

Signatura: TFWG 2018/4/W.P.4  
Tema: 4  
Fecha: 24 de agosto de 2018  
Distribución: Pública  
Original: Inglés

**S**



Invertir en la población rural

## Marco de Transición del FIDA: proyecto de documento

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

#### Funcionarios de contacto:

##### Preguntas técnicas:

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

**Lisandro Martin**  
Director  
División de África Occidental y Central  
Director Interino  
División de Políticas y Resultados Operacionales  
Tel.: (+39) 06 5459 2388  
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

##### Envío de documentación:

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

Cuarta reunión del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición  
Roma, 20 de septiembre de 2018

---

Para **examen**

Signatura: EB 2018/125/R.xx  
Tema: XX  
Fecha: 2018  
Distribución: Pública  
Original: Inglés

**S**



## **Marco de Transición del FIDA: proyecto de documento**

### **Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva**

#### Funcionarios de contacto:

#### Preguntas técnicas:

##### **Ruth Farrant**

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

##### **Lisandro Martin**

Director  
División de África Occidental y Central  
Director Interino  
División de Políticas y Resultados Operacionales  
Tel.: (+39) 06 5459 2388  
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

#### Envío de documentación:

##### **Deirdre McGrenra**

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

Junta Ejecutiva — 125.º período de sesiones  
Roma, 12 y 13 de diciembre de 2018

---

**Para aprobación**

# Índice

<b>Acrónimos y siglas</b>	<b>ii</b>
<b>Resumen</b>	<b>iii</b>
<b>I. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>II. Atravesar las transiciones</b>	<b>2</b>
<b>III. Definir las transiciones</b>	<b>2</b>
<b>IV. Gestionar las transiciones</b>	<b>3</b>
Los 10 elementos del Marco de Transición del FIDA	4-10

## Acrónimos y siglas

COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
FIDA9	Novena Reposición de los Recursos del FIDA
FIDA10	Décima Reposición de los Recursos del FIDA
FIDA11	Undécima Reposición de los Recursos del FIDA
FIDA12	Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA
IFI	institución financiera internacional
INB	ingreso nacional bruto
IVF	Índice de Vulnerabilidad del FIDA
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
PBAS	Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados
PBI	país de bajos ingresos
PIB	producto interno bruto
PIM	país de ingresos medianos
PIMA	país de ingresos medianos altos
PIMB	país de ingresos medianos bajos

## Resumen

1. En el ámbito del desarrollo, la “transición” de un país se refiere a un proceso mediante el cual el ingreso nacional bruto (INB) per cápita aumenta hasta superar el umbral establecido para pasar de la clasificación como país de bajos ingresos (PBI) a país de ingresos medianos bajos (PIMB), luego a país de ingresos medianos altos (PIMA) y por último a país de ingresos altos. Estas clasificaciones del Banco Mundial<sup>1</sup> son utilizadas en general por todas las instituciones financieras internacionales. Además del INB per cápita, la solvencia crediticia es el segundo criterio utilizado para determinar las condiciones de financiación que se aplican a un determinado país. El aumento de los ingresos, acompañado de una mayor solvencia crediticia, da lugar a una transición tras la cual el país recibe financiación en condiciones menos favorables.
2. Si bien el INB per cápita y la solvencia crediticia siguen siendo las medidas más ampliamente aceptadas para definir la transición —y resulta importante que el FIDA aplique la misma definición con fines de comparabilidad y transparencia—, existe un amplio consenso en cuanto a que estos criterios no representan totalmente los desafíos de desarrollo específicos de cada país y sus capacidades para hacer frente a esos desafíos. El diálogo entre el país en transición y la dirección del FIDA es fundamental, con una flexibilidad limitada a los casos extraordinarios en acuerdo con la Junta Ejecutiva.
3. Aunque ~~la proporción~~ el número de PBI está disminuyendo y ~~la~~ el de PIMA está aumentando, estas clasificaciones incluyen países que presentan grandes diferencias entre ellos, puesto que las trayectorias de transición no son ni lineales ni estables en el transcurso del tiempo. ~~El Fondo ha respondido a esas transiciones adaptando sus condiciones de financiación y la distribución de sus recursos en proporción inversa al INB per cápita.~~ En la Consulta sobre la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11) se acordó que el Fondo debería concentrar su labor en las poblaciones y los países más pobres. En consonancia con la creciente diversidad que presentan los contextos nacionales y de acuerdo con el principio de universalidad, el FIDA reconoce la necesidad de colaborar de una manera más diferenciada con los países prestatarios. Esta diferenciación es fundamental para responder a las necesidades específicas de cada país, seguir siendo un asociado pertinente y lograr una difusión eficaz de las enseñanzas extraídas. Teniendo en cuenta que los recursos del Fondo no serán suficientes para satisfacer todas las necesidades, la evolución de su modelo operacional lo dotará de una mayor capacidad de respuesta y le permitirá ofrecer más valor a las partes interesadas.
- ~~4. El Marco de Transición del FIDA propone 10 puntos concretos para gestionar las transiciones de forma más eficaz, a saber: i) profundizar la comprensión de los factores que impulsan las transiciones mediante evaluaciones de los países más exhaustivas, centradas en las tendencias a medio plazo; ii) reforzar las respuestas a las transiciones ampliando la oferta financiera y operacional del Fondo; iii) valorar las diversas capacidades de los países para contribuir a su propio desarrollo a través de la movilización de recursos nacionales y agilizar la movilización de recursos adicionales, y iv) reforzar la coordinación con los países prestatarios y los donantes de modo que las respuestas a las transiciones tengan mayor impacto. Estos 10 puntos concretos respaldan los principios de **previsibilidad, transparencia y sostenibilidad.**~~
4. El Marco de Transición del FIDA representa uno de los compromisos asumidos para la FIDA11 y constituye un pilar fundamental del nuevo modelo operacional que se aplicará en dicha reposición, donde se adaptan las operaciones para respaldar las demandas y las necesidades de los prestatarios por medio de un marco operacional y financiero en constante evolución y un conjunto de herramientas conexas. Este

<sup>1</sup> Véase el siguiente enlace (en inglés): <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries>.

modelo operacional, que combina el Marco de Transición con una mayor descentralización, contribuirá en gran medida a la eficacia y la capacidad de respuesta del Fondo, así como al atractivo que presentan sus operaciones para las partes interesadas. Este modelo también permitirá interactuar más estrechamente con los contextos nacionales y los asociados para el desarrollo, facilitando así la detección temprana de cambios en las condiciones para reajustar las estrategias a fin de encontrar soluciones de desarrollo óptimas y, a la vez, garantizar la sostenibilidad financiera.

