

Signatura: PBAS 2020/15/W.P.2
Fecha: 25 de enero de 2021
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Actas de la decimocuarta 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:

Thomas Eriksson

Director
División de Políticas y Resultados Operacionales
Tel.: (+39) 06 5459 2425
Correo electrónico: t.eriksson@ifad.org

Luis Jiménez-McInnis

Secretario del FIDA
Tel.: (+39) 06 5459 2254
Correo electrónico: l.jimenez-mcinnis@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre Mc Grenra

Jefa
Oficina de Gobernanza
Institucional y Relaciones con los
Estados Miembros
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb@ifad.org

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

Roma, 15 de diciembre de 2020

Para aprobación

Actas de la decimocuarta reunión del Grupo de Trabajo sobre el Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados

1. En las presentes actas se resumen las deliberaciones mantenidas por el Grupo de Trabajo sobre el Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS) durante su decimocuarta reunión celebrada el 15 de diciembre de 2020.

Tema 1 del programa: Apertura de la reunión

2. Participaron en la reunión los miembros del Grupo de Trabajo de Angola, el Canadá, el Japón, Nigeria (Presidencia), la República de Corea, la República Dominicana, Suiza y Venezuela (República Bolivariana de). También asistieron observadores de la Junta Ejecutiva de Alemania, Bangladesh, China, los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, estuvieron presentes en la reunión, en nombre de la Dirección, el Vicepresidente Adjunto encargado del Departamento de Administración de Programas, el Vicepresidente Adjunto encargado del Departamento de Operaciones Financieras, el Director de la División de Políticas y Resultados Operacionales, la Directora de la División de Servicios de Gestión Financiera, el Tesorero, el Director de la Oficina de Gestión del Riesgo Institucional, el Secretario del FIDA y otros miembros del personal.

Tema 2 del programa: Aprobación del programa

3. El programa provisional abarcaba los siguientes temas: i) apertura de la reunión; ii) aprobación del programa; iii) Mecanismo de Acceso a Recursos Ajenos (BRAM); iv) fechas para las reuniones del Grupo de Trabajo sobre el PBAS en 2021, y v) otros asuntos.
4. Los miembros aprobaron el programa provisional propuesto.

Tema 3 del programa: Mecanismo de Acceso a Recursos Ajenos (BRAM)

5. La Dirección comenzó su presentación señalando los vínculos entre el Marco Integrado para la Obtención de Préstamos, aprobado por la Junta Ejecutiva en su 131.º período de sesiones en diciembre, y el Mecanismo de Acceso a Recursos Ajenos (BRAM). El mencionado marco allanaría el camino para que el FIDA aprovechara los recursos básicos con el fin de cumplir su mandato al garantizar el suministro de fondos tomados en préstamo, que son la principal fuente del BRAM, al programa de préstamos y donaciones. La Dirección también recordó al Grupo de Trabajo el importante papel que desempeñaba en la formalización del BRAM.
6. La Dirección realizó una presentación y describió el funcionamiento de la propuesta del BRAM, incluidos los elementos acordados hasta la fecha, los criterios de selección de los países para la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12), el proceso para que los países accedieran a los recursos del BRAM y las condiciones de financiación de los recursos del BRAM.
7. Los elementos que ya se habían acordado eran los siguientes: el mantenimiento de la fórmula del PBAS de la FIDA11 para la FIDA12; la asignación del 100 % de los recursos básicos a los países de ingreso bajo y mediano bajo y de entre el 11 % y el 20 % del programa de préstamos y donaciones a los países de ingreso mediano alto, de conformidad con el documento sobre el proceso de graduación de los países; la accesibilidad del BRAM a los países con solvencia crediticia; el establecimiento de límites, basados en los riesgos, para establecer la cantidad de recursos del BRAM a la que podía acceder cada país, manteniendo además el máximo del 5 % del programa de préstamos y donaciones disponible para un país determinado; la confirmación de que el BRAM se basaría en la demanda y sería previsible (no se asignarían los recursos por orden de solicitud), y la inclusión de algunos prestatarios adicionales en el BRAM, especialmente aquellos que tomaron fondos en préstamo en la FIDA10. También se aseguró a los miembros que todos

los proyectos financiados por el FIDA se ajustarían al mandato y los principios de eficacia en términos de desarrollo del Fondo, independientemente de la fuente de financiación.

