

Signatura: TFWG 2018/5/W.P.2/Rev.1
Tema: 3 b)
Fecha: 11 de octubre de 2018
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Estado de la asistencia técnica reembolsable y pasos futuros

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

Jill Armstrong

Directora, a.i.
División de Políticas y Resultados Operacionales
Tel.: (+39) 06 5459 2324
Correo electrónico: j.armstrong@ifad.org

Lisandro Martin

Director
División de África Occidental y Central
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

Quinta reunión del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición
Roma, 8 de octubre de 2018

Para **examen**

Índice

Siglas y acrónimos	ii
I. Introducción	1
II. La asistencia técnica reembolsable, el modelo operacional del FIDA y el Marco de Transición	2
III. La asistencia técnica reembolsable en el FIDA: definición y modalidades	3
A. Práctica actual	4
B. Enseñanzas extraídas	6
V. Redefinir la oferta: la ventaja comparativa del FIDA y los paquetes de asistencia técnica reembolsable	7
A. La ventaja comparativa del FIDA	7
B. Principios de actuación	8
C. La oferta de asistencia técnica reembolsable	8
VI. Aumentar el interés por la asistencia técnica reembolsable del FIDA: cálculo aproximado de la demanda potencial	10
VII. Pasos futuros	12
A. Revisar y actualizar los procedimientos	12
B. Estimular la demanda: difusión y comunicación	13
C. Crear capacidad de oferta	13
D. Conclusión	14

Acrónimos y siglas

BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
FIDA11	Undécima Reposición de los Recursos del Fondo
IFI	institución financiera internacional
RAS	Servicio de Asesoría Reembolsable del Banco Mundial

Recomendación

Se invita al Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición a examinar:

- i) las enseñanzas extraídas de la experiencia del FIDA y de otras organizaciones con la asistencia técnica reembolsable;
- ii) el análisis de las limitaciones de la oferta para que el FIDA preste de manera oportuna asistencia técnica reembolsable de alta calidad por el FIDA;
- iii) el cálculo aproximado de la demanda futura de asistencia técnica reembolsable que puede prestar el FIDA, y
- iv) los pasos futuros, donde se propone la forma en que las prácticas y los procedimientos del FIDA pueden modificarse para que la asistencia técnica reembolsable se convierta en un instrumento central en el modelo operacional y el Marco de Transición del FIDA.

Estado de la asistencia técnica reembolsable y pasos futuros

I. Introducción

1. En junio de 2017 el FIDA aprobó un nuevo modelo operacional centrado en los resultados y la innovación con el objeto de aumentar su impacto y hacer la máxima contribución posible a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Parte de estos esfuerzos implican que el FIDA aplique enseñanzas extraídas con miras a adoptar un enfoque realista y al mismo tiempo audaz e innovador de la movilización, la asignación y la utilización de sus recursos. El Marco de Transición es una pieza importante del modelo operacional del Fondo al garantizar que este ofrezca la combinación adecuada de instrumentos financieros y no financieros que le permita colaborar con todos sus Estados Miembros, independientemente de su nivel de desarrollo.
2. La asistencia técnica reembolsable, cuya política aprobó la Junta Ejecutiva en 2012, puede llegar a ser un instrumento importante en la gama de intervenciones que el FIDA ofrezca a sus Estados Miembros. Como fuente primaria de asistencia no crediticia, la asistencia técnica reembolsable contribuye a alcanzar los objetivos de los programas en los países que se establecen en los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y las notas sobre la estrategia en el país. Habida cuenta de que este tipo de asistencia puede ser un medio para que el FIDA satisfaga las necesidades de todos sus Estados Miembros, ha llegado el momento de hacer un balance de situación para considerar las enseñanzas extraídas hasta la fecha y cómo puede mejorarse el instrumento para adaptarlo a los nuevos métodos del FIDA de asignación y utilización de los recursos.
3. La experiencia con la asistencia técnica reembolsable ha sido hasta ahora variada. La demanda ha sido relativamente moderada y algunas oportunidades para diseñar iniciativas han debido ponerse en suspenso debido a cambios en las circunstancias de los Estados Miembros, la escasa flexibilidad del instrumento (en algunos casos) y la falta de claridad dentro de los equipos técnicos o los equipos en los países respecto de la forma de proseguir. Se han firmado solamente dos acuerdos de asistencia técnica reembolsable, los cuales continúan vigentes. Si bien el interés inicial fue superior a la demanda actual, el FIDA no ha incentivado activamente la demanda del producto, promocionándolo ampliamente a los Estados Miembros como parte integral de su conjunto de instrumentos, ni ha definido claramente la propuesta de valor que conlleva. Por otro lado, aunque en la política se establecen tres grandes tipos de asistencia, los equipos en los países no han recibido

directrices claras en cuanto a cómo aprovecharla, sea como complemento de los productos crediticios tradicionales del FIDA, o como un producto nuevo en países que no solicitan financiación al FIDA.

