

Signatura: TFWG 2018/2/W.P.3
Tema: 4 a)
Fecha: 31 de mayo de 2018
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Nota técnica sobre el mecanismo de transición

Nota para los miembros del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición

Para facilitar la consulta, el texto nuevo que se ha agregado a la versión presentada en la primera reunión del Grupo de Trabajo aparece subrayado.

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Envío de documentación:

Ruth Farrant

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

Deirdre McGrenra

Jefa
Unidad de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb@ifad.org

Lisandro Martin

Director, a.i.
División de Políticas y Resultados
Operacionales
Tel.: (+39) 06 5459 2361
Correo electrónico:
lisandro.martin@ifad.org

Malek Sahli

Oficial superior de finanzas
División de Servicios de Gestión
Financiera
Tel.: (+39) 06 5459 2545
Correo electrónico: m.sahli@ifad.org

Segunda reunión del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición
Roma, 28 de junio de 2018

Para **examen**

Nota técnica sobre el mecanismo de transición

Recomendación

1. Se invita al Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición a analizar y posteriormente ratificar los principales elementos del presente documento contenidos en los párrafos 1 a 4 y párrafo 26. En el documento se tratará:
 - el contexto de la aplicación del mecanismo de transición, que es la propuesta del FIDA para abordar la transición de los prestatarios entre las distintas condiciones de financiación;
 - el objetivo de la aplicación del mecanismo, que es ofrecer a los prestatarios una mayor previsibilidad en relación con las condiciones de financiación gracias a la aplicación de estas durante un ciclo de tres años de duración, en principio, donde los posibles retrocesos por lo general se efectuarán de forma anual, con muy limitadas excepciones;
 - el fortalecimiento de los debates con los países en las etapas iniciales del ciclo de reposición sobre los recursos financieros y no financieros necesarios para facilitar el diseño, la ejecución y la asociación (mediante la formulación de programas sobre oportunidades estratégicas nacionales sólidos y ágiles), y
 - las disposiciones detalladas para la aplicación de este mecanismo, que comprenderán: los criterios de admisibilidad; el porcentaje de las condiciones de financiación durante el período en cuestión, y las facultades de los órganos rectores y los aspectos de divulgación pertinentes (también en relación con el plan de acción del FIDA para el aumento de la transparencia en beneficio de una mayor rendición de cuentas: plan de acción).
2. Tras su ratificación, estos puntos se incorporarán al documento definitivo sobre el Marco de Transición que se presentará a la Junta Ejecutiva para su aprobación en diciembre de 2018.

I. Antecedentes

1. La transición de los países de una situación de desarrollo a otra es un largo proceso que puede llevar decenios. El FIDA reexamina las condiciones crediticias cada año y ha elaborado una metodología que comprende un período de transición durante el ciclo de reposición en función de criterios objetivos para los países que pasan de condiciones más favorables a condiciones menos favorables. Este enfoque permite que las variaciones marginales en el criterio básico (es decir, el ingreso nacional bruto (INB) per cápita) se establezcan antes de aplicar condiciones de financiación más gravosas. Con arreglo a este planteamiento, las condiciones de financiación de los distintos países se revisarán oficialmente una sola vez en cada ciclo de reposición. El retroceso de condiciones menos favorables a condiciones más favorables seguirá aplicándose anualmente a menos que las circunstancias concretas del caso requieran la aplicación inmediata.
2. Este mecanismo se propuso en el documento titulado "Enfoque de un marco de transición" (EB 2017/R122/R.34), que fue aprobado por la Junta Ejecutiva en diciembre de 2017. Los objetivos de la presente nota técnica son los siguientes:
 - a) ofrecer una descripción más detallada del mecanismo;
 - b) presentar una comparación con las prácticas utilizadas en otras instituciones financieras internacionales (IFI);

- c) estimar las consecuencias financieras conexas;
- d) ofrecer un punto de vista jurídico con respecto a la introducción del nuevo mecanismo;
- e) considerar cuestiones contables y relativas a la administración de los préstamos, tales como la facturación y la presentación de informes;
- f) proporcionar un resumen de las consideraciones vinculadas a la gestión de los riesgos relacionados con el mecanismo, entre otros, los aspectos relativos a la transparencia, y
- g) ofrecer un resumen de los puntos anteriores.

