

Signatura: PBAS 2017/6
Fecha: 4 de abril de 2017
Distribución: Reservada
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Minutas de la sexta reunión del Grupo de Trabajo sobre el Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados

Nota para los miembros del Grupo de Trabajo sobre el PBAS

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

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

Envío de documentación:

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

Sexta reunión del Grupo de Trabajo sobre el Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados

Roma, 3 de marzo de 2017

Para aprobación

Minutas de la sexta reunión del Grupo de Trabajo sobre el Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados

1. En estas minutas se recogen las deliberaciones mantenidas por el Grupo de Trabajo sobre el Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS) durante su sexta reunión, celebrada el 3 de marzo de 2017.

Tema 1 del programa: Apertura de la reunión

2. Participaron en la reunión los miembros del Grupo de Trabajo de Angola, China, Francia, Irlanda (por videoconferencia), el Japón, Nigeria (Presidencia), la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de), junto con observadores de Alemania, el Canadá, Ghana, Noruega, los Países Bajos y el Reino Unido. Asistieron también a la reunión el Vicepresidente Adjunto encargado del Departamento de Administración de Programas (PMD), el Director y Tesorero de la División de Servicios de Tesorería, el Jefe de la Dependencia de Programación y Eficacia Operacionales del PMD, la Secretaria interina del FIDA y otros funcionarios del FIDA.

Tema 2 del programa: Aprobación del programa

3. El programa provisional, que figura en el documento PBAS 2017/6/W.P.1, comprendía cuatro temas: i) la apertura de la reunión; ii) la aprobación del programa; iii) las modificaciones propuestas con objeto de mejorar la fórmula del PBAS, y iv) otros asuntos.
4. Los miembros aprobaron un programa provisional revisado con una modificación, en el apartado "Otros asuntos", para incluir la revisión introducida en las minutas provisionales de la quinta reunión del Grupo de Trabajo.

Tema 3 del programa: Modificaciones propuestas con objeto de mejorar la fórmula del PBAS

5. El Presidente abrió este tema del programa recordando a los miembros del Grupo de Trabajo que habían sido invitados al siguiente período de sesiones del Comité de Evaluación, en el que se examinaría una versión revisada del documento antes de someterlo a la consideración de la Junta Ejecutiva en su período de sesiones de abril.
6. El Presidente se refirió asimismo a la labor que la dirección, siguiendo las orientaciones del Grupo de Trabajo, había realizado desde que la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA presentara los resultados de la evaluación a nivel institucional del PBAS en la Junta Ejecutiva de abril de 2016. Puso de relieve el proceso de dos fases seguido, cuya primera parte había culminado en el documento examinado en el 119º período de sesiones de la Junta y en el que se presentaban los componentes y las variables de la fórmula revisada del PBAS. La segunda fase de la revisión del PBAS se había centrado en el análisis de los coeficientes de ponderación y la elaboración de la fórmula final del sistema. Por consiguiente, en su quinta reunión, en enero de 2017, se había presentado al Grupo de Trabajo una fórmula que reducía el impacto de la población rural en las asignaciones a los países e incluía, en el componente relativo a las necesidades del país, el índice de vulnerabilidad del FIDA. Además, del componente de la fórmula relativo a los resultados del país se había excluido la evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA), y su ponderación y la evaluación macroeconómica correspondiente se habían incorporado a la evaluación mejorada de los resultados del sector rural.

