

PÚBLICO

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**PROPUESTA PARA ESTABLECER UN MECANISMO DE
APALANCAMIENTO DE RECURSOS NO REEMBOLSABLES**

JUNIO DE 2013

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	EL MECANISMO DE APALANCAMIENTO DE RECURSOS NO REEMBOLSABLES	2
	A. Propósito.....	2
	B. Principales características	3
III.	RECOMENDACIÓN	6

ANEXO

ANEXO I: ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO EN PAÍSES DEL GRUPO D2

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
ASD	Análisis de sostenibilidad de la deuda
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
GRIF	Fondo de Inversión Guyana REDD+
MSD	Marco de Sostenibilidad de la Deuda
SMABD	Sistema Mejorado de Asignación basada en el Desempeño

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 De conformidad con lo establecido en la Resolución AG-9/06 (Acuerdo sobre Recursos Concesionales del Banco), aprobada por la Asamblea de Gobernadores el 21 de diciembre de 2006, el Banco proporcionó un alivio del 100% de la deuda elegible del FOE para Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua a partir del 1 de enero de 2007. Además, se estableció que los países del FOE (con exclusión de Haití) seguirían teniendo acceso a recursos concesionales mediante una combinación de préstamos del FOE y del Capital Ordinario (“préstamos paralelos”). Desde 2007, luego de la Iniciativa de Alivio de la Deuda en virtud del Séptimo Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, el financiamiento concesional en el Banco se rige por el Marco de Sostenibilidad de la Deuda y el Sistema Mejorado de Asignación basada en el Desempeño (MSD/SMABD) (documento GN-24442), aprobado por el Directorio Ejecutivo el 21 de febrero de 2007. Dicho Marco se basa en los principios enunciados en las secciones 3 y 4 del documento CA-474-3 (Implementación del alivio de la deuda multilateral y la reforma del financiamiento concesional en el Banco Interamericano de Desarrollo. Presentación en PowerPoint) y mencionados en la Resolución AG-3/07 (Alivio de la Deuda Multilateral y Reforma del Sistema Concesional en el Banco Interamericano de Desarrollo), aprobada por la Asamblea de Gobernadores el 15 de marzo de 2007. Conforme a este Marco, la asignación general de recursos a los países del grupo D2 (Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua, excepto Haití) se establece de acuerdo con una combinación de necesidades y desempeño de los países (el SMABD) —lo que, a su vez, determina la asignación de recursos altamente concesionales del Fondo para Operaciones Especiales (FOE)— y el riesgo de clasificación de sobreendeudamiento (derivado del MSD) —que define la combinación apropiada de recursos del Capital Ordinario con la asignación del FOE para cada país—. De este modo, el monto total y el nivel de concesionalidad de financiamiento del Banco para operaciones con garantía soberana disponible para cada uno de estos países se determina de conformidad con el MSD/SMABD dentro de la mencionada estructura que combina recursos del FOE y Capital Ordinario. Fuera de esta estructura combinada, actualmente no está permitido a los países del grupo D2 el acceso a recursos de Capital Ordinario en vista de los requisitos de concesionalidad con los que deben cumplir como parte del proceso de consolidación de sostenibilidad de la deuda, luego de las iniciativas de alivio de la deuda puestas en marcha en los últimos 15 años.
- 1.2 De igual modo, los requisitos de concesionalidad limitan el acceso de los países del grupo D2 a fuentes de financiamiento basadas en el mercado. Súmese a ello que estos países suelen tener un acceso limitado a los mercados internacionales de capital y sus mercados de capital internos siguen siendo relativamente incipientes y caros. Estas condiciones, en un contexto de disminución de los flujos de financiamiento concesional, requieren enfoques innovadores a fin de maximizar el financiamiento disponible para los países más pobres de la región en términos y condiciones acordes con el objetivo de preservar la sostenibilidad de la deuda.

