necesarios para garantizar que los recursos se utilicen irrevocablemente con el propósito con el que fueron asignados. Entre las mejoras específicas que se proponen para la FIDA11 se destacan:
- Estructura de TIC. Los servicios de TIC se orientarán totalmente a facilitar los procesos operacionales básicos del FIDA (véase el párrafo 72) y se adaptarán continuamente para que sigan el ritmo de la descentralización. La futura estructura de TIC del FIDA tendrá como pilar la integración, acompañada de la capacidad de combinar información procedente de numerosas fuentes y de divulgarla a través de múltiples canales a fin de proporcionar al personal y a la dirección del Fondo la información pertinente para adoptar decisiones operacionales, independientemente del lugar y el momento en que se encuentren. En vistas de la mundialización de su fuerza de trabajo y de la dimensión exterior de sus instrumentos y aplicaciones, se hará un mayor hincapié en dimensionar correctamente la respuesta a las amenazas y riesgos relacionados con la seguridad cibernética a fin de garantizar un entorno de TI plenamente seguro.
 - Gestión financiera. El Fondo continuará fomentando el fortalecimiento de la capacidad en la esfera de la gestión financiera de los programas y proyectos y proporcionando apoyo oportuno durante las fases de diseño y ejecución. A medida que concierte acuerdos innovadores de financiación, el FIDA irá fortaleciendo su capacidad en materia de análisis de riesgos y gestión de esos recursos. Se continuarán robusteciendo los marcos de control interno relativos a la presentación de información financiera a fin de que exista un sistema de control interno sólido y eficiente, que se ajuste a las normas que regulan las actividades del sector y a la evolución de los requisitos de contabilidad y elaboración de informes.

- Gestión de los recursos humanos. Durante la FIDA11, la gestión de los recursos humanos se centrará en la descentralización y el apoyo a las oficinas del FIDA en los países. De conformidad con el Plan de Descentralización Institucional, se dará prioridad a lograr un reequilibrio estructurado de la dotación de personal entre la Sede y las oficinas del FIDA en los países. Como se ha mencionado anteriormente, en las oficinas que ya están funcionando se prevé que las funciones administrativas y relativas a los programas en los países aumenten y que se contrate o se destine a más personal sobre el terreno. Este reequilibrio se logrará gracias a una transformación paralela y al aumento de la eficiencia en función de los costos en la Sede. Se continuará adaptando el Marco de Promoción Profesional para que pueda responder a las necesidades de planificación, gestión y desarrollo profesional del personal de las oficinas en los países y, al mismo tiempo, conferir al FIDA la flexibilidad necesaria para afrontar los desafíos futuros. Se incorporará la movilidad en todos los procesos de recursos humanos, como parte de la gestión de las perspectivas de carrera, a fin de apoyar la creación de una fuerza de trabajo flexible. El Fondo continuará también perfeccionando la integración de los módulos de recursos humanos en PeopleSoft para apoyar la descentralización de ciertas funciones y procesos de recursos humanos hacia las oficinas en los países. De gran importancia serán los esfuerzos de la dirección para aumentar el número de mujeres en puestos superiores del cuadro orgánico.
 - Procesos operacionales y administrativos adaptados. A fin de garantizar el uso óptimo de los recursos en los procesos internos del FIDA, la dirección desarrollará un sistema adaptado para cuantificar los costos totales que suponen los principales procesos operativos mediante una medición más precisa del tiempo que el personal dedica a las actividades principales. Los recientes esfuerzos para pasar de procesos de planificación y elaboración de presupuestos basados en bloques, a procesos impulsados por pilares de resultados estratégicos han abonado el terreno para que esto ocurra. De acuerdo con este enfoque revisado, se distribuirán las funciones de planificación y elaboración de presupuestos entre 39 grupos de resultados institucionales que se corresponderán con los cuatro pilares estratégicos definidos en el Marco Estratégico.
75. Uso óptimo de los recursos. Los ajustes al modelo operacional del FIDA que se presentan en este documento contribuyen a mejorar la capacidad del FIDA para hacer un uso óptimo de los recursos durante la FIDA11, es decir, a lograr que cada dólar que invierte tenga el máximo efecto en la vida de las personas pobres de las zonas rurales⁵⁴. Los cambios propuestos responden a los cuatro criterios que definen el concepto de “uso óptimo de los recursos”, a saber:
- Economía: los cambios tienen por objeto dar mayor agilidad al FIDA, por ejemplo, reduciendo los tiempos que se necesitan para formular y ejecutar los programas, lo cual permitirá reducir los costos al mismo tiempo que se mantiene la calidad de los productos.
 - Eficiencia: los cambios tienen por objeto aumentar la escala operacional del FIDA por medio de un marco más riguroso de selección de los países, para con ello incrementar significativamente las asignaciones promedio por grupo de ingresos y aumentar en hasta un 20 % el número de beneficiarios. Esto

⁵⁴ Véase, por ejemplo: Departamento de Desarrollo Internacional (DFID): *DFID's Approach to Value for Money* Manuscript, Londres, DFID; Jackson, Penny (2012): *Value for Money and International Development: Deconstructing Myths to Promote a More Constructive Discussion*, París, OCDE; Independent Development Evaluation (IDEV) (2016): *Value for Money in Development Work*, eVALUation Matters: A Quarterly Knowledge Publication on Development Evaluation, tercer trimestre de 2016, Abiyán, Banco Africano de Desarrollo.

permitirá aumentar los logros del FIDA a un costo inferior (manteniendo al mismo tiempo la calidad), por medio de una reasignación de recursos, y contribuir con ello a una mayor eficiencia.

- Eficacia: los cambios propuestos, en conjunto, harán del FIDA una institución más eficaz. Específicamente, se trata de adoptar tácticas para optimizar la movilización de recursos mediante asociaciones que promuevan la movilización de recursos nacionales, la cofinanciación y la financiación del sector privado, todo ello en aras de un mayor impacto; se trata de plantear la constante adaptabilidad de los proyectos a fin de garantizar que la ejecución se guíe por los resultados y no por planes rígidos; se trata por último de promover la obtención sistemática de datos y pruebas de lo que funciona para asegurar una mayor calidad en la etapa inicial de los proyectos y durante su ejecución.
- Equidad: los cambios propuestos reafirman el compromiso del FIDA con las personas más pobres de los países más pobres: el modelo operacional da prioridad a asignar los recursos básicos a los PBI y PIMB y refuerza la política de focalización de las operaciones.

76. El FIDA hará por tanto un uso óptimo de los recursos a fin de lograr el mayor impacto en sus esfuerzos por mejorar la vida de las personas pobres de las zonas rurales. En el plano institucional, el Marco de Medición de los Resultados de la FIDA11 incluirá indicadores vinculados a la eficiencia operacional e institucional que permitirán hacer un seguimiento del uso de estos recursos y mejorar su utilización. Habida cuenta de que el modelo operacional del FIDA determina en gran medida el enfoque que guía la movilización, la asignación y la utilización de los recursos, así como su transformación en resultados, la mejora de la capacidad del FIDA de hacer un uso óptimo de los recursos se logrará por medio de la aplicación del modelo operacional que se presenta en este documento.