4. El Fondo cuenta con una amplia trayectoria de adaptar su modelo operacional de acuerdo con las circunstancias de sus Estados Miembros, que evolucionan en consonancia con cambios más generales en la economía mundial. Por ejemplo, a medida que más países mejoran su nivel de ingresos y aumentan el presupuesto destinado al desarrollo, el modelo operacional del FIDA se ha ido adaptando para centrarse cada vez más en los países más pobres, donde viven las personas más pobres. Con la aplicación del Marco de Transición se intenta responder a los desafíos planteados por estos cambios. La asistencia técnica reembolsable es un recurso decisivo para asegurar que el FIDA haga uso de un conjunto amplio y adecuado de herramientas para aprovechar la experiencia y los conocimientos adquiridos durante 40 años trabajando en beneficio de los pequeños agricultores y demás personas pobres de las zonas rurales, incluso en países donde la necesidad de asistencia oficial para el desarrollo y la financiación del FIDA no es, en conjunto, tan acuciante.
5. La dirección del FIDA considera que la asistencia técnica reembolsable podría ser un instrumento valioso en dos grupos adicionales de países. En primer lugar, en el grupo de países que no solicitan financiación al FIDA pero que aún pueden estar interesados en aprovechar los conocimientos especializados que tiene el Fondo. En segundo lugar, en países de bajos ingresos o en países en transición donde la financiación de la asistencia técnica reembolsable por terceros la puede convertir en un instrumento interesante. Muchos antecedentes apuntan a que el FIDA podría participar en el diseño de proyectos para entidades de financiación para el desarrollo con menos experiencia en el desarrollo rural o agrícola, pero que están interesadas en utilizar sus recursos para prestar asistencia a los pequeños agricultores pobres y otros beneficiarios tradicionales del FIDA. Ya se están celebrando debates con el Gobierno de Guinea y el Fondo de Abu Dabi para el Desarrollo Económico Árabe para el empleo de este enfoque. Otros actores que pueden estar interesados en la oferta de asistencia técnica reembolsable del FIDA son el Fondo de Kuwait para el Desarrollo Económico Árabe y el Fondo Saudita de Inversión Agrícola.
6. A fin de que la asistencia técnica reembolsable desempeñe un papel central en los servicios que el FIDA ofrece a los países en transición a mayores niveles de ingresos y aclarar la función que podría tener en otros contextos, es necesario proporcionar más información sobre el instrumento, así como directrices sobre la forma de generar y satisfacer la demanda concreta. En este documento se examina la experiencia adquirida con la asistencia técnica reembolsable hasta la fecha —tanto dentro del FIDA como en otras instituciones— y se exponen ideas sobre la demanda potencial de asistencia, el tipo de producto que intentaría ofrecer el FIDA y las medidas concretas que el Fondo debe poner en marcha para ofrecer un producto renovado.

II. La asistencia técnica reembolsable, el modelo operacional del FIDA y el Marco de Transición

7. La propuesta de crear un Marco de Transición tuvo por objeto introducir una innovación en el modelo operacional del FIDA que permitiera al Fondo ofrecer un conjunto integral, previsible, transparente y sostenible de medidas de apoyo a sus prestatarios. El marco propuesto incluiría los instrumentos que el Fondo ofrece actualmente, así como nuevos instrumentos y políticas que garantizaran la combinación adecuada de herramientas financieras y no financieras para satisfacer las necesidades diversas de los Estados Miembros del Fondo.

8. El modelo operacional mejorado del FIDA, que se propuso y aprobó durante la Consulta sobre la Undécima Reposición de los Recursos del Fondo (FIDA11), se apoya en cuatro pilares fundamentales, a saber: i) la movilización de recursos; ii) la asignación de recursos; iii) la utilización de los recursos, y iv) la transformación de los recursos. La asistencia técnica reembolsable juega un papel decisivo en dos de estos pilares: la asignación y la utilización de los recursos. Con respecto a la asignación de recursos, el FIDA se ha propuesto dar prioridad al número de países que cumplen con las condiciones necesarias para obtener préstamos procedentes de los recursos básicos del Fondo en virtud de la aplicación del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS) en cada ciclo de reposición. Como la secuencia de países que acceden a los recursos del FIDA varía, cambia también el valor de los instrumentos financieros adicionales, en particular en los países en los que la experiencia y los conocimientos especializados del Fondo se consideran todavía muy valiosos.
9. Además, realizar la labor de desarrollo de manera diferente (el principio fundamental del tercer pilar del modelo operacional, la utilización de los recursos) implica reconocer que los recursos del FIDA son limitados si se los compara con los presupuestos nacionales destinados a la agricultura y el desarrollo rural. Los préstamos del FIDA a países que están más avanzados en su proceso de desarrollo pueden servir de pruebas piloto que orienten futuros programas gubernamentales. La asistencia técnica reembolsable es un medio importante para asegurar que las competencias y los conocimientos especializados del FIDA se transmitan a gobiernos que trabajan para combatir la pobreza rural, la baja productividad, la falta de acceso de los pequeños agricultores al mercado, la malnutrición y la marginación de las personas pobres de las zonas rurales, en especial, las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas.
10. Un aspecto en el que también se hace cada vez más hincapié en el modelo operacional del FIDA es la importancia de la descentralización como medio para interactuar más directamente con los gobiernos con el objeto de determinar sus necesidades concretas y colaborar con ellos en el diálogo sobre políticas. El modelo de los centros subregionales y la mayor atención del FIDA en el diálogo sobre políticas apuntan a que la asistencia técnica reembolsable podría desempeñar un papel fundamental en el apoyo que se preste en el futuro.
11. Así pues, en vista de que el FIDA está procurando mejorar su modelo operacional a fin de aumentar su contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de que las necesidades de los Estados Miembros del Fondo están cambiando, resulta necesario revisar la asistencia técnica reembolsable del FIDA para asegurar su completa adecuación a la finalidad prevista.

