

Signatura:	IFAD12/2/R.2/Add.1
Tema:	3
Fecha:	8 de junio de 2020
Distribución:	Pública
Original:	Inglés

S



Invertir en la población rural

Enfoque integral del FIDA sobre transición y graduación

Adición al documento de debate

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

Sesión virtual, 16 y 17 de junio de 2020

Para **examen**

Preámbulo

1. Al formular los pilares sobre la transición y la graduación del FIDA, es fundamental reconocer sus especificidades en cuanto fondo de desarrollo. Las reposiciones de los donantes son la principal fuente de financiación del FIDA y le permiten continuar sus operaciones. La solidez de la financiación del FIDA consiste en que el 55 % de sus Estados Miembros contribuyen a las reposiciones, siendo los cimientos de la estructura financiera que permite al FIDA maximizar su contribución al logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El Fondo no goza de la misma flexibilidad, estructuras y magnitud en materia financiera para absorber perturbaciones o cambios en sus flujos financieros que los bancos multilaterales de desarrollo. Por tanto, el apoyo financiero sostenido y creciente de los miembros, en cuanto a número y volumen de las promesas de contribución, es fundamental para alcanzar sus objetivos.
2. El FIDA propone cuatro pilares fundamentales para su enfoque relativo a la transición y la graduación, que están en sintonía con la combinación de factores activadores e indicadores que ya se utilizan en el Banco Mundial, y reflejan la ambición del Fondo de apoyar a los Estados Miembros en el mantenimiento de su trayectoria de desarrollo y acompañar a los países para que se conviertan voluntariamente en donantes no prestatarios.
3. Los cuatro pilares de la transición y la graduación son: i) la distribución de los recursos financieros del FIDA; ii) las condiciones de financiación de los recursos tomados en préstamo; iii) la trayectoria para los países de ingreso mediano alto que alcanzan el umbral de ingresos para poner en marcha el proceso de graduación, y iv) el tratamiento de los retrocesos debidos a las crisis económicas.
4. La Dirección propone una activación automática del inicio del proceso de examen para determinar si un país cumple los requisitos necesarios para acceder a los recursos financieros del FIDA. El resultado de ese proceso no será mecánico y hará hincapié en la importancia del diálogo con el país en el marco del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales.
5. El consenso entre los Estados Miembros sobre estos pilares permitirá que el FIDA cuente con un marco adecuado, claro y transparente para seguir cumpliendo su mandato, sin dejar de tener en cuenta las diferentes trayectorias de desarrollo de sus Miembros.

I. Introducción

1. Tras el primer período de sesiones de la Consulta sobre la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12), la Dirección preparó un documento de debate sobre el enfoque integral relativo a la transición y graduación de los países, en el cual se presentaban los principios y mecanismos para acceder a los recursos financieros del FIDA. Dicho documento se examinó en una reunión oficiosa abierta a todos los Estados Miembros el 11 de mayo, y los resultados se resumieron y se hicieron llegar a los Miembros. La presente adición se basa en las observaciones sobre los principios fundamentales de la transición y la graduación que figuran en el documento de debate, que la Dirección ha agrupado en cuatro pilares en este documento.
2. Como han puesto de relieve varios Estados Miembros, el consenso sobre estos principios fundamentales permitirá al FIDA contar con una política adecuada, clara y transparente para cumplir su mandato con el apoyo de sus Miembros —especialmente en estos tiempos tan difíciles en los que mantener el *statu quo* no es una opción— a fin de contribuir más firmemente a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
3. En la sección II, la Dirección propone cuatro pilares de la transición y la graduación:
 - i) la distribución de los recursos financieros del FIDA; ii) las condiciones de financiación de los recursos tomados en préstamo; iii) la trayectoria para los países de ingreso mediano alto que alcancen el umbral de ingresos para poner en marcha el proceso de graduación, y iv) el tratamiento de los retrocesos debidos a las crisis económicas. En la sección III se propone un camino a seguir en cuanto a la aprobación de los órganos rectores del FIDA.
4. Se proponen las siguientes actualizaciones del documento de debate: agrupar los principios fundamentales en cuatro pilares; dar a los países de ingreso mediano alto las garantías en cuanto al nivel mínimo de recursos asignados en la FIDA12; adoptar un enfoque actualizado y no mecánico basado en el diálogo sobre la transición, que incluya criterios adicionales más allá del ingreso nacional bruto (INB) per cápita y que estos estén en líneas generales en consonancia con la política de reclasificación de los países del Banco Mundial. Además, se proporcionan detalles adicionales sobre los principios de determinación del costo de los recursos tomados en préstamo y se propone una definición más clara de la propuesta sobre el camino a seguir.
5. Con el fin de avanzar hacia un consenso entre todos los miembros, la Dirección trata de lograr un mayor acuerdo de los Estados Miembros en torno a los cuatro pilares fundamentales presentados en la sección II y del camino a seguir que se expone en la sección III.