Situaciones hipotéticas y selección de los países en el programa de préstamos y donaciones de la FIDA11

I. Introducción

1. En el presente análisis se describen tres situaciones hipotéticas del programa de préstamos y donaciones, y se destaca su idoneidad en relación con el programa del FIDA para el período de la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11) (2019-2021). En él se explican con más detalle los criterios propuestos en la sección III del documento principal utilizados para la selección de los países, y se exponen las repercusiones que conllevaría aplicar estos criterios a la actual lista de países en los que se están llevando a cabo operaciones durante la Décima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA10). Las asignaciones para cada una de las situaciones hipotéticas del programa de préstamos y donaciones están desglosadas por grupo de ingresos, región y condiciones de financiación. Las asignaciones se han calculado mediante la aplicación de la fórmula del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS) utilizada en la tercera hipótesis,⁵⁵ elegida por la dirección como la preferida de entre las cuatro opciones presentadas en el 120º período de sesiones de la Junta Ejecutiva. Cabe señalar que la Junta todavía no ha dado su aprobación respecto de esta hipótesis.

II. Situaciones hipotéticas del programa de préstamos y donaciones de la FIDA11

2. Tal como se ha destacado en el documento principal, durante el período de la FIDA11 se dará forma a la mayor parte de la contribución del FIDA a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Durante ese período, el objetivo del Fondo es aumentar el tamaño de su programa de préstamos y donaciones hasta alcanzar una cifra que sea entre un 25 % y un 40 % superior a la cifra de la FIDA10, con objeto de lograr un impacto y un alcance mayores. Dentro de este rango, la dirección presenta dos situaciones hipotéticas: una de USD 4 000 millones y otra de USD 4 500 millones. También se presenta una hipótesis de nivel bajo (esto es, USD 3 300 millones), que supondría un aumento mínimo en relación con el statu quo.
 - Situación hipotética en la que todo sigue igual: programa de préstamos y donaciones por un monto de USD 3 300 millones
Esta situación hipotética representaría un crecimiento nominal del 3 % respecto del programa de préstamos y donaciones de USD 3 200 millones previsto para la FIDA10. Este nivel no lograría satisfacer la demanda de financiación ni las necesidades de inversión del FIDA para erradicar el hambre en las zonas rurales y acabar con la pobreza extrema (tal como se describe en el documento titulado “De cara al futuro: el FIDA en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”) y tampoco se ajustaría a las metas de la Agenda 2030.
 - Situación hipotética de nivel medio: programa de préstamos y donaciones por un monto de USD 4 000 millones
Esta hipótesis representaría un crecimiento nominal del 25 % respecto del programa de préstamos y donaciones de USD 3 200 millones previsto para la FIDA10 y, por lo tanto, se situaría dentro del rango deseado. Se daría respuesta a las demandas de los países que solicitan financiación del FIDA y se

⁵⁵ Para esta labor, se aplicó la fórmula del PBAS presentada en la tercera hipótesis que figura en el documento EB 2017/120/R.2.

estaría en consonancia con las metas de la Agenda 2030. Además, se ajustaría sin dificultad a la capacidad de ejecución del FIDA siempre y cuando se produjera un aumento mínimo de los recursos presupuestarios.

- Situación hipotética de nivel alto: Programa de préstamos y donaciones de USD 4 500 millones

Esta es la situación hipotética más ambiciosa, basada en un aumento nominal del 40 %, aproximadamente, respecto del programa de préstamos y donaciones de USD 3 200 millones previsto para la FIDA10. Con este nivel se satisface plenamente la gran demanda de financiación del FIDA y se sigue estando dentro de la capacidad de ejecución del FIDA siempre y cuando se apliquen los cambios propuestos al modelo operacional descritos en el documento principal. Todo ello estaría en plena consonancia con las metas de la Agenda 2030.

3. Estas proyecciones pueden ser objeto de modificación a medida que: a) la fórmula del PBAS sufra ajustes adicionales y b) los criterios para la selección de los países se apliquen a la situación actualizada de cada país, antes del comienzo del ciclo de la FIDA11.

III. Criterios de selección y lista de países

4. Con los criterios para la selección de los países propuestos en el modelo operacional se pretende garantizar el uso transparente y eficiente de los recursos en cada ciclo. El objetivo de estos criterios es velar por una mayor armonización entre el PBAS, la cartera de proyectos en tramitación y la planificación prospectiva, como se recomienda en la evaluación a nivel institucional del PBAS. El motivo por el que se establecen criterios de selección es para evitar previamente posibles asimetrías en favor de cualquiera de las categorías de ingresos, de región o de condiciones de financiación. Los criterios también deberían indicar la probabilidad de que el Gobierno en cuestión utilice de forma apropiada y oportuna los recursos del FIDA.
 - Orientación estratégica: desde el inicio del ciclo del PBAS, se dispone de una estrategia nacional válida. Esta medida garantizará que los países que reunirán los requisitos tienen una visión estratégica sólida de cómo utilizar los recursos del FIDA y están por tanto preparados para comenzar a tratar cuestiones operacionales concretas. Reviste particular importancia para los países que no hayan sido prestatarios del FIDA con anterioridad o en el ciclo anterior; este criterio garantiza que el país esté preparado para trabajar con el FIDA durante el ciclo, habida cuenta de que la puesta en marcha de las operaciones del FIDA ya se ha evaluado y convenido de mutuo acuerdo.
 - Capacidad de absorción: en todas las operaciones que llevan ejecutándose desde hace más de un año se han efectuado desembolsos por lo menos una vez en los 18 meses anteriores. Gracias a este criterio, se verificará de forma práctica la capacidad de absorción y se organizarán mejor los nuevos diseños de proyectos con actividades no crediticias y de apoyo a la ejecución; este criterio ayuda a determinar los países en los que el FIDA debería centrar su actividad para garantizar que los recursos asignados se empleen eficazmente, en lugar de aprobar más operaciones que podrían resultar una carga para el país.
 - Sentido de apropiación: ningún préstamo aprobado está pendiente de firma más de 12 meses. Esta medida garantiza que exista el sentido de apropiación y el compromiso apropiados para facilitar la utilización de los recursos del FIDA. Este criterio es el primer indicador del nivel de compromiso del país y de su interés por los buenos resultados de las operaciones del FIDA.

