

Signatura: TFWG 2018/1/W.P.5  
Tema: 5  
Fecha: 25 de abril de 2018  
Distribución: Pública  
Original: Inglés

S



Investing in rural people

## Nota conceptual sobre las operaciones regionales de préstamo

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

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Lisandro Martin  
Director en funciones  
División de Políticas y Resultados Operacionales  
Tel.: (+39) 06 5459 2388  
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

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

Envío de documentación:

Alessandra Zusi Bergés  
Oficial Superior de los Órganos Rectores  
Unidad de los Órganos Rectores  
Tel.: (+39) 06 5459 2092  
Correo electrónico: gb@ifad.org

Primera reunión del Grupo de Trabajo sobre el Marco de Transición  
Roma, 4 de mayo de 2018

---

Para examen

## Índice

Acrónimos y siglas	i
Ideas principales	1
Próximos pasos	1
I.    Antecedentes	2
II.   Reseña de las operaciones regionales de préstamo	3
III.  Operaciones regionales de préstamo en otras IFI	4
IV.  Ejecución de operaciones regionales en el FIDA	5
V.    Programa de trabajo que se llevará a cabo	7
VI.  Cuestiones para su consideración con el Grupo de Trabajo	8

### Apéndices:

Apéndice I:	Key parameters of Regional Operations across IFIs [Principales parámetros de las operaciones regionales en las IFI]
Apéndice II:	The Concept of Regional Public Goods [El concepto de bienes públicos regionales]

## Acrónimos y siglas

BAfD	Banco Africano de Desarrollo
FIDA11	Undécima Reposición de los Recursos del FIDA
FIDA12	Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
IFI	institución financiera internacional
PBAS	Sistema de Asignación de Recursos Basado en los Resultados
PEID	pequeños Estados insulares en desarrollo

# Nota conceptual sobre las operaciones regionales de préstamo

## Ideas principales

1. Conforme los países avanzan, son necesarios nuevos enfoques e instrumentos para atender a los cambios en sus necesidades. Las operaciones regionales de préstamo constituyen un nuevo instrumento que el FIDA puede adaptar a los países y regiones a fin de ayudarles a aprovechar todo su potencial de desarrollo.
2. Las operaciones regionales de préstamo abordan desafíos transfronterizos en materia de desarrollo que los distintos países tienen escasos incentivos para abordar de forma individual.
3. Otras instituciones financieras internacionales (IFI) han financiado operaciones regionales durante más de un decenio y constituyen una herramienta poderosa si se utilizan en los contextos correctos.
4. Aunque a veces exigen mayor coordinación y atención durante su diseño y ejecución, las operaciones regionales suelen tener más éxito que los proyectos que conciernen a un solo país, como ponen de manifiesto las evaluaciones independientes realizadas por el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), entre otros.
5. La buena marcha de la agricultura depende de la disponibilidad de recursos naturales —entre ellos, el agua—, que con frecuencia requieren enfoques de gestión regionales. Lo mismo cabe decir de la gestión de plagas y enfermedades y el acceso a los mercados a través de fronteras nacionales. Estos son solo algunos de los diversos puntos de partida para el diseño y ejecución de proyectos transfronterizos de desarrollo rural que estarían estrechamente alineados con el mandato del FIDA.
6. A fin de poner a prueba las operaciones regionales durante el período de la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11), el Fondo propone aprovechar los instrumentos jurídicos y financieros existentes y los mecanismos de asignación en vigor, como se explica en el párrafo 13 y más adelante en los párrafos 29 a 32. De este modo, se podrá contar con tiempo y experiencia suficientes para evaluar un mecanismo de asignación o reserva de fondos diferente como el que utilizan todas las demás IFI. Estas consideraciones se analizarán conjuntamente con el examen del Sistema de Asignación de Recursos Basado en los Resultados (PBAS) antes de la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12).

## Próximos pasos

7. Se prevén las medidas siguientes como preparación para la introducción de operaciones regionales en el FIDA:
  - Se realizará un examen más profundo de la experiencia de las IFI en materia de operaciones regionales.
  - Se definirá un enfoque de diseño y un marco jurídico para las operaciones regionales.
  - Se presentará una ampliación del concepto en el seminario oficioso previsto para el 11 de septiembre de 2018.
  - Se finalizará el concepto, con inclusión de las revisiones a las políticas que resulten necesarias, a comienzos de 2019 para someterlo a debate con la Junta Ejecutiva a finales de ese mismo año.
  - Se prevé poner en marcha las operaciones piloto durante 2019 o 2020.