II. Descripción del mecanismo

3. En el cuadro 1 se ilustra la forma en que funcionaría la aplicación gradual de condiciones menos favorables durante un período de tres años.

Cuadro 1
Ejemplo del enfoque de transición escalonado
 (en millones de dólares de los Estados Unidos)

Año del período de reposición	Condiciones de financiación		Ejemplo numérico: financiación de USD 60 millones	
	Condiciones muy favorables/combinadas	Condiciones combinadas /ordinarias	Condiciones de financiación anteriores	Nuevas condiciones de financiación
Año 0 (antes de que comience el período de reposición)	Negociaciones con el prestatario			
Año 1	67 %	33 %	USD 40	USD 20
Año 2	50 %	50 %	USD 30	USD 30
Año 3	33 %	67 %	USD 20	USD 40

Recuadro 1
Ejemplo de cómo funciona la transición

Hipótesis: A partir del 1 de enero de 2019, las condiciones de financiación de un país con el FIDA cambian de muy favorables a combinadas debido a un cambio en el umbral relativo al INB.

El FIDA entabla negociaciones con el país prestatario en relación con su programa de préstamos para el siguiente ciclo de reposición, correspondiente al período 2019-2021.

Si el programa de préstamos del país —es decir, la asignación con arreglo al Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS)— asciende a USD 60 millones, el FIDA le ofrecerá las siguientes condiciones de financiación:

- Si el proyecto se presenta a la Junta Ejecutiva para su aprobación durante 2019, el 67 % de la asignación se otorgará en condiciones muy favorables y el 33 % en condiciones combinadas.
- Si el proyecto se presenta a la Junta Ejecutiva para su aprobación durante 2020, el 50 % de la asignación se otorgará en condiciones muy favorables y el otro 50 % en condiciones combinadas.
- Si el proyecto se presenta a la Junta Ejecutiva para su aprobación durante 2021, el 33 % de la asignación se otorgará en condiciones muy favorables y el 67 % en condiciones combinadas.

Según la práctica actual, el país recibiría en préstamo todo el monto asignado con arreglo al PBAS en condiciones combinadas a partir de 2019.

4. Se prevé cierta flexibilidad en cuanto a los porcentajes indicados en el recuadro 1 si así lo solicita el prestatario, siempre que no se afecte negativamente el grado de concesionalidad del paquete en su totalidad durante todo el período de reposición. La Junta Ejecutiva tendrá la facultad de determinar la admisibilidad de estos casos individualmente.

III. Comparación con las prácticas utilizadas en otras IFI

5. Una comparación entre las prácticas aplicadas en el FIDA y los marcos de transición utilizados por otras IFI —el Grupo del Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)— señala que todas las instituciones homólogas cuentan con marcos formales, que comprenden el apoyo para la transición. En el apéndice I se incluye un análisis de los enfoques adoptados.
6. En los marcos de transición oficiales se establecen funciones, responsabilidades y plazos para la transición de los prestatarios de unas condiciones de financiación a otras. Los períodos de transición normalmente coinciden con los períodos de reposición, de modo que los cambios se conocen con antelación y se planifican. En la Asociación Internacional de Fomento (AIF), el proceso de transición se activa cuando el ingreso nacional supera el umbral establecido por dos ejercicios financieros consecutivos como mínimo. En el BAsD, las políticas que rigen la admisibilidad para la aplicación de condiciones favorables se examinan periódicamente durante los ciclos de reposición. La duración del proceso de transición normalmente es de aproximadamente cuatro años a partir del momento en que se alcanza el umbral de ingresos, ajustándose así al ciclo de reposición de la institución. Sin embargo, la clasificación en función del sobreendeudamiento se revisa anualmente. En el BAfD, la transición normalmente dura entre dos y cinco años.
7. Varios bancos multilaterales de desarrollo formulan programas de transición especialmente adaptados para cada prestatario. Cuando la AIF determina que un país debería reclasificarse, se formula un programa de reclasificación —generalmente como parte de la estrategia de asistencia al país— que comprende una transición planificada de los préstamos en condiciones favorables a préstamos en condiciones no favorables a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Del mismo modo, en el BAfD también se formula un programa de transición para cada país cuya situación crediticia haya cambiado. Esto permite que los prestatarios continúen accediendo a recursos concedidos en condiciones favorables aunque con la aplicación de condiciones de financiación más gravosas (financiación combinada), gracias a un programa de transición adaptado a cada caso que da lugar a una transición gradual, antes de cambiar completamente a la obtención de recursos en condiciones no favorables. Estos recursos ofrecen un mayor volumen de financiación procedente del BAfD y otras fuentes que aquel al que el prestatario podía acceder anteriormente, además de brindar incentivos para la aceleración voluntaria de la reclasificación.
8. En el BAsD, las políticas que rigen la admisibilidad para la aplicación de condiciones favorables se examinan periódicamente durante las rondas de reposición. La duración del proceso de reclasificación normalmente es de aproximadamente cuatro años a partir del momento en que el país alcanza el umbral de ingresos establecido, período que se ajusta al ciclo de reposición de esta institución. Sin embargo, la clasificación en función del sobreendeudamiento se revisa anualmente.