7. La dirección presentó una visión general de la justificación, las distintas variables y los componentes de la fórmula, y describió a grandes rasgos los cambios que se proponía introducir en la variable relativa a la cartera en situación de riesgo. La dirección consideraba la cartera en situación de riesgo una variable fundamental porque estaba directamente relacionada con la forma en que los países usaban los recursos del FIDA y, por tanto, tenía un efecto directo en la eficacia de las actividades de desarrollo del FIDA. La dirección propuso modificar la forma en que esta variable se utilizaba en la fórmula del PBAS agregándole una medida del desempeño relativo a los desembolsos. De este modo, se premiaría a los países capaces de utilizar los recursos asignados de manera eficaz, lo que era indispensable para lograr la eficacia de las actividades de desarrollo. Esta variable pasaría a denominarse "resultados de la cartera y desembolsos".
8. La dirección observó asimismo que los proyectos potencialmente problemáticos dejarían de incluirse en el cálculo de esta variable. Esta modificación permitiría corregir la actual ausencia de incentivos para identificar tempranamente los proyectos potencialmente problemáticos, con el fin de no influir en la asignación de los recursos. Además, así se permitiría al FIDA poner en marcha un sistema de alerta temprana para señalar los proyectos que comenzaban a deteriorarse antes de llegar a ser problemáticos. Con la incorporación de este último cambio, la fórmula presentada en la reunión de enero el Grupo de Trabajo se había modificado de la siguiente forma:

$$[\text{población rural}^{0,4} \times \text{RNB per cápita}^{-0,25} \times (1 + \text{índice de vulnerabilidad del FIDA})] \times (0,65 \times \text{RSP} + 0,35 \times \text{resultados de la cartera y desembolsos})^2$$

9. La dirección declaró que la fórmula mejorada se había armonizado con las de los otros bancos multilaterales de desarrollo y presentaba una característica nueva y singular, a saber, el índice de vulnerabilidad del FIDA, cuyo objetivo era prestar más atención a la pobreza teniendo en cuenta los aspectos de la pobreza no basada en los ingresos, en consonancia con el mandato del FIDA.
10. La dirección presentó los resultados del análisis de sensibilidad realizado en respuesta a la petición formulada por los miembros del Grupo de Trabajo en enero, explicando que la finalidad del análisis era determinar la solidez de la fórmula ante posibles perturbaciones y cambios futuros en los valores de las variables. En particular, la dirección se centró en el impacto que, según lo previsto, algunos cambios futuros de las variables clave durante los dos ciclos siguientes (la Undécima y Duodécima Reposiciones de los Recursos del FIDA (FIDA11 y FIDA12, respectivamente)), concretamente, las variables de la población rural y la renta nacional bruta (RNB) per cápita, iban a tener sobre la distribución general de las asignaciones entre los diferentes grupos de países (países con situaciones de mayor fragilidad (PSMF), países de ingresos medianos altos (PIMA), países de ingresos medianos bajos (PIMB), países de bajos ingresos (PBI) y países con las poblaciones rurales más numerosas). El objetivo era comprender cómo cambiaría la distribución de las asignaciones a lo largo del tiempo, conforme fuera cambiando el tamaño de las poblaciones rurales o los niveles de ingresos en los distintos países, partiendo del supuesto de que en los próximos años su población e ingresos seguirían evolucionando según las tendencias recientes al alza o a la baja. Los resultados del análisis demostraron que la distribución general de las asignaciones entre los diferentes grupos de países se mantenía relativamente constante en el tiempo a nivel agregado y, por tanto, no cambiaría en los ciclos de financiación de la FIDA11 y la FIDA12. Esto significaba que la fórmula era estable a nivel agregado, pero que se producían variaciones a nivel de los países. La dirección consideró que se trataba de un resultado positivo, dado que los miembros podían confiar en que en el futuro la distribución de los recursos entre los grupos de países se mantendría relativamente estable y, al mismo tiempo, se garantizaba la variabilidad de las asignaciones a los países conforme fueran cambiando las necesidades y los resultados.