III. La asistencia técnica reembolsable en el FIDA: definición y modalidades

12. En su 106.º período de sesiones, celebrado en septiembre de 2012, la Junta Ejecutiva aprobó la asistencia técnica reembolsable como un instrumento adicional del FIDA al servicio de sus Estados Miembros. En septiembre de 2016 el Comité de Gestión Ejecutiva aprobó procedimientos operacionales que servirían de marco para la aplicación de esta asistencia.
13. Con arreglo a este marco, el FIDA está en grado de ofrecer los siguientes tipos de servicios:
 - a) **Asistencia operacional.** Específicamente, esta consiste en: i) servicios de diseño de operaciones completas o componentes específicos de programas, y ii) servicios de supervisión y apoyo a la ejecución de operaciones completas o componentes concretos. En el último caso, el FIDA puede ofrecer asistencia

técnica total o parcial para el diseño, la supervisión y el apoyo a la ejecución (incluida la fase de terminación) de proyectos que el Fondo no financie por medio de su programa de préstamos y donaciones.

- b) **Apoyo analítico y asesoramiento.** En esta esfera se incluye la asistencia técnica proporcionada por medio de estudios, evaluaciones, desarrollo de estrategias, análisis y documentos de posición sobre políticas no operacionales.
- c) **Aprendizaje e intercambio de conocimientos.** En esta esfera se incluye la asistencia relacionada con programas que conllevan el intercambio de ideas, o el establecimiento de asociaciones en ámbitos que coinciden con el mandato y las prioridades del FIDA, incluida la asistencia con fines de creación de capacidad por medio de conferencias, reuniones, cursos de capacitación y actividades varias. Estas actividades se realizan aprovechando el poder de convocatoria del FIDA.

IV. La asistencia técnica reembolsable en el FIDA: experiencia hasta la fecha

A. Práctica actual

14. A partir de 2015 la experiencia del FIDA con la asistencia técnica reembolsable ha sido limitada y solo ha producido resultados parciales. Siete países se han puesto en contacto con el FIDA para discutir la posibilidad de recurrir a la asistencia técnica reembolsable, con solicitudes que oscilaban entre USD 400 000 y USD 4 millones. Mientras que dos iniciativas —en Mauricio y Arabia Saudita— están en marcha y continúan (véase el recuadro 1), los acuerdos de asistencia técnica reembolsable con Argelia, Bostwana, Chile, China y Guinea se han puesto en suspenso o se están discutiendo en este momento (véase el cuadro 1 *infra*). Y aunque el FIDA ha recibido solicitudes para que la asistencia se financie tanto con aportes gubernamentales directos como de terceros (por ejemplo, del Fondo de Abu Dabi para el Desarrollo Económico Árabe), los dos únicos acuerdos vigentes en este momento están autofinanciados por el gobierno participante. En varios de los países en que los acuerdos de asistencia técnica reembolsable están en suspenso o en discusión, los retrasos para formalizar las solicitudes se deben a circunstancias cambiantes dentro del país.

Recuadro 1

La asistencia técnica reembolsable del FIDA en Mauricio y Arabia Saudita

Mauricio

A mediados de 2015, el Gobierno de Mauricio y el FIDA convinieron en desarrollar un programa de asistencia técnica reembolsable destinado a fortalecer la industria nacional de semillas. El objetivo de esta asistencia es apoyar al Gobierno para poner en práctica su Ley de Semillas y elaborar una política y una estrategia nacionales sobre semillas basadas en las ventajas comparativas del país en los mercados nacional y regional. Entre las principales esferas de inversión previstas se incluían: i) la creación de un entorno jurídico y reglamentario propicio para el sector semillero; ii) el establecimiento de un sistema de control de calidad para la prueba y la certificación de semillas; iii) la elaboración de procedimientos para el ensayo sobre el terreno de nuevas variedades de cultivos de alta prioridad para la seguridad alimentaria y las exportaciones, y iv) el análisis de la demanda nacional, regional y mundial de semillas que pueden producirse en Mauricio. El acuerdo de asistencia técnica reembolsable se firmó el 26 de mayo de 2016 con una duración de tres años; en el último examen de mitad de período se recomendó una prórroga del acuerdo, exenta de costos, hasta mayo de 2020. El valor total del contrato asciende a USD 1,15 millones.

Arabia Saudita

El Reino de la Arabia Saudita, por conducto de su Ministerio de Medio Ambiente, Agua y Agricultura, solicitó asistencia técnica reembolsable destinada a mejorar la productividad, rentabilidad y resiliencia al cambio climático de los agricultores en pequeña escala de la región de Jizan. La asistencia técnica reembolsable tenía por objeto mejorar las habilidades de gestión de las organizaciones de productores de la región. Se utilizó un enfoque centrado en el fomento de las cadenas de valor, principalmente del café y el mango, y en la cooperación hogareña y grupal para la producción y los vínculos sostenibles con los mercados. El acuerdo de asistencia, que se firmó en febrero de 2018, era por un valor de USD 2 millones e incluía una inversión directa del Gobierno de otros USD 2 millones. El acuerdo inicial de 36 meses se considera la primera fase de la inversión y una oportunidad para poner a prueba el instrumento de la asistencia técnica reembolsable. Si se obtienen buenos resultados, se prevé una inversión mucho mayor en otras regiones de Arabia Saudita; los resultados preliminares son prometedores.