IV. Estimación de las consecuencias financieras conexas

9. Las consecuencias financieras del enfoque de transición propuesto pueden evaluarse por su impacto en la liquidez global, tomando en consideración los cambios en el período de reembolso del principal y los ingresos en concepto de préstamos para el FIDA tras la introducción del escalonamiento en las nuevas condiciones de financiación durante el período de reposición.
10. Se realizó una simulación a partir de la hipótesis final para los recursos del FIDA aprobados en el marco de la Consulta sobre la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11). Para ello, se tomaron como ejemplo cinco países que se prevé cambiarán a condiciones menos favorables (de muy favorables a

combinadas), junto con su posible asignación conexas con arreglo al PBAS (no confirmada) para el período de la FIDA11, y se aplicaron varias hipótesis para evaluar la diferencia entre la práctica actual y la futura introducción del mecanismo de transición. La información sobre la simulación se presenta en el apéndice II.

11. Como conclusión puede observarse que en todas las hipótesis planteadas el impacto en la liquidez global es insignificante. Este resultado era de esperar dado que volumen de la asignación con arreglo al PBAS prevista para los cinco países en transición es reducido en comparación con el total de las asignaciones con arreglo al PBAS para el mismo período de reposición (es decir, USD 295,4 millones en comparación con USD 3 500 millones).
12. Como se puede apreciar en el apéndice II, cuando se utilizan las mismas hipótesis pero se cambian las condiciones de los préstamos de combinadas a ordinarias se obtienen resultados similares.

V. Punto de vista jurídico con respecto a la introducción del nuevo mecanismo

13. Desde el punto de vista jurídico, la nueva metodología es coherente con las Políticas y Criterios en materia de Financiación del FIDA, que se revisaron a estos efectos en febrero de 2018.
14. Si un convenio de financiación comprende financiación otorgada con dos tipos distintos de condiciones, se establecerán en él dos préstamos diferentes y se indicará el tipo de interés, el plazo de vencimiento, etc. aplicable a cada uno.
15. Para el momento de cierre del proyecto, todos los fondos deberán haberse retirado proporcionalmente de las dos cuentas de los préstamos, y los reembolsos deberán haberse asignado proporcionalmente a los saldos de ambos préstamos.

VI. Cuestiones contables y relativas a la administración de los préstamos, tales como la facturación y la presentación de informes

16. En general, los sistemas y procesos operativos en vigor para la gestión de los proyectos de inversión permiten la introducción del mecanismo de transición. No obstante, ello requerirá que toda financiación otorgada a un prestatario en condiciones específicas se registre tanto en el Sistema de Proyectos de Inversión y Donaciones (GRIPS) como en FlexCube como instrumentos distintos en virtud de las condiciones financieras en que se basan.
17. En el anexo 2 del convenio de financiación deberán indicarse claramente los montos por categoría para cada instrumento de financiación, a fin de garantizar la incorporación oportuna y correcta de los datos relativos a la administración de los préstamos en FlexCube.
18. Con el fin de garantizar la aplicación de controles adecuados por parte del FIDA en relación con los desembolsos, el prestatario deberá remitir un Formulario 100 para cada solicitud de retiro de fondos relacionada con cada instrumento de financiación. Sin embargo, las solicitudes de retiro podrán remitirse en un solo formulario siempre que se indiquen claramente los montos por categoría para cada instrumento de financiación y que se utilicen las mismas instrucciones bancarias para la cuenta designada para cada parte de la financiación. Este enfoque también es coherente con el diseño del nuevo portal de los clientes del FIDA que se pondrá en marcha próximamente.
19. Cada instrumento de financiación tendrá su propio plan de amortización y generará su propio estado de cuenta, dado que el calendario de reembolsos y los tipos de interés dependerán únicamente de las condiciones de financiación aprobadas para el préstamo.