- 1.3 Los países donantes tienen una larga tradición de apoyo bilateral en los países del grupo D2, proporcionando financiamiento no reembolsable o concesional como parte de su asistencia oficial para el desarrollo (AOD) (véase el Anexo I). Por añadidura, las iniciativas recientes, derivadas de enfoques de conservación innovadores, han evolucionado para convertirse en pagos por servicios ambientales (PES), es decir, pagos o recursos no reembolsables de los países beneficiarios de esos servicios a los países prestadores del servicio¹.
- 1.4 La disponibilidad de recursos no reembolsable aportados por donantes mediante ayuda tradicional bilateral y multilateral en sectores fundamentales, o mediante pagos de recursos no reembolsables a cambio de servicios ambientales, constituye una oportunidad importante para los países miembros prestatarios sujetos a requisitos de concesionalidad. En específico, una parte de este financiamiento no reembolsable podría apalancarse con recursos no concesionales a fin de aumentar el monto total de fondos disponibles para programas de desarrollo en países del grupo D2, al tiempo que se les ofrece un nivel de concesionalidad compatible con la sostenibilidad de su deuda.
- 1.5 El propósito de este documento es someter a consideración del Directorio Ejecutivo y, posteriormente de la Asamblea de Gobernadores, la propuesta de la Administración de establecer un Mecanismo de Apalancamiento de Recursos No Reembolsables (el Mecanismo), con carácter piloto, que se solventará con recursos del Capital Ordinario del Banco (el Capital Ordinario) y recursos no reembolsables de donantes bilaterales y multilaterales de conformidad con el marco establecido, conforme se expone en la Sección II.

II. EL MECANISMO DE APALANCAMIENTO DE RECURSOS NO REEMBOLSABLES

A. Propósito

- 2.1 El propósito del Mecanismo es apalancar recursos no reembolsables de donantes bilaterales y multilaterales con recursos del Capital Ordinario para financiar operaciones en esferas prioritarias de interés común, con lo que aumentará la disponibilidad de recursos concesionales para los países receptores. En concreto, al combinar recursos no reembolsables con recursos del Capital Ordinario en proporciones específicas según el país, el Mecanismo permitirá ajustar a la medida los niveles de concesionalidad conforme al MSD y, al mismo tiempo, aumentar el financiamiento general para efectuar intervenciones en sectores prioritarios de los países miembros prestatarios más pobres del Banco. Así pues, esta propuesta es consecuente con el objetivo del Noveno Aumento General de Recursos del BID de

¹ Sirvan como ejemplo de estas iniciativas la participación de Guyana en el programa Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal, y Conservación, Gestión Sostenible de los Bosques y Aumento de las Reservas Forestales de Carbono (REDD+) con recursos no reembolsables aportados por Noruega, así como el establecimiento del Fondo de Inversión Guyana REDD+ (GRIF), de múltiples donantes.

apoyar a los países pequeños y vulnerables, y aborda la solicitud reciente del Directorio Ejecutivo respecto a formas innovadoras de brindar más apoyo a los países elegibles para el FOE más allá del límite de recursos de dicho fondo.

- 2.2 Además, al fomentar asociaciones especiales con posibles donantes y ofrecer incentivos para colaborar con el Banco apalancando o multiplicando los recursos no reembolsables, el Mecanismo se propone fortalecer, profundizar e incluso armonizar las intervenciones en un sector prioritario particular con arreglo a la sostenibilidad de la deuda. En general, puede considerarse que se trata de un proyecto piloto de un nuevo tipo de asociación entre bancos multilaterales de desarrollo, donantes bilaterales y multilaterales y países receptores para colaborar con un efecto multiplicador en sectores prioritarios.