Cuadro 1

Negociación de asistencia técnica reembolsable: experiencia del FIDA hasta la fecha

Cliente	Donante/cliente	Monto (en millones de USD)	Duración	Tipo de asistencia	Año	Situación
Mauricio	Gobierno de Mauricio	USD 1,2	36 meses	Creación de capacidad y asistencia técnica para elaborar una política nacional	2016	En marcha
Arabia Saudita	Reino de la Arabia Saudita	USD 4,0	36 meses	Prestación de servicios de asesoramiento en materia de políticas sectoriales y apoyo a la ejecución de iniciativas específicas	2017	En marcha
Argelia	Apoyo técnico para ayudar a Argelia a acceder a nuevos mercados y crear oportunidades de empleo para los jóvenes				2018	Se está discutiendo
Botswana	El Ministerio de Finanzas está estudiando la posibilidad solicitar asistencia técnica reembolsable al FIDA. En el cuarto trimestre de 2018 tendrá lugar una misión de estudio preliminar.				2018	Se está discutiendo
Chile	Transferencia de conocimientos especializados del FIDA en materia de enfoques de desarrollo rural para fortalecer la resiliencia de las personas más vulnerables, en particular, por medio de la labor con los pueblos indígenas de la región de la Araucanía				2018	Se está discutiendo
Guinea	Fondo de Abu Dabi para el Desarrollo Económico Árabe	USD 0,5	7 meses	Estudio de viabilidad y diseño de un proyecto nacional agrícola de USD 30 millones que financiaría el Fondo de Abu Dabi para el Desarrollo Económico Árabe	2015	En suspenso
China	Banco Asiático de Desarrollo	USD 0,4	18 meses	Creación de capacidad y asistencia técnica para elaborar una política nacional	2016	En suspenso

B. Enseñanzas extraídas

15. Aunque la demanda de asistencia técnica reembolsable ha sido despareja y las discusiones al respecto no han progresado mucho, el FIDA también ha podido extraer enseñanzas útiles sobre su capacidad para promover el instrumento y responder rápidamente a la demanda de los países cuando esta aumenta. A continuación, se resumen algunas de esas enseñanzas:
- La asistencia técnica reembolsable no aparece mencionada específicamente en los COSOP o las notas sobre la estrategia en el país como un instrumento que se podría ofrecer. El interés manifestado hasta el momento en la asistencia técnica reembolsable se ha debido a los esfuerzos individuales de los equipos de gestión del programa en el país y los directores en el país.
 - Dentro del FIDA no ha habido un intento por centralizar el apoyo técnico para facilitar el diseño o la supervisión de la asistencia técnica reembolsable, reflejar enseñanzas extraídas y adaptar las prácticas para garantizar una ejecución eficaz.
 - Los equipos en los países y los equipos técnicos del FIDA están a menudo al límite de su capacidad para responder a la demanda de asistencia técnica reembolsable debido al tamaño de la cartera de préstamos tradicional.
 - Los gerentes o equipos del programa en el país no han recibido capacitación específica sobre el instrumento y cómo podría emplearse.
 - No se han definido con claridad los paquetes de asistencia técnica reembolsable disponibles.
 - El FIDA no ha producido materiales promocionales específicos sobre asistencia técnica reembolsable (en línea o en papel), lo cual denota la falta de implicación tanto de la Oficina de Asociaciones y Movilización de Recursos como de la División de Comunicaciones en este ámbito.
16. Las enseñanzas también ponen de relieve la necesidad de que el FIDA cuente con especialistas en asistencia técnica reembolsable y que los costos del Fondo se sufraguen totalmente a partir de los cargos cobrados por su prestación. Los gobiernos que solicitan asistencia técnica reembolsable esperan que el FIDA responda rápida y eficientemente a sus exigencias: es necesario garantizar que esta demanda pueda ser atendida con rapidez sin comprometer la calidad, y que se recopilen las enseñanzas extraídas de estas experiencias. Aunque ya existen procedimientos, es fundamental alcanzar una comprensión más precisa del instrumento en el Fondo.
17. No llama la atención la lenta adopción del instrumento ni la necesidad de ajustarlo periódicamente. El Banco Mundial, por ejemplo, ha subrayado que la creación de su Servicio de Asesoría Reembolsable (RAS), con una cartera de USD 100 millones, ha llevado muchos años. Recientemente, el Banco actualizó sus políticas y procedimientos en materia de RAS a fin de abordar dificultades imprevistas (entre otras medidas, para ajustar los sistemas financieros, armonizar los incentivos internos y asegurar que los cargos de gestión cubran los costos conexos). El porcentaje que el Banco Mundial destina a la agricultura en su cartera de RAS (alrededor del 2,5 %) es bastante similar al que destina a préstamos agrícolas (alrededor del 4,5 %).
18. En efecto, todas las instituciones financieras internacionales cuentan con algún tipo de instrumento de asistencia técnica reembolsable. Para citar algunas, el Banco Asiático de Desarrollo (BASD) proporciona asistencia técnica reembolsable para financiar la promoción del comercio exterior entre sus países miembros, especialmente el comercio interregional. Y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura brinda asistencia técnica reembolsable por

medio de su Fondo especial para actividades de financiación del desarrollo. Diversas consultoras privadas proporcionan también asistencia técnica con un criterio comercial.

