

Signatura: IFAD12/2/R.2/Rev.1
Tema: 3
Fecha: 12 de junio de 2020
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Documento de debate

Enfoque integral del FIDA sobre transición y graduación

Preguntas técnicas:

Donal Brown

Vicepresidente Adjunto
Departamento de Administración de
Programas
Tel.: (+) 39 06 5459 2448
Correo electrónico: d.brown@ifad.org

Lauren Phillips

Asesora Principal, Políticas y Resultados
División de Políticas y Resultados
Operacionales
Tel.: (+39) 06 5459 2877
Correo electrónico: l.phillips@ifad.org

Alvaro Lario

Vicepresidente Adjunto, Oficial Principal de
Finanzas y Contralor Principal
Departamento de Operaciones Financieras
Tel.: (+39) 06 5459 2403
Correo electrónico a.lario@ifad.org

Ruth Farrant

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

Malek Sahli

Oficial Superior Regional de Finanzas
Tel.: (+39) 06 5459 2545
Correo electrónico: m.sahli@ifad.org

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 **aprobación**

Índice

Acrónimos y siglas	ii
Resumen	iii
I. Introducción	1
II. Justificación y enfoque integral propuesto	1
III. Principios y mecanismos para acceder a los recursos financieros del FIDA	3
A. Mecanismos actualizados para el acceso a los recursos financieros del FIDA	3
B. Continuación de la colaboración sin acceso a recursos financieros	6
Anexos	
I. Definiciones	7
II. Marcos de transición y políticas de graduación de otras IFI y organismos de las Naciones Unidas	8
III. Resumen de la reunión oficiosa sobre transición y graduación celebrada el 11 de mayo de 2020	9
IV. Respuestas de la Dirección a las observaciones escritas por los Estados Miembros acerca del documento de debate sobre el enfoque integral del FIDA en materia de transición y graduación y a las preguntas planteadas durante la reunión oficiosa	14

Acrónimos y siglas

AIF	Asociación Internacional de Fomento
AOD	asistencia oficial para el desarrollo
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
FAfD	Fondo Africano de Desarrollo
FAsD	Fondo Asiático de Desarrollo
FIDA12	Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA
IFI	institución financiera internacional
INBpc	ingreso nacional bruto per cápita

Resumen

1. Conforme a lo acordado en el primer período de sesiones de la Consulta sobre la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12), la Dirección propone un enfoque más integral sobre el proceso de transición y graduación de los países prestatarios. Este enfoque permitirá que el Fondo maximice el uso de sus recursos básicos (compuestos por la asistencia oficial para el desarrollo (AOD)) a fin de ayudar a los países más pobres. También posibilitará el mejor uso de los recursos tomados en préstamo para ofrecer asistencia a los países de ingreso mediano, que siguen necesitando y solicitando recursos.
2. Este documento de debate propone principios adicionales y modificaciones a los enfoques que el FIDA aplica actualmente a la transición y la graduación de los países. A continuación se presenta un conjunto de medidas:
 - i) Los recursos básicos del FIDA, que se caracterizan por un alto nivel de concesionalidad, se destinarán en su totalidad (100 %) a los países prestatarios de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo¹. La progresión a condiciones de financiación menos favorables a medida que los ingresos per cápita de los países vayan aumentando seguirá rigiéndose por el enfoque aprobado en febrero de 2020.
 - ii) Antes de la transición y la graduación, los países de ingreso mediano alto tendrán acceso a los recursos del FIDA tomados en préstamo. Se prevé que en la FIDA12 esos recursos equivaldrán, como mínimo, al monto disponible para dichos países en la FIDA11 y podrán llegar a representar un 20 % del total de recursos².
 - iii) Se establecen criterios y marcos temporales claros para determinar el punto que marca la transición de los países para dejar de recibir el apoyo financiero del Fondo. Los criterios propuestos —que concuerdan con los utilizados por otras instituciones financieras internacionales y bancos multilaterales de desarrollo y con el Marco de Transición del FIDA— comprenden el ingreso nacional bruto per cápita (INBpc) y la solvencia crediticia³.
 - iv) Los países con un INBpc de USD 12 235⁴ o superior no podrán recibir financiación del FIDA, pero podrán continuar accediendo a los servicios no financieros conforme al principio de la recuperación total de los costos.
 - v) Si un país pasa a ser contribuyente neto del FIDA, su transición para dejar de recibir apoyo financiero se retrasará.
 - vi) La aplicación de estos criterios requerirá el reconocimiento de que pueden ocurrir retrocesos y será necesario contar con cierto grado de flexibilidad.
 - vii) Los Estados Miembros podrán seguir utilizando recursos no financieros conforme al principio de la recuperación total de los costos.

¹ Dada su situación de fragilidad, quedarán incluidos los Estados pequeños que cumplen con las condiciones para recibir financiación (aquellos que no reciben préstamos en condiciones ordinarias).

² El objetivo será que el porcentaje del total de recursos del FIDA destinado a los países de ingreso mediano alto sea el 20 % en todo momento.

³ En el Marco de Transición del FIDA ya se reconocen estas dos variables como elementos determinantes de la transición y la graduación.

⁴ El umbral es indicativo y se ajusta al INBpc de USD 12 235 que el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos utiliza actualmente en la elaboración de la lista de países que cumplen con las condiciones para recibir AOD, véase <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm>.

I. Introducción

1. La transición y la graduación implican un cambio en la situación del país y en su capacidad para recibir asistencia de una institución de financiación para el desarrollo. Es consecuencia de que el país haya avanzado en su desarrollo y demuestra que ese avance es coherente con el mandato y el propósito de la institución.
2. Las instituciones multilaterales, por ejemplo, los bancos multilaterales de desarrollo y las instituciones financieras internacionales (IFI), tienen políticas de transición y graduación que se basan en criterios establecidos y sirven de guía para determinar las condiciones en las cuales los países pasan de acceder a recursos en condiciones favorables para acceder a ellos en condiciones menos favorables. La mayoría de las políticas también reconocen, de manera explícita o implícita, la posibilidad de que se dé una transición y una graduación que implique que los países dejen de necesitar asistencia financiera por completo.
3. En el primer período de sesiones de la Consulta sobre la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12), los Estados Miembros expresaron diversos puntos de vistas sobre este tema. El Presidente de la Consulta concluyó que la Dirección prepararía un documento de debate en el que se plantearía un enfoque integral relativo a la transición y graduación de los países para fortalecer el marco vigente en el FIDA.
4. Este documento de debate se basa en el Marco de Transición del FIDA presentado ante la Junta Ejecutiva en su 125.º período de sesiones, celebrado en diciembre de 2018⁵, y se ajusta a las Directrices para las condiciones de financiación del FIDA actualizadas (en vigor desde enero de 2020). En él se ofrece orientación concreta sobre las condiciones en las que se inicia el proceso de transición y graduación en virtud del cual los Estados Miembros dejan gradualmente de recibir recursos financieros del FIDA.
5. Las propuestas planteadas cumplen con los principios del Convenio Constitutivo del FIDA, y toman en consideración los enfoques aplicados por otras organizaciones internacionales a la hora de determinar las modalidades de colaboración con los países en función de sus diferentes niveles de desarrollo. Básicamente, se propone que los recursos básicos se concentren en los países más pobres, que se permita el acceso a otras fuentes de financiación (recursos tomados en préstamo) para los países de ingreso mediano alto antes de la transición, y que se establezcan criterios claros para la transición de los países que dejarán de recibir apoyo financiero del FIDA. El hecho de que un país en proceso de transición y graduación deje de recibir recursos del Fondo no implica el cese de la relación entre este y el Estado Miembro, y debe considerarse un importante hito y un reconocimiento público del éxito del Estado Miembro en su camino hacia el desarrollo.
6. En el presente documento de debate se expone i) la justificación de un enfoque integral para acceder a los recursos financieros del FIDA, y ii) un conjunto actualizado de principios y mecanismos para acceder a esos recursos.

II. Justificación y enfoque integral propuesto

7. El eje central de la misión del FIDA es el principio de que sus recursos están a disposición de todos los prestatarios, aunque dándose prioridad a los países y las poblaciones más pobres. La universalidad es un principio fundamental. Es por eso que la estrategia de asignación de recursos toma en consideración tanto las necesidades como el desempeño, y diferencia la concesionalidad de su oferta financiera en función de las condiciones de los países.

⁵ Véase el documento EB 2018/125/R.7/Rev.1.