5. Estos criterios respetan el principio de universalidad, de conformidad con la misión del FIDA. En ese sentido, se basan en el principio que dicta que no se aplicará, ni debería aplicarse, ningún criterio que penalice de antemano un subconjunto de países específico, ya sea por su nivel de ingresos, por su situación de fragilidad o por la región a la que pertenecen. Estos criterios también tienen un valor práctico: cada país puede decidir cambiar su comportamiento a fin de reunir los requisitos para poder recibir ayuda adicional.
6. Con objeto de hacerse una idea de la muestra de países resultante, los criterios propuestos que acaban de describirse se aplicaron a la actual lista de países a los que se les asignaron fondos durante el período de la FIDA10. La lista de países que reúnen las condiciones exigidas se elaboraría y actualizaría antes del inicio del ciclo de la FIDA11 para reflejar los cambios que originan uno o más de los criterios mencionados anteriormente con respecto a la admisibilidad de esos países.
7. La aplicación de esos criterios a la actual lista de países con operaciones en curso y que reciben fondos en el marco de la FIDA10 conllevaría que 22 de esos países ya no reunirían los requisitos necesarios contemplados en uno o más de esos criterios. De ellos, 10 quedarían excluidos por carecer de un programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) o de una nota sobre la estrategia en el país⁵⁶; 4, por su escasa capacidad de absorción, y 8, por un sentido de apropiación insuficiente. Reviste suma importancia que esos criterios se apliquen con cierta flexibilidad para garantizar que todos los PBI sigan reuniendo los requisitos exigidos.
8. La lista revisada de posibles países al aplicar estos criterios comprendería 80 países. En el cuadro 1 se muestra el desglose de esta lista por categoría de ingresos y condiciones de financiación. La lista constituye una representación equilibrada de los países, tanto en cuanto a la categoría de ingresos como al tipo de financiación.

Cuadro 1

Países incluidos, por categoría de ingresos y condiciones de préstamo

<i>Categoría de ingresos</i>	<i>Muy favorables</i>	<i>Combinadas</i>	<i>Ordinarias</i>	<i>Total</i>
Ingresos bajos	29	-	-	29
Ingresos medianos bajos	15	10	7	32
Ingresos medianos altos	1	1	17	19
Total	45	11	24	80

IV. Asignaciones a los países

9. Posteriormente, la fórmula del PBAS se aplica a la lista de países seleccionados. Para estas simulaciones, se utilizó la fórmula en la que se reflejaba la tercera hipótesis presentada a la Junta Ejecutiva en su 120º período de sesiones⁵⁷ y que la dirección señaló como la opción más equilibrada. Cabe la posibilidad de que las proyecciones sean modificadas a medida que la fórmula sufra ajustes adicionales. En el cuadro 3 se muestran las asignaciones resultantes desglosadas por categoría de ingresos con arreglo a las tres situaciones hipotéticas del programa de préstamos y donaciones⁵⁸.
10. Como se muestra en el cuadro 2, en el marco de cada situación hipotética, el 87 % de los fondos del programa de préstamos y donaciones (recursos totales) se destinaría a los PBI y los países de ingresos medianos bajos (PIMB). Al centrarse en los recursos básicos únicamente, es decir, dejando al margen los fondos

⁵⁶ Se incluyeron los países cuyos COSOP o notas sobre la estrategia en el país están pendientes de aprobación en 2017-2018.

⁵⁷ Véase la nota a pie de página núm. 56.

⁵⁸ Los montos del programa de préstamos y donaciones se reducen un 5 %, porcentaje equivalente a las donaciones a nivel mundial y regional, que no se asignan con arreglo a la fórmula del PBAS.

procedentes de empréstitos, en todas las situaciones hipotéticas, la dirección podría destinar el 90 % de los recursos a los PBI y a los PIMB, de conformidad con lo expuesto en la sección III de este documento. Además, en todas las situaciones hipotéticas se contempla la posibilidad de destinar aproximadamente el 45 % de los recursos básicos a África Subsahariana.

Cuadro 2

Asignaciones por categoría de ingresos (total de los recursos)

(en miles de dólares de los Estados Unidos)

Categoría de ingresos	Programa de préstamos y donaciones de USD 3 300 millones		programa de préstamos y donaciones por un monto de USD 4 000 millones		Programa de préstamos y donaciones de USD 4 500 millones	
	USD	Proporción (en %)	USD	Proporción (en %)	USD	Proporción (en %)
Ingresos bajos	1 302	42	1 581	42	1 780	42
Ingresos medianos bajos	1 401	45	1 700	45	1 914	45
Subtotal	2 703	87	3 281	87	3 694	87
Ingresos medianos altos	432	13	519	13	581	13
Total	3 135	100	3 800	100	4 275	100
Donaciones a nivel mundial y regional	165		200		225	
Total	3 300		4 000		4 500	

11. En el cuadro 3 se señalan las posibles asignaciones desglosadas por región en cada situación hipotética (recursos totales) y, dentro de cada asignación regional, las asignaciones de las donaciones por países. Las asignaciones se equilibran entre las regiones. De conformidad con los procedimientos del FIDA, las donaciones a los países se asignan al inicio del ciclo, por un período de tres años.

Cuadro 3

Asignaciones por regiones y donaciones por países (recursos totales)

Región	Proporción (en %)	Programa de préstamos y donaciones de USD 3 300 millones		programa de préstamos y donaciones por un monto de USD 4 000 millones		Programa de préstamos y donaciones de USD 4 500 millones	
		Total	Donaciones a países	Total	Donaciones a países	Total	Donaciones a países
Asia y el Pacífico	35	1 090	23	1 324	27	1 491	31
África Oriental y Meridional	21	666	11	808	13	908	15
América Latina y el Caribe	4	123	2	143	3	158	3
Cercano Oriente, África del Norte y Europa	15	462	6	561	7	632	8
África Occidental y Central	25	795	8	964	9	1 085	10
Total	100	3 135	50	3 800	60	4 275	68
Donaciones a nivel mundial/regional		165		200		225	
Total		3 300		4 000		4 500	

Características de la fórmula del PBAS

I. Antecedentes

1. El Consejo de Gobernadores del FIDA aprobó en febrero de 2003 la adopción de un sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS) con un doble propósito, a saber: incrementar la eficacia del uso de los escasos recursos del Fondo y establecer una base más transparente y un nivel más previsible para el flujo de recursos futuros.⁵⁹ Desde entonces, el PBAS ha permitido al FIDA asignar los recursos de préstamos y donaciones a los programas en los países anualmente en función de la puntuación del país, que se determina mediante la aplicación de los dos componentes siguientes: a) el componente relativo a las necesidades del país y b) el componente relativo a los resultados del país.
2. En el documento EB 2016/117/R.5 figura la evaluación a nivel institucional del sistema de asignación de recursos basado en los resultados del FIDA, realizada por la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) en 2015 y 2016; en ella se constató que el PBAS ha contribuido a la credibilidad del Fondo como institución financiera internacional (IFI) al proporcionar un enfoque más transparente, flexible y previsible para la asignación de recursos⁶⁰. Asimismo, en dicho documento se señalaron los aspectos que se debían mejorar⁶¹.
3. La dirección comenzó a revisar el PBAS en abril de 2016. Siguiendo las orientaciones de la Junta Ejecutiva y el Grupo de Trabajo sobre el PBAS de la Junta⁶², la dirección realizó ajustes en las variables individuales de cada uno de los componentes de la fórmula del PBAS (componentes de necesidades y resultados), así como en la ponderación de cada uno de los componentes de la fórmula general. Como parte de ese proceso, la dirección elaboró cuatro hipótesis viables, que se presentaron a la Junta Ejecutiva en su 120º período de sesiones, celebrado en abril de 2017. Asimismo, la dirección llevó a cabo un análisis de sensibilidad para garantizar la sostenibilidad futura de los cambios propuestos.