5. El Marco de Transición del FIDA no es una política autónoma ni un texto prescriptivo, sino un documento que continuará evolucionando junto con los contextos y las capacidades del FIDA y de los países prestatarios. En él se contemplan los siguientes 10 elementos concretos que figuran a continuación, cuya finalidad es gestionar las transiciones de forma más eficaz y consolidar así los principios de previsibilidad, transparencia y sostenibilidad.
6. Cabe destacar que algunos de los elementos contienen referencias a temas para los cuales los órganos rectores del FIDA podrán iniciar o retomar la formulación de políticas y/o procedimientos conexos en 2019 y posteriormente, lo que se indica en cursiva en la enumeración que sigue. Por lo tanto, es probable que el Marco de Transición se actualice en consecuencia tras el proceso debido. Estos elementos se han incluido a fin de proporcionar una representación más completa del Marco de Transición propiamente dicho una vez concretadas las reformas establecidas para la FIDA11:
  - i) La transición de los prestatarios de una situación a otra se dará en función de su **INB per cápita** y su **solvencia crediticia** (*aprobado por el Consejo de Gobernadores en febrero de 2018 en la fase I del Marco de Transición*).
  - ii) Los prestatarios ~~contarán con~~ dispondrán de **períodos de transición** que facilitarán el tránsito a condiciones de financiación más gravosas (*Mandato del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición, párrafo 7 i); se aprobará con el presente documento*).
  - iii) Los prestatarios y la dirección formularán conjuntamente **estrategias de transición** a medio plazo para cada país en las que se determine la combinación más adecuada de las formas de apoyo que puede ofrecer el Fondo (*Mandato del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición, párrafo 7 iv); los procedimientos revisados de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) se presentarán a la Junta Ejecutiva en diciembre de 2018 para examen*).
  - iv) Los prestatarios podrán acceder a un **abanico más diversificado** de productos crediticios y no crediticios del FIDA que se adapten al aumento de sus capacidades internas, la diversificación de sus necesidades y sus circunstancias específicas (*Mandato del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición, párrafo 7 iii); los productos se diseñarán y pondrán en marcha de forma progresiva y con regularidad; algunos productos ya están en proceso de elaboración, entre ellos, los préstamos basados en los resultados y las operaciones regionales*).
  - v) Los prestatarios dependerán cada vez más de la **movilización de recursos nacionales** para la transformación rural y el Fondo complementará esos esfuerzos en apoyo a las transiciones (*Mandato del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición, párrafo 7 ii); la estrategia y el plan de acción serán ratificados por este Grupo de Trabajo en 2018 y examinados por la Junta en diciembre de 2018*).
  - vi) Como parte de sus propias estrategias de transición, los prestatarios **podrán optar por no utilizar** los recursos financieros del FIDA, y este adaptará su apoyo utilizando otras formas de asistencia para el desarrollo (*se elaborará de manera más completa después de la fase II en virtud del párrafo 8 del Mandato del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición*).

- vii) El FIDA reajustará la **asignación de los recursos** a medida que los países atraviesen el proceso de transición, y adecuará de manera proactiva esos mecanismos para reflejar los cambios que se produzcan en las necesidades y la composición de los prestatarios (se elaborará de manera más completa después de la fase II en virtud del párrafo 8 del Mandato del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición).
- viii) La dirección continuará fortaleciendo la **estructura financiera** y las **prácticas de gestión de riesgos** con miras a ampliar el conjunto de herramientas del FIDA y aumentar los recursos disponibles para todos los prestatarios (actualización de las condiciones de financiación en virtud del párrafo 22 del documento EB 2017/122/R.34/Rev.1, otros temas se elaborarán de manera más completa después de la fase II en virtud del párrafo 8 del Mandato del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición).
- ix) El FIDA **coordinará su enfoque** con objeto de garantizar que el apoyo que brinda a la transición esté en consonancia con los enfoques más amplios que aplican los Miembros y los asociados en estos casos (por medio de un grupo de tareas interdepartamental y una mayor coordinación con otros asociados para el desarrollo, según lo estipulado en los párrafos 20 y 21 del documento EB 2017/122/R.34/Rev.1, en curso).
- x) La dirección **comunicará las enseñanzas extraídas de la ejecución del presente Marco de Transición en el examen de mitad de período de la FIDA11** (en 2018 se establecerá el grupo de tareas interdepartamental, en virtud del párrafo 20 del documento EB 2017/122/R.34/Rev.1, y la información se presentará a través del examen de mitad de período de la FIDA11).

## Recomendación de aprobación

Se invita a la Junta Ejecutiva a que apruebe el presente Marco de Transición del FIDA que figura en los párrafos 1 a 31.

