



## Evaluación Sectorial y Temática

# ¿Cómo está atendiendo el BID a los países de ingreso mediano alto? Perspectivas de los prestatarios

## RESUMEN

---

El aumento del nivel de ingreso, un desempeño macroeconómico más sólido y una mayor estabilidad en la última década han permitido a algunos países de América Latina y el Caribe superar la reciente crisis económica y alcanzar la calificación de grado de inversión, ampliando así sus oportunidades de financiamiento. No obstante, dentro de las tendencias regionales, ha habido grandes variaciones en las experiencias nacionales en lo que se refiere al crecimiento, el acceso financiero y la eficacia del gobierno.

Los cambios en el panorama financiero, las acusadas variaciones en la eficacia institucional y las necesidades de desarrollo en constante cambio que se presentan a medida que aumentan los ingresos, plantean nuevos retos para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su carácter de socio en el financiamiento del desarrollo. La heterogeneidad cada vez más mayor en las condiciones económicas, la eficacia institucional y el acceso a los mercados financieros en toda la región exigen cada vez más modalidades de trabajo del BID que sean receptivas y se ajusten debidamente a las necesidades de diferentes grupos de países.

En esta evaluación se analiza en qué medida la forma en que actualmente trabaja el BID satisface las necesidades y expectativas de los países con niveles de ingreso relativamente más altos y un creciente acceso a diversas fuentes de financiamiento. Estos países reciben la mayor proporción de la cartera de financiamiento del BID, por lo que el Banco debe entender sus necesidades y exigencias si desea seguir asegurándose de que su modelo operativo, sus instrumentos financieros y sus productos de conocimiento les sirven de manera eficaz.

Para fines de esta evaluación, OVE seleccionó 10 países como casos de estudio en función de tres indicadores objetivos, a saber: (a) el nivel de ingreso, (b) el nivel de acceso a los mercados financieros internacionales y (c) la proporción de financiamiento que recibe de la cartera del BID. En esta evaluación se denominan países de ingreso mediano alto y son los siguientes: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

En la evaluación se determinó que el BID sigue siendo un socio de desarrollo que los prestatarios valoran y en el que confían, en la gran mayoría de los países de ingreso mediano alto que se incluyeron en el estudio. Sigue siendo financieramente competitivo, incluso en países con calificación de riesgo soberano de grado de inversión, y lo es particularmente en épocas de turbulencia internacional. Las contrapartes del BID valoran, sobre todo, los siguientes aspectos de su cooperación con el Banco: la disciplina que el BID ayuda a impartir al diseño y a la ejecución de proyectos, junto con el fortalecimiento de capacidades en relación con la gestión de proyectos; la oportunidad que brinda el BID de aprender de otras experiencias de la región; el sello de aprobación que el financiamiento de proyectos del BID puede proporcionar por medio de sus salvaguardias sociales, ambientales y fiduciarias, y la capacidad de facilitar una continuidad de los proyectos de mediano a largo plazo a través de los ciclos políticos.

Sin embargo, en la evaluación también se encontró que varios aspectos requieren una mayor consideración por parte del BID en el futuro, en lo relativo a la utilidad de las estrategias de país; la participación con gobiernos subnacionales; el lineamiento de las diferentes ventanas para el sector privado del BID; el ajuste de algunos instrumentos de préstamo; la velocidad de en la preparación (sobre todo) e implementación de proyectos; la creación y disseminación de conocimiento; y la introducción de servicios por comisión. La evaluación sugiere cinco recomendaciones que ayudarían al Bid a fortalecer su relación con los Países de Ingreso Mediano-Alto.

Perspectivas de los Prestatarios

# ¿Cómo está atendiendo el BID a los Países de Ingreso Mediano Alto?

OFICINA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN, OVE



Banco Interamericano de Desarrollo

Febrero de 2013



**Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0).** Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



**Reconocimiento** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



**No comercial** - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



**Sin obras derivadas** - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

**Renuncia** - alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

**Diseñado por Vanessa Hahn | [www.vanessahahn.com](http://www.vanessahahn.com)**

**© Banco Interamericano de Desarrollo, 2013**

Oficina de Evaluación y Supervisión  
1350 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)