II. Estabilidad en el nivel macro

4. Tal y como se expone en la sección III del informe principal, el análisis de sensibilidad demostró que aun cuando se introduzcan cambios a las variables individuales de la fórmula, esta es sólida y se mantiene estable. A efectos prácticos, esto significa que, independientemente de las variaciones de los datos incluidos en la fórmula (por ejemplo, cambios en algunos o todos los valores de las variables) o de la presencia de valores atípicos (un aumento o descenso muy pronunciado del valor de una variable individual), los cambios de la fórmula se

⁵⁹ Véase el documento [GC 26/L.4](#), pág. 10.

⁶⁰ Las calificaciones de la evaluación a nivel institucional para cada parámetro fueron las siguientes: 4.1.

⁶¹ Véanse las páginas 70 a 75 de la evaluación a nivel institucional y las páginas 3 a 6 de la respuesta de la dirección del FIDA (documento [EB2016/117/R.5/Add.1](#)).

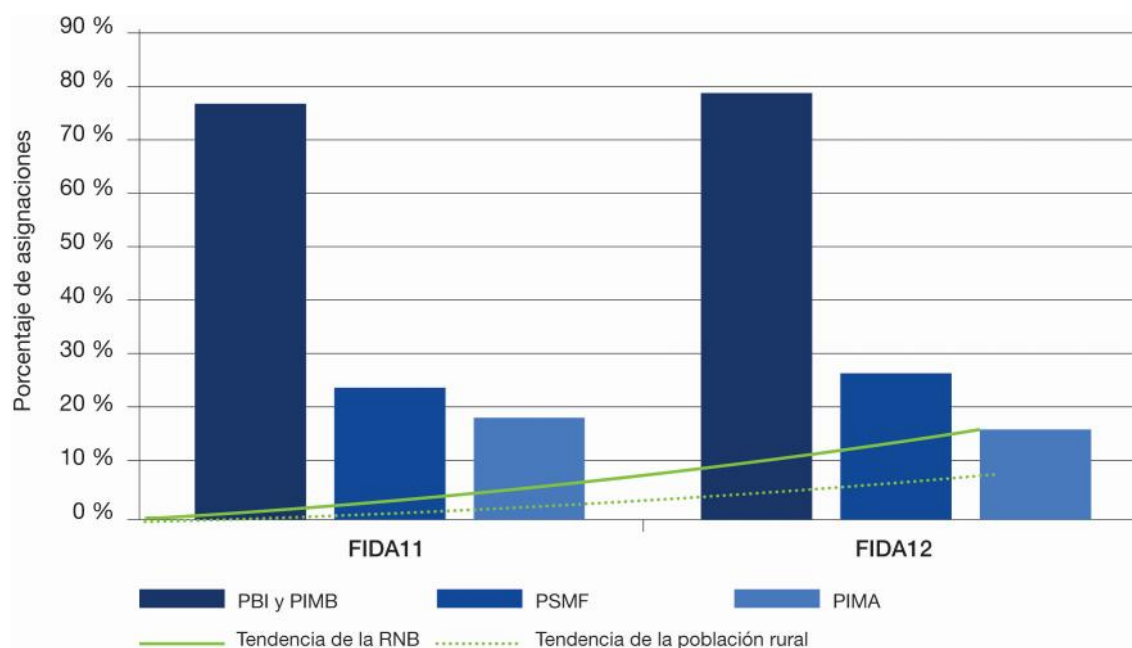
⁶² Desde abril de 2016, el Grupo de Trabajo sobre el PBAS ha celebrado cuatro reuniones (en junio y septiembre de 2016, y en enero y marzo de 2017). La dirección también presentó las conclusiones del análisis realizado con arreglo a las orientaciones del Grupo de Trabajo durante los períodos de sesiones de diciembre de 2016 (documento EB 2016/119/R.5) y abril de 2017 (documento EB 2017/120/R.2) de la Junta Ejecutiva, y el período de sesiones de marzo de 2017 del Comité de Evaluación (documento EC 2016/95/W.P.2). Asimismo, la dirección organizó dos seminarios oficiosos de la Junta Ejecutiva (noviembre de 2015 y abril de 2017), y la primera actividad de aprendizaje sobre el PBAS dirigida al personal del FIDA (diciembre de 2016). La dirección también ha participado en un diálogo sobre el PBAS con la Junta Ejecutiva en las reuniones de los Coordinadores y Amigos, y ha llevado a cabo reuniones bilaterales con miembros de la Junta Ejecutiva que habían manifestado un interés o una preocupación específicos. Actualmente, la dirección trabaja en la preparación de una quinta reunión del Grupo de Trabajo sobre el PBAS, prevista para el 11 de julio de 2017. Esta será la última reunión del Grupo de Trabajo antes de que la fórmula y los procedimientos del PBAS definitivos se presenten a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones de septiembre para su aprobación final.

mantienen dentro de un rango reducido. Prueba de ello es el hecho de que la distribución de asignaciones entre los grupos de ingresos se mantiene relativamente constante⁶³.

- En el gráfico 1 se ilustra esta conclusión. En él se muestra el comportamiento de la distribución de las asignaciones por grupo de países si se hace una estimación de los valores futuros previstos para las variables relativas al ingreso nacional bruto (INB) per cápita y la población rural del país, y esos valores se utilizan para calcular las asignaciones⁶⁴. Esta relación también se mantiene a más largo plazo y al margen de los parámetros mostrados en este gráfico.

Gráfico 1

Análisis de sensibilidad: resultados obtenidos al introducir cambios en las variables relativas a los ingresos (INB per cápita) y la población rural



- Un factor determinante para este resultado es el hecho de que los Estados Miembros del FIDA, contemplados en el análisis, son muy heterogéneos. Los países incluidos en el proceso de gestión del PBAS para la FIDA10, que se utilizaron para elaborar las hipótesis de la FIDA11 con la fórmula revisada, comprenden países de bajos ingresos (PBI), países de ingresos medianos bajos (PIMB), países de ingresos medianos altos (PIMA), países con las situaciones de mayor fragilidad (PSMF) y pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID). Los valores de todas las variables individuales de la fórmula del PBAS relativas a estos países varían notablemente. Por tanto, esta heterogeneidad es un factor crucial para la estabilidad de la distribución de asignaciones entre los distintos grupos de ingresos.

⁶³ Consúltese la sección IV del documento EB 2017/120/R.2 para obtener más detalles acerca de los cambios en los valores de las variables utilizadas para el análisis de sensibilidad, así como sus respectivos resultados.

⁶⁴ La estimación se elaboró por medio de un análisis de tendencias. Con objeto de comprender las modificaciones que se producirían con el tiempo en la distribución de las asignaciones a medida que los distintos países experimentasen cambios en el tamaño de su población rural o en su nivel de ingresos, se adoptó el supuesto de que en los próximos años sus poblaciones e ingresos continuarían aumentando o disminuyendo al mismo ritmo que en los últimos años.