19. Las evaluaciones realizadas por el Banco Mundial han demostrado que se necesita una presencia local para garantizar que los conocimientos del país sean suficientes y sostenibles, y que los servicios de RAS tienen más impacto cuando se vinculan a programas en el lugar. Las evaluaciones de la asistencia técnica reembolsable realizadas tanto por el Ministerio para el Desarrollo Internacional del Reino Unido como por el Banco Mundial ponen de relieve la importancia de un seguimiento y una evaluación continuos, y de que la oferta de asistencia técnica reembolsable se apoye en conceptos de eficacia probada.

V. Redefinir la oferta: la ventaja comparativa del FIDA y los paquetes de asistencia técnica reembolsable

A. La ventaja comparativa del FIDA

20. La tarea de ampliar y redefinir la oferta de asistencia técnica reembolsable en el FIDA debe partir de la base de las ventajas comparativas del Fondo y centrarse en las esferas temáticas que apoyan su visión estratégica de lograr la transformación rural inclusiva y sostenible¹. Las ventajas comparativas del FIDA están arraigadas en su experiencia de fomentar la agricultura en pequeña escala y el desarrollo rural por medio del diseño y el apoyo a la ejecución de proyectos de inversión y políticas nacionales. Concretamente:
- El FIDA goza de reconocimiento como proveedor de soluciones de alta calidad para el desarrollo rural centrado en la agricultura en pequeña escala, esfera en la que ninguna otra institución financiera internacional (IFI) se especializa.
 - La labor del FIDA se dirige a los hogares y comunidades más pobres de las zonas rurales más remotas, y se centra en mejorar la productividad y el bienestar económico de estas poblaciones más que en otros fines sociales.
 - El FIDA cuenta con una considerable experiencia en orientar el diseño de grandes programas gubernamentales y proporcionar supervisión y apoyo a la ejecución de esos programas.
 - El FIDA opera solamente con arreglo al principio de recuperación de los costos y es una entidad sin fines de lucro, lo cual la hace más flexible y centrada en los resultados, y menos onerosa que otros actores del sector privado.
21. Se prevé que la prestación de asistencia técnica reembolsable fortalecerá los medios de vida económicos de los pequeños agricultores y otras personas de las zonas rurales, permitiendo de esta manera reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria en estas zonas, especialmente los grupos marginados como las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas. A tal efecto, está previsto que los servicios de asistencia técnica reembolsable se presten en esferas en las que el FIDA ya cuenta con experiencia y conocimientos concretos. En el Marco Estratégico del FIDA (2016-2025) se definen las principales esferas de atención del Fondo, a saber:
- el acceso a los recursos naturales;
 - el acceso a las tecnologías agrícolas y los servicios de apoyo a la producción;
 - los servicios financieros inclusivos;
 - la nutrición;

¹ Marco Estratégico del FIDA (2016-2025)

- la diversificación de las oportunidades empresariales y laborales del medio rural;
- el entorno de la inversión rural;
- las organizaciones de productores rurales;
- la infraestructura rural;
- la sostenibilidad ambiental, y
- el cambio climático.

B. Principios de actuación

22. El FIDA propone que la asistencia técnica reembolsable se defina e incorpore en los COSOP y las notas sobre la estrategia en el país cuando proceda, y se adapte tanto a la demanda como al contexto del país, en particular, al alcance y la naturaleza de las asociaciones del FIDA en el país.
23. El FIDA prevé aplicar sus principios de actuación (focalización; empoderamiento; igualdad de género; innovación, aprendizaje y ampliación de escala, y asociaciones) en todas las esferas temáticas. Todas esas dimensiones forman parte integral de sus ventajas comparativas. Además, en vista de los considerables efectos que tiene el cambio climático en los productores rurales pobres de todos los países, cabría esperar que el FIDA, por medio de la asistencia técnica reembolsable, garantice que todas las inversiones incluyan medidas a prueba del cambio climático y asistencia a los productores para adaptarse a este.
24. El FIDA velará por que se mantenga la calidad de su asistencia técnica reembolsable mediante procesos de garantía de la calidad y supervisión similares a los que se aplican en su programa de préstamos. El FIDA supervisará y evaluará la asistencia prestada utilizando sus sistemas de seguimiento, presentación de informes y evaluación existentes, a fin de asegurar una prestación oportuna con la mayor repercusión positiva posible.