## Marco de Transición del FIDA

### I. Introducción

1. En la Consulta sobre la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11), los Miembros solicitaron a la dirección que elaborara un marco de transición que complementase la evolución de la estructura financiera del Fondo y el modelo operacional mejorado de la FIDA11. ~~El marco propuesto se basa en investigaciones y en las experiencias adquiridas y, si bien se inspira en las prácticas de otras instituciones financieras internacionales (IFI), se adapta específicamente al mandato del Fondo.~~
2. El objetivo principal del Marco de Transición del FIDA es garantizar a los prestatarios una transición sin contratiempos, previsible, sostenible y equitativa mediante la prestación de un apoyo crediticio y no crediticio ampliado a medida que los países aumenten su riqueza y puedan acceder a recursos nacionales y otras formas de financiación, tal como se acordó en la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. ~~Tal como lo han hecho otras IFI,~~ el FIDA debe adaptarse a los cambios que sufre el contexto mundial. Para ello, es necesario mejorar y ampliar los productos actuales (crediticios y no crediticios) y lograr una transformación financiera y operacional a largo plazo como base de una diversificación y un impacto mayores.
3. El propósito del apoyo que ofrece el FIDA es favorecer una transformación rural inclusiva y sostenible respaldando los planes de desarrollo de los países mismos y velando por que, a medida que estos se desarrollan, no dejen atrás a la población de las zonas rurales. El análisis empírico presentado en el Informe sobre el desarrollo rural 2016 indica que si los países no actúan de manera proactiva durante la transición, los pobres de las zonas rurales quedarán atrás. La transformación rural inclusiva no ocurre de manera automática, sino que debe facilitarse.
4. Para ello, el Fondo debe ofrecer a los Estados Miembros recursos tanto financieros como de otra índole, ya que en los distintos contextos nacionales cada tipo de recurso genera diferentes beneficios. El FIDA reconoce que, al adaptar el enfoque de sus inversiones y la variedad de productos y condiciones de financiación que ofrece, puede contribuir de manera sustantiva a la eficacia y al impacto en materia de desarrollo.
5. A medida que los países alcanzan mayores niveles de ingresos, la importancia de la agricultura dentro de la economía nacional tiende a disminuir. De hecho, existe una fuerte correlación inversa entre la proporción de la agricultura dentro del producto interno bruto (PIB) y el PIB per cápita<sup>2</sup>. Las transiciones conllevan una disminución progresiva de la financiación básica del FIDA, pero deberán ir acompañadas de actividades no crediticias. La reducción de la pobreza rural no requiere solamente dinero, y el Fondo puede ayudar a los prestatarios a elaborar

<sup>2</sup> Cervantes-Godoy, D. y Brooks, J. (2008): "Smallholder Adjustment in Middle-Income Countries: Issues and Policy Responses", Documentos de trabajo de la OCDE sobre alimentación, agricultura y pesca, n.º 12, ediciones de la OCDE, © OCDE. doi:10.1787/228583166164.

estrategias para analizar y abordar la pobreza rural empleando inversiones y la una combinación de instrumentos ~~que resulten~~ más eficaces desde el punto de vista estratégico. El desafío consiste en abandonar la idea de que el FIDA puede prestar apoyo solo mediante la financiación y comenzar a poner énfasis en su labor como asociado estratégico que incorpora instrumentos y asesoramiento más amplios, como se propone en el modelo operacional de la FIDA11.

## II. Atravesar las transiciones

- ~~6. Una vez que la estructura financiera del Fondo y los productos correspondientes se fortalezcan y amplíen, se dispondrá de todos los elementos necesarios para contar con un marco de transición en toda regla.~~
6. Hace 20 años, el 90 % de la población mundial pobre vivía en países de bajos ingresos (PBI). En la actualidad, pese a que estos países albergan a tan solo el 28 % de esas personas, las brechas que deben superar para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son de una magnitud desproporcionada. Estos mismos países son los principales beneficiarios de los servicios del FIDA, ya que representan cerca del 40 % de las operaciones en curso. La transformación de los países que anteriormente eran PBI en países de ingresos medianos bajos (PIMB) y países de ingresos medianos (PIM) se ha acelerado en los últimos 20 años. Las tres cuartas partes de las personas pobres del mundo —en particular las del medio rural— viven en estos países. La consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la contribución del FIDA a ello dependen de la capacidad de este para satisfacer las necesidades de los PIMB y los PBI, y representan el 88 % de los resultados previstos de la FIDA11 en consonancia con el compromiso establecido para la FIDA11 de asignar el 90 % de los recursos básicos a estos países y en virtud del acuerdo de que las inversiones del Fondo se destinen a las poblaciones y los países más pobres.
7. Los países de ingresos medianos altos (PIMA), que constituyen el grupo más heterogéneo, albergan a aproximadamente el 22 % de la población mundial que vive en la pobreza extrema. El número de países que conforman este grupo va en aumento y abarca desde islas pequeñas hasta grandes economías, como China, el Brasil y México. Los datos indican que, en muchas dimensiones no relacionadas con los ingresos, la situación de los focos de pobreza en algunos PIMA es tan grave como en los PBI. Además, muchos de estos países padecen la “trampa de los ingresos medianos”, una situación en la cual el crecimiento se torna más lento tras alcanzarse niveles de ingresos medianos. La transición a niveles de ingresos altos suele llevar decenios. De acuerdo con los datos del Banco Mundial, para 2008, solamente 13 de las 101 economías que en 1960 eran de ingresos medianos habían pasado a la categoría de ingresos altos. Esta es una enseñanza importante para el establecimiento de un marco de transición que fomente un desarrollo sostenible. En lo que respecta a los prestatarios del Fondo, durante la Novena y la Décima Reposiciones de los Recursos del FIDA (FIDA9 y FIDA10, respectivamente), el número de PBI se redujo de 28 a 24 mientras que el de PIMB creció de 32 a 34, el número de PIMA se mantuvo en 25 y el de países de ingresos altos aumentó de 1 a 3.

## III. Definir las transiciones

8. Para el FIDA, el término “transición” se refiere al proceso por el cual el ingreso nacional bruto (INB) per cápita y la solvencia crediticia de un país que cumple con las condiciones necesarias para obtener préstamos del Fondo alcanzan el umbral establecido para recibir financiación en condiciones menos favorables. El término “retroceso” se refiere al proceso opuesto, es decir, cuando debido a una reducción del INB per cápita y la solvencia crediticia, un país pasa a reunir las condiciones requeridas para obtener financiación en condiciones más favorables.