Cuadro 1
Porcentaje de asignaciones de la FIDA10 por grupo de países en las cuatro hipótesis de la fórmula del PBAS elaboradas (recursos totales)
 (en millones de dólares y en porcentaje de la dotación total de asignaciones)

	Primera hipótesis		Segunda hipótesis		Tercera hipótesis		Cuarta hipótesis	
	USD	%	USD	%	USD	%	USD	%
<i>Categoría de ingresos</i>								
PBI	1 120,2	37	1 135,4	37	1 096,0	36	1 068,1	35
PIMB	1 365,6	45	1 373,7	45	1 416,1	47	1 426,9	47
PIMA	554,2	18	530,9	17	527,9	17	545,1	18
Total	3 040	100	3 040	100	3 040	100	3 040	100

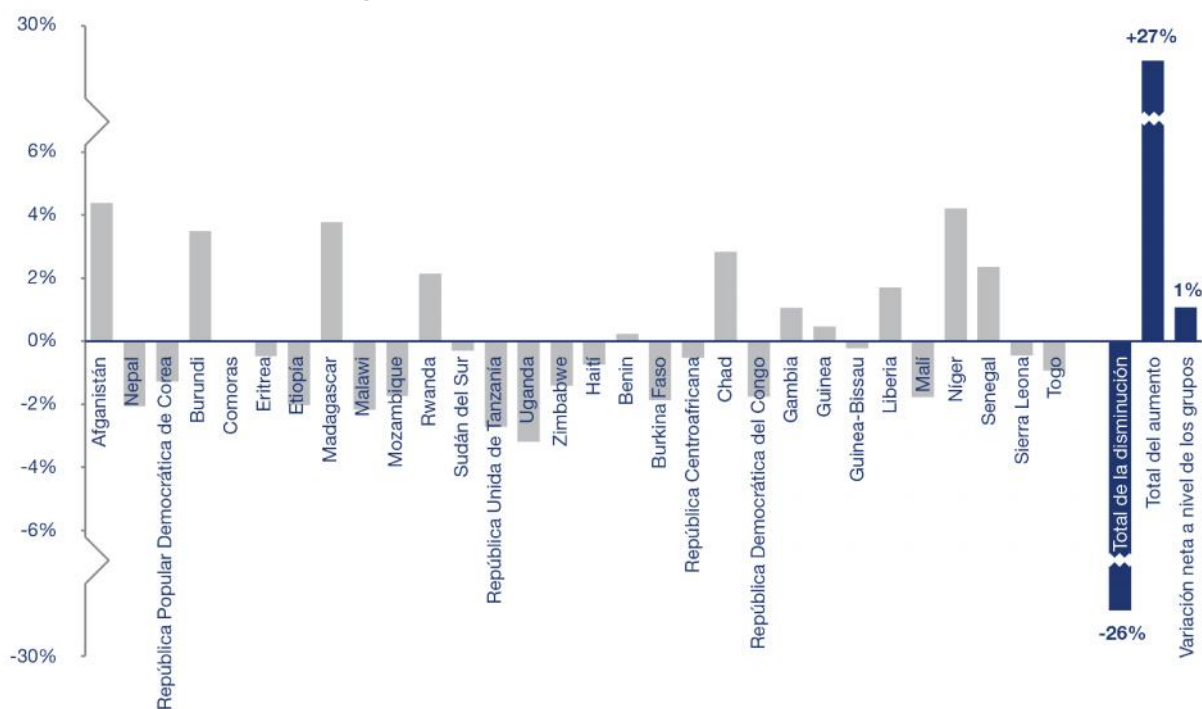
III. Sensibilidad en el nivel micro

7. Del análisis de sensibilidad también se desprendió que, aunque las asignaciones a los grupos de ingresos son estables, las asignaciones a los distintos países varían entre las diferentes hipótesis vinculadas con las cuatro fórmulas que la dirección ha elaborado para someterlas al examen de la Junta. Por tanto, el nivel macro (los grupos de ingresos) se mantiene estable, mientras que el nivel micro (las asignaciones a los distintos países en cada uno de los grupos de ingresos) varía. Esto se debe a que las asignaciones a los países son el resultado de: i) el valor de las variables individuales de la fórmula para cada país, y ii) el modo en que el valor de las variables de la fórmula para cada país se relaciona con el valor de las variables de cada uno de los otros países incluidos en los cálculos del PBAS⁶⁵.
8. Dicho de otro modo, se ha constatado la existencia de un efecto de compensación de los cambios en las asignaciones a nivel del grupo de ingresos. Como se muestra en el gráfico 2, una comparación de las asignaciones a los PBI realizada utilizando dos hipótesis concretas del PBAS⁶⁶ revela que los cambios relativos por país casi se compensan con los de otros países, ya que el valor del cambio neto dentro del grupo tan solo alcanza un +1 %. Esto no solo confirma nuevamente que las asignaciones con arreglo a los grupos de países por nivel de ingresos son estables, sino que también significa que, para los distintos países, las asignaciones que aumentan se contrarrestan con las asignaciones que disminuyen dentro del mismo grupo de países por nivel de ingresos.

⁶⁵ Aunque sea contrario a la lógica, la combinación de los puntos i) y ii) significa que un aumento del valor de una determinada variable (o componente) no implicaría necesariamente que los países con mejores puntuaciones en esa variable recibieran más recursos, incluso si esa variable es menor en el resto de países tenidos en cuenta. Esta es una característica intrínseca de las fórmulas multiplicativas, como es el caso de la fórmula del PBAS.

⁶⁶ En el documento EB 2017/120/R.2 figuran más detalles acerca de las cuatro hipótesis elaboradas por la dirección, y las fórmulas conexas.

Gráfico 2
Cambio proporcional en las asignaciones a los PBI, por países, de la primera a la tercera hipótesis



9. En los gráficos 3 y 4 se muestra que este comportamiento también coincide con el de otros grupos de ingresos. Si se consideran los cambios proporcionales de las asignaciones en los grupos de ingresos de PBI y PIMA, respectivamente, se observa que esos cambios casi se compensan unos con otros. Esto significa que el aumento de la asignación a un país se equilibra con la disminución de la asignación a otro país del mismo grupo de ingresos.

Gráfico 3
Cambio proporcional en las asignaciones a los PIMB, por países, de la primera a la tercera hipótesis