C. La oferta de asistencia técnica reembolsable

25. Del diálogo con otras IFI se ha podido extraer una enseñanza clara: que la asistencia técnica reembolsable es más eficaz cuando incluye una combinación de prestaciones que permite a estas instituciones ampliar rápidamente la escala de la asistencia prestada y diseñar paquetes eficientes, al tiempo que mantienen la calidad y la flexibilidad.
26. A fin de crear paquetes estándar de asistencia técnica reembolsable que faciliten una ejecución eficiente y de alta calidad, el FIDA deberá coordinar la aplicación de instrumentos tales como: i) el instrumento multidimensional de evaluación de la pobreza, el cual proporciona datos que permiten comprender con precisión la pobreza rural (a nivel de hogares y aldeas) y sirven de base para la adopción de decisiones; ii) las metodologías basadas en los hogares, que fomentan el potencial de cambio de las familias, y iii) el Sistema de Aprendizaje Activo de Género. El Fondo también podrá utilizar herramientas destinadas a localizar y evaluar la capacidad de las organizaciones de la población rural (por ejemplo, las herramientas para la adopción de decisiones en el marco de iniciativas de desarrollo impulsado por la comunidad, que se emplea en los programas de desarrollo rural² y otras que permitan evaluar la solidez de las organizaciones

² Véase, por ejemplo: <https://www.ifad.org/documents/38714170/39150184/Community-driven+development+decision+tools+for+rural+development+programmes.pdf/93df0cc9-e122-49f3-b7d6-9111c01e7f3f>.

rurales³. El FIDA ha creado una serie de materiales sobre distintas esferas temáticas⁴ que aportarán los conocimientos básicos para la prestación de asistencia técnica reembolsable.

27. Se solicita cada vez más a los Estados Miembros del FIDA que formulen y ejecuten políticas en torno a sus contribuciones previstas determinadas a nivel nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Estos requisitos proporcionan otro punto de acceso para la asistencia técnica reembolsable del FIDA en forma de asesoramiento sobre políticas. Asimismo, el FIDA posee una ventaja comparativa en esta esfera a través de su labor de mitigación del cambio climático con los pequeños agricultores.
28. Como se ha mencionado anteriormente, en la política del FIDA sobre la asistencia técnica reembolsable se definen tres tipos de apoyo, a saber: i) la asistencia operacional; ii) los servicios analíticos y de asesoramiento, y iii) el aprendizaje y el intercambio de conocimientos. En el cuadro a continuación se muestran ejemplos de los tipos de asistencia que podría ofrecer el FIDA en estas tres categorías, de manera individual o como parte de un paquete programático.

³ Véase, por ejemplo: <https://www.ifad.org/web/knowledge/publication/asset/39417249> y <https://www.ifad.org/web/knowledge/publication/asset/39412322>.

⁴ <https://www.ifad.org/web/knowledge/series?mode=search&catSeries=39130681>.

Cuadro 2

Ejemplos de apoyo que puede ofrecer el FIDA por medio de la asistencia técnica reembolsable

	Esfera temática 1. Desarrollo de cadenas de valor inclusivas	Esfera temática 2. Acceso a las tecnologías agrícolas y los servicios de apoyo a la producción	Esfera temática 3. Adaptación al cambio climático	Esfera temática 4. Mejora de la nutrición
Asistencia operacional	Diseño de un programa nacional para la producción y la comercialización de cacao en pequeña escala	Estudio de viabilidad para un programa de fomento de la prestación pluralista de servicios agrícolas	Apoyo al diseño de un proyecto piloto para el desarrollo de la agricultura en pequeña escala preparada para afrontar el cambio climático	Diseño de un programa de nutrición rural multisectorial
Asistencia técnica y apoyo normativo	Creación de capacidad gubernamental para elaborar una estrategia nacional en apoyo de cadenas de valor agrícolas inclusivas	Asesoramiento a gobiernos para definir el proceso de diseño de una política nacional de extensión agrícola y facilitación de este proceso	Asistencia a funcionarios públicos para crear un paquete de medidas de apoyo a la adaptación de los productores en pequeña escala	Valoración de políticas de evaluación gubernamentales y su repercusión
Conocimientos y coordinación	Coordinación y suministro de productos de conocimiento para una conferencia internacional patrocinada por los gobiernos sobre adaptación de los pequeños productores al cambio climático	Impartición de un curso de capacitación para funcionarios públicos sobre escuelas de campo para agricultores	Organización y suministro de productos de conocimiento para un taller de donantes bilaterales sobre cambio climático y agricultura destinado a funcionarios públicos	Evaluación de una política gubernamental sobre nutrición y de su impacto, y facilitación de un seminario interministerial sobre nutrición

VI. Aumentar el interés por la asistencia técnica reembolsable del FIDA: cálculo aproximado de la demanda potencial

29. Como se ha mencionado anteriormente, las experiencias de otras IFI parecen indicar que la demanda de asistencia técnica reembolsable en la agricultura es similar a la de la demanda de financiación de este sector. Sin embargo, el FIDA debe ser realista respecto de la demanda potencial que puede generar un producto bien definido.
30. Para el cálculo aproximado de la demanda se utilizaron datos de tres fuentes diversas y se plantearon tres hipótesis de demanda (alta, media y baja). Los datos se obtuvieron de las siguiente fuentes:
 - los servicios del FIDA a países que se calcula tendrán un acceso más limitado a los recursos del FIDA en la FIDA11;