8. La Dirección reconoce la necesidad de establecer más prioridades para la asignación de los recursos en condiciones favorables (es decir, recursos básicos) a los países más pobres, que también se ven afectados por un escaso acceso a los recursos financieros y una capacidad institucional limitada. Este concepto se refuerza en el Convenio Constitutivo del FIDA⁶, donde se estipula que la asignación de esos recursos debería prestar especial atención a las necesidades de los países de ingreso bajo y de aquellos caracterizados por una exposición continua a factores exógenos y una magra solvencia crediticia. Al ser un fondo y no un banco de desarrollo, el FIDA también debe garantizar que en el uso de sus recursos se dé prioridad a los países más pobres con las mayores necesidades.
9. La Dirección también reconoce que los países de ingreso mediano alto aún enfrentan dificultades para atender los focos de pobreza en las zonas rurales y que, en algunos casos, la financiación del FIDA contribuye en gran medida a enfrentar esas dificultades. No obstante, su nivel de desarrollo y su solvencia crediticia les permiten acceder a otros recursos financieros aparte de aquellos otorgados en condiciones favorables o de la asistencia oficial para el desarrollo, por medio de la movilización de recursos nacionales e inversiones del sector privado. Por lo tanto, resulta adecuado que, con la diversificación de las fuentes de financiación del Fondo, los países de ingreso mediano alto accedan a recursos apalancados por este (tomados en préstamo) a tasas menos favorables⁷.
10. Además de reconocer las necesidades de los países de ingreso mediano alto, la Dirección también reconoce la importancia de estos países para la **sostenibilidad y la competitividad** del Fondo, ya que contribuyen i) a sus actividades y operaciones, por ejemplo, a través de las contribuciones a los recursos básicos en el marco de las reposiciones; ii) a la calidad de los coeficientes de suficiencia de capital y la solvencia crediticia de la cartera de préstamos, lo que permite al FIDA apalancar los recursos tomados en préstamo; iii) al programa de préstamos y donaciones a través de los reembolsos, así como (gracias al pago de los costos de los empréstitos que toman) a las tasas favorables con que el FIDA puede ofrecer recursos a los países más pobres, y iv) a la difusión de los conocimientos y la experiencia acumulados a través de la cooperación Sur-Sur y triangular, además de otras formas de intercambio de conocimientos.
11. Asimismo, es importante recordar los compromisos del FIDA con respecto a la Agenda de Acción de Addis Abeba (2015), que insta a las IFI a formular políticas de transición y graduación secuenciadas y graduales. Los principios de la Agenda subrayan la necesidad de combinar el proceso de transición y graduación con medidas adecuadas a fin de no poner en riesgo los avances del país en cuestión en materia de desarrollo, así como la necesidad de aplicar un principio de gradualismo para evitar regresiones o suspensiones repentinas de la financiación.
12. La transición y la graduación representan un importante hito que reconoce que el país ha logrado alcanzar un nivel significativo de desarrollo. Los países en proceso de transición y graduación que dejen de recibir apoyo financiero del FIDA seguirán siendo importantes asociados, y se les invitará a contribuir a la gobernanza del Fondo en su calidad de miembros. También podrán intercambiar conocimientos y experiencias con otros miembros, por ejemplo, a través de la cooperación Sur-Sur y triangular y, si así lo desean, podrán continuar utilizando los conocimientos técnicos del FIDA mediante los instrumentos ofrecidos a todos los Estados Miembros, entre ellos, la asistencia técnica reembolsable.

⁶ Artículo 7, sección 1, literal d): "Al asignar sus recursos, el Fondo se guiará por las prioridades siguientes: i) la necesidad de aumentar la producción de alimentos y mejorar los niveles de nutrición de las poblaciones más pobres de los países más pobres con déficit alimentario; [...] la concesión de la ayuda se basará en criterios económicos y sociales objetivos, asignando especial importancia a las necesidades de los países de bajos ingresos [...]"

⁷ Véase la definición de "recursos tomados en préstamo" que figura en el anexo I.

III. Principios y mecanismos para acceder a los recursos financieros del FIDA

13. El enfoque integral del FIDA sobre transición y graduación se basa en las prácticas aplicadas en otras IFI y organismos similares de las Naciones Unidas, sin dejar de tener presente que es un fondo y no un banco de desarrollo.
14. La Dirección propone utilizar los procedimientos establecidos para la transición entre las distintas condiciones de préstamo a fin de determinar el acceso a **los diferentes tipos de recursos de que dispone el Fondo** (recursos básicos y tomados en préstamo). Mientras los países de ingreso bajo y los de ingreso mediano bajo seguirán teniendo acceso a los recursos básicos, a través del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS) en condiciones conformes a su ingreso nacional bruto per cápita (INBpc) y su solvencia crediticia, los países de ingreso mediano alto solamente tendrán acceso a los recursos tomados en préstamo, mediante un mecanismo que se establecerá en acuerdo con la Junta Ejecutiva.
15. Además, la Dirección planteará **criterios, metas y marcos temporales claros aplicables a la transición y graduación de los países de ingreso mediano alto para que dejen de acceder a los recursos del FIDA tomados en préstamo** si deciden no pasar a ser contribuyentes netos.
16. Por último, el Fondo propone actualizar los principios en que se basan la transición y la graduación. El Marco de Transición vigente expresa el compromiso de aplicar los principios de **previsibilidad, transparencia y sostenibilidad**. La Dirección propone agregar el principio de **flexibilidad** para la transición y la graduación.
17. La decisión de agregar el principio de flexibilidad responde a la necesidad de reconocer que los países pueden estancarse o sufrir una regresión (retroceso) a causa de una vulnerabilidad a perturbaciones externas o por tener políticas económicas débiles. La aplicación flexible de los criterios en esas circunstancias sería una característica de la transición en el FIDA, en consonancia con las políticas de otros bancos multilaterales de desarrollo y organismos de las Naciones Unidas.

A. Mecanismos actualizados para el acceso a los recursos financieros del FIDA

18. **Acceso a los recursos básicos.** El FIDA propone que la totalidad (100 %) de los recursos básicos, caracterizados por su elevado nivel de concesionalidad, se asigne a los países prestatarios de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo. En el caso de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países con situaciones de fragilidad que cumplen los requisitos para acceder a recursos en condiciones favorables se aplican disposiciones especiales⁸. La diferenciación del nivel de concesionalidad de los recursos básicos otorgados continuará basándose en las políticas vigentes en relación con la transición de la aplicación de condiciones muy favorables y semifavorables a la aplicación de condiciones ordinarias, incluida la aplicación de condiciones combinadas (en los casos que la Asociación Internacional de Fomento describe como "países que todavía no pueden recibir financiación en condiciones ordinarias").
19. **Acceso de los países de ingreso mediano alto a los recursos tomados en préstamo.** La Dirección propone que los países de ingreso mediano alto dejen de acceder a los recursos básicos para acceder a los recursos tomados en préstamo. Se prevé que la asignación de estos recursos será impulsada por la demanda, y el cumplimiento de los requisitos para su obtención se evaluará en función de la

⁸ Según se establece en "Políticas y Criterios en materia de Financiación del FIDA".

eficacia en materia de desarrollo y la solvencia crediticia. Se presentará a la Junta Ejecutiva una propuesta detallada relativa a los principios para la asignación de los recursos tomados en préstamo⁹.

20. **Determinación del costo de los recursos tomados en préstamo.** El nivel de concesionalidad de los recursos tomados en préstamo que se ofrecen seguirá dependiendo del INBpc del prestatario, sin dejar de tomar en cuenta las situaciones de fragilidad y los aspectos relativos a la transición. A fin de reflejar las diversas condiciones económicas de los prestatarios del FIDA, el enfoque propuesto se caracteriza por el uso de precios diferenciados mediante una mayor variación en la prima de vencimiento y en los ajustes diferenciales entre las categorías de prestatarios, donde los países de ingreso bajo pagan un poco menos y los de ingreso mediano alto pagan un poco más. De este modo, los países de ingreso mediano alto contribuirán a que se pueda ofrecer tasas favorables a los países más pobres al tiempo que se mantiene la competitividad de los precios en relación con las opciones de financiación del mercado (por ejemplo, emisión de bonos).
21. 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. A fin de garantizar la previsibilidad de la oferta del FIDA, todo cambio en el nivel de ingreso que ubique a un país en una categoría de ingreso superior durante el ciclo de reposición se verá reflejada al inicio del ciclo siguiente. Todo retroceso durante el ciclo de reposición será considerado por el Fondo a partir del inicio del ejercicio económico siguiente.
22. La Dirección propone que el porcentaje del total de recursos asignado a los países de ingreso mediano alto en la FIDA12 **se mantenga, como mínimo, igual al porcentaje asignado en la FIDA11**. Asimismo, la suma de recursos para estos países aumentaría en función de la obtención de préstamos por parte del FIDA, con un máximo del 20 % del total de los recursos del Fondo. Esta dotación total garantiza que haya suficientes recursos para atender las necesidades de todos los países de esta categoría a medida que nuevos países alcancen la categoría de país de ingreso mediano alto y otros en esa categoría se gradúen del apoyo financiero del FIDA¹⁰.
23. **Proceso de transición y graduación de los países que reciben financiación del FIDA.** El FIDA también propone establecer indicadores y criterios específicos y con plazos para la retirada gradual del apoyo financiero a los Estados Miembros en proceso de transición y graduación. Esos criterios se utilizarán si un país opta por no convertirse en contribuyente neto.
24. El criterio clave propuesto para iniciar el proceso de transición y graduación sería que el país alcance el umbral de ingresos establecido por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para poner en marcha el proceso de graduación, este umbral es un indicador indirecto del acceso de los países a capital adecuado y de la solidez de sus instituciones¹¹.
25. Los países que alcancen el mencionado umbral tendrían un período fijo (que se propone sea de **seis años o dos ciclos de reposiciones**) para completar el proceso de transición y graduación y dejar de recibir apoyo financiero del FIDA o

⁹ 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 préstamo.