8. La Dirección describió posteriormente el proceso de examen del BRAM y los próximos pasos previstos, que culminarían con los debates en el Comité de Auditoría y la Junta Ejecutiva y la posible aprobación por parte de la Junta en abril de 2021. Eso llevó la conversación hacia las cuestiones sobre las que la Dirección buscaba un acuerdo con el Grupo de Trabajo. Algunas de esas cuestiones se habían planteado en la reunión anterior del Grupo en octubre, a saber: los criterios de selección de los países para la FIDA12, el proceso para acceder a los recursos del BRAM y las condiciones de financiación diferenciadas para los recursos del BRAM.
9. La Dirección propuso mantener los criterios de selección de la FIDA11 y aplicarlos también en la FIDA12. Esos criterios se basaban en lo siguiente: el enfoque estratégico (países con un programa sobre oportunidades estratégicas nacionales o una nota sobre la estrategia en el país en vigor); el sentido de apropiación (ningún proyecto aprobado por la Junta había estado pendiente de la firma de la contraparte más de 12 meses), y la capacidad de absorción (en las operaciones en vigor se habían efectuado desembolsos).
10. La Dirección posteriormente describió en detalle el proceso operacional para acceder a la financiación del BRAM y explicó que se articularía en tres fases: disponibilidad y selección, gestión de la demanda, y diseño y ejecución. En respuesta a la petición formulada por los miembros en la última reunión, la Dirección también subrayó las responsabilidades de cada división en las diferentes partes del proceso. Además, describió el establecimiento de límites basados en los riesgos y de prioridades entre los países que reunieran las condiciones para acceder al BRAM.
11. En cuanto a la disponibilidad y selección, la Dirección explicó que la División de Servicios de Gestión Financiera realizaría una evaluación de la idoneidad de los países de la FIDA12 basada en la solvencia crediticia y la capacidad del país de incrementar la carga de su deuda. Los países con un riesgo de sobreendeudamiento moderado, o en mejores condiciones, podrían acceder a recursos tomados en préstamo siguiendo el procedimiento establecido, mientras que los países sobreendeudados o con un riesgo alto de sobreendeudamiento no se considerarían idóneos. La Oficina de Gestión del Riesgo Institucional se encargaría de la evaluación del siguiente paso del proceso: el establecimiento de límites por país basados en los riesgos para garantizar la calidad de la cartera. La Tesorería, por su parte, determinaría el volumen de la dotación del BRAM. Como se comentó en la última reunión, ese volumen se basaría en los recursos disponibles para compromisos.
12. En cuanto al segundo paso, la gestión de la demanda, el Departamento de Administración de Programas se pondría en contacto con los países asociados para informarles de su cumplimiento con los criterios para acceder a los recursos del BRAM y verificar si están interesados en acceder a dichos recursos. El siguiente paso se centraba en establecer la priorización entre los países que desearan acceder a esos recursos. Por último, se trabajaría en el diseño de los proyectos y programas financiados por el BRAM, de conformidad con los procedimientos en vigor del FIDA y la aprobación de la Junta Ejecutiva.
13. La Dirección se centró en dos aspectos en los que los miembros habían mostrado especial interés: el establecimiento de límites basados en los riesgos y la priorización entre los países. En cuanto a los límites por país basados en los riesgos, la Dirección subrayó la importancia de la aplicación de prácticas estrictas de gestión del riesgo en el marco de la nueva estructura financiera, sobre todo en el caso de los recursos tomados en préstamo. El enfoque de gestión del riesgo correspondiente al BRAM se basaría en dos principios básicos: i) la exposición