9. La dirección reconoce que las clasificaciones que se basan solamente en el INB per cápita no contemplan totalmente los desafíos de desarrollo específicos de cada país y sus capacidades para hacer frente a esos desafíos. El Fondo considera estas cuestiones cuando ~~asigna los recursos para los proyectos en su Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS) mediante el uso de indicadores tales como el Índice de Vulnerabilidad del FIDA (IVF)~~, y las incorpora al analizar el contexto del país como parte del proceso de programación de este. No obstante, aunque es imperfecto, el INB per cápita sigue siendo la medida más acertada de la transición de un nivel de desarrollo a otro en todas las instituciones financieras internacionales (IFI).
- ~~10. Durante la reforma del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS), se evaluó una gran variedad de indicadores como posibles criterios para reemplazar el INB per cápita; se consideraron, por ejemplo, indicadores sobre el desarrollo humano, vulnerabilidad al cambio climático y movilización de recursos, entre otros. Estos indicadores alternativos podrían complementar al INB per cápita —por ejemplo, el Índice de Vulnerabilidad del FIDA (IVF)— y tal vez presenten un alto grado de correlación, pero no pueden sustituirlo. Aunque es imperfecto, el INB per cápita sigue siendo la medida más acertada de la transición de un nivel de desarrollo a otro en todas las IFI.~~
10. Para poder integrar las múltiples dimensiones de la transición, el FIDA revisó su PBAS de modo que reflejase mejor la transición hacia el desarrollo rural de sus prestatarios. ~~El segundo cambio importante fue Asimismo, cambió~~ el proceso para el endurecimiento de las condiciones en las que los prestatarios pueden acceder a los recursos que ofrece, haciéndolo más previsible. ~~En el pasado, las condiciones de los préstamos se revisaban anualmente sin ninguna orientación que acompañara el cambio, lo que generaba incertidumbre.~~ Al aumentar los niveles del INB per cápita, el apoyo que los Miembros piden al FIDA se ha ido tornando más sofisticado, ya que solicitan una mayor diversidad de opciones y servicios. Si bien la transición es un hito positivo, la gestión de esa transición conlleva tanto desafíos como oportunidades que requieren un mayor perfeccionamiento del enfoque que aplica el FIDA y las opciones que ofrece.

#### IV. Gestionar las transiciones

11. ~~El marco de transición es un conjunto de medidas orientadas a~~ tiene por finalidad brindar a los prestatarios mayor flexibilidad y claridad en el uso de los productos del FIDA, facilitando así la aplicación de sus propias estrategias de transición. La formulación y aplicación de este marco requiere una serie de ajustes institucionales para fortalecer la capacidad operacional y financiera del Fondo de modo que pueda apoyar a los países en sus procesos de transición en materia de desarrollo, especialmente en el sector rural.
12. Este marco se basa en los tres principios siguientes:
- **Previsibilidad.** Este es el principio fundamental del Marco de Transición del FIDA. Las transiciones deben ser previsibles para dar lugar a la sostenibilidad, y deben seguir reglas claras y transparentes. La concesión de préstamos y donaciones del FIDA a los países es previsible cuando los prestatarios tienen certezas en cuanto al monto, la puntualidad y el costo de los recursos que se les asignan. El Fondo puede garantizar condiciones de financiación más previsibles si las nuevas condiciones no se aplican anualmente sino a lo largo de un ciclo de reposición de recursos y si se utiliza un período de aplicación escalonada junto con reajustes periódicos en la asignación de los recursos.
  - **Sostenibilidad.** Las transiciones sostenibles requieren enfoques diferenciados ~~que tengan~~ cuyos efectos duraderos limiten la probabilidad de que ocurran retrocesos. La situación de cada país es compleja y

multidimensional, y en ella influyen numerosos factores financieros, económicos y sociales, además de crisis y factores externos. Cuando estas circunstancias cambian, la sostenibilidad de las intervenciones del FIDA una vez finalizado un determinado proyecto aumentará si se ofrece un abanico más amplio de productos crediticios y no crediticios. La movilización de recursos nacionales e internacionales constituye otra forma de favorecer la complementariedad de las intervenciones. Sobre todo, para garantizar la sostenibilidad, es fundamental que exista un sentido de apropiación fuerte por parte de los Gobiernos en relación con los proyectos y programas. Como se establece en el Informe de la Consulta sobre la FIDA<sup>11</sup>, la sostenibilidad financiera del Fondo también es un principio clave que debe tenerse en cuenta en la hoja de ruta para la estrategia financiera del FIDA y el desarrollo del apoyo crediticio y no crediticio.