ACRÓNIMOS

ACKNOWLEDGEMENTS

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN .....	1
A. Antecedentes y preguntas utilizadas en la evaluación .....	1
B. Metodología y fuentes de datos .....	3
2. MODELO OPERATIVO DEL BID.....	7
A. Estrategias de país .....	7
B. Uso de los sistemas nacionales.....	10
C. Respaldo operativo del BID .....	12
D. Velocidad de preparación y ejecución de proyectos.....	14
E. Labor del BID con gobiernos subnacionales.....	18
F. Labor del BID con el sector privado.....	19
G. Comparación con las carteras crediticias de otros bancos multilaterales de desarrollo en países de ingreso mediano alto .....	22
3. INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO Y COMPETITIVIDAD FINANCIERA .....	25
A. Instrumentos de financiamiento del BID y necesidades de los prestatarios .....	25
B. Competitividad financiera del BID .....	29
4. CREACIÓN DE CONOCIMIENTO Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES .....	33
A. Cooperación técnica no reembolsable .....	33
B. Servicios de conocimiento reembolsables .....	36
C. Accesibilidad al conocimiento del BID .....	38
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	41

NOTAS

ENLACES ELECTRÓNICOS AL REPORTE COMPLEMENTARIO

- ANEXO 1: CRECIMIENTO, POBREZA, Y DINÁMICAS DE INEQUIDAD EN LAC
- ANEXO 2: SELECCIÓN PARA ESTUDIOS DE CASO DE PAÍS.
- ANEXO 3: PLANTILLAS ESTRUCTURADAS PARA ENTREVISTAS.
- ANEXO 4: UTILIZACIÓN DE SISTEMAS DE GESTIÓN FINANCIERA EN LOS PAÍSES.
- ANEXO 5: COMPARACIÓN DE CARGOS DE PRÉSTAMO ENTRE BANCOS MULTILATERALES DE  
DESARROLLO (PRÉSTAMOS CON GARANTÍA SOBERANA)

## ACRÓNIMOS

BRIK	Repositorio Institucional de Conocimiento del Banco
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión
CT/INTRA	Programa de Cooperación Técnica Intrarregional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
IFC	Corporación Financiera Internacional
OMJ	Sector de Oportunidades para la Mayoría
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PIB	Producto Interno Bruto
PYME	Pequeñas y medianas empresas
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo

Este documento fue preparado por Diether W. Beuermann y Monika Huppi con la asistencia técnica de Ignacio Sembler y Diego Vera, bajo la supervisión general de Cheryl Gray (Directora). La realización de los Estudios de Caso de País individuales contó con el valioso apoyo de Pablo Alonso, Héctor V. Conroy, Carlos Elias, Basil Kavalsky, Jose Claudio Pires, Juan Manuel Puerta, Salvatore Schiavo-Campo y Alejandro Soriano. Los siguientes revisores contribuyeron con útiles comentarios y sugerencias: Pablo Alonso, Basil Kavalsky, Carlos Morales, Silvia Raw and Leslie Stone.

El equipo quisiera agradecer al personal del Banco y a autoridades nacionales en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela por su apoyo. El equipo también quisiera agradecer a Andrea Florimon, Alejandro Guerrero, Patricia Sadeghi y Ana Ramirez por su asistencia en la preparación de este documento.



Santiago de Chile durante el atardecer. En el 2010, Chile se convirtió en el segundo país latinoamericano (después de México) en unirse a la OECD.  
(C) Jimmy Baikovicius, 2009



# Resumen Ejecutivo

**La región de América Latina y el Caribe ha registrado un crecimiento económico global positivo durante la última década y ha capeado relativamente bien la reciente crisis económica. El aumento de los ingresos, un desempeño macroeconómico más vigoroso y una mayor estabilidad en la última década han permitido a algunos países de la región alcanzar la calificación de grado de inversión, y de esa manera ampliar sus oportunidades de financiamiento. No obstante, dentro de las tendencias regionales, ha habido grandes variaciones en las experiencias nacionales en lo que se refiere al crecimiento, el acceso financiero y la eficacia del gobierno.**

Los cambios en el panorama financiero, las acusadas variaciones en la eficacia institucional y las necesidades de desarrollo en constante cambio que se presentan a medida que aumentan los ingresos, plantean nuevos retos para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su carácter de socio en el financiamiento del desarrollo. La heterogeneidad cada vez más mayor en las condiciones económicas, la eficacia institucional y el acceso a los mercados financieros en toda la región exigen cada vez más modalidades de trabajo del BID que sean receptivas y se ajusten debidamente a las necesidades de diferentes grupos de países.

En esta evaluación se analiza en qué medida la forma en que actualmente trabaja el BID satisface las necesidades y expectativas de los países con niveles de ingreso relativamente más altos y un creciente acceso a diversas fuentes de financiamiento. Estos países reciben la mayor proporción de la cartera de financiamiento del BID, por lo que el Banco debe entender sus necesidades y exigencias si desea seguir asegurándose de que su modelo operativo, sus instrumentos financieros y sus productos de conocimiento les sirven de manera eficaz.