- agregada por país, independientemente de las fuentes de la financiación y los mecanismos de asignación, y ii) la utilización de criterios específicos de gestión de la exposición para reiterar a los prestamistas y a las agencias de calificación que el FIDA aplicaba las mejores prácticas y enfoques sólidos de gestión del riesgo, siendo el más destacado la introducción de límites por país para determinar la máxima exposición posible frente a cada país.
14. Además, la Dirección explicó que, de conformidad con las mejores prácticas en materia de gestión segura y sólida de la exposición al riesgo, a la hora de conceder préstamos a un determinado país, se debía tener en cuenta su solvencia crediticia y otros parámetros relativos a los riesgos, como su consumo de capital. También habría que tener en cuenta la concentración y la calidad crediticia de la cartera de préstamos. La Oficina de Gestión del Riesgo Institucional se encargaría de analizar y supervisar debidamente esos factores.
 15. La Dirección explicó que, si la demanda de recursos tomados en préstamo superaba a la oferta, el establecimiento de prioridades se realizaría a nivel nacional, en lugar de a nivel de los proyectos. Se aplicarían criterios como los elementos del componente relativo a las necesidades de la fórmula del PBAS, que abarcaba variables como el ingreso nacional bruto per cápita, el porcentaje de población rural y el Índice de Vulnerabilidad del FIDA. Otros elementos serían la clasificación de la fragilidad de un país y los resultados de su cartera. La Dirección reiteró a los miembros que, al establecer las prioridades, se tendrían en cuenta todos los compromisos pertinentes asumidos en el marco de la FIDA12.
 16. La Dirección continuó con la tercera parte del debate, la cual se centró en las condiciones de financiación diferenciadas. La Dirección afirmó que los principios rectores de las condiciones de financiación de los recursos del BRAM se ajustarían al pilar 2 dispuesto en el documento sobre el proceso de graduación de los países. Se puso de relieve que al establecer el costo de los préstamos se garantizaría la sostenibilidad financiera del FIDA y los prestatarios, y no habría subsidiación con los recursos básicos. La Dirección explicó que la inclusión de costos diferenciados en las condiciones financieras seguiría basándose en las trayectorias económicas de los países, como ya se estipuló en 2019.
 17. Además, la Dirección subrayó que había cuatro categorías diferentes para clasificar a los países en función de sus trayectorias económicas. Se estaban analizando esas categorías con los miembros para perfeccionarlas con el fin de reflejar mejor los principios de la graduación e introducir una nueva categoría para que los países de ingreso bajo y mediano bajo que no podían acceder a préstamos en condiciones ordinarias pudieran acceder a los recursos del BRAM a un costo inferior que los países de ingreso más alto, pero garantizando que el FIDA recuperara los costos de conceder dichos préstamos. La Dirección explicó después que las otras tres categorías de países (países de ingreso mediano bajo que ya accedían a financiación en condiciones ordinarias, países de ingreso mediano alto con un nivel de ingresos inferior al umbral que pone en marcha el proceso de graduación y países de ingreso mediano alto con un nivel de ingresos superior a ese umbral) serían objeto de aumentos progresivos. Por tanto, la diferenciación permitiría asignar costos más bajos a los países de ingreso bajo y que los países de ingreso superior pagaran una pequeña prima además del costo general del préstamo del FIDA.
 18. La Dirección indicó que ese enfoque y las orientaciones recibidas del Grupo de Trabajo se detallarían en mayor medida en el documento del BRAM, que se compartiría con los Estados Miembros en enero de 2021. La Dirección invitó a los Estados Miembros que estuvieran interesados en seguir contribuyendo al documento a continuar el diálogo de forma bilateral.
 19. Tras la presentación de la Dirección, el Grupo de Trabajo examinó los aspectos concretos del funcionamiento del BRAM y los costos asociados a los correspondientes recursos.