II. Pilares fundamentales para el consenso de los miembros

6. Sobre la base del documento de debate, la Dirección ha reunido los elementos fundamentales de la transición y la graduación bajo los siguientes cuatro pilares fundamentales.

Pilar 1: Distribución de los recursos financieros del FIDA
7. En este pilar se abordan los criterios de admisibilidad para acceder a la financiación del FIDA, entre ellos la proporción mínima y máxima del conjunto de recursos financieros del FIDA que se destinarán a los países de ingreso bajo, los de ingreso mediano bajo y los de ingreso mediano alto. Los elementos que se exponen a continuación son principios interrelacionados para la distribución de los recursos financieros del FIDA y deben considerarse como elementos de un conjunto de distribución de recursos comunes.

8. **Acceso al conjunto de recursos financieros del FIDA.** La Dirección del FIDA propone que solo puedan recibir financiación del Fondo los países clasificados por el Banco Mundial como países de ingreso bajo, de ingreso mediano bajo o de ingreso mediano alto¹, o los que se consideren aptos para recibir asistencia oficial para el desarrollo (AOD)². Los países de ingreso alto o que no cumplan los requisitos de la asistencia oficial para el desarrollo no podrán acceder a los recursos financieros del Fondo ya que se espera que dichos países hayan alcanzado un nivel de desarrollo institucional y de acceso a los mercados de capitales que les permita sostener su propio proceso de desarrollo sin recurrir a los recursos financieros del FIDA³. Los países que superen este nivel podrían seguir accediendo a los servicios no financieros del FIDA conforme al principio de la recuperación total de los costos.
 9. **Acceso a los recursos básicos.** La Dirección propone que los recursos básicos se asignen en su totalidad (100 %) a los países prestatarios de ingreso bajo y mediano bajo⁴.
 10. **Acceso de los países de ingreso mediano alto al conjunto de recursos del FIDA.** Los préstamos a los países de ingreso mediano alto se financiarían únicamente con recursos tomados en préstamo. A fin de asegurar una orientación institucional general adecuada, la Dirección procurará que al menos el 80 % de la financiación general del FIDA se destine a los países de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo, y hasta el 20 % a los de ingreso mediano alto⁵.
 11. Se espera que los recursos tomados en préstamo se asignen en función de la demanda; los criterios de selección de proyectos incluirán la eficacia de las actividades de desarrollo y la solvencia crediticia⁶.
 12. Como señalaron numerosos miembros durante la reunión oficiosa, el FIDA se encuentra en un período de transición financiera destinado a garantizar un acceso oportuno y fiable a recursos tomados en préstamo de diversas fuentes en condiciones competitivas. Habida cuenta de esta transición, y a fin de responder a la preocupación de los países de ingreso mediano alto de que pudiera no haber suficientes recursos tomados en préstamo disponibles en la FIDA12, la Dirección propone el principio de asignar a los países de ingreso mediano alto en la FIDA12 al menos la misma proporción de los recursos totales que se les asignó durante la FIDA11 (es decir, el 11 % del programa de préstamos y donaciones).
- Pilar 2: Condiciones de financiación de los recursos obtenidos en préstamo**
13. Este pilar explica la diferenciación de las condiciones de financiación de los recursos tomados en préstamo, incluidos los proporcionados a los países que han alcanzado el umbral de ingresos para iniciar el proceso de graduación establecido por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)⁷.

¹ La Dirección considerará los umbrales y la clasificación en la categoría de ingresos disponibles en el momento de la evaluación. Las cifras presentadas son indicativas.

² En consonancia con la lista del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en la que figuran todos los países y territorios con derecho a recibir AOD.

³ En la FIDA9 y la FIDA10, solo dos de los siete países de ingreso alto que reunían los requisitos para recibir recursos financieros recibieron una asignación: USD 8 millones y USD 6 millones respectivamente. En la FIDA11, ningún país de ingreso alto recibió asignación alguna.

⁴ Se aplican disposiciones especiales para los Estados pequeños y los países con situaciones de fragilidad que cumplen los requisitos para acceder a recursos en condiciones favorables.

⁵ Considerando las hipótesis iniciales 1 a 5 presentadas en el documento Orientaciones estratégicas de la FIDA12 (IFAD12/1/R.6), los recursos destinados a los países de ingreso mediano alto podrían pasar de USD 400 millones a USD 593 millones. Estas cifras se presentaron durante el primer período de sesiones de la Consulta (febrero de 2020) y se espera que se ajusten en función del acuerdo final sobre el nivel de reposición y los supuestos financieros conexos (es decir, los supuestos de asignación de recursos básicos y recursos tomados en préstamo).