B. Principales características

- 2.3 **Elegibilidad de los países.** Los países del grupo D2 (Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua), excepto Haití², serán elegibles para recibir financiamiento del Mecanismo, al que no tendrán acceso los países del grupo D1 elegibles (actualmente Paraguay y Guatemala) para recibir recursos del FOE.
- 2.4 **Monto y duración.** Se propone un monto total de US\$100 millones en recursos del Capital Ordinario para el Mecanismo. Los recursos se financiarán con el programa regular de financiamiento del Capital Ordinario (no con las asignaciones de Capital Ordinario para países del grupo D2)³. El Mecanismo tendrá una duración de tres años a partir de la fecha de aprobación de la Asamblea de Gobernadores. Podría considerarse una renovación o ampliación del Mecanismo más allá del monto inicial asignado dependiendo de los resultados de este proyecto piloto en cuanto a movilización de recursos y la disponibilidad de financiamiento.
- 2.5 **Términos y condiciones:** Los recursos de Capital Ordinario que se canalizarán por medio del Mecanismo quedarán sujetos a los mismos términos y condiciones que la porción de Capital Ordinario de los préstamos combinados dentro del MSD/SMABD, a saber, tasa LIBOR a 3 meses (Facilidad Unimonetaria) con vencimiento a 30 años y periodo de gracia de 5,5 años; cuando el monto desembolsado pendiente sume lo que resulte mayor de (i) 25% del monto del préstamo o (ii) US\$3 millones, se aplicará la tasa de mercado vigente en ese momento.
- 2.6 **Concesionalidad.** El nivel apropiado de concesionalidad o el elemento no reembolsable para los países del grupo D2 se determina en función de la clasificación del riesgo de sobreendeudamiento⁴. Se propone aplicar al Mecanismo

² De acuerdo con el Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del BID, Haití únicamente recibirá recursos no reembolsables hasta 2020.

³ El monto limitado de Capital Ordinario que se propone y la expectativa de que probablemente no se use la totalidad de los recursos en un solo año de programación acotaría el efecto del Mecanismo en el programa regular de financiamiento del Capital Ordinario.

⁴ Para la asignación conforme al MSD/SMAD, se lleva a cabo un análisis de sostenibilidad de la deuda (ASD) por cada país del grupo D2 (excepto Haití) con objeto de determinar la combinación apropiada.

la misma combinación de préstamos del Capital Ordinario y del FOE que el Directorio aprueba para cada país en virtud del MSD/SMABD. De este modo, cada operación consistirá en una combinación de financiamiento no reembolsable y préstamo del Capital Ordinario que se aprobaría y desembolsaría simultáneamente (pari passu) a fin de satisfacer los requisitos de concesionalidad. Esto significa que la concesionalidad resultante para cada país en el marco del Mecanismo será mayor que la concesionalidad recibida por cada país conforme al MSD/SMABD, dado que los préstamos del FOE poseen un elemento no reembolsable inferior al 100% (del 84,5% según las estimaciones actuales)⁵. En el Cuadro 1 se presenta la estructura del FOE y el Capital Ordinario aprobada por el Directorio para el periodo 2013-2014 (documento GN-2442-39). El grado de concesionalidad y, por ende, la combinación usada en el MSD/SMABD y las combinaciones para el Mecanismo serán los que establezca el Directorio bien sea durante la asignación bienal de los recursos del FOE o en las modificaciones que haga (si las hubiera) al MSD.

Cuadro 1. Riesgo de sobreendeudamiento y combinaciones actuales (2013-2014)

	Riesgo de sobreendeudamiento	Estructura combinada	
		FOE	Capital Ordinario
Bolivia	Bajo	20%	80%
Guyana	Moderado	50%	50%
Honduras	Bajo	30%	70%
Nicaragua	Moderado	50%	50%

- 2.7 **Elegibilidad de los recursos no reembolsables.** Sólo serán elegibles para el Mecanismo los recursos no reembolsables de donantes bilaterales o multilaterales disponibles para operaciones de financiamiento con fines de inversión y operaciones de cooperación técnica reembolsables en esferas prioritarias de interés común⁶.
- 2.8 **Elegibilidad de los sectores y operaciones:** El Mecanismo financiará operaciones de financiamiento con fines de inversión y operaciones de cooperación técnica reembolsables cuyos objetivos sean compatibles con las esferas prioritarias o las esferas de diálogo acordadas con cada país en las respectivas Estrategias de País. Las operaciones en esferas que no forman parte de la Estrategia de País se considerarán individualmente siempre y cuando coincidan con las prioridades institucionales del Banco y por alguna otra razón así lo ameriten.