- **Transparencia.** De todos los elementos que conforman una cultura orientada a los resultados, la transparencia es quizás el que tiene un efecto más transformador. La transparencia requiere datos de mayor calidad, un uso justo, equitativo y más eficiente de los recursos, un seguimiento más riguroso, un mayor grado de cumplimiento de las políticas y mejores comparaciones con las bases de referencia<sup>3</sup>. Para que la financiación sea transparente, en consonancia con las normas de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda, los asociados para el desarrollo y los prestatarios tienen que utilizar criterios objetivos en la asignación de recursos y publicar la información pertinente de manera accesible y oportuna.
13. Al establecer y aplicar el Marco de Transición, el FIDA enfrentará una serie de dificultades y tensiones. Dispone de recursos limitados para apoyar a los Estados Miembros en la promoción de una transformación rural sostenible e inclusiva y, al mismo tiempo, su capacidad institucional limita el número de funciones nuevas que puede asumir de forma eficaz. Será fundamental contar con una estrategia de mitigación que conlleve el establecimiento de prioridades (identificar las cuestiones más importantes que se deben abordar) y de una proporcionalidad (garantizar que las iniciativas llevadas a cabo en virtud del Marco de Transición reflejen la esfera de especialización y la escala de la labor del FIDA).
14. El Marco de Transición del FIDA propone gestionar las transiciones de forma más eficaz a través de las siguientes acciones: i) mejorar la comprensión de los factores que impulsan las transiciones mediante evaluaciones de los países centradas en las tendencias a medio plazo; ii) reforzar las respuestas a las transiciones ampliando la oferta financiera y operacional del Fondo; iii) valorar las diversas capacidades de los países para contribuir a su propio desarrollo a través de la movilización de recursos nacionales y agilizar la movilización de recursos adicionales, y iv) reforzar la coordinación con los países prestatarios y los donantes de modo que las respuestas a las transiciones tengan mayor impacto. Se prevé que este marco tendrá 10 elementos concretos que contribuyan a consolidar los principios de **previsibilidad, transparencia y sostenibilidad.**
- i) La transición de los prestatarios se dará en función de su INB per cápita y su solvencia crediticia.**
15. La transición de los países se basa en ~~dos~~ dos criterios: en la capacidad de autofinanciación del desarrollo. Tanto el FIDA como otras IFI utilizan dos criterios para medir esta capacidad: el INB per cápita y la solvencia crediticia. El INB per cápita es el principal criterio para determinar las condiciones de financiación del FIDA, en consonancia con las prácticas de la Asociación Internacional de Fomento y otras IFI. El Fondo también ha adoptado el criterio de la solvencia crediticia establecido por el Fondo Monetario Internacional. No obstante, la transición no

<sup>3</sup> Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) (octubre de 2011): *Aid Predictability – Synthesis of Findings and Good Practices.*

- puede basarse solamente en fórmulas matemáticas. La dirección presta gran atención a los países que están a punto de reunir las condiciones para pasar de unas condiciones a otras al final de cada período de reposición con miras a garantizar que las conversaciones con los prestatarios y otras partes interesadas sean provechosas y oportunas. Dado que es importante garantizar en todo momento el acceso transparente, justo y equitativo de todos los prestatarios, la flexibilidad se limita a las circunstancias excepcionales (lo que se acuerda caso a caso con la Junta).
16. En la formulación de un enfoque especialmente adaptado para abordar las necesidades específicas de los países durante el período de transición, la dirección utilizará variables objetivas que complementen el criterio del INB per cápita para evaluar la situación general de los países en materia de desarrollo. Dichas variables serán las siguientes:
- el IVF;
  - la evaluación de los resultados del sector rural, con inclusión de los indicadores macroeconómicos;
  - las mediciones sobre la incidencia de la pobreza rural;
  - los ingresos tributarios y el gasto público en desarrollo rural, y
  - la variable relativa a los resultados de la cartera y los desembolsos (una indicación del uso de los recursos anteriormente proporcionados por el FIDA).
- ii) Los prestatarios ~~contarán con~~ dispondrán de períodos de transición que facilitarán el tránsito a condiciones de financiación más gravosas.**
17. La transición generalmente lleva varios años e incluso decenios. El reciente cambio en las Políticas y Criterios en materia de Financiación del FIDA da lugar a una planificación más previsible y transparente, ya que las condiciones de financiación para cada país se revisan una vez en cada ciclo de reposición. El proceso gradual de transición en las condiciones de financiación —que conlleva la aplicación escalonada de condiciones menos favorables— facilita el tránsito a la categoría de países de ingresos más altos. También ayudará a velar por que los prestatarios cuenten con la capacidad suficiente para absorber los recursos. Además, ese proceso permitirá efectuar cambios de poca entidad en los criterios básicos (es decir, los ingresos nacionales), con fines de estabilización antes de la revisión de las condiciones de financiación.
18. En el caso de los países en proceso de retroceso, este normalmente se abordará anualmente para ayudar a los Gobiernos a mitigar la causa del retroceso, salvo si es necesaria una aplicación más rápida. El programa de transición debería favorecer las condiciones necesarias para que los prestatarios regresen a su situación anterior tan pronto como resulte viable.
- iii) Los prestatarios y la dirección formularán conjuntamente estrategias de transición a medio plazo para cada país en las que se determine la combinación más adecuada de las formas de apoyo que puede ofrecer el Fondo.**
19. Las transiciones son procesos de medio a largo plazo que deben planificarse correctamente y dotarse de los recursos necesarios. Los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) del FIDA crean la base para potenciar el impacto que tienen en el sector rural las políticas y los programas de desarrollo de los Gobiernos, así como las intervenciones del Fondo. Las orientaciones actualizadas relativas a los COSOP serán fundamentales en la formulación de la estrategia de medio plazo del FIDA para responder de manera flexible (pero previsible) a las necesidades de desarrollo previstas en cada país. Dicha estrategia es una importante herramienta para ofrecer un conjunto de

intervenciones con una cohesión suficiente, prever resultados y posibles riesgos y establecer medidas de mitigación. La evaluación del país incluirá un conjunto de variables centradas en las condiciones macroeconómicas, los sectores agrícola y rural, la pobreza rural y el contexto normativo e institucional, todo ello orientado a contemplar las distintas dimensiones en juego y posibilitar la identificación temprana de acontecimientos que puedan poner en marcha la transición del país.

20. Los COSOP se convertirán en documentos de gestión dinámicos por medio de los cuales las intervenciones se adaptarán en función de los cambios que sufran las condiciones de los países. A medio plazo —o con mayor frecuencia si la existencia de circunstancias excepcionales así lo requieren—, los COSOP se someterán a examen para reevaluar las necesidades, prioridades, soluciones y estrategias en las que se basan. Estos exámenes comprenden los factores tanto internos como externos que influyen en la labor que se lleva a cabo en el país. Es posible que en ellos se recomiende ajustar los instrumentos y las herramientas para poder hacer un uso flexible de los recursos, por ejemplo, llevando a cabo una reestructuración para maximizar el impacto en materia de desarrollo. El FIDA trabajará con otras IFI y organismos bilaterales para garantizar la aplicación de un enfoque coordinado, especialmente en los casos de moras prolongadas y de fragilidad y cuando se trata de Estados pequeños.