## I. Antecedentes

8. El FIDA está aumentando su participación a nivel regional y reconoce que las operaciones regionales de préstamo pueden ser una poderosa herramienta para hacer frente a los retos en materia de desarrollo que traspasan las fronteras de los países. En un mundo que se caracteriza cada vez más por la integración económica mundial y regional, las soluciones basadas en los países no bastan por sí solas.
9. Muchos de los desafíos que plantea el desarrollo, como la contaminación de los ríos transfronterizos o el uso compartido de acuíferos transfronterizos, trascienden las fronteras nacionales. Y numerosos bienes y servicios —tales como el transporte, la prevención de enfermedades y la gestión de recursos naturales y cuencas hidrográficas— se pueden proporcionar mejor a nivel regional para aprovechar las economías de escala. Las iniciativas dirigidas a afrontar estos retos y explotar las oportunidades solo se pueden llevar a cabo mediante la coordinación y cooperación a nivel regional. 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 mejor y más amplio. Esto puede redundar en un importante beneficio para los países pequeños, como los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), y los países vulnerables que resultan perjudicados de forma desproporcionada por problemas transfronterizos, tales como las catástrofes naturales.
10. La introducción de operaciones regionales es una de las propuestas presentadas en el Enfoque de un marco de transición aprobado por la Junta Ejecutiva del FIDA en diciembre de 2017. Se responde así a las peticiones de los Estados Miembros de ampliar la variedad de instrumentos del FIDA que pueden prestar apoyo a los países en su transición hacia el desarrollo. Por tanto, las operaciones regionales de préstamo deberían considerarse un instrumento adicional que puede ofrecer soluciones adaptadas a los países y regiones que afrontan desafíos transfronterizos en el ámbito del desarrollo.
11. En el documento titulado “Enfoque de un marco de transición” (EB 2017/122/R.34) se menciona expresamente la necesidad de que el FIDA preste apoyo crediticio a nivel regional para complementar sus donaciones regionales orientadas a promover la innovación y el fomento de la capacidad a dicho nivel. En dicho documento se señala lo siguiente:
 

“Los factores de vulnerabilidad son transfronterizos por naturaleza. En todas las IFI, las operaciones regionales forman parte fundamental de una estrategia más amplia de promoción de la integración regional, justificada por sus grandes posibilidades de repercutir en el desarrollo. Se han establecido marcos estratégicos y operacionales especialmente destinados a tener en cuenta las peculiaridades de las operaciones regionales que, si bien ofrecen la posibilidad de obtener una mayor rentabilidad económica en comparación con las operaciones nacionales, también entrañan desafíos importantes y adicionales en comparación con las operaciones convencionales en los países. Las operaciones regionales también son eficaces para suministrar bienes públicos regionales”.
12. Además, en el contexto de la FIDA11, la dirección se comprometió a estudiar opciones para la financiación de operaciones regionales de préstamo (compromiso 3.6 de la FIDA11, medida objeto de seguimiento n.º 36) y la institución pretende estar preparada para ejecutar una primera operación piloto durante la FIDA11.
13. Dado que el Fondo tiene previsto poner a prueba operaciones regionales en la FIDA11, estas operaciones piloto se diseñarán utilizando los instrumentos financieros disponibles actualmente, es decir, mediante préstamos por conducto del PBAS y mediante el uso limitado de donaciones, con arreglo a la modalidad de donaciones regionales y donaciones para componentes de proyectos financiados

principalmente con préstamos. Las experiencias derivadas de la FIDA11 orientarán la realización de ajustes en el PBAS y las políticas de financiación a fin de respaldar las operaciones regionales de préstamo para la FIDA12 y reposiciones posteriores.