⁶ Los principios de este mecanismo se incluirán en el documento relativo al modelo operacional y el marco financiero que se presentará en el período de sesiones de la Consulta de julio, y posteriormente se presentará a la Junta Ejecutiva una propuesta detallada sobre el mecanismo para asignar los recursos tomados en préstamo. Los países de ingreso bajo y los de ingreso mediano bajo que no tengan sobreendeudamiento o un elevado nivel de sobreendeudamiento también podrán solicitar recursos tomados en préstamos.

⁷ El FIDA considerará el umbral de ingresos establecido por el BIRF como el criterio clave para determinar el inicio del proceso de transición y graduación de un país.

14. Esta diferenciación permitiría al FIDA aplicar condiciones de financiación adecuadas para los países que registran mayores niveles de desarrollo económico, y seguir proporcionando más recursos en condiciones favorables a los países con niveles más bajos de desarrollo económico.
15. **Determinación del costo de los recursos tomados en préstamo.** Sobre la base de la diferenciación de costo en vigor en el FIDA⁸, el enfoque propuesto seguirá teniendo en cuenta la diversa situación económica de los prestatarios del Fondo. El FIDA mantendrá su actual metodología de determinación de precios basada en la diferenciación por primas de vencimiento y categorías de ingresos de los prestatarios, e incorporará además el umbral de ingresos para iniciar el proceso de graduación como umbral de diferenciación de las condiciones de financiación.
16. Los países que han alcanzado el umbral de ingresos para iniciar el proceso de graduación y siguen teniendo acceso a los recursos financieros del FIDA estarán sujetos a condiciones de financiación específicas que, siguiendo la actual metodología de determinación de costos, implicarán un aumento del costo.
17. Dado el importante nivel de concesionalidad que conlleva el plazo de vencimiento más largo de los actuales préstamos en condiciones ordinarias⁹, se propone que los países de ingreso mediano alto solo tengan acceso a préstamos en condiciones ordinarias con vencimientos más cortos. Esto significará que los países de ingreso bajo y los de ingreso mediano bajo recibirán préstamos con un mayor nivel de concesionalidad que los de ingreso mediano alto, de acuerdo con sus etapas de desarrollo y categorías de ingresos.

Pilar 3: Trayectoria de los países de ingreso mediano alto que alcancen el umbral para iniciar la graduación

18. En esta sección se explica el proceso y el calendario para la transición y la graduación del acceso a la financiación del FIDA.
19. En respuesta a las observaciones de los miembros, en la presente adición se propone institucionalizar el diálogo sobre la transición y la graduación con los países, utilizando como base para ese diálogo el proceso de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), que ya incluye un proceso de estrategia de transición en toda regla¹⁰ para los países que alcanzan el umbral de ingresos para iniciar el proceso de graduación. Este enfoque permitiría un proceso inclusivo de transición y graduación.
20. **Transición y graduación respecto al acceso a la financiación del FIDA.** En consonancia con la política de graduación del BIRF, el criterio esencial utilizado para determinar el inicio de un proceso de transición y graduación es el logro del umbral de ingresos para iniciar el proceso de graduación (según la definición del BIRF), que es un indicador del acceso de los países a capital adecuado y de la solidez de sus instituciones¹¹.
21. En respuesta a las preguntas de los miembros sobre el carácter automático o mecánico de un proceso de transición y graduación basado únicamente en un indicador financiero, la Dirección propone incluir los factores utilizados en el enfoque sobre la graduación del BIRF, a saber: i) la capacidad del país para acceder a los mercados externos de capitales en condiciones razonables; ii) los

⁸ El FIDA está aplicando actualmente una metodología de determinación del costo de los préstamos en condiciones ordinarias que se basa en las condiciones de financiación adoptadas por el BIRF y una prima de vencimiento. En todos los casos se tiene en cuenta el INB per cápita del prestatario.

⁹ Los actuales préstamos en condiciones ordinarias pueden tener un vencimiento máximo de 35 años y un período de gracia de 10 años, sin exceder un plazo medio de vencimiento de 20 años.

¹⁰ De conformidad con las directrices y procedimientos operativos del FIDA relativos a las estrategias en los países, los COSOP deberían convertirse en estrategias de transición en toda regla con intervenciones programáticas de mediano plazo.