**iv) Los prestatarios podrán acceder a un abanico más diversificado de productos crediticios y no crediticios del FIDA que se adapten al aumento de sus capacidades internas, la diversificación de sus necesidades y sus circunstancias específicas.**

21. ~~Un marco de transición sostenible que contemple la diversidad cada vez mayor de los contextos nacionales específicos~~ requiere la diversificación de los instrumentos crediticios y no crediticios del FIDA para adaptar el apoyo que se presta a cada Estado Miembro, tal como se reconoce en el modelo operacional mejorado para la FIDA11. ~~Otras IFI ofrecen un importante grado de flexibilidad a través de una variedad de productos y estructuras de costos.~~ Sobre la base de la evaluación de la demanda y un análisis sólido, durante la FIDA11 la dirección pondrá a prueba nuevos productos que permitirán mantener la ventaja comparativa y la orientación estratégica del Fondo. Gracias a esta oferta más diversa, el FIDA podrá ampliar el papel que desempeña en las esferas que se detallan a continuación.
- **Préstamos basados en los resultados.** La evaluación a nivel institucional de la estructura financiera del FIDA señaló que existe una fuerte demanda por parte de los clientes de un instrumento basado en los resultados. Un instrumento de este tipo puede fortalecer la labor del FIDA en relación con los pequeños agricultores y modificar el paradigma de la prestación de servicios gubernamentales a nivel local. Hay importantes posibilidades para la introducción de enfoques más participativos, ya que el Fondo utilizará su enfoque práctico y las relaciones con las comunidades rurales y las organizaciones de agricultores para favorecer la obtención de resultados y la ampliación de escala<sup>4</sup>. El FIDA propone llevar adelante por lo menos dos o tres iniciativas piloto en un período de seis años y utilizarlas para perfeccionar el producto final, por ejemplo, allí donde su aplicación sea lo más adecuado.
  - **Operaciones regionales de préstamo.** ~~La integración regional puede tener un profundo efecto en el desarrollo rural.~~ Las operaciones regionales de préstamo pueden resultar herramientas muy eficaces a la hora de abordar desafíos en materia de desarrollo rural, tales como las amenazas ambientales

<sup>4</sup> Brookings (enero de 2013): "Scaling Up Programs for the Rural Poor: IFAD's Experience Lessons and Prospects", Brookings Global Economy and Development.

y la falta de mercados integrados para los pequeños agricultores<sup>5</sup>. Los servicios necesarios para hacer frente a estas amenazas (por ejemplo, transporte, prevención de enfermedades y gestión de los recursos naturales) pueden prestarse de mejor manera a nivel regional para utilizar las economías de escala, garantizar la conectividad y ampliar el acceso a los bienes y los servicios. Las soluciones multinacionales y la puesta en común de los recursos pueden contribuir a potenciar los recursos de cada país a fin de lograr un impacto más amplio. Estas soluciones pueden favorecer especialmente a los países pequeños (por ejemplo, los pequeños Estados insulares en desarrollo), y a aquellos que hacen frente a problemas transfronterizos, tales como los desastres naturales. El FIDA pondrá a prueba hasta tres operaciones regionales de préstamo y establecerá un enfoque institucional basado en las enseñanzas extraídas.

- **Enfoque mejorado del FIDA con respecto a la asistencia técnica reembolsable.** La asistencia técnica reembolsable, que complementa los recursos disponibles principalmente para los PIMA, ayuda a transmitir los conocimientos del Fondo en materia de operaciones y políticas a los países con los que no tiene una relación crediticia, además de permitir a los países acceder a sus conocimientos generales y especializados. El FIDA seguirá manteniendo su ventaja comparativa en esta esfera y proporcionando ~~más información sobre los~~ beneficios a través de la asistencia técnica reembolsable, a fin de que se convierta en parte integral de sus actividades en los Estados Miembros.
- **Actuación normativa.** El FIDA puede aportar a los procesos nacionales de formulación de políticas los datos empíricos derivados de sus proyectos y su experiencia a nivel mundial. Esto reviste especial pertinencia para los países donde los conocimientos del Fondo se consideran tan importantes como la financiación que ofrece (por ejemplo, en muchos PIM). Durante la FIDA10, el Fondo hizo mayor hincapié en la actuación normativa a nivel nacional como principal actividad no crediticia, lo que se ampliará durante la FIDA11. Gracias a la descentralización del personal del Fondo, los expertos estarán más cerca de los responsables de formular las políticas y de los procesos normativos. Además, la actuación normativa se fortalecerá con el nuevo proceso de diseño de los proyectos, la asignación de recursos específicamente a la actuación normativa y la mejora del seguimiento y la evaluación.
- **Cooperación Sur-Sur y cooperación triangular.** La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular han ido ganando importancia en las estrategias de desarrollo nacionales, y el FIDA tiene un papel crucial como intermediario de las oportunidades conexas en los ámbitos de la agricultura en pequeña escala y el desarrollo rural. Durante la FIDA11 se promoverán ambas formas de cooperación como partes integrales del modelo operacional del FIDA. Está en curso el establecimiento de tres nuevos centros de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular (en el Brasil, China y Etiopía) cuya función será clave para hacer realidad la agenda en esta materia. Por ejemplo, con el apoyo del Gobierno de China, el centro establecido en ese país tendrá por finalidad financiar actividades dedicadas a estas formas de cooperación. Se están estudiando oportunidades similares con otros Estados Miembros.

---

<sup>5</sup> Las contribuciones de un enfoque regional al aumento de la eficacia de las acciones de desarrollo han sido destacadas en los foros de alto nivel, entre ellos, los que formularon la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005), el Programa de Acción de Accra (2008) y la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011).