## II. Reseña de las operaciones regionales de préstamo

14. Las operaciones regionales de préstamo se han venido llevando a cabo desde hace tiempo en otras IFI. En ellas suelen participar como mínimo tres países de la misma región, aunque se establecen excepciones para operaciones que implican a menos países en contextos determinados, como, por ejemplo, países con situaciones de fragilidad. También suelen participar organizaciones regionales (no prestatarias) que asumen múltiples funciones, entre ellas, las de cofinanciadores, facilitadores o responsables de la ejecución. La coordinación forma parte de las operaciones regionales de préstamo y puede llevarla a cabo uno de los países prestatarios, o bien una organización u otra estructura con capacidad para aunar los intereses de los distintos países y promover un esfuerzo colectivo más amplio para la realización de actividades multinacionales y la provisión de bienes públicos regionales.
15. Las operaciones regionales de préstamo financian intervenciones transfronterizas o multinacionales que tienen repercusiones en varios países. Algunas cuestiones fundamentales que se pueden abordar mejor, o exclusivamente, a través de operaciones regionales son, entre otras, las siguientes:

Fomentar la conectividad regional. Prestar apoyo a las redes de transporte y otra infraestructura que traspasa fronteras o beneficia a varios países. Los países por separado suelen carecer de incentivos y, en ocasiones, capacidad financiera (especialmente los países pequeños) para realizar estas inversiones, que pueden ser decisivas para que grupos como los pequeños agricultores o los pastores nómadas que viven en las regiones fronterizas tengan mejor acceso a los mercados.

Ampliar el comercio regional de productos agrícolas y alimentarios. La mejora del comercio repercute positivamente en el crecimiento, los ingresos de los agricultores y la seguridad alimentaria a nivel regional. La ampliación de los mercados transfronterizos aumenta el comercio intrarregional y contribuye a impulsar la innovación y el crecimiento.

Proteger los bienes comunes y los recursos naturales compartidos. La gestión de recursos naturales amenazados, como, por ejemplo, recursos forestales y pesqueros, que cruzan fronteras nacionales requiere la adopción de medidas conjuntas por parte de los interesados regionales. Estas operaciones también pueden ayudar a revertir el proceso de degradación de la tierra y preservar la diversidad biológica, así como contribuir a la gestión multinacional del riesgo de catástrofes.

Elaborar normas comunes. Esto propicia la armonización entre los países de una región, por ejemplo, de reglamentos financieros o medidas sanitarias y fitosanitarias.

Promover la seguridad y reducir la vulnerabilidad. Apoyar los mercados laborales regionales y la resolución de los desafíos relacionados con la migración.

16. El enfoque regional de las operaciones presenta varias ventajas. Las operaciones regionales de préstamo proporcionan un marco estratégico amplio para hacer frente a los desafíos en materia de desarrollo que comparten diferentes países en una misma zona, optimizando así los esfuerzos y costos de planificación y operacionales. Permiten poner en común recursos, lo que reviste particular importancia en el caso de países más pequeños y con restricciones fiscales.

También fomentan la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, y pueden dar lugar a innovaciones en materia de mejores prácticas que pueden reproducirse a mayor escala en otras regiones e instituciones regionales<sup>1</sup>.

17. Un desafío importante que plantean las operaciones regionales de préstamo es la necesidad de alineación política, un cierto grado de integración y sentido de apropiación conjunto entre todos los países que se benefician de la operación. Para afrontar este reto, se precisa un diálogo sobre políticas que allane el camino a fin de hallar soluciones regionales y garantizar la alineación con las prioridades nacionales de los países participantes. El sentido de propiedad y la alineación deben continuar más allá de la fase de diseño y acompañar la ejecución y las etapas posteriores. A la hora de estructurar una operación regional de préstamo, otro aspecto crucial es la forma de evaluar el reparto de beneficios, y por tanto las contribuciones, para cada país que toma parte en la operación.