¹¹ A partir del 1 de julio de 2019, el umbral de ingresos para poner en marcha el proceso de graduación adoptado por el BIRF corresponde a un INB per cápita de USD 6 975. En mayo de 2020, los prestatarios del FIDA con un INB per cápita superior a ese nivel eran Argentina, Brasil, China, Cuba, Líbano, Maldivas, México, Montenegro, Turquía y la República Bolivariana de Venezuela.

progresos del país en el establecimiento de las instituciones necesarias para el desarrollo económico y social, y iii) hacer más hincapié en el diálogo con los Estados Miembros durante el período de transición a través de los COSOP y los exámenes de estos.

22. La Dirección propone que los países que hayan alcanzado el umbral de ingresos para iniciar el proceso de graduación emprendan un diálogo que se plasme en un nuevo COSOP. Tales debates tendrían lugar caso por caso, considerando el contexto del país. El nuevo COSOP se presentaría a la Junta Ejecutiva para su aprobación en un plazo de tres años a partir del momento en que se alcanzara el umbral de ingresos para iniciar el proceso de graduación¹². Durante este proceso se acordaría la trayectoria prevista del país, en particular en relación con la capacidad institucional y financiera esperada, así como las actividades no crediticias (por ejemplo, la asistencia técnica reembolsable y la cooperación Sur-Sur y triangular).
23. Se prevé que, a medida que aumenten los niveles de ingresos, los préstamos a los países que superen el umbral de ingresos para iniciar el proceso de graduación deberían seguir una tendencia descendente, salvo que se produzcan perturbaciones imprevistas. La Dirección alentaría a los países que superen el umbral de ingresos a que hagan un esfuerzo adicional por aumentar sus contribuciones financieras al FIDA y a que se conviertan progresivamente en donantes no prestatarios¹³.

Pilar 4: Abordar los retrocesos debidos a las crisis económicas

24. A continuación, se exponen las excepciones aplicables en los distintos casos de retroceso en los ingresos.
25. **Excepciones para los países que desciendan de la categoría de países de ingreso mediano alto a la de ingreso mediano bajo.** A fin de garantizar la previsibilidad de la oferta del FIDA, la evaluación del cumplimiento de un país con los requisitos para acceder a recursos básicos o tomados en préstamo tendrá lugar antes del inicio de cada período de reposición. Sin embargo, todo retroceso en los ingresos durante el ciclo de reposición será considerado por el Fondo a partir del inicio del ejercicio económico siguiente, con sujeción a la disponibilidad de recursos.
26. **Excepciones para los países de ingreso mediano alto que desciendan por debajo del umbral para iniciar la graduación.** Todo retroceso en los ingresos por debajo del umbral durante el período de transición retrasaría el inicio de las deliberaciones sobre la transición y la graduación respecto al apoyo financiero del FIDA. Además, si un país sufre un retroceso en uno de los criterios mencionados (por ejemplo, una caída del INB per cápita por debajo del umbral establecido para la graduación) una vez que haya dejado de recibir apoyo financiero del FIDA, podrá volver a acceder a los recursos financieros del Fondo en el siguiente período de reposición, con sujeción a la aprobación del COSOP actualizado por la Junta Ejecutiva.
27. **Excepciones para los países de ingreso alto que pasen a ser de ingreso mediano alto y superen el umbral para iniciar el proceso de graduación.** Cualquier retroceso en las categorías de ingresos de un país de ingreso alto a ingreso mediano alto del que se espera que permanezca por encima del umbral de graduación le permitiría al país en cuestión tener derecho a recibir apoyo financiero del FIDA en el siguiente período de reposición, con sujeción a la aprobación del COSOP actualizado por la Junta Ejecutiva.

¹² Los países que ya hayan alcanzado el umbral de ingresos para iniciar el proceso de graduación antes de la adopción por parte de la Junta Ejecutiva de la política en materia de transición y graduación (que se espera que ocurra en 2021) deberán presentar su nuevo COSOP en un plazo de tres años a partir de la aprobación de dicha política.

¹³ La Dirección considerará el análisis y la evaluación sistemáticos de los elementos clave de la política de graduación del BIRF, que se reflejan en los marcos de asociación con los países y el examen del rendimiento y los aprendizajes.

III. Camino a seguir

28. Sobre la base de los debates anteriores acerca de los cuatro pilares, la Dirección propone:
- i) establecer un acuerdo sobre los pilares y sus elementos fundamentales para la transición y la graduación como parte de la Consulta sobre la FIDA12, e incorporar los elementos pertinentes al Informe de la Consulta sobre la FIDA12, en particular en lo que respecta al acceso a los recursos financieros del Fondo en la FIDA12;
 - ii) incluir un resumen acerca de las deliberaciones generales sobre la transición y la graduación como anexo del Informe de la Consulta sobre la FIDA12, e
 - iii) incluir, como compromiso de la FIDA12, la elaboración de una política en materia de transición y graduación para dicha reposición y la presentación de la política a la Junta Ejecutiva para su aprobación.