VII. Resumen de las consideraciones vinculadas a la gestión de riesgos en relación con el mecanismo

20. En cuanto a los riesgos vinculados a la ejecución, la aplicación escalonada de las nuevas condiciones de financiación a lo largo del período de reposición constituye un incentivo eficaz para que las asignaciones del PBAS se utilicen antes, en los primeros años del período de reposición.
21. También se prevé que con este mecanismo algunos países continuarán solicitando préstamos al FIDA dado que, ya sea por ley o por preferencia, no pueden utilizar condiciones más gravosas para ciertos tipos de gastos, o de hecho no lo hacen. Es importante que la comunicación entre el FIDA y el ministerio de finanzas y el organismo de ejecución tenga lugar en una etapa temprana del diseño de los nuevos proyectos, para poder mitigar las posibles repercusiones.
22. En lo concerniente a los riesgos para la sostenibilidad del FIDA, el impacto en la liquidez global en cada una de las hipótesis es insignificante.
23. En lo que respecta a los riesgos vinculados a la transparencia, la aplicación de este mecanismo irá acompañada de la divulgación de las condiciones de los préstamos asignadas a cada prestatario o receptor en el sitio web del FIDA y de una mejora en el diálogo con el prestatario o receptor en una etapa temprana, antes de iniciarse el ciclo de reposición y durante su transcurso. Esta mayor transparencia y divulgación pública contribuirán a mitigar los riesgos relativos a la reputación del Fondo.
24. En cuanto a los riesgos jurídicos y operacionales, se prevé que el mecanismo no generará cambios importantes en los sistemas y documentos jurídicos, y que las actuales capacidades del FIDA permitirán que la aplicación de este no presente inconvenientes.
25. Con respecto a los riesgos relacionados con los prestatarios, la dependencia encargada del servicio de la deuda diferenciará los gastos de los proyectos por fuente de financiación, a fin de conciliar cada solicitud de retiro de fondos y el cálculo de los intereses asociados devengados de cada uno de los instrumentos de financiación.

VIII. Conclusión

26. Este mecanismo permitirá la transición previsible y sin dificultades hacia la aplicación de unas condiciones de financiación del FIDA menos favorables, y no tendrá un impacto significativo en la sostenibilidad financiera del Fondo. Con arreglo a este nuevo mecanismo, las condiciones de financiación de los distintos países se revisarán oficialmente una sola vez en cada ciclo de reposición. El retroceso de condiciones menos favorables a condiciones más favorables seguirá aplicándose anualmente a menos que las circunstancias concretas del caso requieran la aplicación inmediata. El riesgo general en relación con las esferas operacional, jurídica, contable y de administración de los préstamos, así como con respecto a la reputación del FIDA y la transparencia se considera bajo.

Practices of IFAD and other IFIs

	IDA/IBRD	IFAD	AsDF/AsDB	AfDF/AfDB	IADB
Public disclosure	Country classification by eligibility to source of financing (IDA or/and IBRD), by income revenue category, by lending terms. Creditworthiness disclosed via a link to IMF website.	No	Country Performance rating- Yes Country Creditworthiness and credit ratings-not publicly available	Country Performance rating- Yes Country Creditworthiness and credit ratings-Yes	No
Frequency and timing of transition	Countries remain on blend terms for 2 replenishment cycles on average. Graduation process triggered when GNI threshold exceeded for at least 2 of 3 consecutive years.	Financing terms applied each year, 6 months after changes made by WB on July 1st	Review along with AsDF replenishment. Before replenishment period begins, ADB consults with donors on volume. Debt distress classification reviewed annually. Transition from AsDF to AsDB-normal process 4 years Full graduation beyond AsDB-normal process 5 years after crossing GNI thresholds.	Gradual phasing between AfDF and AfDB resources. For each country changing credit status, a transition programme is drawn up, defining modalities of support and AfDB role, length of transition and financing mix during that period. Normally 2-5 years after country has met both GNI and Creditworthiness criteria.	No specific period. Transition supported by a lending blending mechanism to ensure smooth reduction in concessionality rather than an abrupt change.
Frequency and timing of reversal	Yes-Annually	Yes- Annually	Yes-Annually	Yes- Annually plus consideration to access to specific financing related to fragility	Yes-to date no countries have "reverse-graduated"
Acceleration of graduation	Yes based on a discussion at country level	No	Yes based on a discussion at country level	Yes. Incentives for voluntary acceleration of graduation are offered	N/A