11. A continuación, la dirección presentó cuatro hipótesis viables que eran el resultado de la amplia labor realizada para analizar el equilibrio entre los dos componentes de la fórmula, el de las necesidades del país y el de los resultados del país. El objetivo era mantener la atención en los países más necesitados y, al mismo tiempo, tener más en cuenta sus resultados específicos en las cuestiones rurales. La configuración ideal de las asignaciones estaría representada por la superposición de los países más necesitados y los países que obtenían mejores resultados como principales beneficiarios de los recursos del FIDA. La fórmula de PBAS es multiplicativa y compara un país con otro. La dirección puso de relieve que la aplicación de una ponderación más elevada a una variable o componente determinados no implicaba necesariamente que los países que obtuvieran mejores puntuaciones en esa variable fueran a recibir más financiación, incluso si esa variable recibía una puntuación más alta que cualquier otra variable de la fórmula.
12. Las cuatro opciones presentadas por la dirección tendían a aumentar la ponderación del componente relativo a los resultados del país respecto de su ponderación en el actual equilibrio, en consonancia con las recomendaciones de la evaluación a nivel institucional del PBAS.
13. La dirección presentó en detalle cada una de las cuatro hipótesis elaboradas. En todas ellas se aumentaba la ponderación del componente relativo a los resultados del país incrementando su exponente y modificando el coeficiente de la puntuación de los resultados del sector rural (RSP) o de los resultados de la cartera y los desembolsos. Los criterios utilizados por la dirección para evaluar cada una de las hipótesis eran los siguientes: a) si conseguía equilibrar en lo posible las necesidades del país y los resultados del país, y b) si proporcionaba incentivos claros para mejorar los resultados con respecto a la reducción de la pobreza y al uso de los recursos del FIDA.
14. Las cuatro hipótesis eran viables porque se traducían en una distribución de las asignaciones que era acorde con los compromisos del FIDA en lo relativo a proveer financiación en condiciones muy favorables y asignar recursos a África Subsahariana. La dirección, no obstante, indicó su opción preferida sobre la base de los criterios utilizados para evaluar cada hipótesis. En su opinión, la tercera hipótesis arrojaba los mejores resultados porque ofrecía el mejor equilibrio entre el componente de necesidades del país y el de resultados del país (48 % y 52 %, respectivamente) y tendía a distribuir una mayor proporción de recursos a los países que al mismo tiempo tenían las mayores necesidades y lograban los mejores resultados. Además, esta hipótesis producía un aumento considerable en la ponderación de los resultados de la cartera y los desembolsos (0,8, mientras que la ponderación de los resultados del sector rural se reducía a 0,2), lo que la convertía en la variable con la mayor elasticidad de toda la fórmula. Comportaba asimismo una duplicación del exponente aplicado al componente de los resultados del país. De esta forma, se aumentaba la ponderación de ese componente en su conjunto y se brindaba un incentivo evidente a los equipos en los países y los equipos de los proyectos para que mejoraran los resultados de la cartera financiada por el FIDA.
15. En cuanto a la reasignación de los recursos no utilizados en una fase más temprana del ciclo, según lo recomendado en la evaluación a nivel institucional del PBAS, la dirección explicó que esa no era la práctica habitual entre los bancos multilaterales de desarrollo; de hecho, todos ellos reasignaban los recursos durante el último año del ciclo, al igual que el FIDA hasta entonces. Ahora bien, la dirección estuvo de acuerdo en principio en que se trataba de una medida oportuna que podía facilitar el desarrollo de la cartera en tramitación y favorecer una ejecución con menos contratiempos. Para llevar a cabo esa reasignación temprana de los recursos se habían puesto a prueba varias metodologías. La opción propuesta preveía una etapa adicional tras haber actualizado las variables y haber puesto en marcha el PBAS en todos los países activos durante el segundo año. Esta segunda etapa consistía en eliminar los países que, según las divisiones regionales, no eran

capaces de absorber sus asignaciones, con el fin de crear una reserva de fondos por reasignar que se redistribuirían en forma de asignación adicional a cada uno de los otros países únicamente. De este modo se seguiría produciendo la variación potencial de las asignaciones anuales basadas en las variables actualizadas, aunque dejaría de verse afectada por el proceso de reasignación temprana.