⁵ El cálculo se basa en el supuesto de un margen de financiamiento de 84 puntos básicos para el Capital Ordinario y una tasa básica de actualización de 4,32% según la tasa de interés comercial de referencia, conforme a la metodología del Fondo Monetario Internacional.

⁶ Podrían considerarse recursos no reembolsables existentes ya administrados por el Banco si estos se ponen a disposición de nuevas operaciones elegibles y el respectivo donante está de acuerdo con el uso que se le dará a los recursos.

- 2.9 **Instrumentos de movilización:** Se permitirán todos los instrumentos de movilización de recursos del Banco, a saber, financiamiento no reembolsable para inversión, financiamiento no reembolsable para proyectos específicos y cofinanciamiento no reembolsable paralelo⁷.
- 2.10 **Asignación de recursos.** Los recursos de Capital Ordinario canalizados por medio del Mecanismo se asignarán entre los cuatro países elegibles en el orden en el que se soliciten. La asignación de los recursos del Mecanismo estará supeditada a (i) la inclusión de una operación elegible en el inventario de proyectos, (ii) la verificación de su congruencia con la Estrategia de País o las prioridades institucionales del BID y la solidez de sus méritos propios, y (iii) la disponibilidad de conocimientos técnicos especializados y recursos humanos del Banco para gestionar la operación. Como el Mecanismo no entraña el uso de recursos del FOE, se manejará al margen del proceso de asignación efectuado cada dos años en el MSD/SMABD.
- 2.11 **Límites por país.** Aunque la cantidad de recursos de Capital Ordinario necesarios para complementar los recursos no reembolsables está determinada por la combinación aplicable a cada país, la disponibilidad limitada de recursos exige establecer un monto máximo de recursos de Capital Ordinario al que tendría acceso cada país mediante el Mecanismo. Se propone un límite de US\$30 millones mientras dure el Mecanismo a fin de asegurar que todos los países elegibles puedan beneficiarse de él. Sin embargo, con objeto de evitar que queden recursos de Capital Ordinario sin utilizar, si seis meses previos a la culminación del Mecanismo, conforme a lo establecido en el párrafo 2.4, un país elegible ha alcanzado su monto máximo y otros países elegibles no tienen previsto usar todos los recursos disponibles del Mecanismo, podría presentarse al Director Ejecutivo, para consideración y aprobación, una propuesta para entregar a ese país recursos que excedan el tope establecido por país si se dispone de recursos no reembolsables suficientes para una operación elegible.
- 2.12 **Comisiones.** Para cubrir los costos administrativos de este Mecanismo, en particular los relacionados con los informes de gestión financiera dado el vencimiento de largo plazo de las operaciones de financiamiento no reembolsable en cuestión, se cobrará al donante una comisión del 5% del monto total de los recursos no reembolsables que se apalanquen con Capital Ordinario en una operación específica si el Banco administra tales recursos. Si el Banco ya está administrando los recursos no reembolsables, no se cobrará una comisión adicional. Se usará el mismo criterio cuando se trate de un financiamiento paralelo.
- 2.13 **Riesgos.** El principal riesgo para la instrumentación del Mecanismo se relaciona con un monto potencialmente insuficiente de recursos no reembolsables de los donantes elegibles para los sectores y operaciones elegibles. Sin embargo, en

⁷ Si los recursos no reembolsables se canalizan directamente del donante al país beneficiario mediante un cofinanciamiento paralelo, el Banco establecerá, junto con el donante, todos los requisitos necesarios para asegurar la aprobación y el desembolso oportunos de los recursos y el cumplimiento del respectivo nivel de concesionalidad.

conversaciones preliminares, varios donantes han manifestado su interés en participar en el Mecanismo en caso de ser aprobado⁸. Por otro lado, la cantidad relativamente limitada de recursos de Capital Ordinario disponibles para el Mecanismo, junto con el apalancamiento respectivo que suponen las diferentes combinaciones de cada país elegible, permite pensar que habrá suficientes recursos no reembolsables.