* Ordinary capital resources which considers AsDB concessional core resources

Estimate of related financial implications

- The starting point, or base scenario for this analysis has been based on the final scenario for IFAD resources approved in the IFAD11 Consultation, as shown below:

Millions of United States dollars		
Contributions	1 200	
Borrowing	430	
Borrowing/Contributions		36%
PoLG	3 500	
Grant	227	6.5%
DSF	586	16.7%
Highly Concessional	1 342	38.3%
Total Concessional	2 155	61.6%
Blend	543	15.5%
Ordinary	802	22.9%
Liquidity ratio*		62.5%

* Minimum liquidity requirement (or MLR) is 60 per cent of the total of annual gross disbursements (cash outflows) and potential additional requirements due to liquidity shocks.

- In order to quantify realistically the transition impact of a loan, an example was taken for the following countries, that are expected to change to less concessional terms (from highly concessional to blend terms), together with their related potential (not confirmed) PBAS for the IFAD11 period, as follows:

Country	Current Financing terms	IFAD 11 Financing Terms Y1	IFAD 11 Financing Terms Y2	IFAD 11 Financing Terms Y3	Planned PBAS IFAD 11 (US\$ million)
Cameroon	HC	33% blend-67% HC	50% blend-50% HC	67% blend-33% HC	43.8
Ghana	HC	33% blend-67% HC	50% blend-50% HC	67% blend-33% HC	36.9
Kenya	HC	33% blend-67% HC	50% blend-50% HC	67% blend-33% HC	52.4
Zambia	HC	33% blend-67% HC	50% blend-50% HC	67% blend-33% HC	34.7
Bangladesh	HC	33% blend-67% HC	50% blend-50% HC	67% blend-33% HC	127.7

- Four scenarios were run based on the information above:
 - Current practice: at year 1, 100% of the five countries' allocation is moved to blend terms at once (not reproduced for Y2 and Y3 for simplicity)
 - Proposed transition: at year 1, 33.3% of the five countries' allocation is moved to blend terms (66.7% stays at highly concessional terms)
 - Proposed transition: at year 2, 50% of the five countries' allocation is moved to blend terms (50% stays at highly concessional terms)
 - Proposed transition: at year 3, 66.7% of the five countries' allocation is moved to blend terms (33.3% stays at highly concessional terms)
- Simulation of the transition in each of the above scenarios was achieved by changing the PBAS percentages for the specific year (1, 2 or 3). Specifically, a portion of the total balances for the five countries approved at HC terms was re-allocated to blend terms (100% for scenario a., 33.3% for scenario b., 50% for scenario c., and 66.7% for scenario d.). Original PBAS percentages (i.e. from base case) were re-instated the following year.

5. The EOY liquidity for the years 2019-2066 for each scenario was then compared to the base case liquidity, to calculate the extent of any deviation as a proxy for the magnitude of impact.
6. The results that were obtained are shown in the two charts below:

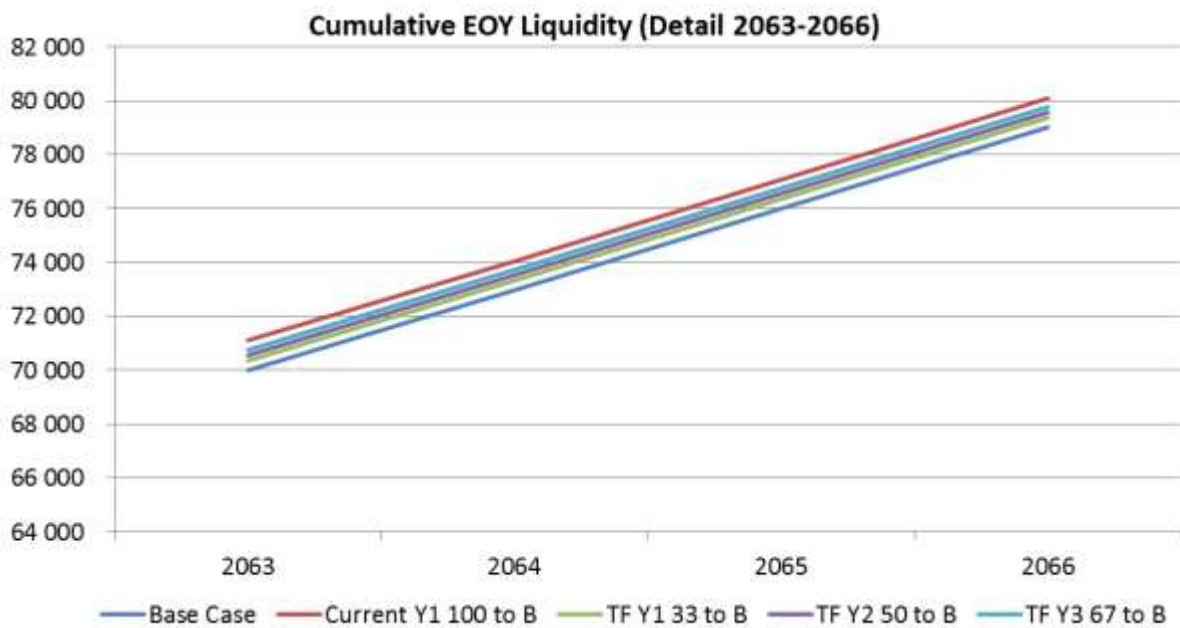
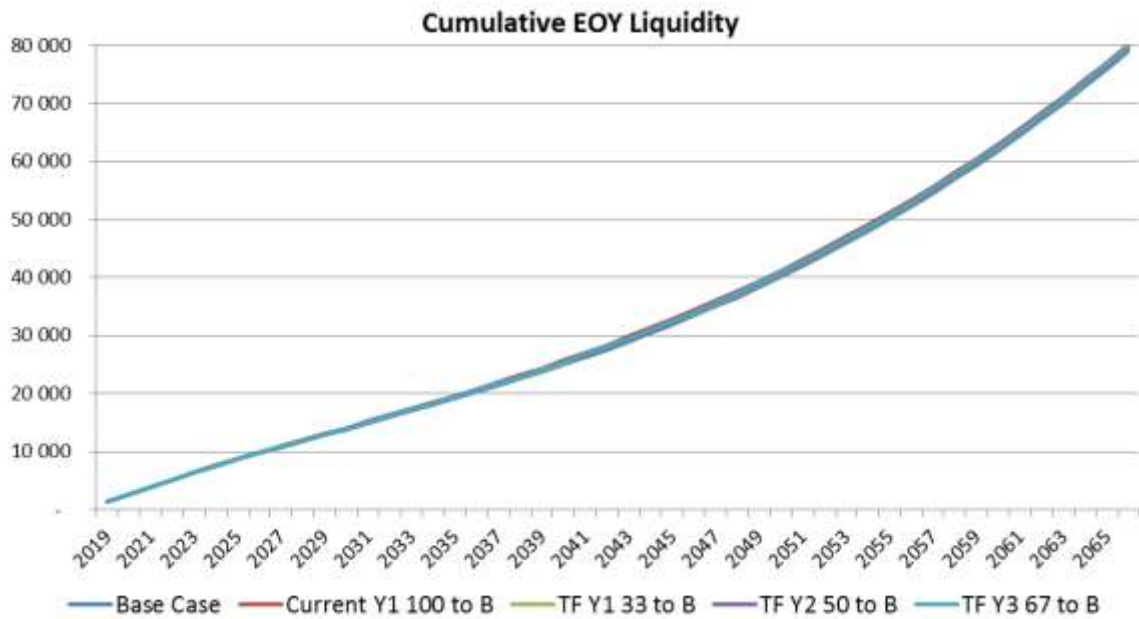


Table 2
Change in Net EOY Liquidity versus Base Case (US\$ million and %)- HC to Blend terms