Para fines de esta evaluación, OVE seleccionó 10 países como casos de estudio en función de tres indicadores objetivos, a saber: (a) el nivel de ingreso, (b) el nivel de

La evaluación examinó el compromiso actual del BID con países con niveles de ingresos relativamente más altos y aumentar el acceso a diversas fuentes de financiamiento. Los principales resultados son:

- El BID continúa siendo un socio para el desarrollo valorado, confiable y financieramente competitivo.
- Las estrategias de país no son consideradas útiles como guías para la cooperación con el BID.
- El compromiso del BID con el sector privado deja pasar oportunidades de sinergias potencialmente valiosas con el sector público.
- Las actividades de generación de conocimiento están significativamente concentradas en el portafolio de préstamo actual; mientras que las contrapartes en los gobiernos demandaron mayores inversiones en la generación de conocimiento prospectivo.

acceso a los mercados financieros internacionales y (c) la proporción de financiamiento que recibe de la cartera del BID. En esta evaluación se denominan países de ingreso mediano alto y son los siguientes: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

El estudio se basa en varias fuentes de pruebas empíricas y se hace mucho hincapié en las perspectivas de los prestatarios. Se realizaron entrevistas estructuradas a más de 350 partes interesadas en los 10 países, entre ellas contrapartes de gobierno de los ministerios de hacienda y de operaciones, autoridades de bancos centrales y gobiernos subnacionales, representantes del sector privado, funcionarios del BID, representantes de medios de comunicación, académicos y representantes de otros bancos multilaterales de desarrollo. La información recogida en las entrevistas fue complementada por un examen sistemático de las evaluaciones de los programas de país que lleva a cabo OVE para los países de la muestra, específicamente analizando la pertinencia y eficacia de la labor del BID, la utilización de sus instrumentos de financiamiento y el valor agregado de sus productos de conocimiento. Se realizaron asimismo análisis comparativos de cartera sobre la utilización de instrumentos crediticios, financiamiento con garantía soberana y sin garantía soberana, y ámbitos focales principales de apoyo para el período comprendido entre 2007 y 2011.

Asimismo, se comparó la cartera y la competitividad financiera del BID con las de otras instituciones multilaterales de financiamiento en la región. Esta evaluación complementa la evaluación intermedia que realizó OVE sobre los compromisos contemplados en el Noveno Aumento de los Recursos del BID documentando las perspectivas de los prestatarios.

En la evaluación se determinó que el BID sigue siendo un socio de desarrollo que los prestatarios valoran y en el que confían, en la gran mayoría de los países de ingreso mediano alto que se incluyeron en el estudio. Sigue siendo financieramente competitivo, incluso en países con calificación de riesgo soberano de grado de inversión, y lo es particularmente en épocas de turbulencia internacional. Las contrapartes del BID valoran, sobre todo, los siguientes aspectos de su cooperación con el Banco: la disciplina que el BID ayuda a impartir al diseño y a la ejecución de proyectos, junto con el fortalecimiento de capacidades en relación con la gestión de proyectos; la oportunidad que brinda el BID de aprender de otras experiencias de la región; el sello de aprobación que el financiamiento de proyectos del BID puede proporcionar por medio de sus salvaguardias sociales, ambientales y fiduciarias, y la capacidad de facilitar una continuidad de los proyectos de mediano a largo plazo a través de los ciclos políticos.

Sin embargo, en la evaluación también se encontró que varios aspectos requieren una mayor consideración por parte del BID en lo sucesivo. Las contrapartes gubernamentales señalaron que las **estrategias de país** no son una herramienta útil para orientar la cooperación con el BID. De hecho, la mayoría de las contrapartes que

participaron en la formulación de un programa de país del Banco consideran que la programación anual se lleva a cabo en gran medida sin tener en cuenta la estrategia de país y, en consecuencia, indican que las estrategias requieren tiempo y recursos del gobierno sin aportar mucho valor. La mayoría de las contrapartes gubernamentales entrevistadas valoran su participación con el Banco en la elaboración de las notas sectoriales, que son parte del proceso de formulación de la estrategia de país, aunque varios sugirieron que podría dárseles mayor pertinencia a las notas sectoriales si se enfocaran en aspectos del desarrollo particularmente difíciles de resolver, de índole multisectorial, o se utilizaran para determinar ámbitos que requerirían en el futuro un diálogo técnico profundo sobre los principales retos para el desarrollo.