### III. Operaciones regionales de préstamo en otras IFI

18. Las organizaciones regionales y multilaterales, como los bancos regionales de desarrollo y el Banco Mundial, pueden actuar como catalizadores en la realización de actividades multinacionales y la provisión de bienes públicos transfronterizos gracias a su capacidad de convocatoria, generación y transferencia de conocimientos, ayuda en las negociaciones y provisión de fondos. Varias IFI han introducido mecanismos para financiar operaciones regionales de préstamo, como, por ejemplo, el Banco Mundial (2003), el Banco Interamericano de Desarrollo (2004), el Banco Asiático de Desarrollo (2006) y el Banco Africano de Desarrollo (2014).
19. Las definiciones de las operaciones regionales de préstamo que utilizan las distintas IFI presentan algunas coincidencias, a saber: i) proyectos que comprenden varios países, requieren planificación y coordinación multinacionales y generan beneficios en distintos países; ii) un proyecto nacional con un impacto transfronterizo significativo; iii) proyectos que forman parte de un programa de inversión subregional o una estrategia regional; iv) proyectos que generan bienes públicos que un solo país no puede crear de forma rentable, o v) proyectos que proporcionan una plataforma para un alto nivel de armonización de políticas. Los sectores que reúnen las condiciones para beneficiarse de estas operaciones son muy amplios y abarcan desde la infraestructura y la agricultura hasta el comercio, la inversión, la cooperación monetaria y financiera. Las entidades que reúnen los requisitos establecidos para participar en operaciones regionales de las IFI parecen limitarse a los Estados Miembros en el caso de los préstamos, pero comprenden multitud de organizaciones (por ejemplo, regionales, nacionales y subnacionales) que pueden recibir donaciones junto con estas operaciones.
20. Un rasgo común entre los programas de las IFI relativos a las operaciones regionales es la evolución de estos mecanismos. Por lo general, se han estructurado inicialmente como actividades "de aprendizaje práctico", que han necesitado, con el tiempo, una adaptación considerable. Entre los elementos principales que se han revisado conforme los programas se han ido asentando figuran los siguientes: la creación de mecanismos específicos para préstamos regionales, que proporcionan un incentivo financiero para que los distintos países participen y aumenten sus montos de préstamo más allá del PBAS de cada país; la creación de un programa de donaciones dirigido a acompañar las operaciones regionales, ya sea para subvencionar la participación de los países o para financiar la coordinación de las

---

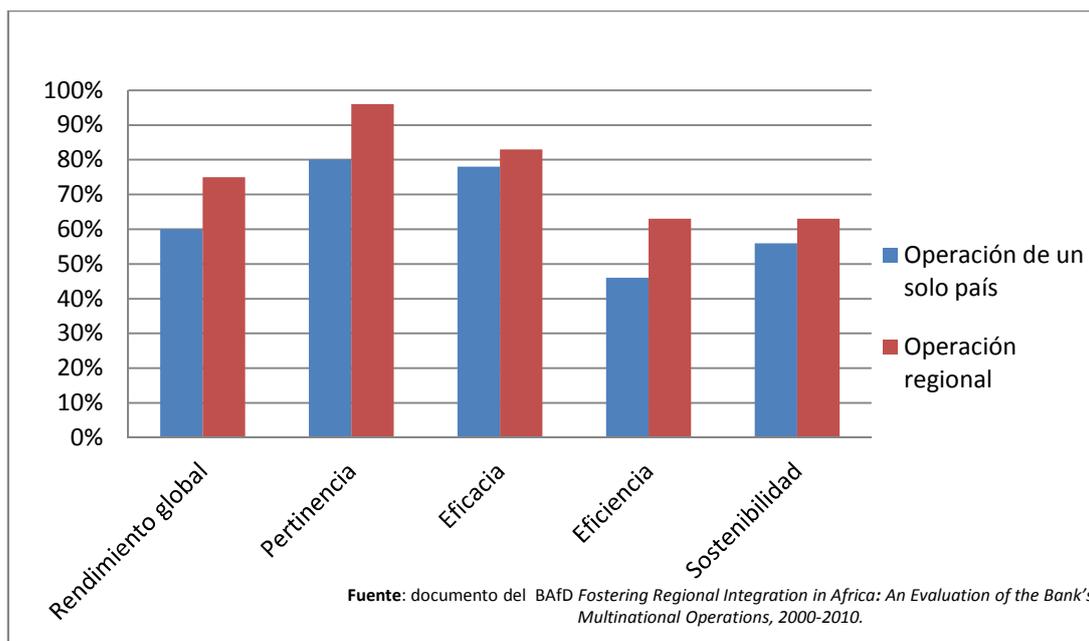
<sup>1</sup> Sandler, T. (marzo de 2006), "Regional public goods and international organizations", en *The Review of International Organizations*, 1 (1): 5-25. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11558-006-6604-2>.

operaciones; la priorización de la selección de proyectos de operaciones regionales de préstamo, y la prestación de apoyo adicional durante la ejecución para facilitar la solución de las dificultades de desembolso.