¹⁰ En este momento, hay 60 países que se consideran de ingreso mediano alto según la clasificación del Banco Mundial. La lista se actualiza cada año. Por ejemplo, en junio de 2019, cuatro países se reclasificaron como países de ingreso mediano alto y tres como países de ingreso mediano bajo.

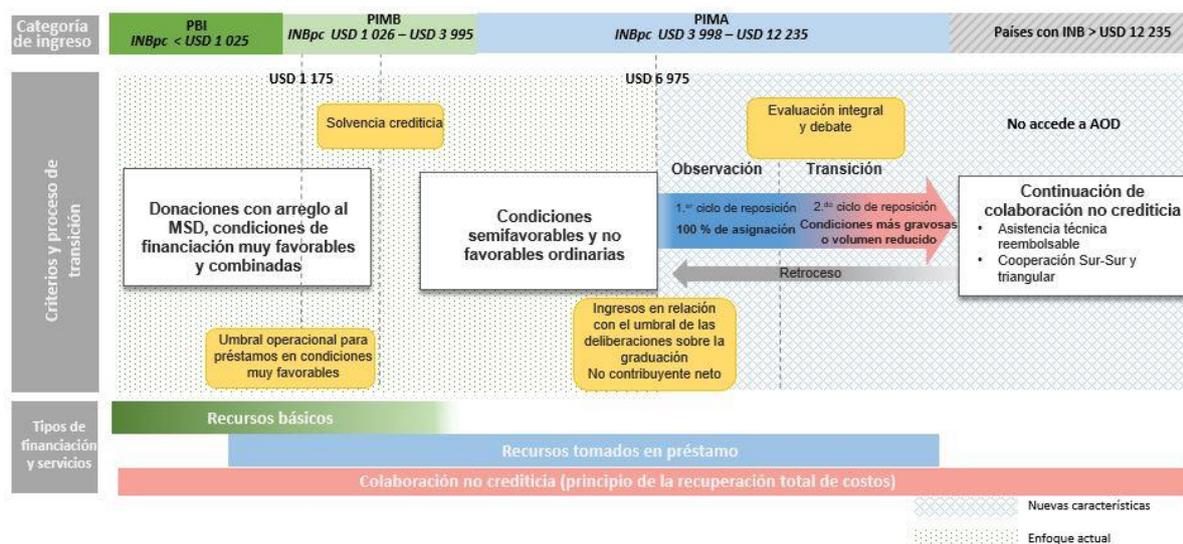
¹¹ A partir del 1 de julio de 2019, el umbral de ingresos para poner en marcha el proceso de graduación adoptado por el BIRF corresponde a un INBpc de USD 6 975. Al mes de abril de 2020, los prestatarios del FIDA cuyo INBpc supera dicho nivel son: Argentina, Brasil, China, Cuba, las Maldivas, México, Montenegro, el Líbano, Turquía y la República Bolivariana de Venezuela.

bien para pasar a ser **contribuyentes netos**. Todo retroceso en los ingresos por debajo de este umbral establecido durante ese período de transición retrasaría el inicio de las deliberaciones sobre el proceso.

26. Durante ese tiempo, el acceso a los recursos del FIDA se iría eliminando gradualmente reduciendo los volúmenes de los préstamos o aplicando condiciones más gravosas¹². Una vez cumplidas las condiciones antes indicadas, y tras las deliberaciones con el Estado Miembro, la Dirección presentaría a la Junta Ejecutiva una "decisión de graduación" para información.

Gráfico 1

Proceso de transición y graduación



Nota: PBI: país de ingreso bajo; PIMA: país de ingreso mediano alto; PIMB: país de ingreso mediano bajo.

27. La transición y la graduación representan un hito importante y puede tener efectos positivos que faciliten el acceso a la financiación para el desarrollo sostenible (gracias a un mayor acceso a acreedores internacionales del sector privado). No obstante, los indicadores de desarrollo y la solvencia crediticia de un país se evaluarían detenidamente y se someterían a un seguimiento estricto porque es posible que existan estancamientos o regresiones (retrocesos) debido a vulnerabilidades a perturbaciones externas o debilidades en las políticas económicas.
28. Si un país sufre un retroceso en uno de los criterios mencionados (por ejemplo, una caída del INBpc por debajo del umbral establecido para la graduación) una vez dejado de recibir apoyo financiero del FIDA, podrá volver a acceder a los recursos financieros de este tras un período de evaluación, con la aprobación de la Junta Ejecutiva.
29. La Dirección informará periódicamente a la Junta Ejecutiva sobre los países que tienen posibilidades de ingresar en el proceso de transición y graduación. También ofrecerá a la Junta Ejecutiva información actualizada sobre las deliberaciones con los Estados Miembros en los documentos oficiales (por ejemplo, en los documentos sobre las oportunidades estratégicas nacionales).
30. Por último, se sugiere que solo los países con un INBpc inferior a USD 12 235 tengan la posibilidad de acceder a la financiación del FIDA. Los países que superen ese nivel podrán seguir accediendo a los servicios no financieros conforme al principio de la recuperación total de los costos.

¹² La base para la comparación será la asignación total (recursos básicos o tomados en préstamo) que ese Estado Miembro recibió en el período de reposición más reciente.

B. Continuación de la colaboración sin acceso a recursos financieros

31. La retirada gradual de los recursos financieros del FIDA no implica el fin de la relación del país con la institución. Los Estados Miembros continuarán teniendo la posibilidad de colaborar con el Fondo, principalmente mediante la participación activa en la gobernanza como países que han alcanzado un nivel significativo de desarrollo, y potencialmente como contribuyentes. Se animará a estos Estados Miembros a participar en el debate sobre políticas y en el intercambio de conocimientos.
32. Asimismo, si desearan recurrir a los conocimientos técnicos del Fondo, o poner sus propios conocimientos a disposición de otros miembros, la asistencia técnica reembolsable y la cooperación Sur-Sur y triangular serían importantes vías para la colaboración. La asistencia técnica reembolsable constituye un vehículo para transmitir los conocimientos operacionales y sobre políticas del FIDA a todos los países que la soliciten, incluidos aquellos que no tengan una relación crediticia con la institución, y se presta conforme al principio de la recuperación total de los costos.
33. La cooperación Sur-Sur y triangular ha ido ganando importancia en las estrategias de desarrollo nacionales, y el Fondo tiene un papel crucial como intermediario de estas actividades en los ámbitos de la agricultura en pequeña escala y el desarrollo rural. Esta cooperación permitiría al FIDA aprovechar los logros y la experiencia en materia de desarrollo de los países de ingreso mediano alto o de ingresos altos para prestar apoyo a los países de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo en los enfoques que estos aplican para el desarrollo rural.

Definiciones

Recursos tomados en préstamo. Fondos que el FIDA obtiene de diversas fuentes, tales como préstamos bilaterales, organismos soberanos e inversores de impacto social, así como los reembolsos de los préstamos otorgados con estos recursos.

Recursos básicos. Fondos obtenidos mediante las reposiciones de recursos, reembolsos de préstamos en condiciones favorables y préstamos en condiciones favorables (por ejemplo, préstamos concedidos por asociados en condiciones favorables).

Prestatario con solvencia crediticia. Prestatario que cumple los requisitos para obtener préstamos del FIDA en condiciones ordinarias, en consonancia con la definición utilizada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

Transición y graduación. Proceso mediante el cual un país, a medida que se desarrolla, avanza de unas condiciones de préstamo y unas categorías de ingreso a otras para finalmente dejar de acceder a los recursos financieros del FIDA.

Contribuyente neto. País cuyas contribuciones durante un período de reposición superan el valor nominal de los préstamos que ha recibido del FIDA.

Marcos de transición y políticas de graduación de otras IFI y organismos de las Naciones Unidas

1. El FIDA llevó a cabo un análisis comparativo de las políticas de transición y graduación de distintas instituciones financieras internacionales (IFI) con modelos operacionales similares y de dos organismos de las Naciones Unidas. El trabajo pone de relieve varias características fundamentales que podrían servir de base a la práctica del Fondo (véase el cuadro a continuación).