- 2.14 **Movilización de recursos:** ORP/ORP en coordinación con VPC/VPC y los departamentos pertinentes llevarán a cabo una labor activa en apoyo de la movilización de recursos y de este Mecanismo en particular. De conformidad con su mandato, ORP/ORP encabezará el diálogo y las negociaciones con donantes tradicionales y no tradicionales, y también difundirá la existencia de este nuevo Mecanismo entre actores fundamentales mediante la Oficina Especial en Europa y en Asia.
- 2.15 **Aprobación de las operaciones financiadas mediante el Mecanismo.** Las operaciones financiadas con recursos del Mecanismo se ceñirán a las políticas y los procedimientos del Banco aplicables a las operaciones tanto de financiamiento para fines de inversión como de cooperación técnica no reembolsable.
- 2.16 **Aspectos de implementación.** Las operaciones financiadas mediante el Mecanismo se manejarán como operaciones regulares del Banco para efectos de informes institucionales y se tendrán en cuenta al evaluar la consecución de las metas institucionales aplicables.

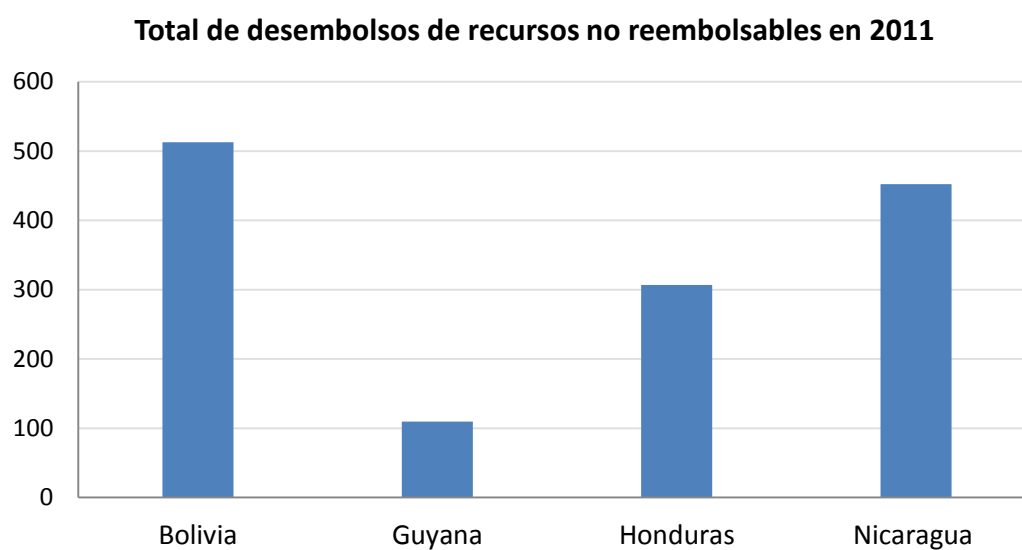
III. RECOMENDACIÓN

- 3.1 La Administración recomienda que la Asamblea de Gobernadores apruebe el proyecto de resolución adjunto a este documento.

⁸ Los donantes, en especial de los países nórdicos, han manifestado su interés en participar en este mecanismo.

ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO EN PAÍSES DEL GRUPO D2 (EXCEPTO HAITÍ)

- A. Total de recursos no reembolsables desembolsados en 2011, según datos proporcionados al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**



B. Composición bilateral de la asistencia oficial para el desarrollo en los países del FOE-IV: 10 principales donantes en cada país por desembolsos de AOD, según datos proporcionados al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (promedio de tres años)