16. Algunos miembros del Grupo de Trabajo sostuvieron que el PBAS revisado todavía no estaba listo para su aprobación en el 120º período de sesiones de la Junta Ejecutiva, como se había previsto, y afirmaron que los miembros tenían que llegar a comprender más claramente la fórmula. La dirección señaló que si se producía un retraso en el calendario convenido para aprobar la fórmula revisada del PBAS iba a ser difícil poner en práctica la fórmula y los reajustes de los procesos en el período de la FIDA11. La dirección necesitaría tiempo para incorporar los nuevos procesos derivados de la revisión (como el de garantía de la calidad que lleva aparejada la evaluación mejorada de los resultados del sector rural) a los procesos operativos ya existentes; y esto, por su parte, favorecería la aplicación del enfoque holístico. Una vez que se hubiera llegado a un acuerdo sobre la fórmula final, habría que trabajar mucho para poner en práctica los cambios propuestos, porque habría que elaborar directrices y sistemas específicos que aplicar en la FIDA11.
17. El Grupo de Trabajo observó que los ajustes propuestos por la dirección para mejorar el PBAS respondían a las recomendaciones formuladas en la evaluación a nivel institucional del PBAS. Los miembros dieron las gracias a la dirección por la labor que había llevado a cabo el equipo técnico, y especialmente por la claridad de la presentación, que los había ayudado a comprender mejor las hipótesis. Los miembros destacaron lo importante que era que todos los demás representantes en la Junta Ejecutiva comprendieran igual de claramente que ellos todo lo relacionado con el PBAS. Los miembros del Grupo de Trabajo pertenecientes a la Lista A reiteraron que, aunque se había hecho un trabajo exhaustivo y se habían obtenido resultados, había que dedicar más tiempo a aumentar la sensibilización y la claridad en torno a los cambios propuestos entre los miembros y la Junta Ejecutiva. Instaron encarecidamente a la dirección a presentar el documento a la Junta de abril para examen y no, como estaba previsto, para aprobación, con el fin de disponer de más tiempo para debatir, y a aplazar la aprobación hasta el período de sesiones de la Junta de septiembre de 2017. De esta forma se contribuiría a aumentar el necesario conocimiento y comprensión del tema y las cuestiones entre los miembros del Grupo de Trabajo y los representantes en la Junta Ejecutiva, poniéndolos así en condiciones de tomar una decisión informada sobre este importante asunto.
18. Los miembros del Grupo de Trabajo pidieron una serie de aclaraciones, por ejemplo, acerca de la evaluación de los resultados del sector rural y la distribución de las asignaciones. En lo tocante a la evaluación de los resultados del sector rural, la dirección señaló que cerca del 25 % de las preguntas relativas a la evaluación mejorada de los resultados del sector rural eran cuestiones de nivel macro derivadas de la CPIA. En cuanto a la distribución de las asignaciones, la dirección dejó claro que los compromisos ya contraídos reflejaban lo dispuesto en las Políticas y Criterios en materia de Financiación del FIDA acerca de las condiciones muy favorables y los compromisos de la Novena Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA9) sobre la financiación destinada a África Subsahariana. En relación con la evaluación de los resultados del sector rural, los miembros aconsejaron a la dirección incorporar elementos de evaluación externa al proceso de garantía de la calidad que se estaba formulando.
19. Algunos miembros pidieron examinar más a fondo las variables, en particular con respecto a la forma en que se habían reflejado en la fórmula la RNB per cápita y el índice de vulnerabilidad del FIDA aplicado al componente de las necesidades del país. Hubo consenso en mantener la variable de la RNB per cápita dentro del componente de necesidades del país, según lo debatido en reuniones anteriores. Un

miembro solicitó seguir debatiendo qué exponente había que asociar a esa variable, sobre todo porque ahora la RNB per cápita estaba acompañada por el índice de vulnerabilidad del FIDA en el componente de necesidades del país. Un miembro pidió más información sobre qué era lo que medía el índice de vulnerabilidad del FIDA y las variables que este contenía. La dirección remitió a ese miembro a la descripción detallada del índice de vulnerabilidad que figuraba en el documento sobre el enfoque del examen del PBAS que la Junta había debatido y aprobado en diciembre de 2016.