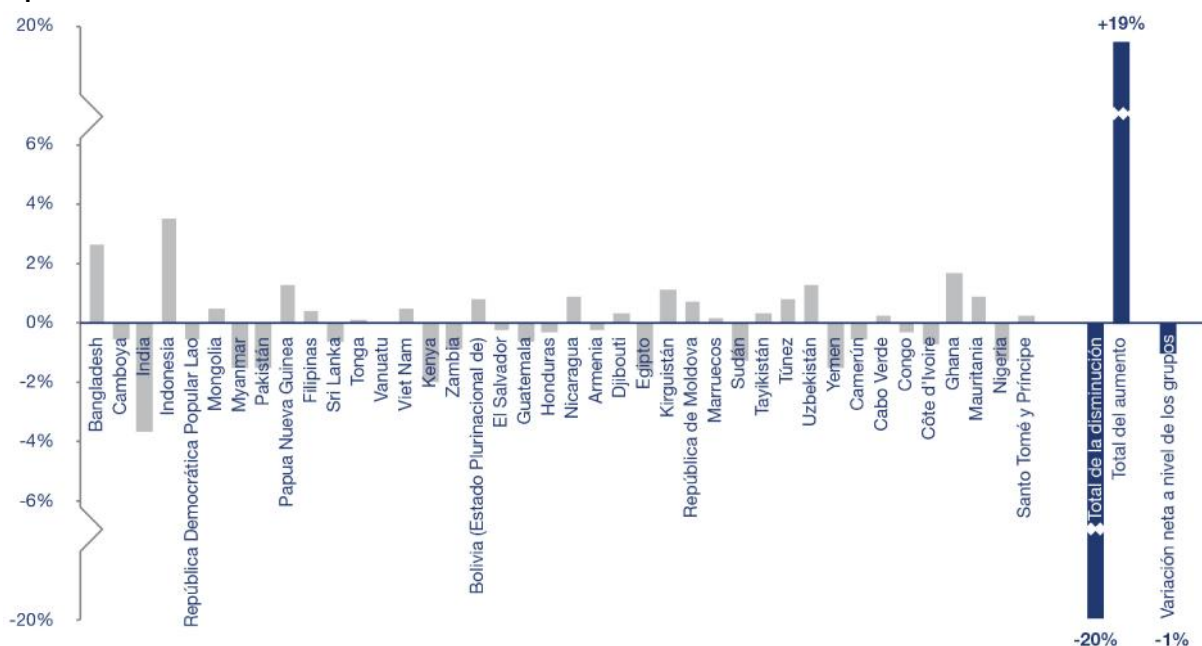
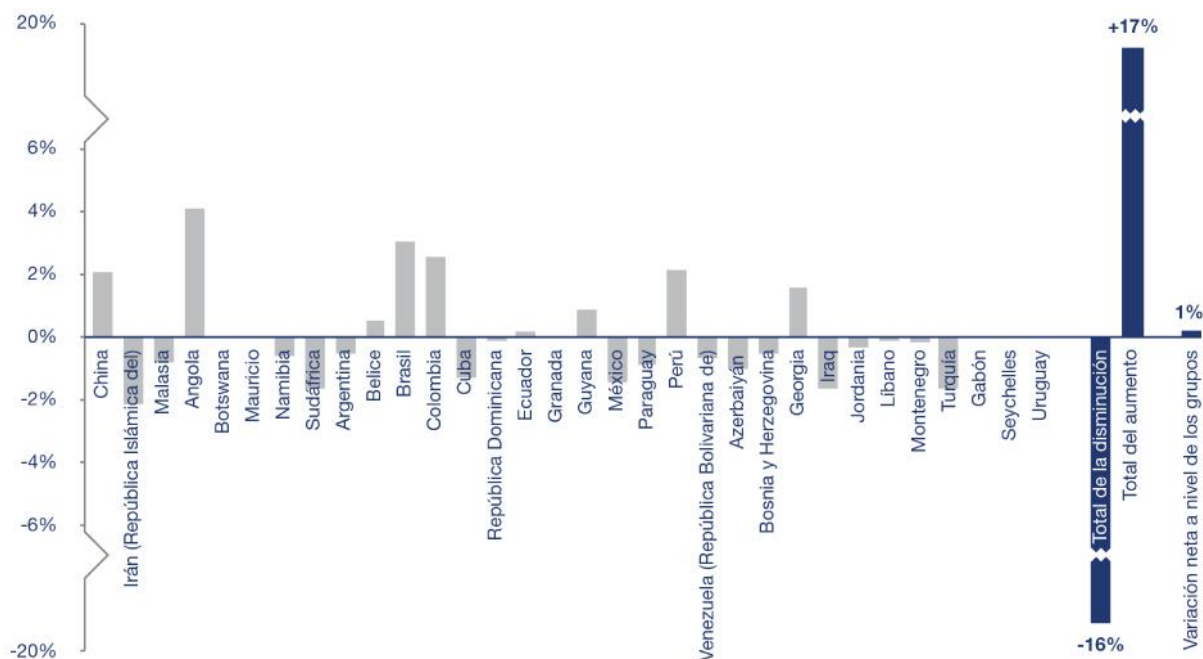


Gráfico 4
Cambio proporcional en las asignaciones a los PIMA, por países, de la primera a la tercera hipótesis



IV. Resultados e ingresos

10. El análisis también muestra que las asignaciones de los países de todos los grupos de países por nivel de ingresos varían a medida que aumenta progresivamente la ponderación del componente de la fórmula relativo a los resultados de los países. De hecho, las asignaciones de los países aumentan y disminuyen dependiendo de sus resultados. La ponderación del componente de la fórmula del PBAS relativo a los resultados de los países aumenta del 44 % en la primera hipótesis hasta el 55 % en la cuarta hipótesis, situada a la derecha.
11. En el gráfico 5 también se muestra que no hay correlación entre el nivel de ingresos y los resultados. Esto puede observarse en cada grupo de ingresos. Tomando como ejemplo el caso de los PBI, a medida que aumenta la ponderación de los resultados aumenta también la asignación a Rwanda, puesto que sus resultados son buenos. Lo mismo ocurre con PIMB como Camboya y Mongolia, y con PIMA como México. Por tanto, todos los países con buenos resultados, en todas las categorías de ingresos, se benefician de un aumento de la ponderación del componente del PBAS relativo a los resultados de los países. De manera similar, los países cuyos resultados no son tan buenos, ven cómo sus recursos disminuyen en todos los niveles de ingresos, como es el caso de Nepal (PBI), Indonesia (PIMB) y Colombia (PIMA).
12. Por último, en términos relativos, cuando los resultados aumentan, algunos PBI y PIMB se benefician más que algunos PIMA. Este es el caso de Rwanda en comparación con México, como se observa en el gráfico 5. También es el caso de otros países como Madagascar y el Chad (PBI), y Filipinas y Viet Nam (PIMB), cuyas asignaciones aumentan más, en términos relativos, a medida que los resultados aumentan, que las asignaciones, por ejemplo, a Angola y Georgia (PIMA).
13. A pesar de esos cambios, la distribución entre los grupos de ingresos se mantiene estable, como se explica en la sección II, titulada "Estabilidad en el nivel macro".

Gráfico 5
Cambios de las asignaciones según el aumento de la ponderación del componente relativo a los resultados de los países
 (en millones de dólares de los Estados Unidos)



* La asignación mínima en todas las hipótesis asciende a USD 4,5 millones.