Year	2063		2064		2065		2066	
	Amount (US\$ million)	%	Amount (US \$ million)	%	Amount (US \$ million)	%	Amount (US\$ million)	%
Base Case	69 994		72 965		75 978		79 007	
Current Y1 100 to B*	71 092	1.60%	74 063	1.50%	77 076	1.40%	80 106	1.40%
TF Y1 33 to B	70 356	0.50%	73 327	0.50%	76 340	0.50%	79 370	0.50%
TF Y2 50 to B	70 554	0.80%	73 525	0.80%	76 538	0.70%	79 567	0.70%
TF Y3 67 to B	70 759	1.10%	73 730	1.00%	76 743	1.00%	79 772	1.00%

* Current Y1 100 to B: current practice, at year 1, 100% of the five countries' allocation is moved from highly concessional to blend terms at once, TF Y1 33 to B: proposed transition: at year 1, 33.3% of the five countries' allocation is moved from highly concessional to blend terms, TF Y2 50 to B: proposed transition: at year 2, 50% of the five countries' allocation is moved from highly concessional to blend terms, TF Y3 67 to B: proposed transition: at year 3, 66.7% of the five countries' allocation is moved from highly concessional to blend terms.

7. As a conclusion, the impact on overall liquidity for any of the scenarios is negligible. This result was to be expected considering the small total projected PBAS allocation for the five countries that are in transition over the total allocation for the same replenishment period (i.e. US\$ 295.4 million/US\$ 3,500 million).
8. The results also clearly show that a smoother transition is achieved with the proposed phased approach, as all lines representing the Y1, Y2 and Y3 scenarios lie between the current practice scenario (top red line) and the base case (bottom blue line).
9. In fact, an immediate transition from highly concessional terms to blend terms as per current practice, is depicted by a sharp increase in liquidity (top red line), due to the direct application of less concessional terms for the borrowers, which generates increased cash inflows for IFAD. On the other hand, a smoother change of lending terms, as proposed in the transition approach, generates less cash inflows for IFAD in any of the years at the start of phasing in the less concessional terms.
10. Similar results are achieved when running the same scenarios but changing the lending terms from blend to ordinary.