<i>Institución</i>	<i>Criterios de admisibilidad</i>	<i>Políticas de transición explícitas en estatutos</i>	<i>Criterios para la transición</i>
Asociación Internacional de Fomento (AIF)	<ul style="list-style-type: none"> • INBpc < umbral establecido (actualmente USD 1 175) • Falta de solvencia crediticia (análisis del BIRF) 	Sí	En función del INBpc y la solvencia crediticia, los países pasan de acceder a préstamos en condiciones más favorables a menos favorables y luego solamente a la financiación del BIRF.
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)	Reclasificación de la AIF a la financiación del BIRF solamente	Sí	<ul style="list-style-type: none"> • INBpc por encima del umbral para iniciar el proceso de graduación • Solvencia crediticia • Nivel de desarrollo determinado por instituciones económicas clave • Capacidad para sostener el desarrollo a largo plazo sin recurrir a la financiación del BIRF • Desarrollo institucional • Mediciones de vulnerabilidad económica
Fondo Asiático de Desarrollo (FASD)	<ul style="list-style-type: none"> • Igual que la AIF: INBpc < umbral establecido (actualmente USD 1 175) • Falta de solvencia crediticia (análisis del FASD) 	Sí	En función del INBpc y la solvencia crediticia, los países pasan de acceder a préstamos en condiciones más favorables a menos favorables: Grupo A: donaciones y recursos en condiciones favorables del FASD Grupo B: recursos en condiciones favorables y ordinarios (recursos de capital ordinario) Grupo C: solamente recursos de capital ordinario
Banco Asiático de Desarrollo (BASD)	Graduación para ingresar al mencionado Grupo C	Sí	<ul style="list-style-type: none"> • INBpc por encima del umbral para iniciar el proceso de graduación (según lo estipulado por el Banco Mundial) • Disponibilidad de flujos de capital comercial en condiciones razonables • Logro de cierto nivel de desarrollo determinado por instituciones económicas y sociales clave
Fondo Africano de Desarrollo (FAfD)	<ul style="list-style-type: none"> • Igual que la AIF: INBpc < umbral establecido (actualmente USD 1 175) • Falta de solvencia crediticia (análisis del BIRF) 	Sí	En función del INBpc y la solvencia crediticia, los países pasan de acceder a préstamos en condiciones más favorables a menos favorables: Categoría A: Solamente recursos del FAfD Categoría B: países que pueden recibir financiación en condiciones combinadas, tanto del FAfD como del BAfD Categoría C: Solamente recursos del BAfD
Banco Africano de Desarrollo (BAfD)	Graduación para ingresar a la mencionada Categoría C	No	n. d.
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	<ul style="list-style-type: none"> • INBpc inferior al umbral de USD 2 919 en precios de 2017 • Solvencia crediticia insuficiente para obtener el 100 % en recursos de capital ordinario, como lo indica la puntuación del país en relación con un indicador sintético de la solvencia crediticia 	No	n. d.
Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)	<ul style="list-style-type: none"> • Encontrarse en un país donde el BERD realiza operaciones • Tener buenas perspectivas económicas • Incluir contribuciones de capital significativas en efectivo o en especie por parte del patrocinador del proyecto • Beneficiar a la economía local y ayudar a desarrollar el sector privado para cumplir las normas relativas a la actividad bancaria y al medio ambiente 	No	Seguimiento de indicadores de la transición para evaluar si: <ul style="list-style-type: none"> • se han finalizado todas las transiciones pertinentes • ya no se necesitan préstamos del BERD • las inversiones del BERD se han titulizado completamente
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	<ul style="list-style-type: none"> • INBpc medio en un período de cuatro años < umbral establecido para países contribuyentes netos (USD 6 660 para 2018-2021) 	No	<ul style="list-style-type: none"> • INBpc medio en un período de cuatro años < umbral establecido para países contribuyentes netos • Sistema de actualización cada dos años (a mitad del período de los programas) donde los países que cruzan el umbral para pasar a ser contribuyentes netos se consideran tales de manera transitoria por dos años antes de dejar de recibir asistencia, si se mantienen por encima de los umbrales
Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC)	<ul style="list-style-type: none"> • Considerado país menos adelantado siguiendo la clasificación de las Naciones Unidas <ul style="list-style-type: none"> ○ INBpc medio en un período de tres años < umbral establecido (USD 1 230 en el examen trienal de 2018) ○ Índice de capital humano ○ Índice de vulnerabilidad económica 	No	<ul style="list-style-type: none"> • No se ha clasificado como país menos adelantado por más de tres años • Aún puede proporcionarse financiación por otros dos años con distribución de costos 50:50 con el Gobierno o un tercero, hasta que la financiación finalice

Resumen de la reunión oficiosa sobre transición y graduación celebrada el 11 de mayo de 2020

1. **Antecedentes.** Durante el primer período de sesiones de la Consulta sobre la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12), celebrado en febrero de 2020, se planteó el tema de la transición y la graduación y se expresaron diversas opiniones al respecto. En ese momento se acordó que la Dirección prepararía un documento donde se expusieran las opciones para seguir avanzando. El documento se analizaría en una reunión oficiosa abierta a todos los Estados Miembros y luego se presentaría al segundo período de sesiones de la Consulta sobre la FIDA12, junto con una nota donde se resumiesen los principales puntos surgidos de la reunión oficiosa (incluidos en el presente documento).
2. **Resumen de los debates.** El lunes 11 de mayo de 2020 se celebró una reunión oficiosa virtual entre representantes de 54 Estados Miembros, la Dirección y personal del FIDA con objeto de considerar el tema de la transición y la graduación. La Dirección reconoció la complejidad y sensibilidad del tema, y subrayó la importancia de abordarlo y trabajar en pos de un consenso entre los Estados Miembros que estableciera una clara orientación a largo plazo para el Fondo y diera lugar al mejor resultado posible para la Consulta sobre la FIDA12.
3. La Dirección señaló que el propósito de la reunión oficiosa era facilitar un intercambio inicial entre los Estados Miembros con respecto a los principios generales en que podría basarse el debate sobre el enfoque del Fondo en materia de transición y graduación en el futuro, como parte del proceso de Consulta sobre la FIDA12. Una vez que se hubiesen acordado los principios, a partir de ellos podrían desarrollarse los detalles.
4. La Dirección expuso los **cuatro pilares principales de las propuestas** descritas en el documento de debate, a saber:
 - i) **Distribución de los recursos financieros del FIDA.** El total (100 %) de los recursos básicos, caracterizados por un alto nivel de concesionalidad, se asignaría a los países de ingreso bajo y mediano bajo con disposiciones para los Estados pequeños (incluidos los pequeños Estados insulares en desarrollo) y los países con situaciones de fragilidad. Los recursos tomados en préstamo se asignarían a los países de ingreso mediano alto, así como a los de ingreso bajo y mediano bajo que fueran capaces de absorber recursos adicionales en condiciones ordinarias sin generar una carga de deuda insostenible. El objetivo sería que a los países de ingreso mediano alto, a los que en la FIDA11 se les asignó el 11 %, se les asignara hasta un máximo del 20 %. En el transcurso de 2020 se presentaría a la Junta Ejecutiva una propuesta detallada relativa a los principios para la asignación de los recursos tomados en préstamo.
 - ii) **Trayectoria de transición para los países de ingreso mediano alto que alcanzasen el umbral para iniciar el proceso de graduación.** Se establecerían disparadores y procesos específicos para la transición de los Estados Miembros y su graduación del apoyo financiero del FIDA, utilizando el ingreso nacional bruto per cápita (INBpc) que aplica el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento como principal criterio del umbral para iniciar el proceso de graduación. El país que cumpliera con este criterio transitaría una transición y la graduación del apoyo financiero del FIDA en el transcurso de dos ciclos de reposición de recursos (seis años), a menos que optase por convertirse en contribuyente neto (esto es, si sus contribuciones durante un período de reposición superasen el valor nominal de los préstamos recibidos). En este último caso, el país podría seguir accediendo a la financiación del Fondo (derivada de los recursos tomados en préstamo) hasta alcanzar la condición de país de ingreso alto que no accede a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), siempre que permanezca como contribuyente neto.