20. También se pidieron nuevas aclaraciones sobre la nueva variable relativa a los resultados de la cartera y los desembolsos. La inclusión de un índice relativo a los desembolsos dentro de la variable relativa a la cartera en situación de riesgo se acogió favorablemente porque constituiría una forma de facilitar la absorción de los recursos por parte de los países que estaban en condiciones de utilizarlos, con el fin de mejorar la eficacia del FIDA. Algunos miembros señalaron que un desembolso rápido podía no ser un resultado positivo en todos los casos, y pidieron proceder con cautela al respecto. En cuanto a la tercera hipótesis y a la propuesta de aumentar la ponderación aplicada a los resultados de la cartera y los desembolsos en comparación con la puntuación de los resultados del sector rural, un miembro observó que se trataba de tomar una decisión muy importante en cuanto a la política aplicada, ya que ese cambio desplazaría la atención de la fórmula del entorno normativo nacional a las operaciones del FIDA. Ese cambio de orientación merecía un examen más detenido, teniendo también en cuenta cuestiones más amplias dentro del debate de la reposición. Según otro miembro, ese cambio de orientación era positivo, porque influir en los procesos institucionales nacionales era de por sí un proceso para el que se necesitaba tiempo. Por tanto, si el cambio favorecía una mayor focalización en los desembolsos, había que procurar mejorar el desempeño institucional del FIDA a este respecto. Algunos miembros del Grupo de Trabajo mencionaron que la segunda hipótesis podía ser la opción que preferían, dado que parecía tener como resultado una distribución más equitativa de los recursos. La dirección aclaró que, tomando como base la mediana, el 50 % de los países recibía recursos por encima de esta y el 50 %, por debajo, lo que significaba que los fondos no se concentraban en un menor número de países.
21. En respuesta a la solicitud de aclaraciones de un miembro, la dirección proporcionó más información sobre la exclusión del indicador de los proyectos potencialmente problemáticos de la nueva variable de los resultados de la cartera y los desembolsos, explicando que la razón de esta decisión era ofrecer a los equipos en los países incentivos para identificar lo antes posible los proyectos potencialmente problemáticos. Para lograr este resultado, la propuesta se proponía mantener separados el sistema operacional de alerta temprana y la asignación de los recursos.
22. Se pidieron aclaraciones acerca de los motivos en que se basaban el exponente propuesto para la variable de la población rural (0,40) y la preferencia expresada en favor de la tercera hipótesis. La dirección explicó que el exponente propuesto era el que armonizaba mejor las asignaciones más cuantiosas y menos cuantiosas resultantes de los cálculos con las asignaciones mínimas y máximas actuales, las cuales, por lo tanto, no era necesario imponer. Esto simplificaría el proceso de cálculo y aumentaría su eficiencia. La dirección aclaró que la tercera hipótesis no concentraba los recursos en un menor número de países y reiteró que una de las razones para preferir esa hipótesis era que ofrecía incentivos para alcanzar resultados a nivel de la cartera en lugar de a un nivel de políticas superior.
23. Algunos miembros pidieron más detalles sobre el análisis de sensibilidad y la metodología empleada. Se propuso asimismo realizar un análisis de riesgos para prever los posibles cambios derivados de los factores de riesgo previsible que podían modificar la distribución de las asignaciones entre los grupos de países. La dirección respondió que, de hecho, el análisis de sensibilidad se estaba utilizando

para analizar los riesgos, porque incluía una evaluación del impacto que las perturbaciones extremas que afectaban a las variables tenían en las asignaciones. Todas las pruebas realizadas confirmaban la estabilidad de la fórmula a nivel agregado. La dirección había consultado acerca de este asunto a los colegas del Departamento de Estrategia y Conocimientos y a otros asociados; y hubo consenso en que esa estabilidad se debía a la gran diversidad de países incluidos en el cálculo, cuyo resultado era que la volatilidad a nivel de cada país se anulaba cuando se consideraban grupos de países.