21. En las evaluaciones de las operaciones regionales en otras IFI se muestra que, aunque necesitan mayor coordinación y atención durante el diseño y la ejecución, las operaciones regionales suelen obtener mejores resultados y generar beneficios más cuantiosos que los proyectos que conciernen a un solo país. Pueden encontrarse datos empíricos al respecto en las evaluaciones independientes llevadas a cabo por el BAfD, entre otros.

Figura 1

**Porcentaje de operaciones satisfactorias financiadas por el BAfD (2000-2010).**



22. Como parte del programa de trabajo para desarrollar el mecanismo del FIDA para las operaciones regionales de préstamo, se analizarán en más detalle las experiencias de otras IFI. A fin de tomar como base las mejores prácticas y aprovechar esta amplia experiencia, se examinarán las principales características y enseñanzas extraídas de las operaciones regionales de préstamo en otras IFI, en particular aquellas relacionadas con el sector de la agricultura y el desarrollo rural. Asimismo, se hará un balance general del impacto de las operaciones y la forma en que se mide dicho impacto.

#### IV. Ejecución de operaciones regionales en el FIDA

23. Habida cuenta del mandato del FIDA y su atención a la agricultura y el desarrollo rural, las operaciones regionales de préstamo que se lleven a cabo en el Fondo tendrán un enfoque similar. Hay varios ejemplos de proyectos regionales de desarrollo rural en otras IFI, principalmente en el Banco Mundial y el BAfD<sup>2</sup>, si bien la mayoría de operaciones regionales se encuentra en otros sectores, como los de finanzas y transportes.
24. Existen muchos puntos de partida para llevar a cabo proyectos de desarrollo rural con un alcance regional. La buena marcha de la agricultura depende de la disponibilidad de recursos naturales —entre ellos, el agua—, que con frecuencia requieren enfoques de gestión regionales. Lo mismo cabe decir de la gestión de

<sup>2</sup> En torno al 7 % de los préstamos regionales del BAfD en el período 2000-2010 se destinó a proyectos agrícolas y de desarrollo rural.

plagas y enfermedades. De forma similar, el sector de la agricultura produce varios productos comercializables, tales como alimentos, fibras y combustibles, cuya producción y comercio podrían beneficiarse en algunos casos de las iniciativas regionales. La agricultura implica también factores externos ambientales y sociales, tales como: paisajes agrícolas; biodiversidad de las tierras cultivables; calidad del aire y el agua; disponibilidad de agua; funcionalidad del suelo; estabilidad del clima (emisiones de gases de efecto invernadero, almacenamiento de carbono); seguridad alimentaria; inocuidad de los alimentos; viabilidad rural, y bienestar de los animales de granja.

25. En la actualidad, el FIDA apoya varias actividades regionales a través de su programa regional de donaciones. Algunos ejemplos son el Programa de Apoyo a las Organizaciones Campesinas en África y el respaldo prestado a la Alianza para una Revolución Verde en África y el Foro de la Revolución Verde Africana. Otras iniciativas se financian con fondos complementarios del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), tales como el proyecto que prestará servicios regionales al programa relativo al fomento de la sostenibilidad y la resiliencia para la seguridad alimentaria en África Subsahariana, utilizando el programa experimental integrado. No obstante, estos mecanismos de financiación son insuficientes para aprovechar plenamente el potencial de desarrollo de muchas regiones.
26. Las operaciones regionales de préstamo permitirán al FIDA ampliar el alcance de estas actividades regionales y aprovechar la experiencia adquirida. Las operaciones regionales podrían beneficiar a numerosas actividades dentro de las esferas de atención del FIDA y su ventaja comparativa (véase a continuación).

Ejemplos de esferas para la realización de operaciones regionales de préstamo por parte del FIDA

El FIDA llevará a cabo un amplio proceso de consulta a fin de identificar posibilidades para poner a prueba sus operaciones regionales de préstamo. Algunos ejemplos del tipo de actividad que podría recibir apoyo son:

- la gestión de cuestiones sobre plagas y enfermedades relativas a los cultivos y el ganado, cuya incidencia se prevé que cambie como consecuencia del cambio climático, en particular en los corredores comerciales;
- la gestión de recursos y desastres naturales, tales como las sequías, en países que comparten paisajes comunes con fronteras y comunidades "fluidas";
- el fortalecimiento de la resiliencia y la coordinación de intervenciones en situaciones de emergencia ante fenómenos meteorológicos extremos de forma rentable entre distintos países, por ejemplo entre PEID;
- la gestión de un importante comercio transfronterizo de ganado (por ejemplo, los sistemas de agricultura pastoral de Asia sudoriental, África oriental y África occidental) y la trashumancia entre diversas partes de África oriental, el Cuerno de África y el Sahel;
- la gestión de recursos pesqueros que son compartidos entre fronteras políticas, como, por ejemplo, en importantes lagos continentales de África, e
- inversiones de varios países en cadenas de productos (por ejemplo, de productos lácteos) y la armonización de las políticas comerciales de dichos productos.