- iii) **Excepciones para países que enfrentasen un retroceso económico.** El enfoque tendría la flexibilidad suficiente para permitir el retroceso en el caso de los países que sufrieran un deterioro de su INBpc.
 - iv) **Condiciones de financiación.** El FIDA continuaría aplicando precios diferenciados sobre la base del INBpc del prestatario, tomando también en cuenta los aspectos relativos a la fragilidad y la transición. Esos precios diferenciados reflejarían una mayor variación en las primas de vencimiento y en los ajustes diferenciales entre las categorías de prestatarios, en virtud de lo cual los países de ingreso bajo pagarían un poco menos y los de ingreso mediano alto pagarían un poco más y/o tendrían plazos de vencimiento más cortos. De este modo, los países de ingreso mediano alto contribuirían a que se pudiera ofrecer tasas favorables a los países más pobres sin dejar de mantener la competitividad de los precios en relación con las opciones de financiación del mercado (por ejemplo, emisión de bonos). Asimismo, el enfoque propuesto tomó en cuenta la sostenibilidad financiera del FIDA mismo.
5. Algunos participantes estuvieron de acuerdo en que el documento preparado por la Dirección planteaba un punto de partida útil para el sensible debate correspondiente y reiteraron su compromiso de trabajar en pos de un consenso sobre un camino común. No obstante, otros opinaron que el documento no representaba un equilibrio, no reflejaba el principio de universalidad y contenía ciertos elementos con respecto a los cuales sería difícil lograr un consenso. Algunos expresaron su preocupación en relación con la oportunidad del debate, que se estaba desarrollando en un momento de importante incertidumbre económica para todos los Estados Miembros debido a la pandemia de la COVID-19. Mientras que otros señalaron que la crisis estaba generando necesidades adicionales en los presupuestos de la AOD, con lo cual era aún más importante garantizar que los limitados recursos básicos se destinaran a los países más pobres.
6. En lo concerniente a los cuatro pilares mencionados anteriormente, se plantearon los siguientes puntos:
- i) **Distribución de los recursos financieros del FIDA.** Se reconoció de manera general que los recursos básicos del FIDA debían asignarse de manera prioritaria a los países más pobres. En general, la mayoría de los participantes apoyaron la propuesta de asignar los recursos básicos a los países de ingreso bajo y mediano bajo (así como a los Estados pequeños y los países con situaciones de fragilidad) y de financiar los préstamos concedidos a los países de ingreso mediano alto principalmente a través de los recursos obtenidos mediante empréstitos. Se subrayó que esto estaría en consonancia con las prioridades estipuladas en el Convenio Constitutivo del FIDA. Algunos participantes destacaron que de ese modo también se fortalecería su capacidad para justificar el aumento de las contribuciones a la FIDA12. Sin embargo, otros objetaron la propuesta y expresaron que preferían mantener la actual proporción de asignación de 90:10 de los recursos básicos, señalando que los países de ingreso mediano alto también tenían focos de pobreza en las zonas rurales.
- Algunos participantes reconocieron que mientras no se pudieran ofrecer mayores garantías con respecto a la capacidad del FIDA para movilizar recursos adecuados mediante la obtención de préstamos a precios competitivos, cambiar a un coeficiente de 100:0 generaría incertidumbre entre los países de ingreso mediano alto afectados. La Dirección recalcó que su propuesta garantizaba que en la FIDA12 dichos países recibirían como mínimo el mismo nivel de recursos que en la FIDA11, con la posibilidad de un aumento de hasta el 20 % del total de recursos, siempre que se movilizaran fondos suficientes tanto para los recursos básicos como para los tomados en préstamo. Se profundizaría al respecto en las hipótesis financieras que se presentarían a la Consulta.

Los participantes solicitaron información adicional sobre el modo en que funcionaría en la práctica el mecanismo de los recursos tomados en préstamo, especialmente los principios en que se basaría y las condiciones de financiación aplicables a dichos recursos. La Dirección explicó que los recursos tomados en préstamo se asignarían en función de la demanda, teniendo en cuenta la solvencia crediticia del país (velando por que el acceso a los recursos tradicionales no generase una carga financiera insostenible) y dando prioridad a los proyectos con la mayor eficacia prevista en materia de desarrollo. Estos principios se elaborarían más y se presentarían a los órganos rectores del FIDA para tomar una decisión en los próximos meses.

- ii) **Trayectoria de transición para los países de ingreso mediano alto que alcancen el umbral para iniciar el proceso de graduación.** Hubo un apoyo al esfuerzo de la Dirección por utilizar las mejores prácticas de otras instituciones financieras internacionales (IFI) y organismos de las Naciones Unidas en la determinación de los criterios para la transición y la graduación. Sin embargo, varios participantes sugirieron incluir indicadores adicionales actualmente aplicados por otros bancos multilaterales de desarrollo y pertinentes al mandato del Fondo (p. ej., capacidad institucional, acceso al mercado y pobreza rural), en lugar de basarse solamente en el INBpc.

Algunos participantes solicitaron que se aclarase si la graduación sería voluntaria u obligatoria, teniendo en cuenta que comúnmente los procesos de graduación de las IFI eran flexibles y, en términos generales, cuestionaron la propuesta de la graduación obligatoria.

Hubo diversas opiniones en cuanto a los tiempos propuestos para la transición y la graduación. Algunos participantes consideraron que seis años constituiría un marco temporal adecuado para el proceso de transición, otros opinaron que era un período demasiado corto y que no era conveniente determinar los plazos en esta etapa, y otros que un marco temporal de seis años era demasiado largo.

En lo relativo al concepto de contribuyente neto, algunos participantes señalaron que era una idea interesante que merecía mayor consideración, pero solicitaron que se aclarase la definición exacta (incluidos los tipos de contribuciones que podrían contarse) y el marco temporal durante el cual los países podrían continuar accediendo a los recursos como contribuyentes netos.

Otros comentaron que podía constituir un requisito poco realista, y que podía considerarse que daba prioridad a la movilización de recursos por encima de los principios de graduación. La Dirección señaló que la definición del concepto se perfeccionaría sobre la base de los debates con los Estados Miembros.

En relación con los países de ingreso alto, algunos participantes observaron que también tenían focos de pobreza en las zonas rurales y que deberían tenerse en cuenta diferentes variables a la hora de determinar si podrían acceder a los recursos del FIDA tomados en préstamo, no solo el nivel de ingreso. No obstante, otros participantes señalaron que era inapropiado que el Fondo proporcionase financiación a países de ingreso alto y que se necesitaban mecanismos para garantizar que esa financiación se restringiese a aquellos países que reunían las condiciones para acceder a la AOD.

- iii) **Excepciones para países que enfrentasen un retroceso económico.** Tomando la situación actual como ejemplo del tipo de perturbación exógena que podría ocasionar un retroceso en materia de desarrollo, en general, los participantes estuvieron de acuerdo en la importancia de la flexibilidad en el contexto de una política de transición y graduación. También se observó la diferencia en el lapso entre la transición y graduación y los retrocesos (las transiciones tendrían lugar en el siguiente ciclo de reposición mientras que los

retrocesos entrarían en vigor en un ejercicio económico), y se pidieron aclaraciones sobre la justificación correspondiente, así como sobre los plazos previstos.

- iv) **Condiciones de financiación.** Si bien aceptaron que se reforzase el principio vigente de la diferenciación de precios en función del INBpc de los países para los préstamos otorgados en condiciones ordinarias, algunos participantes expresaron que preferían un endurecimiento más rápido de las condiciones para los países que superasen el umbral para iniciar el proceso de graduación. Varios indicaron que deseaban saber qué se quería decir en el documento de debate con la afirmación de que “los países de ingreso bajo pagan un poco menos y los de ingreso mediano alto pagan un poco más” (párrafo 20). La Dirección explicó que se estaban elaborando propuestas detalladas, y que estas incluirían aspectos tales como la oferta de préstamos con plazos de vencimiento relativamente más cortos a los países de ingreso mediano alto en comparación con los ofrecidos a los de ingreso bajo, para reducir la concesionalidad.
7. Asimismo, los participantes consideraron el concepto de universalidad y expresaron diferentes interpretaciones del término. Algunos interpretaron que se trataba del derecho a acceder a los recursos financieros independientemente de la categoría del país por nivel de ingreso, mientras otros se centraron en la universalidad del compromiso con el mandato del FIDA y la colaboración con la institución, ya fuera como prestatarios y/o como contribuyentes. Algunos participantes recalcaron que el proceso de transición y graduación debería considerarse positivo porque indicaba que se habían alcanzado niveles superiores de desarrollo económico y se había dejado de ser básicamente receptor de la AOD para pasar a proporcionar dicha asistencia.
8. Con respecto a los plazos, algunos participantes apoyaron la meta de alcanzar un consenso sobre los elementos fundamentales del enfoque en el transcurso de 2020, como parte del proceso de Consulta, con la posibilidad de que la Junta Ejecutiva preparase los detalles en 2021, previo al inicio de la ejecución de la FIDA12 en 2022. Para algunos participantes, el hecho de que el FIDA actualmente careciera de una política de graduación clara constituía una preocupación fundamental que era preciso abordar, no solo para la reposición de recursos, sino como parte del marco general de políticas de una IFI. No obstante, otros opinaron que el consenso con respecto a todos los elementos de la propuesta podría tardar. La mayoría reconoció que sería preferible tener más garantías sobre el acceso a préstamos y más detalles sobre el mecanismo de los recursos tomados en préstamo antes de aplicar una nueva política.
9. Para cerrar el debate, la Dirección agradeció a los participantes los fructíferos intercambios. Asimismo, reiteró la importancia de celebrar estos debates y trabajar en pos de un acuerdo para posibilitar el éxito de la FIDA12. Por otra parte, recordó a los participantes que, como se acordara en el primer período de sesiones de la Consulta, en el segundo período de sesiones previsto para el 16 y el 17 de junio se presentaría el mismo documento de debate sobre transición y graduación, junto con un resumen de los intercambios que tuvieron lugar en la reunión oficiosa. De ese modo, los Estados Miembros y la Dirección estarían en condiciones de hacer un balance y determinar los pasos siguientes.