**v) Los prestatarios dependerán cada vez más de la movilización de recursos nacionales para la transformación rural y el Fondo complementará esos esfuerzos en apoyo a las transiciones.**

22. Un principio fundamental del nuevo modelo operacional es que los Miembros harán el mayor esfuerzo posible para aportar financiación de contrapartida para todos los proyectos respaldados por el FIDA, acorde con su situación financiera y teniendo en cuenta que los proyectos de un mayor tamaño según los datos empíricos movilizan más recursos a nivel nacional. En consonancia con los compromisos de la FIDA11, durante la preparación de las notas conceptuales de los proyectos se acordarán con los Gobiernos las metas relativas a la contrapartida, que también se incluirán en los COSOP. El objetivo es alcanzar la meta de 1:0,8 fijada para la cofinanciación nacional en su conjunto en la FIDA11. También se establecerá una metodología clara para el reconocimiento y seguimiento de las contribuciones en especie. Los niveles de la cofinanciación nacional en los proyectos en curso respaldados por el Fondo son muy variados. Un estudio realizado por el FIDA confirma las constataciones de otros organismos en cuanto a que el aumento de la cofinanciación nacional contribuye directamente a los resultados que obtiene el país mismo en materia de mitigación de la pobreza<sup>6</sup>. ~~Ese análisis ofreció una base para establecer metas de cofinanciación que van cambiando a medida que tienen lugar las transiciones y que toman en cuenta las circunstancias nacionales, así como el apoyo de los donantes.~~
23. La cofinanciación nacional va de la mano con la internacional porque promueve el sentido de apropiación con respecto a los proyectos y contribuye a aumentar el tamaño de estos y su atractivo para otras entidades financiadoras. En el informe sobre la FIDA11 se reconoce que el Fondo debería fortalecer su función como "recolector" de financiación para el desarrollo, además de su función como prestamista directo. La obtención de cofinanciación de asociados externos da lugar a la ampliación del número de beneficiarios, contribuye a la coordinación de la ayuda, facilita la labor normativa con los Gobiernos y genera oportunidades para ampliar la escala de las experiencias exitosas y favorecer así el impacto y la sostenibilidad. Asimismo, esa cofinanciación es necesaria en toda la cartera de proyectos a fin de que la tasa global de cofinanciación internacional alcance la meta de 1:0,6 establecida para la FIDA11.

**vi) Como parte de sus propias estrategias de transición, los prestatarios podrán optar por no utilizar los recursos financieros del FIDA, y este adaptará su apoyo utilizando otras formas de asistencia para el desarrollo.**

24. El objetivo último de todo país en desarrollo es pasar de receptor a donante y demostrar que los esfuerzos orientados al desarrollo han sido exitosos y sostenibles. La decisión de no acceder a los recursos otorgados en condiciones favorables puede formar parte de las estrategias de transición de los países. Esas estrategias deben planificarse y aplicarse de un modo que se incremente el volumen de recursos al que tienen acceso los países, así como el número de instrumentos financieros y otros servicios ofrecidos por las instituciones internacionales a los que pueden acceder. Por lo tanto, debe ser una decisión calculada acompañada de años de planificación cuidadosa, transparencia y un enfoque coordinado con otros asociados.
25. La colaboración del FIDA con los países puede ayudar a lograr mejoras tangibles de los resultados en materia de desarrollo mediante proyectos con objetivos cuidadosamente definidos. El Fondo puede desempeñar un papel estratégico en la planificación nacional para reducir la dependencia de la financiación en condiciones

<sup>6</sup> Winters, Mathew y Streitfeld, Jaclyn (2013): *Splitting the Check: Bargaining Over Counterpart Commitments in World Bank Projects* (Universidad de Illinois en Urbana-Champaign).

favorables en consonancia con las estrategias de transición de los países, acompañando este apoyo con otras formas de asistencia, como la asistencia técnica reembolsable.

**vii) El FIDA reajustará la asignación de los recursos a medida que los países atraviesen el proceso de transición, y adecuará de manera proactiva esos mecanismos para reflejar los cambios que se produzcan en las necesidades y la composición de los prestatarios.**

26. Mediante el PBAS se asignan los recursos en el transcurso de un período de tres años en función de las necesidades y los resultados del país. Este mecanismo utiliza un conjunto completo de mediciones para determinar las necesidades del país en materia de desarrollo nacional y desarrollo rural, aplicando criterios multidimensionales. Esto se complementa con datos sobre el grado de eficacia con que el prestatario utiliza los recursos del Fondo. Las reformas del PBAS incluyen un mayor hincapié tanto en la vulnerabilidad como en los resultados, a consecuencia de lo cual los países vulnerables (por ejemplo, los PBI, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países menos adelantados y aquellos con las situaciones de mayor fragilidad) reciben una porción más grande de los recursos del FIDA.
27. A través del PBAS se destinan más recursos a los países de más bajos ingresos. No obstante, para que el mundo alcance los ODS 1 y 2 es preciso trabajar en los PIMA, porque en las zonas rurales de estos países habita un importante número de personas pobres. Si bien el FIDA debería seguir proporcionando recursos financieros, el valor de su labor en los PIMA se encuentra en dar impulso a los productos y servicios financieros y no financieros. En última instancia, esto beneficia a todos los Estados Miembros porque el FIDA puede aprender de los procesos de desarrollo de los PIMA para ayudar a los países más pobres del mejor modo posible. La labor en los PIMA también permite al Fondo actuar como intermediario de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular y debería fortalecer progresivamente su sostenibilidad financiera al elaborar nuevos productos y aprovechar su estructura financiera para proporcionar otros recursos no básicos, además de desempeñar un papel decisivo en la oferta de productos no crediticios.