24. Los miembros hicieron hincapié en que, para ellos, sería importante poder comparar las asignaciones resultantes de las cuatro hipótesis presentadas con las asignaciones actuales, ya que esto los ayudaría a tomar una decisión. Un miembro reiteró su petición de que se le comunicaran ciertos datos y se ofreció de nuevo a colaborar con el equipo técnico para llevar a cabo un análisis más detallado. La dirección agradeció el ofrecimiento y confirmó que todos los datos de entrada necesarios se divulgarían en un formato que permitiera a los miembros llevar a cabo fácilmente su propio análisis. El equipo técnico informó a los miembros que seguiría estando disponible, como se había solicitado, para mantener nuevos debates bilaterales.
25. Algunos miembros sostuvieron que los debates sobre el PBAS celebrados en el Grupo de Trabajo debían ajustarse a las decisiones y las deliberaciones de las negociaciones sobre la reposición. Un miembro observó que el FIDA era el único banco multilateral de desarrollo que utilizaba el PBAS para una ventanilla de financiación única. El mismo miembro también señaló que, dado que el FIDA se había orientado hacia los empréstitos de mercado, debía considerarse la posibilidad de instituir un sistema de dos ventanillas, ya que ello podía repercutir en la calificación crediticia del Fondo. Por otra parte, la labor sobre el PBAS tenía que armonizarse con los debates sobre el enfoque holístico. Para ello sería preciso examinar la cuestión de la selectividad de los países para ofrecer garantías a los miembros respecto de los países que recibirían financiación en un período de reposición determinado y evitar las fluctuaciones entre los países que entraban en el ciclo y los que realmente hacían uso de los recursos.
26. Hubo consenso entre los miembros acerca de la celebración, antes del período de sesiones de abril, de un seminario informal de la Junta Ejecutiva sobre los cambios propuestos para mejorar la fórmula del PBAS. El seminario tendría como objetivo reforzar la comprensión y aumentar la claridad en torno a las diferentes hipótesis; además, sería una ocasión para seguir analizando la tercera hipótesis, que era la opción recomendada por la dirección. El seminario informal se celebraría el 5 de abril de 2017 por la tarde. Los miembros también acogieron con agrado la oportunidad de participar en el Comité de Evaluación que se celebraría el 23 de marzo de 2017, considerándola una ocasión ulterior para comprender más a fondo las hipótesis propuestas. Además, el Grupo de Trabajo:
 - a) tomó nota de las cuatro hipótesis presentadas y de la recomendación de la dirección de que se aprobara la tercera hipótesis como la opción que ofrecía el mejor equilibrio entre el componente de las necesidades y el de los resultados y que tendía a concentrar las asignaciones en los países que más las necesitaban y que lograban mejores resultados;
 - b) tomó nota asimismo de que la dirección había confirmado que todas las hipótesis eran acordes con los compromisos relacionados con la financiación en condiciones muy favorables y la asignación de recursos a África Subsahariana, y que se centraban en mayor medida en los resultados al tiempo que reflejaban el equilibrio entre el componente relativo a las necesidades del país y el componente relativo a los resultados del país, y

- c) anunció que el documento se presentaría a la Junta en su 120º período de sesiones, con el fin de que esta autorizara la presentación de las conclusiones y recomendaciones definitivas a la Junta Ejecutiva para aprobación en el 121º período de sesiones.

Tema 4 del programa: Otros asuntos

- 27. Los miembros examinaron y aprobaron el documento PBAS 2017/6/W.P.3, esto es, la revisión de las minutas provisionales de la quinta reunión del Grupo de Trabajo, que se habían modificado para incluir las observaciones recibidas de un miembro.
- 28. Al no haber otros temas que tratar, el Presidente agradeció a todos los miembros, a los observadores y a la dirección sus aportaciones a los debates. También dio las gracias a los intérpretes, los mensajeros y los demás miembros del personal que habían trabajado duramente para que la reunión fuera todo un éxito. A continuación el Presidente declaró clausurada la sesión.