I. Respuestas de la Dirección a las observaciones escritas recibidas en la plataforma interactiva de los Estados Miembros

A. Observaciones de Etiopía

1. **Etiopía agradece al FIDA que haya abierto el debate sobre el enfoque integral en materia de transición entre los Estados Miembros.**
2. **La asistencia financiera del FIDA viene procurando catalizar los progresos a nivel nacional y mundial para sacar a la población rural de la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); de hecho, gracias a la labor del FIDA, se han beneficiado millones de personas y un gran número de poblaciones han logrado escapar de la pobreza, el hambre y una vida en la miseria.**
3. **Los enfoques de transición o graduación permitirán al FIDA prestar asistencia financiera previsible y sostenible a los países de ingreso bajo para que puedan alcanzar los ODS. Por tanto, en estos momentos críticos de crisis económica y sanitaria sin precedentes, consideramos oportuno el enfoque integral sobre transición y graduación, que consolidará la sostenibilidad financiera del Fondo.**
4. **Antes que ningún otro, los países africanos de ingreso bajo serán los más afectados por la crisis económica planteada por la enfermedad del coronavirus (COVID-19) y agravada por la langosta del desierto y las inundaciones recurrentes. Del mismo modo, estos países corren el riesgo de asumir una enorme deuda que afecte su posibilidad de acceder a préstamos bilaterales y multilaterales. A este respecto, este enfoque integral permite que los países de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo obtengan un tipo de asistencia financiera que favorezca la transformación agrícola, que es el pilar de su economía.**
5. **En consecuencia, se volverían a encaminar a estos países hacia el logro de los ODS. Es también un compromiso para velar por que nadie se quede atrás.**
6. **Por último, solicitamos a todas las partes interesadas que intensifiquen su colaboración de modo que los países de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo puedan obtener estímulos financieros que les permitan poner fin a la pobreza y el hambre, que son una de las causas principales del círculo vicioso de los problemas del mundo, que van desde el cambio climático a las migraciones.**

Respuesta

7. **La Dirección agradece las observaciones de Etiopía acerca del documento de debate. El objetivo general es incrementar el programa de préstamos y donaciones del FIDA y ampliar la financiación disponible a los países de ingreso bajo, de ingreso mediano bajo y de ingreso mediano alto, garantizando al mismo tiempo que la distribución se ajuste al mandato general del FIDA.**

B. Observaciones del Reino Unido

8. **El Reino Unido desearía agradecer al FIDA el documento de debate sobre transición y graduación. Subrayamos la importancia crucial que reviste la contribución de todos los Estados Miembros para garantizar el éxito del FIDA. En los últimos años el Fondo ha incrementado su capacidad para obtener préstamos, permitiendo así**

una mayor asistencia a todos los miembros y concentrando los recursos básicos en los países más pobres y con situaciones de mayor fragilidad que tienen menos posibilidades de autofinanciarse. Apoyamos el uso total de los recursos obtenidos mediante préstamo para continuar fortaleciendo la colaboración del FIDA con los países de ingreso mediano alto con arreglo al Marco de Transición del FIDA. También tomamos nota de que el porcentaje del total de recursos asignado a estos países en la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12) se mantendría, como mínimo, igual al porcentaje asignado en la FIDA11.

9. **El documento menciona que los países de ingreso mediano alto podrán acceder solo a los recursos obtenidos mediante préstamo a través de un mecanismo que se establecerá en acuerdo con la Junta Ejecutiva. Sería bueno disponer de más detalles sobre cómo funcionaría esto, cómo se relacionaría con la calificación crediticia y cómo la afectaría, y si el FIDA siguiera teniendo un "único balance".**
10. **Reconocemos que puede ser difícil determinar el nivel de endeudamiento en esta etapa. Sin embargo, esperamos con interés poder debatir los principios generales enunciados en el documento, a fin de llegar a un acuerdo y estar preparados a decidir sobre los detalles el año próximo, antes del inicio de la FIDA12 en 2022. Esto también permitiría al Fondo brindar más información sobre cómo se incrementarían los niveles de préstamos soberanos, sujeto al proceso de calificación crediticia.**
11. **A medida que los países evolucionan, es importante que el Fondo adapte en consecuencia asociaciones de colaboración con los Estados Miembros y establezca esa trayectoria con claridad. Nos interesa recibir más información sobre la idea de "contribuyente neto", y la intención del FIDA de aumentar los recursos que los donantes aporten a la reposición, y lo que ello conllevaría.**
12. **En términos de criterios, en el Marco de Transición se determina que el ingreso nacional bruto (INB) per cápita y la solvencia crediticia (realizando un análisis exhaustivo de las vulnerabilidades a corto y largo plazo de los prestatarios) son los indicadores más ampliamente aceptados de la transición económica, y estamos de acuerdo con el uso continuo de estos indicadores en consonancia con las prácticas de otras instituciones financieras.**
13. **No cabe duda de que el proceso de transición y graduación es muy largo y lleva varios años, pero sería útil considerar plazos generales para el FIDA a la hora de ingresar en conversaciones sobre este proceso con los Estados Miembros. Por otra parte, nos satisface ver que se hace un mayor uso de la asistencia técnica reembolsable, y que el Fondo está garantizando que los proyectos en los países de ingreso mediano alto pongan a prueba innovaciones que se usan eficazmente para intercambiar conocimientos y que generan beneficios en materia de aprendizaje para otros países.**
14. **Esperamos con interés escuchar los distintos puntos de vista sobre este tema y colaborar estrechamente con otros miembros para encontrar una manera constructiva de lograr un consenso. Esto también contribuirá a alcanzar el objetivo compartido por todos los miembros de garantizar el éxito de la FIDA12, que revestirá especial**

importancia por cuanto la institución también está abordando otros temas clave, como el Marco de Sostenibilidad de la Deuda, en estos momentos críticos en que el mundo necesita al FIDA más que nunca.

Respuesta

15. El éxito del proceso de calificación crediticia facilitará el acceso del FIDA a recursos adicionales obtenidos en préstamo y también influirá en la determinación del costo que el FIDA transfiere al costo de los préstamos que concede a los países. Además, confirmamos que el FIDA seguirá teniendo un solo balance general. Por el momento, y en consonancia con el documento, los recursos obtenidos en préstamo se asignarían en función de la demanda, teniendo en cuenta la solvencia crediticia del país (velando por que los recursos adicionales no creen una carga adicional insostenible) y dando prioridad a los proyectos con la mayor eficacia prevista en términos de desarrollo.
16. A continuación, en la parte II, se facilita información adicional sobre la condición de contribuyente neto y se señala la propuesta de un cambio en la terminología a fin de alentar al aumento de las contribuciones como parte del progreso en materia de desarrollo de los países de ingreso mediano alto.