**viii) La dirección continuará fortaleciendo la estructura financiera y las prácticas de gestión de riesgos con miras a ampliar el conjunto de herramientas del FIDA y aumentar los recursos disponibles para todos los prestatarios.**

28. Dentro del proceso de reforma de la FIDA11, se fortalecerán el marco financiero y la estrategia financiera del Fondo con objeto de adaptar las operaciones a la demanda nacional y a las necesidades de los prestatarios. Esto permitirá al FIDA madurar como asociado para el desarrollo colaborador e incrementará su eficacia e impacto. La eficiencia de la base de capital del Fondo se maximizará mediante el aumento de los recursos, con especial atención a la sostenibilidad financiera. Si bien las contribuciones a la reposición de recursos seguirán siendo la piedra angular del capital del FIDA y de su capacidad para contraer compromisos financieros, el marco financiero incorporará la toma de empréstitos. Esta evolución sentará las bases para un abanico más diversificado de productos y herramientas de apoyo, además de contribuir a la capacidad de respuesta ante los prestatarios, Ello requerirá la actualización de las políticas de financiación del Fondo para facilitar las transiciones también gracias a la actualización de las condiciones de financiación. Este objetivo se logrará del siguiente modo:
- ~~Actualización de las condiciones de financiación del FIDA.~~ En el contexto de un panorama cada vez más complejo en materia de desarrollo y de los cambios en el modelo operacional, la actualización de las condiciones de financiación facilitará la ejecución del programa de préstamos y donaciones de

~~la FIDA11. Esto brindará mayor flexibilidad y opciones a los prestatarios, ya que dichas condiciones se adaptarán para abordar los desafíos vinculados a la fragilidad de las economías de los Estados pequeños, la gestión de la deuda y los riesgos, y la planificación tanto para los prestatarios como para el FIDA, lo que incluye también la exposición al riesgo cambiario.~~

- **Examen del costo de capital y mejora de la gestión de riesgos.** El proceso de reforma de la FIDA11 prevé el establecimiento de una estructura financiera para maximizar la eficiencia del capital del Fondo mediante el incremento de los recursos, la garantía de la sostenibilidad financiera y la optimización de la planificación y la gestión de los riesgos. Estas reformas comprenderán una ampliación o un ajuste del abanico de los instrumentos, las herramientas, la base de recursos y las estrategias para la obtención de préstamos, lo que podría incluir la posibilidad de la anticipación voluntaria de reembolsos para los países en la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12). Las reformas se apoyarán en políticas con el fin de fortalecer las salvaguardias financieras y reforzar la gestión de riesgos dentro del Fondo, como, por ejemplo, el marco para la obtención de financiación en condiciones no favorables.
- Otras iniciativas acordes con la esfera de especialización y el mandato singular del FIDA son las siguientes: i) centrar la estrategia del Fondo en su labor con los PBI y los PIMB respecto del 90 % de los recursos básicos; ii) atender las situaciones de fragilidad y crisis; iii) diversificar los servicios que presta a los PIM y los PIMA; iv) planificar considerando los recursos no básicos adicionales que el Fondo pueda obtener en el futuro, y v) continuar estudiando la obtención de empréstitos de los mercados de capitales otras fuentes para la movilización de recursos, según lo acordado en la Consulta sobre la FIDA11.

~~29. El Marco de Transición se fundará en una estructura y unas herramientas financieras en evolución. Junto con su modelo operacional mejorado, contribuirá a que se ofrezca un completo conjunto de instrumentos financieros y no financieros. Esto permitirá al FIDA madurar como asociado para el desarrollo colaborador e incrementará su eficacia e impacto.~~

**ix) El FIDA coordinará su enfoque con objeto de garantizar que el apoyo que brinda a la transición esté en consonancia con los enfoques más amplios que aplican los Miembros y los asociados a dicha transición.**

29. La transición es un proceso complejo que requiere la coordinación con los asociados. El FIDA reforzará el diálogo con los asociados para el desarrollo en torno al desarrollo en transición, trabajando como parte de la comunidad internacional a fin de contribuir a la comunicación, el diálogo y la colaboración y de estudiar las medidas multidimensionales del desarrollo para que nadie se quede atrás. Si bien el Fondo sigue dedicando su atención principalmente a la agricultura, el margen para realizar intervenciones complementarias es amplio y el intercambio de conocimientos y el aprendizaje entre las distintas disciplinas son cada vez mayores. Esta coordinación reviste especial importancia en los casos de moras prolongadas, deudas insostenibles, crisis y situaciones de fragilidad y en las economías de Estados pequeños.
30. La dirección del FIDA establecerá mecanismos para garantizar la coherencia entre las esferas financieras y operacionales del Marco de Transición y para fomentar la amplia difusión de soluciones. El Fondo formalizará las comunicaciones a los prestatarios con respecto a los plazos y al impacto de las transiciones, y antes de la aplicación tendrán lugar conversaciones con el ministerio de finanzas de cada prestatario. Esto facilitará la planificación y garantizará que todos los cambios se efectúen de modo oportuno y transparente. Asimismo, se fortalecerá la coordinación con otras IFI y entidades financiadoras bilaterales.

**x) En su examen de mitad de período de la FIDA11, la dirección comunicará las enseñanzas extraídas de la aplicación del presente Marco de Transición.**

31. La dirección informará en el examen de mitad de período de la FIDA11 sobre la eficacia aplicación del Marco de Transición. Se incluirá información sobre los países cuyas condiciones de financiación hayan cambiado y sus experiencias con la aplicación escalonada de las mismas. También se evaluará la situación con respecto a la introducción de productos nuevos y el mayor uso de los vigentes (por ejemplo, la prestación de asistencia técnica reembolsable); las tendencias en la movilización de recursos, y la adaptación del apoyo que ofrece el Fondo cuando las condiciones de los países cambian durante el ciclo de los COSOP. Asimismo, esta actualización contendrá información de otros donantes y agentes de desarrollo para garantizar la coherencia de los enfoques y seguir participando en el debate mundial sobre los países en transición.