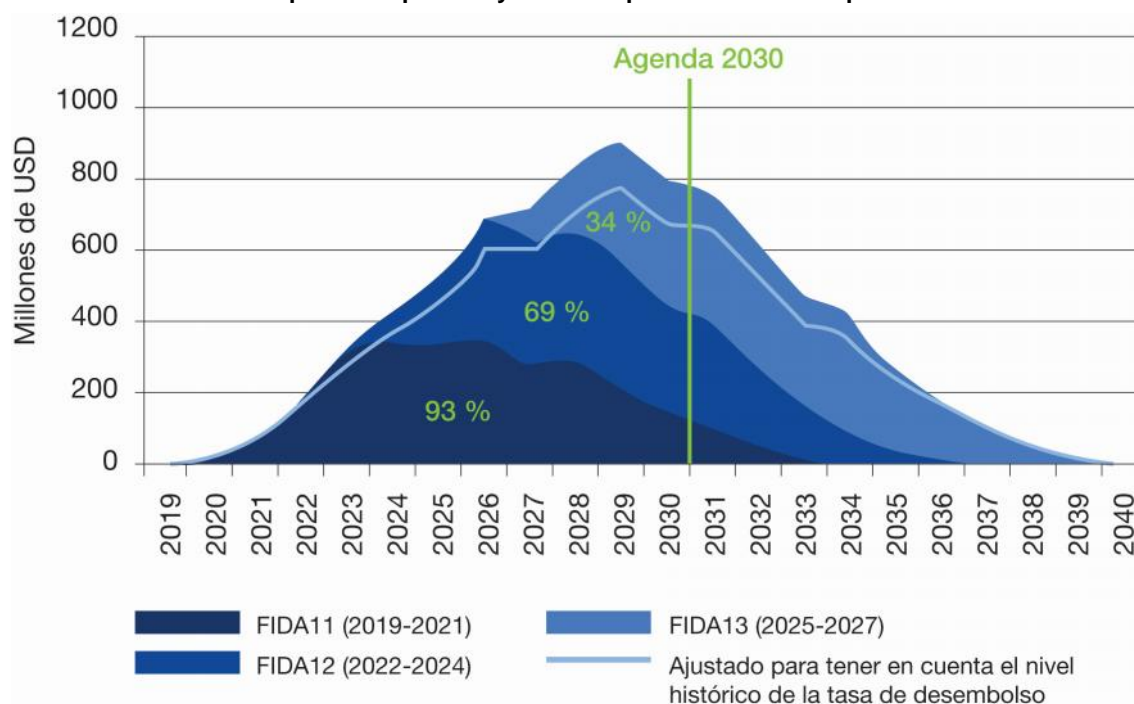
Resultados relativos a los desembolsos y plan de acción del FIDA

I. Resultados relativos a los desembolsos del FIDA

1. Los resultados relativos a los desembolsos del FIDA, que se definen como el “tiempo medio que transcurre desde la aprobación de un proyecto hasta el primer desembolso” y su “tasa de desembolso”, son un indicador fundamental de la eficacia de las actividades de desarrollo del Fondo y se registran en el Marco de Medición de los Resultados (MMR) del FIDA. Los resultados relativos a los desembolsos durante la Novena Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA9) no fueron satisfactorios al compararlos con las metas establecidas⁶⁷.
2. Como se muestra en el gráfico 1, si se mantuviera el ritmo actual de desembolsos, para 2030 el Fondo habría desembolsado menos del 60 % de los recursos aprobados durante las próximas tres reposiciones, con una variación de entre el 93 % de los recursos aprobados en la FIDA11 y solo el 34 % en la Decimotercera Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA13). Habida cuenta de que los niveles históricos de la tasa de desembolso de los proyectos del Fondo no alcanzan el 100 % de los montos aprobados (el nivel medio es del 84,4 %, como se explica a continuación), los recursos desembolsados serían incluso inferiores, según indica la línea celeste en el gráfico 1. En la esfera nacional, la imprevisibilidad de la ayuda afecta la capacidad de los países en desarrollo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en especial los países de bajos ingresos y los países de ingresos medianos bajos.

Gráfico 1

Patrón de desembolsos previstos por año y ciclo de aprobación de las reposiciones

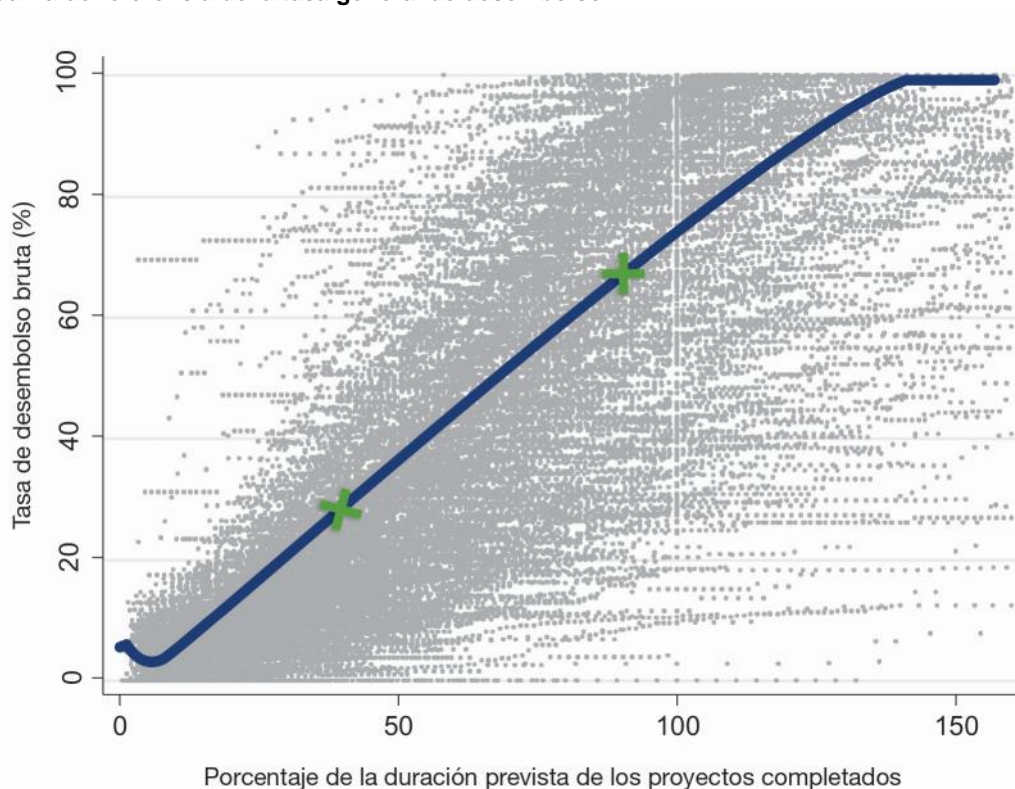


⁶⁷ Con respecto al primer indicador, se ha constatado un estancamiento en los resultados del FIDA durante los últimos años y se sitúa en aproximadamente 17 meses, en comparación con la meta de menos de 14 meses establecida en el Marco de Medición de los Resultados de la Décima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA10). La tasa de desembolso del Fondo ha disminuido a lo largo de los últimos dos años y llega al 12,3 %, en comparación con la meta del 22 %, que recientemente se corrigió a la baja y ahora es del 15 %.