C. Observaciones de México

17. **Con respecto al documento objeto de debate, tengo las siguientes preguntas:**
18. **¿Podría aclararse si la propuesta para la graduación es voluntaria u obligatoria? En el párrafo 26 se menciona la realización de "deliberaciones" con el Estado Miembro tras haberse cumplido algunas condiciones.**
19. **En el párrafo 14, se menciona que los países de ingreso mediano alto solamente tendrían acceso a los recursos tomados en préstamo mediante un mecanismo que se establecerá.**
 - i) **Solicitamos se clarifique qué tipo de mecanismo se prevé.**
 - ii) **Con la creación, en la práctica, de una segunda ventanilla o sistema de asignación para estos países, ¿se intenta crear algo similar a la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)? Es decir, ¿dos mecanismos diferentes en la misma institución, pero para países con distintos niveles de desarrollo?**
20. **En el párrafo 20 se habla de precios diferenciados.**
 - i) **¿Cuál sería la diferencia, en puntos básicos, entre la tasa ordinaria actual y la propuesta?, ya que se dice que los países de ingreso mediano alto pagarían "un poco más".**
 - ii) **¿Cuáles son los cálculos con respecto a esas tasas que serían "un poco más" teniendo en cuenta las distintas calificaciones crediticias que podría obtener el FIDA?**
21. **En el párrafo 28 se menciona que si un país se gradúa y luego sufre un retroceso, "podrá volver a acceder" a los recursos financieros del FIDA tras un "período de evaluación". Solicitamos se amplíe la información sobre el período de evaluación, dado que algunos países que sufren un retroceso podrían necesitar recursos financieros de forma inmediata.**

22. **En el párrafo 31 se señala que, tras la graduación, los países pueden participar en la gobernanza del FIDA. ¿En qué Lista lo harían?**

Respuesta

23. La transición o graduación se activará cuando un país alcance en un momento determinado el nivel de ingresos para iniciar el proceso de graduación. El enfoque incluido en la nueva adición sugiere que los países que hayan alcanzado ese umbral entablarán un diálogo que se plasmará en un nuevo programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP). Tales debates tendrán lugar caso por caso, considerando el contexto del país. Durante este proceso se acordará 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). Incluso cuando un país se gradúe o haga la transición de los recursos financieros del FIDA, mantendría el acceso a otros mecanismos de actuación, como a la asistencia técnica reembolsable y, en calidad de Estado Miembro contribuyente, a asociaciones significativas con el FIDA. En la propuesta se prevé que el proceso de transición o graduación, es decir dejar de reunir los requisitos para obtener préstamos del FIDA, sería obligatorio para los países de ingreso alto o que no reúnan los requisitos para obtener asistencia oficial para el desarrollo (AOD).
24. Por el momento, y en consonancia con el documento, la propuesta consiste en establecer un mecanismo para los recursos obtenidos en préstamo a través del cual dichos recursos se asignarían en función de la demanda, teniendo en cuenta la solvencia crediticia del país (velando por que los recursos adicionales no creen una carga adicional insostenible) y dando prioridad a los proyectos con la mayor eficacia prevista en términos de desarrollo.
25. Los recursos obtenidos en préstamo estarían disponibles tanto para los países de ingreso mediano alto como para determinados países de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo con solvencia crediticia (a petición y con fines de ampliación de escala), a diferencia del límite más estricto para recibir financiación de otras instituciones financieras internacionales (IFI), como la AIF/BIRF y el Fondo Africano de Desarrollo/Banco Africano de Desarrollo, que asignan a los países recursos nominales de una u otra ventanilla, mientras que permiten una transición a los países que pueden recibir financiación en condiciones combinadas.
26. El FIDA propone que los países que hayan hecho la transición o se hayan graduado y retrocedan posteriormente, dentro de un plazo definido, puedan volver a tener acceso a los recursos obtenidos mediante préstamo en consulta con la Junta Ejecutiva y tras la aprobación de esta.
27. En cuanto a la pregunta relativa a la gobernanza, señalamos que, siguiendo las recomendaciones del Grupo de Trabajo Especial sobre Gobernanza, el Consejo de Gobernadores adoptó las definiciones actuales de las Listas como orientaciones, dejando a cada Estado Miembro la decisión de unirse o transferirse a la Lista cuya definición coincida mejor con sus características particulares, también en el caso de los países que no tienen acceso a los recursos financieros del FIDA pero sí a los servicios.
28. Véanse también a continuación las respuestas a Suiza en relación con los costos diferenciados.

D. Observaciones de Suiza

29. **Generalidades. Suiza agradece la brevedad y concisión del documento, y acoge positivamente el hecho de que se esté buscando una consonancia razonable con los enfoques y las políticas de otras IFI, sin dejar de tener debidamente en cuenta las particularidades del FIDA como fondo centrado en mejorar las capacidades productivas y los ingresos de las personas pobres de las zonas rurales en los países menos desarrollados.**
30. **Criterios para la graduación. Resulta de utilidad la propuesta de aplicar criterios claros para la graduación de una clase a otra, y un período de gracia de seis años (dos ciclos de reposición) que debería ser suficiente para permitir la adaptación de los países que se gradúen.**
31. **Préstamos y donaciones. Resulta interesante la propuesta de utilizar los préstamos a los países de ingreso mediano alto como forma para financiar préstamos en condiciones muy favorables para los países de ingreso bajo. Sin embargo, consideraríamos positiva la presentación de un estudio de viabilidad como fundamento del concepto, para explicar cómo funcionaría el mecanismo en la práctica y qué tipo de flujo financiero generaría. Asimismo, agradeceríamos una mayor explicación del concepto de “contribuyente neto”. ¿Qué implica?: ¿existiría solamente dentro del período de transición de seis años, y después el contribuyente neto se convertiría en donante?, ¿garantiza un acceso continuado al crédito posteriormente también?**
32. **COVID-19. Huelga decir que estamos atravesando un momento plagado de graves incertidumbres. No obstante, incluso en tiempos “normales” sería importante que el FIDA formulase una serie de hipótesis para demostrar cómo funcionarían en la práctica las transiciones y los enfoques propuestos, mediante ejemplos de la influencia que tendrían los diversos factores externos y las distintas opciones dentro del mecanismo para obtener diferentes resultados posibles. Obviamente, esto se torna aún más urgente a la luz de los desafíos que nos plantea la emergencia de la COVID-19. No obstante, a pesar de estas incertidumbres inherentes, Suiza cree que no sería conveniente posponer un estudio completo de los enfoques sobre el proceso de graduación, porque en los próximos meses las certezas irán surgiendo muy lentamente.**

Respuesta

33. En la actualidad, la Dirección está estudiando la actualización de un enfoque para la diferenciación de las condiciones de financiación relativas a los recursos obtenidos mediante préstamo, que se presentará a los órganos rectores a su debido tiempo.
34. Al formular las características de las condiciones de financiación propuestas para los recursos obtenidos mediante préstamo, el FIDA seguirá reflejando los costos diferenciados sobre la base del INB per cápita del prestatario, teniendo en cuenta la fragilidad y aspectos transitorios al mismo tiempo. Los costos diferenciados reflejarán una mayor variación en las primas de vencimiento y los diferenciales entre las categorías de prestatarios, y los países de ingreso mediano alto que alcancen el nivel de ingresos para iniciar el proceso de graduación pagarán un diferencial ligeramente superior. Dado

el importante nivel de concesionalidad que conlleva el plazo de vencimiento más prolongado de los actuales préstamos en condiciones ordinarias¹³, se propone que los países de ingreso mediano alto solo tengan acceso a préstamos en condiciones ordinarias si tienen plazos de vencimiento más breves. Esto significa 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.

35. Asimismo, el enfoque propuesto toma en cuenta la sostenibilidad financiera del FIDA mismo.
36. Todo recurso que el Fondo obtenga en préstamo debe ser sostenible desde el punto de vista financiero, de modo que, en principio, los préstamos que se financien con dichos instrumentos de deuda deben contar con su propia capacidad de reembolso sin tener que recurrir a los recursos básicos del FIDA.

E. Observaciones de China

37. **Con respecto al debate propuesto sobre la política de transición y graduación del FIDA, China desearía plantear los puntos de vista que se explican a continuación.**
38. **En primer lugar, la política de transición y graduación debería ceñirse al Convenio Constitutivo del FIDA y su mandato. En dicho documento jurídico se estipula claramente que el objetivo del Fondo consistirá en movilizar recursos financieros adicionales que estén disponibles en condiciones favorables a fin de fomentar la agricultura en los Estados Miembros en desarrollo. Dado que los países de ingreso mediano alto aún son países en desarrollo que albergan el 22 % de la población rural pobre del mundo, definitivamente deberían recibir el apoyo del FIDA y otros organismos multilaterales de desarrollo mediante el suministro de recursos financieros, así como de servicios relativos a los conocimientos. Si se les obligase a graduarse de la financiación del FIDA, una quinta parte de la población rural pobre del mundo quedaría excluida de ese apoyo, lo cual socavaría el papel que desempeña el Fondo en la comunidad internacional dedicada a reducir la pobreza. La política de graduación voluntaria vigente funciona muy bien y debería mantenerse sin cambios.**
39. **En segundo lugar, en caso de cambiarse la política, debería limitarse a seguir las principales prácticas internacionales comunes. Actualmente, los organismos especializados de las Naciones Unidas no tienen políticas de graduación, y las que aplican las IFI como el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo son flexibles y se basan en el principio voluntario y el consenso. No tienen plazos rígidos y toman en cuenta diversos indicadores, tales como la capacidad de gobernanza y el desarrollo institucional. Por el contrario, la política propuesta para debate carece de flexibilidad al no tomar debidamente en cuenta las condiciones de los Estados Miembros en desarrollo. Se sugiere eliminar los plazos y agregar indicadores más apropiados.**

¹³ 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.