Gestión de la demanda y establecimiento de prioridades entre los países

20. Varios miembros preguntaron por la priorización de los proyectos y pidieron más información sobre las variables que se utilizarían para ello. Se puso de relieve que era importante evitar la subjetividad y que los criterios debían permanecer constantes a lo largo del tiempo. También se pidieron aclaraciones sobre el peso de cada criterio de priorización, su aplicación y la posible existencia de una fórmula asociada.
21. La Dirección subrayó que el FIDA no proponía una fórmula para regir el acceso al BRAM, la selección se basaría en la solvencia crediticia y los límites por país basados en los riesgos. Por tanto, el establecimiento de prioridades entre los países, cuando fuera necesario, se basaría en un conjunto de criterios que reflejarían tanto las necesidades como el desempeño de los países; no se atribuiría un peso específico a cada criterio. Los criterios abarcarían factores como la fragilidad y los resultados de la cartera. El apoyo de tipo empírico orientaría el establecimiento de prioridades y serviría para velar por el cumplimiento de los compromisos contraídos en el marco de la FIDA12 y mantener el enfoque del Fondo en los países más necesitados. Además, los criterios no variarían con el tiempo. Se aclaró también que no había una fórmula vinculada a los criterios de priorización ni al establecimiento de los límites por país. La Dirección señaló que los análisis de los ciclos de reposición anteriores revelaban que no todos los países empleaban los recursos al mismo tiempo, sino que la absorción solía distribuirse de manera uniforme a lo largo de los tres años de la reposición, lo que facilitaba la gestión de la oferta y la demanda.
22. La Dirección recordó al Grupo de Trabajo que los compromisos contraídos en el marco de la FIDA12 se aplicaban a todos los recursos, también a los del BRAM. Por último, la Dirección destacó que el BRAM sería un mecanismo basado en la demanda y que el FIDA controlaría si la demanda superaba a la oferta. El establecimiento de prioridades permitiría al FIDA cumplir los compromisos contraídos en el marco de la FIDA12 de manera transparente y previsible.

Costos de los recursos del BRAM

23. La mayoría de los miembros mostró su apoyo a los costos diferenciados. Algunos pidieron más información sobre cómo garantizaría el FIDA que podía ofrecer préstamos competitivos, en comparación con la emisión de bonos (determinando también las primas que se aplicarían) y sobre cómo evaluaría cuál sería un costo razonable para la organización, que le permitiera conceder préstamos en condiciones semifavorables garantizando, a la vez, que pudiera recuperar los costos medios de su propia cartera.
24. La Dirección señaló que los recursos tomados en préstamo requerían costos diferentes a los vigentes. Eso permitiría a los países de ingreso bajo y mediano bajo con condiciones de préstamo más favorables acceder a costos semifavorables, lo que no ocurría hasta ahora. Por ese motivo, se necesitaban diferentes categorías de costos. El establecimiento de la propia metodología de costos del FIDA era un ejercicio complejo que el Fondo llevaría a cabo a finales de la FIDA12 o en la FIDA13, cuando aumentara la certidumbre sobre los volúmenes y los costos de los recursos que pudiera obtener en préstamo de inversores privados. Por tanto, en esta primera fase la propuesta del FIDA era mantener un sistema de costos lo más similar posible al vigente, es decir, vinculado a los principios del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y proponer que los países de ingreso bajo pagaran algo menos y los de ingreso mediano alto, con un nivel de ingresos superior al umbral que pone en marcha el proceso de graduación, pagaran algo más por los recursos tomados en préstamo.
25. Otro cambio importante sería que los países de ingreso mediano alto ya no tendrían acceso a costos muy favorables para los préstamos de una duración superior a la media y que se introduciría el concepto de cargos de compromiso y cargos iniciales para garantizar que el FIDA recuperara los costos que asumía.