27. Las operaciones regionales de préstamo revestirán especial importancia para los países a los que corresponden asignaciones bajas con arreglo al PBAS, ya que la gestión y coordinación compartidas de los proyectos llevarán a una reducción de los costos administrativos para cada país participante. Desde la perspectiva del FIDA,

también se aumentaría la eficiencia, ya que al compartir los procesos de diseño y posterior supervisión se obtendrían costos inferiores a los de los proyectos que conciernen a un solo país.

28. Sobre la base de lo antedicho, los países que con mayor probabilidad solicitarán operaciones regionales en el FIDA serán los países vulnerables al agotamiento de los recursos naturales y fenómenos meteorológicos extremos que afronten desafíos regionales para asegurar la productividad de los pequeños productores. Otro grupo serán los PEID vulnerables a fenómenos meteorológicos extremos que tengan asignaciones bajas con arreglo al PBAS, o los países de ingresos medianos a los que les interesa fortalecer las cadenas de valor transfronterizas.

## V. Programa de trabajo que se llevará a cabo

29. Como parte del programa de trabajo para elaborar el mecanismo para las operaciones regionales de préstamo, el FIDA deberá abordar varias cuestiones de diseño y financieras. La institución elaborará criterios específicos para las operaciones regionales de préstamo y estudiará la mejor forma de hacer uso de una combinación de préstamos y donaciones para apoyar operaciones regionales de préstamo, además de determinar las fuentes de financiación para dichos préstamos y donaciones. Se supone que durante la fase piloto en la FIDA11 los Estados Miembros del FIDA recurrirán a su asignación correspondiente del PBAS para financiar la parte de préstamo de las operaciones regionales. Esto puede implicar que los países prestatarios deban establecer un orden de prioridades entre los programas nacionales y los regionales a la hora de utilizar la financiación de que disponen<sup>3</sup>. Las asignaciones correspondientes al PBAS pueden, no obstante, complementarse con fondos procedentes de fuentes suplementarias del FIDA ya establecidas, como el FMAM, y podrían combinarse con fondos de otras instituciones (por ejemplo, las IFI) en cuanto cofinanciación destinada a aumentar el alcance del impacto del FIDA.
30. Además de financiar los préstamos, el FIDA podría utilizar una parte de la modalidad de donaciones a nivel mundial o regional para apoyar operaciones regionales, en particular para financiar bienes públicos regionales. Actualmente, el FIDA financia un número relativamente pequeño de actividades regionales, y lo hace solo mediante donaciones, concretamente a través del 5 % del programa general de préstamos y donaciones asignado a donaciones a nivel mundial y regional. Se supone que este nivel de financiación disponible para las donaciones regionales no se va a revisar durante la FIDA11. Asimismo, podrían utilizarse las donaciones para componentes de proyectos financiados principalmente con préstamos a fin de financiar el mecanismo de coordinación para la ejecución de las operaciones regionales de préstamo.
31. Para la FIDA11, las operaciones regionales piloto representarán un instrumento de aprendizaje que permitirá evaluar la viabilidad de la formulación de estrategias regionales/multinacionales en la FIDA12.
32. Como parte del programa de trabajo para elaborar el mecanismo del FIDA para las operaciones regionales de préstamo, deberán abordarse varias cuestiones jurídicas. La determinación de la estructura de los acuerdos jurídicos será fundamental, por ejemplo, si van a adoptar la forma de acuerdos de financiación individuales para cada prestatario participante, un acuerdo de