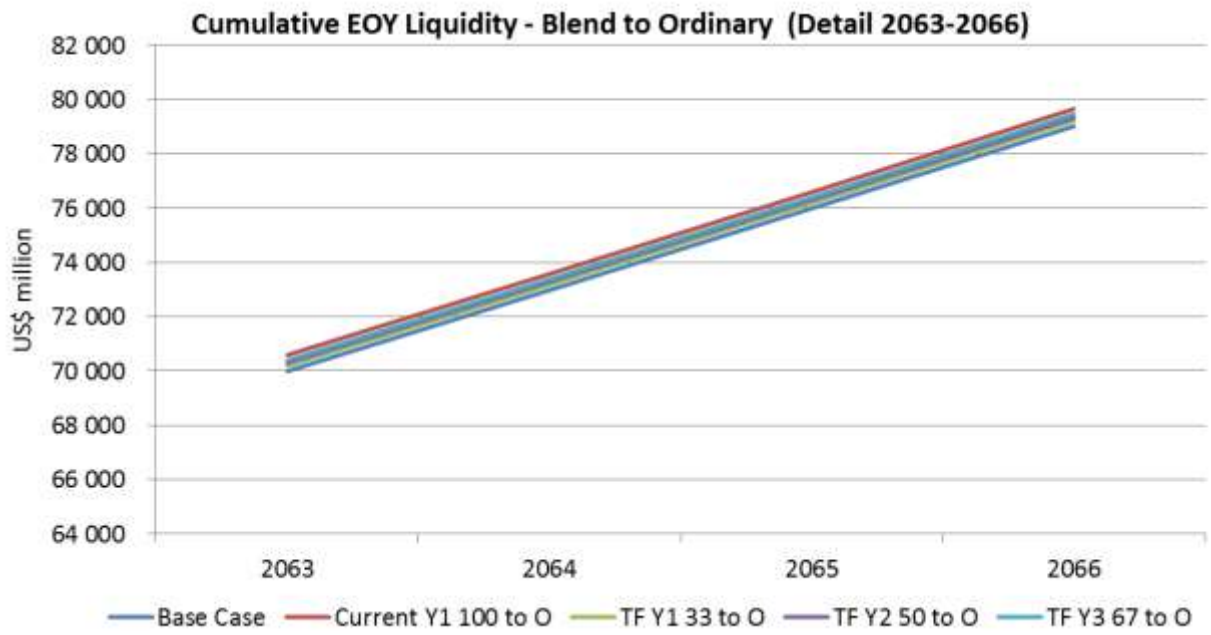
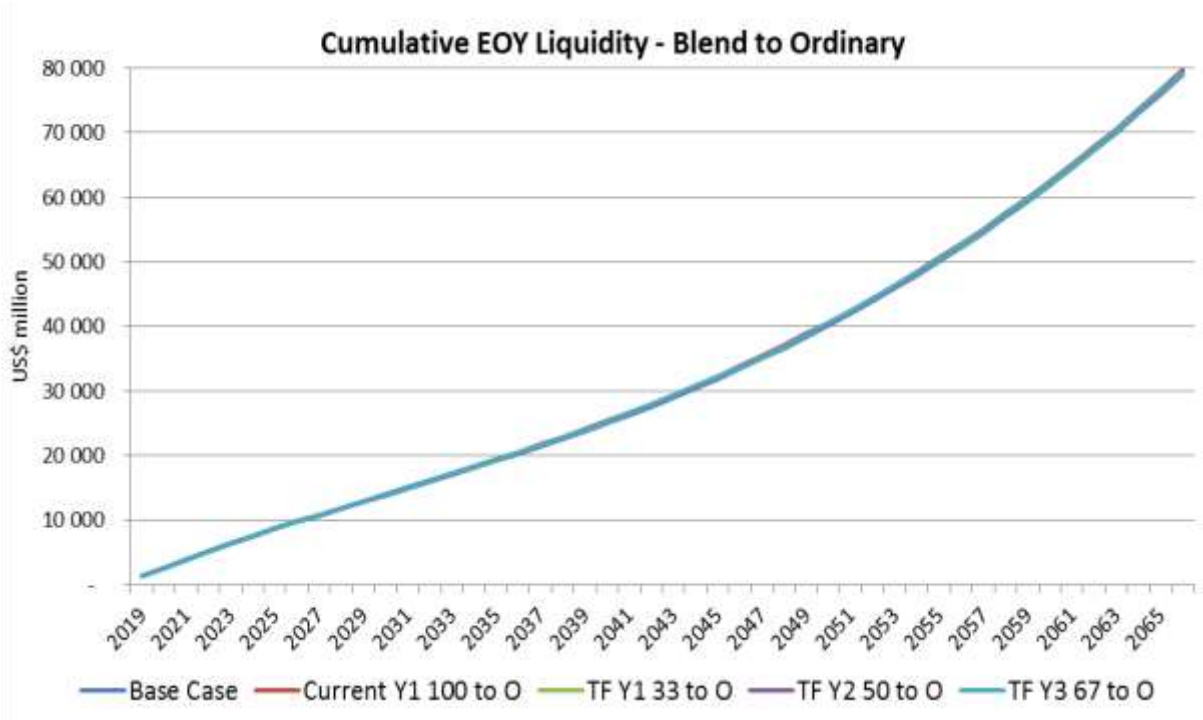


Table 3

Change in Net EOY Liquidity versus Base Case (US\$ million and %)- blend to ordinary terms

Year	2063		2064		2065		2066	
	Amount (US\$ million)	%	Amount (US\$ million)	%	Amount (US\$ million)	%	Amount (US\$ million)	%
Base Case	69 994		72 965		75 978		79 007	
Current Y1 100 to O*	70 595	0.90%	73 578	0.80%	76 603	0.80%	79 645	0.80%
TF Y1 33 to O	70 195	0.30%	73 170	0.30%	76 187	0.30%	79 221	0.30%
TF Y2 50 to O	70 301	0.40%	73 278	0.40%	76 297	0.40%	79 333	0.40%
TF Y3 67 to O	70 406	0.60%	73 385	0.60%	76 406	0.60%	79 444	0.60%

* Current Y1 100 to O: current practice, at year 1, 100% of the five countries' allocation is moved from blend to ordinary terms at once, TF Y1 33 to O: proposed transition: at year 1, 33.3% of the five countries' allocation is moved from blend to ordinary terms, TF Y2 50 to O: proposed transition: at year 2, 50% of the five countries' allocation is moved from blend to ordinary terms, TF Y3 67 to O: proposed transition: at year 3, 66.7% of the five countries' allocation is moved from blend to ordinary terms.