40. **En tercer lugar, la formulación de una nueva política debería adoptar un enfoque basado en el consenso. El debate amplio y la realización de consultas son esenciales para garantizar que la política contemple las preocupaciones de todas las partes interesadas. El FIDA debería evitar la aplicación de una política sin consenso, teniendo en cuenta los efectos negativos que tendría en la solidaridad entre los Estados Miembros.**
41. **En cuarto lugar, China está de acuerdo en que el FIDA asigne más recursos en condiciones favorables a los países de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo, ya que la cooperación entre estos dos grupos y los países de ingreso mediano alto no es neutra sino mutuamente beneficiosa. Asimismo, una cooperación más sólida con estos últimos es de gran importancia para los reembolsos, la sostenibilidad financiera, la calificación crediticia y el impacto institucional del FIDA, y fortalecerá su capacidad para apoyar de mejor manera a los países de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo.**
42. **Por último, pero no menos importante, el principal modo de cumplir con éxito el mandato del Fondo no es aplicar una graduación obligatoria de los países de ingreso mediano alto sin consenso, sino trabajar a mayor escala, mejor y de forma más inteligente. China acoge positivamente la organización de la ventanilla de préstamos a fin de diversificar los recursos financieros. Si hay un marco exhaustivo que garantice los derechos de obtención de préstamos de los países de ingreso mediano alto, China está abierta al estudio de los coeficientes de asignación. Mientras no esté en funcionamiento la ventanilla de préstamos, China insistirá en el uso del coeficiente de asignación acordado por los Estados Miembros.**

Respuesta

43. La Dirección reconoce que todavía persisten importantes bolsas de pobreza rural en los países de ingreso mediano alto, y que todos los Estados Miembros desempeñan una función importante en el FIDA. En el documento la Dirección reconoce asimismo la importante contribución que hacen los países de ingreso mediano alto a la sostenibilidad financiera del Fondo.
44. En el anexo al documento, la Dirección facilita una comparación con las políticas en materia de graduación de otras IFI y organismos.
45. La Dirección está de acuerdo con que la Junta Ejecutiva del FIDA debería adoptar por consenso toda decisión sobre políticas. La Dirección solicita que se llegue a un acuerdo político sobre los principios de transición o graduación durante el proceso de reposición y a la posible aprobación de una política correspondiente por parte de la Junta Ejecutiva.

II. Respuestas de la Dirección a las preguntas planteadas durante la reunión oficiosa

A. Distribución de recursos

46. ¿Cómo funcionará el mecanismo para los recursos obtenidos en préstamo?

Véase la respuesta a México que figura en la parte I. Cabe señalar que la Dirección todavía está formulando una posible forma de proceder, que se presentará a los órganos rectores antes del inicio de la FIDA12.

47. ¿Cómo se garantizaría a los países de ingreso mediano alto los mismos recursos que durante la FIDA11?

En efecto, una parte de los recursos obtenidos en préstamo se reservaría para los países de ingreso mediano alto. Si dichos recursos no se solicitaran antes de una fecha determinada, la Dirección analizaría con los órganos rectores competentes mecanismos para su reasignación, a fin de garantizar que estos se utilicen al máximo y en el modo más eficiente posible.

48. ¿Qué garantías pueden ofrecerse respecto del acceso del FIDA a recursos en préstamo y del costo de obtener dichos recursos?

Tanto el proceso de calificación crediticia, que se encuentra en curso, como el cambio al marco integrado para la obtención de préstamos tienen por objeto facilitar el acceso del FIDA a la obtención de recursos prestados en condiciones que le permitan represtar estos fondos recuperando los costos internos y ofreciendo costos competitivos.

B. Trayectoria para los países de ingreso mediano alto que alcancen el nivel de ingresos para iniciar el proceso de graduación

49. ¿En qué se diferencian los umbrales y criterios propuestos de los de otras IFI/organismos de las Naciones Unidas?

Véanse los marcos y políticas de otras instituciones en el anexo II del documento. La diferencia más significativa es que se propone lograr una graduación más clara de los recursos financieros para los países de ingreso alto, dándoles al mismo tiempo la posibilidad de acceder a recursos no financieros, como la asistencia técnica reembolsable y la cooperación Sur-Sur y triangular. (Véase asimismo la respuesta al párrafo 51, a continuación.)

50. ¿Cuál es la definición de "contribuyente neto", de qué manera se calcula y por cuánto tiempo le permitiría a un país retrasar su graduación?

En el anexo I se incluye una propuesta de definición para contribuyente neto, a saber: un país cuyas contribuciones durante un período de reposición exceden el valor nominal de los préstamos que ha tomado del FIDA durante ese período. Un contribuyente neto podría mantener el acceso a los recursos financieros del FIDA en condiciones de financiación apropiadas hasta convertirse en un país de ingreso alto, momento en que dejaría de tener acceso a los recursos financieros, aunque seguiría aportando su contribución al Fondo. Cabe señalar que, en la adición, la Dirección propone una terminología ligeramente diferente que pone de relieve la importancia de que los miembros incrementen su contribución a medida que vayan avanzando en su camino de desarrollo hacia una condición de donante de plena madurez.

51. ¿La graduación será voluntaria o no?

En la adición, la Dirección se ajusta a los criterios del BIRF y propone que los países entablen un diálogo con el FIDA respecto de la transición e incluyan en los COSOP medidas concretas que permitan que estén conformes con el hecho de no seguir teniendo acceso a los recursos financieros del FIDA. Con ello, se daría a otros países la posibilidad de acceder a esos recursos. Como se indica en el párrafo 49 *supra*, seguirían teniendo acceso a los recursos no financieros.

52. ¿Cuál sería, en la práctica, el impacto de las propuestas? ¿Cómo afectaría al equilibrio de la financiación entre los países de ingreso bajo y de ingreso mediano?

La propuesta es que los países de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo tengan acceso a los recursos básicos, mientras que los países de ingreso mediano alto accederían a los recursos obtenidos mediante préstamo. Los países de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo que puedan tomar préstamos adicionales sin asumir una carga insostenible de la deuda también reunirían las condiciones para obtener otros recursos obtenidos mediante préstamo. En las hipótesis de financiación que se presentarán en los períodos de sesiones de junio y julio de la FIDA12, la Dirección expondrá el equilibrio relativo proyectado para los grupos de las distintas categorías de ingresos.

53. ¿Qué más puede hacer el FIDA para promover la asistencia técnica reembolsable?

El FIDA está redoblando los esfuerzos para incrementar el uso de la asistencia técnica reembolsable. En el examen de mitad de período de la FIDA11 se informó de que se estaban llevando a cabo o examinando cinco nuevas actividades de asistencia técnica reembolsable con diversos países, también con países que no contaban con la posibilidad de acceder a asignaciones con arreglo al ciclo actual del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS).

C. Excepciones para los países que se enfrentan a un retroceso económico.

54. ¿Qué implica la flexibilidad a la que se hace referencia en el documento? ¿Qué supondría, en la práctica, que un país sufriera un retroceso económico y cómo puede aplicarse ese principio de manera sistemática?

Si el INB de un país desciende por debajo de un umbral determinado, dicho país pasaría a reunir los requisitos para acceder a los recursos financieros del FIDA en el siguiente período de reposición, de conformidad con su nueva condición. Este principio se aplicaría a todos los países que cumplan este criterio. Ello se describe con más detalle en la adición.

D. Condiciones de financiación

55. ¿Cómo se pondría en práctica la diferenciación de los costos y cuáles serían las ventajas para los países de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo?

Véase la respuesta a Suiza en la parte I, *supra*. En la actualidad, la Dirección está estudiando la actualización de un enfoque para la diferenciación de las condiciones de financiación relativas a los recursos obtenidos mediante préstamo, que se presentará a los órganos rectores de modo que esté listo para la FIDA12.

Al definir las condiciones de financiación para los recursos obtenidos mediante préstamo, el FIDA seguirá operando con costos diferenciados sobre la base del INB per cápita del prestatario, teniendo en cuenta la fragilidad y aspectos transitorios al mismo tiempo. Los costos diferenciados reflejarán una mayor variación en las primas de vencimiento, así como los diferenciales entre las categorías de prestatarios, y los países de ingreso mediano alto que superen el nivel de ingresos para iniciar el proceso de graduación pagarán diferenciales ligeramente superiores. Dado el importante nivel de concesionalidad que conlleva el plazo de vencimiento más prolongado de los actuales préstamos en condiciones ordinarias¹⁴, se propone que los países de ingreso mediano alto solo tengan acceso a préstamos en condiciones ordinarias si tienen plazos de vencimiento más breves. Esto significa 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.

Asimismo, el enfoque propuesto toma en cuenta la sostenibilidad financiera del FIDA mismo.

Todo recurso que el Fondo obtenga en préstamo debe ser sostenible desde el punto de vista financiero, de modo que, en principio, los préstamos que el FIDA conceda a sus prestatarios financiados con deuda deben contar con su propia capacidad de reembolso sin tener que recurrir a los recursos básicos del FIDA.

¹⁴ 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.