---

<sup>3</sup> Este es el motivo por el que la mayoría de las IFI tienen un mecanismo independiente para financiar las operaciones regionales de préstamo, como complemento de las asignaciones del PBAS para servir de incentivo financiero. El monto financiado puede cubrir toda la operación regional de préstamo o cofinanciar una parte (por ejemplo, dos tercios) de la proporción correspondiente a un país en un proyecto regional, mientras la parte restante (por ejemplo, un tercio) podrá financiarse mediante la asignación del país.

financiación común para todos los prestatarios participantes, o un único acuerdo de financiación para un “prestatario principal” con acuerdos subsidiarios para otros participantes y con repercusiones asociadas para el servicio de la deuda y la coordinación de los plazos de los desembolsos. El FIDA tendrá que examinar todas las políticas y procedimientos pertinentes a fin de determinar cómo se pueden estructurar los acuerdos jurídicos para las operaciones regionales de préstamo, y qué habrá de modificarse en el actual marco jurídico o normativo a fin de facilitar la introducción de los mismos. Se deberían examinar también las condiciones de préstamo en distintos países y de otros posibles prestatarios, así como las disposiciones sobre el flujo de fondos y la presentación de informes financieros y auditorías financieras. Una vez finalizado el marco normativo para las operaciones regionales de préstamo, el FIDA elaborará una hoja de ruta relativa a las estructuras de apoyo especiales necesarias para las operaciones regionales de préstamo, tales como las vinculadas a la administración de los préstamos, la facturación, la presentación de informes o la divulgación.

33. Como parte del programa de trabajo para elaborar el mecanismo del FIDA para las operaciones regionales de préstamo, se determinarán las posibles operaciones piloto. El FIDA llevará a cabo una serie de consultas internas, así como debates con los gobiernos de los Estados Miembros, para determinar esferas de actividad concretas y posibles candidatos para la puesta a prueba de operaciones regionales de préstamo durante la FIDA11. Esto podría incluir una cartografía, región por región, de los retos y esferas de intervención específicos. Se podría realizar un examen de los receptores de las donaciones regionales del FIDA para extraer enseñanzas de las actividades pasadas y presentes y determinar posibles esferas para la prestación de apoyo en un futuro.
34. Algunos problemas relacionados con la ejecución pueden determinarse a priori, mientras que otros probablemente vayan apareciendo conforme avance la fase piloto. El FIDA deberá prepararse a fin de desarrollar la capacidad necesaria para llevar adelante el diálogo sobre políticas que se requiere con objeto de allanar el camino para las operaciones regionales de préstamo, y estrechar las relaciones con las organizaciones regionales a fin de facilitar la coordinación o incluso apoyar el diseño y ejecución de las operaciones regionales. A partir de la experiencia extraída de las operaciones piloto durante la FIDA11, se formularán directrices y procesos para poder diseñar y ejecutar las operaciones regionales de préstamo de forma más estructurada durante la FIDA12 y reposiciones posteriores.
35. Los pasos necesarios para preparar las operaciones regionales piloto comprenderán el programa de trabajo anteriormente indicado, que incluye un examen ulterior de la experiencia de las IFI con las operaciones regionales de préstamo; la recopilación de información sobre actividades pertinentes y países para ejecutar posibles operaciones piloto del FIDA, y las cuestiones jurídicas y relativas al diseño señaladas con anterioridad. Se incluirán también consultas con la Junta. La dirección presentará una nota conceptual ampliada que se debatirá en un seminario oficioso previsto para el 11 de septiembre de 2018, a lo que seguirá la finalización de un borrador de la nota conceptual (que comprenderá las revisiones necesarias a las políticas) a comienzos de 2019 para someterlo a debate con la Junta Ejecutiva a finales de ese mismo año. Se prevé poner en marcha las operaciones piloto durante 2019 o 2020.

## VI. Cuestiones para su consideración con el Grupo de Trabajo

36. Se invita al Grupo de Trabajo a aportar sus puntos de vista en cuanto a los aspectos siguientes:

- los elementos del programa de trabajo que llevará a cabo el FIDA para diseñar el mecanismo para las operaciones regionales de préstamo, como son, por ejemplo, un examen más a fondo de la experiencia de las IFI con este tipo de operaciones;
- la recopilación de información sobre actividades pertinentes y países en relación con posibles operaciones piloto del FIDA, y
- las cuestiones jurídicas y relativas al diseño señaladas con anterioridad.