Límites por país basados en los riesgos

26. Se preguntó acerca de los vínculos entre la selección de los países y los límites por país y si se aplicaría un límite a todos los países para acceder a los recursos del BRAM. Además, los miembros deseaban saber cuál sería la calificación crediticia "ideal" o prevista que debían tener los países para acceder a préstamos y qué fórmula se emplearía para determinar las cantidades que podían absorber los países.
27. La Dirección subrayó que las calificaciones crediticias de los países no favorecerían el acceso al BRAM. En realidad, se utilizarían para calcular el consumo de capital medio de cada país, lo que terminaría afectando a los límites establecidos a cada uno. Se aclaró que no había una calificación crediticia "ideal" para acceder al BRAM, sino que el vínculo entre los criterios de selección y los límites por país era el siguiente: siempre que un país cumpliera los criterios, se establecería un límite. Si el país no cumplía los criterios por su situación de endeudamiento, el límite era cero y no podía acceder al BRAM.
28. Además, la Dirección explicó que la supervisión de la calidad de la cartera en su conjunto era importante para avanzar en la planificación del capital, y que las calificaciones crediticias eran indispensables para evaluar la utilización del capital. La Dirección recordó al Grupo de Trabajo que en 2019 el FIDA había empezado a aplicar el Marco de Suficiencia del Capital, que determinaba límites por país para mantener una exposición al riesgo prudente. Aunque se asignaría un límite a cada país, no habría una fórmula específica, sino una supervisión constante del consumo de capital. A la hora de gestionar el BRAM, el FIDA trataría de preservar la calidad de su cartera actual de préstamos en condiciones ordinarias. La Dirección también explicó que la cartera del Fondo se supervisaría y se mantendría en un nivel conveniente. Habida cuenta de que los recursos tomados en préstamo debían contar con el respaldo de capital, el consumo de capital se calculaba cada seis meses y los resultados se presentaban a la Junta Ejecutiva y al Comité de Auditoría.

Por qué es necesario el BRAM

29. Si bien se tomó nota del apoyo a favor del establecimiento del BRAM y se preguntó por qué el PBAS no podía modificarse para integrar los criterios relacionados con los riesgos de modo que el FIDA pudiera seguir empleando un único mecanismo para todos los recursos.
30. La Dirección respondió que la integración de las consideraciones relacionadas con los riesgos en una fórmula como la del PBAS implicaría alejarse de las mejores prácticas y del procedimiento seguido por las instituciones financieras internacionales homólogas. También explicó que i) el PBAS no asignaba suficientes recursos a los países que obtenían préstamos en condiciones ordinarias, lo que implicaba que había un desajuste entre las asignaciones de recursos básicos en condiciones ordinarias y los fondos obtenidos en préstamo, y se subrayó la necesidad de asignar recursos a los países en condiciones menos favorables que las aplicables a los recursos básicos; ii) el uso de una fórmula como la del PBAS daría la impresión de certidumbre, ya que los países percibían que las asignaciones eran un derecho, mientras que los recursos tomados en préstamo dependerían del nivel de endeudamiento real, iii) la disponibilidad de dos mecanismos contribuiría a diferenciar los recursos básicos de los recursos tomados en préstamo, y brindaría seguridad a los miembros sobre el compromiso de asignar el 100 % de los recursos básicos a los países de ingreso bajo y mediano bajo, y iv) los países de ingreso mediano alto obtendrían una cantidad fija de recursos, en lugar de permitir la flexibilidad en función de la demanda, dentro de un margen de entre el 11 % y el 20 % del programa de préstamos y donaciones según los compromisos asumidos.

Otras cuestiones planteadas

31. Con respecto a la posibilidad de examinar proyectos regionales en el marco del BRAM, la Dirección respondió que, en principio, sería posible pero el proceso resultaría complicado. A partir de las enseñanzas extraídas de las dos primeras operaciones regionales, aprobadas recientemente por la Junta, la Dirección estudiaría hacer extensiva esa posibilidad al BRAM.
32. En respuesta a una solicitud de aclaración, la Dirección confirmó que el Comité Asesor en Asuntos Financieros e Inversiones era un órgano interno y desempeñaría un papel activo de supervisión en el proceso del BRAM.

Tema 4 del programa: Fechas para las reuniones del Grupo de Trabajo sobre el PBAS en 2021

33. Los miembros aceptaron las fechas propuestas por la Dirección, incluida la reunión adicional propuesta para el 28 de enero, entendiendo que solo se convocarían las reuniones si fuera necesario.

Tema 5 del programa: Otros asuntos

34. No se propuso tratar ningún otro tema en el apartado dedicado a otros asuntos y la reunión quedó clausurada.