- el apoyo normativo que presta el FIDA, como indicador sustitutivo de la posible utilización de asistencia técnica y normativa del Fondo, y
 - un cálculo aproximado de la demanda potencial de asistencia técnica reembolsable financiada por terceros en países de bajos ingresos.
31. Primero se estimó el número de proyectos que en los últimos años se pusieron en marcha en países que durante la FIDA11 probablemente tendrán un acceso a los recursos del FIDA más limitado que en ciclos del PBAS anteriores. Al evaluar el número de proyectos financiados previamente con préstamos se pudieron extraer algunas ideas sobre la demanda potencial de asistencia técnica reembolsable.
 32. Los resultados del análisis indican que en la FIDA11 existiría una demanda de aproximadamente 20 proyectos en las regiones de Asia y el Pacífico; América Latina y el Caribe, y Cercano Oriente, África del Norte y Europa, demanda que no podría atenderse únicamente con préstamos. En algunos de estos países, la asistencia técnica reembolsable del FIDA podría brindarse para ayudar a los gobiernos a diseñar programas nacionales propios sobre la base de los conocimientos especializados del Fondo.
 33. En segundo lugar, se analizaron los proyectos ejecutados en los dos últimos ciclos de reposición que tenían un componente de formulación de políticas. Estos datos se utilizaron como indicador sustitutivo de la demanda potencial del apoyo técnico relacionado con la formulación de políticas que podría brindarse mediante un instrumento de asistencia técnica reembolsable bien definido y adecuadamente promovido. Los resultados del análisis se presentan en el cuadro 3.

Cuadro 3

Proyectos ejecutados en la FIDA9 y la FIDA10 que tenían un componente de desarrollo de políticas

	<i>Número de préstamos</i>	<i>Valor medio del componente</i>	<i>Países</i>	<i>Esferas temáticas (ejemplos)</i>
Asia y el Pacífico	9	USD 4,8 millones ⁵	Bután, Camboya, Fiji, Filipinas, Indonesia, Nepal, República Democrática Popular Lao, Viet Nam	Política de extensión pluralista, política de riego inclusiva, fortalecimiento de la capacidad provincial de planificación y adaptación al cambio climático
África Oriental y Meridional	5	USD 6,8 millones	Angola, Malawi, Rwanda, Uganda, Zambia	Desarrollo de políticas para el sector lácteo, marco normativo para la promoción de la agroempresa, apoyo a programas de salida de la pobreza
América Latina y el Caribe	3	USD 8,6 millones	Brasil, El Salvador, México	Adaptación de estrategias (sobre mujeres, pueblos indígenas y jóvenes) al sector agrícola; ampliación de la asistencia a beneficiarios de transferencias monetarias condicionadas para hacer más hincapié en la inclusión económica
Cercano Oriente, África del Norte y Europa	5	USD 2,6 millones	Bosnia y Herzegovina, Egipto, Jordania, Kirguistán, Túnez	Políticas para promover el manejo comunitario de pastizales y las cadenas de valor inclusivas; fortalecimiento de la planificación en el sector agrícola
África Occidental y Central	1	USD 2,4 millones	Camerún	Política y marco institucional para fomentar la iniciativa empresarial de los jóvenes

34. En el cuadro anterior se muestra una amplia variedad de países que utilizan los recursos del FIDA para financiar el apoyo normativo; estos ejemplos ponen de relieve la posibilidad de que algunos países soliciten la asistencia técnica reembolsable del FIDA para apoyar sus procesos de formulación de políticas, en

⁵ No se incluye a Indonesia debido a la gran envergadura del proyecto y el componente cofinanciado por el BAsD.

lugar de incluir estas actividades en programas de préstamos⁶. La mayoría de los 21 países que reciben apoyo se encuentra en Asia y el Pacífico; América Latina y el Caribe, y Cercano Oriente, África del Norte y Europa (en países de bajos ingresos, la demanda de apoyo para cuestiones normativas podría satisfacerse por medio de asistencia técnica reembolsable financiada por terceros). El análisis *supra* muestra también los temas que actualmente interesan en relación con el apoyo para cuestiones normativas del FIDA. También hay cerca de 20 casos en esta categoría. Se hizo una previsión de la demanda proveniente de países que no solicitan financiación al FIDA; o de países de bajos ingresos o en transición que podrían utilizar la asistencia técnica reembolsable financiada por otro asociado para el desarrollo. Se calculó también la demanda adicional sobre la base de un análisis de la demanda que excedía los recursos para préstamos de que dispone el FIDA, así como de la experiencia adquirida hasta la fecha con los programas de asistencia técnica reembolsable en marcha y la experiencia del Banco Mundial.

35. Utilizando estas tres fuentes de datos se pudo entonces calcular aproximadamente el número de países que podrían solicitar asistencia técnica reembolsable durante la FIDA11: la demanda potencial total sería de alrededor de 50 solicitudes. Al contemplar unas hipótesis de adopción baja, media y alta de la asistencia técnica reembolsable, se llega a un rango de demanda total que oscila entre las 8 y las 13 solicitudes durante la FIDA11.
36. Del análisis previo se puede inferir que, durante la FIDA 11, el Fondo podría llegar a concebir un mínimo de tres paquetes de asistencia técnica reembolsable por año, lo cual aportaría un conjunto de experiencias más amplio sobre las que ir trabajando a medida que fortalece su capacidad para definir los paquetes de asistencia y determinar la demanda. Una prueba inicial con las divisiones regionales y algunos países ha mostrado que estas previsiones son realistas. Se prevé que las experiencias con la asistencia técnica reembolsable durante la FIDA11 tendrán como resultado un aumento gradual de la utilización del instrumento a medida que los países avanzan en sus trayectorias de desarrollo. Estas experiencias permitirán también aumentar la capacidad del FIDA de prestar servicios de asistencia técnica reembolsable a instituciones de economías desarrolladas que están buscando invertir en los países prestatarios del Fondo.
37. El análisis de la demanda indica también que existe una gran necesidad de destinar recursos a generar y satisfacer la demanda, especialmente en Asia y el Pacífico; América Latina y el Caribe, y Cercano Oriente, África del Norte y Europa.