### Key Parameters of Regional Lending Operations across IFIs

	Asian Development Bank	African Development Bank	World Bank	Inter-American Development Bank
Eligible entities	Developing Member Countries	Regional member countries	IDA member countries	<p>IDB member states can access additional lending for projects promoting regional integration</p> <p>Regional Public Goods Initiative finance grants to regional, national and private entities</p>
Eligible sectors	(i) cross-border infrastructure (hard and soft); (ii) trade and investment; (iii) monetary and financial cooperation and (iv) regional public goods	(i) regional infrastructure development; (ii) enhancement of industrialization and trade and (iii) strengthening country and regional mechanisms and institutional capacities	All sectors in which the Bank is active	Any area in which the Bank is active with specific requirements to promote regional integration or regional public goods
Financing instruments	Loans and grants under specific set-asides from both the ordinary (OCR) and the concessional (ADF) windows	African Development Fund country and multinational resources (concessional), African Development Bank resources (ordinary), Fragile States Facility, Private sector window	Grants, credits, loans under a Regional window and within the Scale-Up Facility	<p>Specific loan funds are set aside for regional integration</p> <p>Grants under a Regional window for regional public goods</p>

## The Concept of Regional Public Goods

1. A good or service is defined as "public" when it satisfies the two criteria of being non-rival and non-excludable.<sup>4</sup>
  - Benefits are non-rival when each individual's consumption of such a good leads to no subtraction from any other individual's consumption;
  - Benefits are non-excludable when they are available to all would-be consumers once the good is supplied and it is infeasible to price units of a good in a way that prevents those who do not pay from enjoying its benefits.
2. These two properties of pure public goods give rise to market failures that may require either government provision or some form of cooperation among the benefit recipients. Non-exclusion results in a market failure because a provider cannot keep non-contributors from consuming the good's benefit (the free rider problem). Once the public good is provided, consumers have no incentive to contribute because their money can purchase other goods whose benefits are not freely available. Thus, the public good will be either undersupplied or not supplied. Benefit non-rivalry means that extending consumption to additional users results in a zero marginal cost. Exclusion based fees are inefficient because some potential users, who derive a positive gain, are denied access even though it costs society nothing to include them.

Figure 2  
The nature of Public Goods



3. Pure regional public goods are those services or resources whose benefits are shared by countries in a region and that satisfy the two above-mentioned conditions (non-rivalry and non-excludability). For purely public regional public goods, intervention by a global institution, regional organization, or other collective is required for provision.

<sup>4</sup> The theory of public goods was first postulated by Paul Samuelson in "The Pure Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4, November 1954.

Figure 3  
Public Goods and their provision level



4. Regional efforts produce regional public goods (RPGs), and therefore are subject to the free-rider problem of financing public goods (and to market failures). Except for the largest countries, which have an incentive to supply themselves with these regional public goods, countries may seek to benefit from the investment of others.
5. The under provision of RPGs is related to the reluctance of countries to devote their national resources to supranational projects whose spill-overs are often not clearly identifiable, nor quantifiable. In many cases, in fact, the RPG itself does not generate direct revenues, but it only has an indirect positive influence. It is precisely here that a Regional or a Multilateral Development Bank (MDB) has a major opportunity to step in, since it can both coordinate as well as contribute to the financing of these essential regional capacities. To effectively exercise a leadership role, MDBs need to develop mechanisms for financing RPGs that do not depend solely on individual country borrowing decisions.<sup>5</sup>

#### Regional Public Goods in Agriculture

6. Apart from tradable commodities, such as food, fibre and fuel, agriculture also provides non-commodity outputs. The former production outputs are usually defined as the agricultural economic function. In contrast, the latter are referred to as environmental and social externalities of agriculture, which include agricultural landscapes, farmland biodiversity, water quality, water availability, soil functionality, climate stability (greenhouse gas emissions, carbon storage), food security, food safety, rural viability and farm animal welfare. Agricultural activities impact upon environmental functions, such as soil function, water purity, air quality, landscapes and biodiversity, resulting in either positive externalities (public goods) or negative externalities (public bad).<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Pingali, P. and Evenson, R., *Handbook of Agricultural Economics*, Vol. 4, North Holland, Elsevier 2010, p. 3582-3583.

<sup>6</sup> Chen, Q., Sipiläinen, T. and Sumelius, J., "Assessment of Agri-Environmental Externalities at Regional Levels in Finland", *Sustainability*, n. 6, 2014.