II. Conclusiones principales del análisis pormenorizado

3. Para subsanar esta insuficiencia, la dirección llevó a cabo un análisis pormenorizado de los resultados relativos a los desembolsos del FIDA para determinar los principales factores impulsores de las tendencias observadas y recomendar medidas destinadas a propiciar mejoras durante la FIDA10. Si bien otras IFI han realizado estudios similares anteriormente, este análisis pormenorizado de los resultados relativos a los desembolsos constituyó el primero de este tipo llevado a cabo por el Fondo.
4. Para el análisis se utilizó una muestra de todos los fondos administrados por el FIDA para todos los proyectos de inversión aprobados entre 1995 y 2014, la cual abarcó 577 proyectos en 111 países.
5. Los resultados relativos a los desembolsos se analizaron en función de dos dimensiones: la "disponibilidad de los desembolsos" (tiempo medio que transcurre desde la aprobación hasta la entrada en vigor y el primer/segundo desembolso) y la "eficacia de los desembolsos" (tasas de desembolsos acumulados durante el ciclo de los proyectos y hasta el cierre financiero).
6. Se seleccionaron los factores explicativos de los resultados observados y se evaluaron desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo para clasificarlos en función de su importancia relativa. Se establecieron cuatro grupos de variables: las variables relacionadas con los países, con los proyectos, con el FIDA y con los gerentes de los programas en los países.
7. Los resultados del análisis confirmaron que los resultados relativos a los desembolsos del FIDA distan, efectivamente, de ser óptimos. Si bien el "tiempo medio que transcurre desde la aprobación de un proyecto hasta el primer desembolso" registró una leve mejora, ya que pasó de 21 meses en 1999 a 17,6 meses en 2015, en ninguna región se alcanzó la meta de 14 meses establecida en la FIDA9. En cuanto a la eficacia de los desembolsos, la tasa general de desembolso del Fondo al cierre financiero se situaba en un 84,4 %.
8. Según el perfil de desembolso de referencia elaborado para este análisis (gráfico 2), los proyectos del FIDA alcanzan una tasa de desembolso del 33 % a la mitad del período de ejecución planificado inicialmente, y del 71 % al llegar al punto final del proyecto establecido originalmente.

Gráfico 2
Curva de referencia de la tasa general de desembolso



9. Entre las principales conclusiones del estudio sobre los cuatro grupos de variables cabe mencionar las siguientes:
- Los factores relacionados con los países inciden tanto en la disponibilidad como en la eficacia de los desembolsos. Por ejemplo, en los países de ingresos medianos en los que concurren situaciones de fragilidad, un escaso margen fiscal y elecciones, hay más posibilidades de que se retrasen los primeros dos desembolsos. Los ingresos y las condiciones de financiación influyen en la disponibilidad y la eficacia de los desembolsos, que son considerablemente mejores en los países de ingresos más bajos que en los de ingresos más altos.
 - Las variables relacionadas con los proyectos también son significativas. En el análisis se constató que, en los proyectos de mayor envergadura, los fondos se desembolsan con una mayor rapidez. Un primer desembolso relativamente grande es un buen elemento indicativo de que el segundo desembolso se efectuará más rápidamente, lo que sugiere que las iniciativas en favor de la presentación de solicitudes de retiro de fondos por un monto mayor y de mejor calidad están dando fruto.
 - En tercer lugar, el propio desempeño del FIDA reviste importancia. Las oficinas del FIDA operativas en los países se están beneficiando de los resultados relativos a los desembolsos del Fondo durante la ejecución. Además, la presión en favor de que los convenios de financiación se firmen en persona ha acelerado el proceso y casi ha compensado las demoras derivadas de los requisitos en materia de ratificación. La obligación de establecer unidades de gestión de los programas ha contribuido a la rapidez con la que se realizan los primeros desembolsos.

- Por último, del estudio se desprende que la rotación, la experiencia y la carga de trabajo de los gerentes de los programas en los países revisten más importancia para la disponibilidad de los desembolsos del FIDA que la que suele reconocerse.

III. Plan de acción institucional del FIDA para mejorar los resultados relativos a los desembolsos

10. Para abordar con prontitud las cuestiones fundamentales destacadas en el estudio, en marzo de 2017, la dirección del FIDA aprobó un plan de acción institucional destinado a mejorar la medición, el seguimiento y la gestión de los desembolsos del Fondo. En el plan se incorporan 14 medidas con plazos específicos, las divisiones responsables y los indicadores de éxito. Se prevé que todas las medidas se aplicarán en 2018 y un comité directivo interdepartamental supervisará la ejecución del plan.
11. A principios de 2017 se realizó un taller destinado a sensibilizar a los miembros del personal sobre la importancia de los resultados relativos a los desembolsos para demostrar el uso eficiente de las contribuciones de los Estados Miembros y velar por que los beneficiarios del FIDA reciban un apoyo suficiente.
12. La necesidad de mejorar la medición de los desembolsos es una condición indispensable para definir los factores impulsores correctos, excluyendo los valores atípicos y evitando los sesgos en los datos. Se aprovecharán los sistemas actuales de tecnología de la información del FIDA para crear nuevos perfiles de desembolso, por región y por tipo de proyecto. Se modificará el método de cálculo de la tasa de desembolso del Fondo para garantizar que puedan realizarse comparaciones justas con otras IFI.
13. Entre las medidas destinadas a mejorar el seguimiento de los desembolsos se procurará que las tendencias principales estén disponibles antes y de forma más generalizada en los tableros de información institucional y que se comparen con valores de referencia adecuados. El aumento de la transparencia respaldará una determinación más rápida de las tendencias y los problemas relacionados con los desembolsos, lo que agilizará la adopción de medidas correctivas.
14. Lo que es aún más importante, el FIDA promoverá medidas destinadas a mejorar la gestión de los desembolsos. Entre esas medidas se incluyen las siguientes: reformular las políticas, entre ellas la Política de Cancelaciones, para lograr que los fondos se reasignen más rápidamente a los proyectos que obtienen mejores resultados; incorporar una política de reestructuración que proporcione incentivos para que los equipos en los países realicen ajustes en los proyectos que tienen problemas con los desembolsos, y proponer nuevas líneas de actuación que puedan demostrar una mejora en las tendencias en materia de desembolsos (por ejemplo, las medidas relacionadas con las políticas, la concesión de préstamos basada en los resultados y el apoyo presupuestario). Los procesos y procedimientos del FIDA se reevaluarán con un enfoque crítico para determinar cuáles provocan demoras en los proyectos.
15. Todas las partes que intervienen en el diseño de los proyectos prestarán más atención a las previsiones de desembolso ex ante y a la dimensión de los desembolsos de los proyectos, a fin de establecer un equilibrio entre los tipos de proyectos dentro de la cartera de cada país.
16. Asimismo, el FIDA intensificará el apoyo que brinda a los prestatarios, de modo que estos estén mejor preparados para la ejecución a través de las siguientes medidas: un uso más focalizado de los anticipos para la puesta en marcha, asistencia e instrumentos técnicos, e incentivos durante la puesta en marcha de los proyectos. Y, algo que reviste incluso mayor importancia en reconocimiento de la trascendencia del relieve del peso de las adquisiciones y las contrataciones para la

obtención de resultados satisfactorios en materia de desembolsos, el FIDA hará más hincapié en las cuestiones relacionadas con las adquisiciones y las contrataciones en el diseño de los proyectos y fortalecerá su capacidad de adquisición y contratación.