VII. Pasos futuros

38. Para que el FIDA esté en grado de diseñar una cartera de iniciativas de asistencia técnica reembolsable en toda regla, deberá introducir una serie de cambios en su manera de trabajar habitual. Estos cambios —más un calendario de aplicación detallado— todavía se están discutiendo y deberán ser aprobados por los Estados Miembros. Los párrafos *infra* presentan un primer esbozo de los tipos de cambios que se necesitarán introducir para rediseñar la asistencia técnica reembolsable y convertirla en un instrumento importante.

A. Revisar y actualizar los procedimientos

39. Los procedimientos del FIDA en materia de asistencia técnica reembolsable son detallados y coinciden a grandes rasgos con las ideas y enseñanzas expuestas en el presente documento. Sin embargo, se deben definir mejor las actividades y esferas temáticas que pueden admitirse dentro de la asistencia a fin de integrar las enseñanzas extraídas hasta el momento y centrar más la prestación en la ventaja comparativa del FIDA. Del mismo modo, debe revisarse la definición de los posibles

⁶ Se continuará analizando estos aspectos a fin de proporcionar más orientación sobre los costos y beneficios de este enfoque para los países prestatarios.

clientes y volverse a examinar la estructura de costos y las disposiciones de financiación para asegurar que los servicios sean atractivos para los Estados Miembros y al mismo tiempo permitan sufragar plenamente sus costos de ejecución.

40. El FIDA deberá revisar los procedimientos relativos a la propuesta, el diseño y la aprobación de asistencia técnica reembolsable para garantizar que: i) los procedimientos estén en consonancia con los de los productos crediticios tradicionales del FIDA, y ii) las mejoras del diseño, la gestión del riesgo y las salvaguardias de los proyectos se incorporen plenamente en las operaciones de asistencia técnica reembolsable. Deberán revisarse también las disposiciones relativas a la gestión de la asistencia técnica reembolsable para asegurar la supervisión necesaria de estas actividades y mantener la reputación del FIDA como proveedor de servicios de calidad en este ámbito.

B. Estimular la demanda: difusión y comunicación

41. Un equipo multidisciplinario deberá elaborar un plan de difusión y comunicación para la asistencia técnica reembolsable con el objeto de garantizar que los servicios que el FIDA puede ofrecer a los clientes potenciales sean lo suficientemente claros. A partir de este plan, el FIDA deberá luego asegurar que los equipos trabajen activamente para: i) explicar el instrumento de la asistencia técnica reembolsable a los Estados Miembros que son los prestatarios tradicionales del FIDA, los países donantes y otros organismos de desarrollo, y ii) establecer modos fiables de generar demanda en las diferentes esferas técnicas.
42. Como resultado de estas actividades se debería poder determinar un flujo claro de demanda de iniciativas de asistencia técnica reembolsable, generada a través de discusiones entre los gobiernos y los equipos en los países (durante el diseño del COSOP, el examen de sus resultados o en otras ocasiones), que deberá gestionarse de la misma manera que la cartera de préstamos en tramitación del FIDA en lo que respecta al seguimiento, la presentación de informes y el apoyo brindado.
43. La tramitación de una cartera de asistencia técnica reembolsable llevará naturalmente a que esta se incorpore en otros procesos operacionales del FIDA (como la planificación del presupuesto y los recursos humanos, la garantía y el cumplimiento de la calidad), lo cual demandará una serie de cambios en los sistemas internos del FIDA.

C. Crear capacidad de oferta

44. Para poder generar capacidad de oferta de la asistencia técnica reembolsable, el FIDA deberá definir las correspondientes funciones y responsabilidades institucionales, a saber: i) del equipo cualificado para responder a la demanda de asistencia y reunir los conocimientos especializados necesarios para diseñar paquetes de prestaciones que satisfagan esa demanda, y ii) del personal responsable de las tareas de promoción y explicación del instrumento a los Estados Miembros y los asociados para el desarrollo.
45. Sobre la base de los procedimientos actualizados, el personal deberá recibir capacitación sobre los aspectos técnicos, jurídicos y financieros relativos al diseño y la ejecución de la asistencia técnica reembolsable. Esta capacitación brindará también la oportunidad de intercambiar experiencias sobre otras iniciativas similares que han sido eficaces, para desarrollar medidas de apoyo que tengan en cuenta las ventajas comparativas del FIDA.

46. Por último, es necesario crear incentivos para el personal, por ejemplo, para que la asistencia técnica reembolsable se considere un instrumento igual de importante que la financiación tradicional y para que se incorpore al proceso de diseño de los programas en los países. Los esfuerzos del personal por definir, elaborar y gestionar iniciativas de asistencia técnica reembolsable deberán ser reconocidos.

D. Conclusión

47. La labor en las esferas de la asistencia técnica reembolsable mencionadas comenzará en lo que resta de 2018 para garantizar que su correspondiente instrumento se utilice eficazmente durante todo el período del FIDA11. En diciembre de 2018, el FIDA informará a la Junta Ejecutiva sobre las iniciativas adoptadas y las nuevas medidas necesarias para reformular el instrumento, con plazos concretos para ponerlas en práctica.