La labor directa del BID con los **gobiernos subnacionales** por medio del financiamiento con garantía soberana se ha limitado en gran medida a Brasil; en la mayoría de los otros países del estudio, por ley esa labor debe realizarse a través del gobierno central. Los interlocutores de varios países indicaron que el BID podría aportar un valor agregado significativo a nivel subnacional. Si bien el BID posee instrumentos para otorgar financiamiento sin garantía soberana a entidades subnacionales, estos se han utilizado rara vez debido a las deficiencias en el marco institucional del BID para este segmento especializado así como a factores limitantes del lado de los prestatarios: heterogeneidad de las capacidades fiscales y técnicas subnacionales, preocupaciones por el riesgo moral que motivan la participación del gobierno central incluso en operaciones sin garantía soberana, y los requisitos de que los préstamos del BID sean canalizados a través de bancos de desarrollo locales. A fin de ampliar su labor, el BID tendría que analizar e identificar las entidades que resultan elegibles y las que quedan excluidas en estas hipótesis alternativas de políticas para operaciones con y sin garantía soberana.

Se detectó que la labor del Banco en el **sector privado** añade valor por medio del sello de aprobación del BID, el apalancamiento financiero por medio de prestamistas B y la disponibilidad de financiamiento a largo plazo durante los períodos de expansión y de recesión. Los prestatarios también señalaron, sin embargo, que la labor del Banco con el sector privado no está claramente enfocada en segmentos especializados con una alta adicionalidad potencial. Por otra parte, muchas partes interesadas entrevistadas por OVE consideraron que el BID es en gran medida un banco multilateral de desarrollo orientado al sector público, con una interacción confusa con el sector privado a través de ventanillas diferentes, descoordinadas y, a veces, en competencia entre ellas. Por lo tanto, se recibieron varias sugerencias para considerar la fusión de estas ventanillas y reforzar la coordinación entre las operaciones con los sectores público y privado. Se considera que este enfoque tiene el potencial no solo de mejorar la competitividad del BID en el sector privado, sino también de promover el desarrollo de segmentos especializados tales como las asociaciones público-privadas e innovaciones en la intermediación financiera para ampliar el acceso al crédito a las pequeñas y medianas empresas.

La gran mayoría de las contrapartes entrevistadas afirmó que apreciaban el amplio menú de **instrumentos de financiamiento** del BID, y que la reciente adición de mecanismos para emergencias y contingencias ha de ayudar a satisfacer las solicitudes de esos instrumentos. Sin embargo, varios prestatarios requirieron que se rediseñaran los préstamos en función del desempeño y pusieron de manifiesto una demanda de préstamos denominados en moneda local y de canjes de monedas y de tasas de interés.

Las contrapartes de los países de ingreso mediano alto siguen solicitando una mayor agilidad por parte del BID. En el estudio se documenta que si bien la **velocidad promedio de preparación de proyectos** ha mejorado notablemente en los últimos cinco años, la mejora general de los plazos de preparación de proyectos se ha debido principalmente a que en otros países —no los de ingreso mediano alto— se han reducido los plazos de preparación en otros países. De hecho, en los países de ingreso mediano alto, la rapidez con que se preparan los proyectos ha mejorado solo de manera marginal en el tiempo. En cambio, la **velocidad de ejecución de proyectos** mejoró en los países seleccionados para el estudio, más que en otros países de América Latina y el Caribe, lo que lleva a cuestionar si la preparación más rápida en estos últimos pudo haber dado como resultado proyectos que no estaban debidamente listos para su ejecución, en comparación con los países del estudio.

En lo que se refiere a **creación e intercambio de conocimientos**, las contrapartes gubernamentales de algunos países notificaron que para la programación de país no se cuenta con información suficiente derivada de una labor analítica, y sienten que las actividades de cooperación técnica se centran excesivamente en la cartera actual. También se notificó que dentro del BID está demasiado compartimentado el conocimiento sobre estudios analíticos, bases de datos y metodologías de encuesta, lo que resulta en deficiencias en cuanto a las sinergias internas y la accesibilidad externa. Por consiguiente, se sugirió que los fondos para cooperación técnica se utilicen de manera más estratégica y que algunos se dirijan a la identificación, operación a escala piloto y evaluación conjuntas de intervenciones pertinentes e innovadoras para abordar asuntos específicos que se den en cada país. Asimismo, se requieren esfuerzos para que la región esté al tanto de los conocimientos que el BID ayuda a crear y que los pueda acceder con facilidad. Por último, si bien los países de ingreso mediano alto valoran el hecho de que se compartan los conocimientos regionales, existe una demanda adicional de aprender de países ajenos a la región de América Latina y el Caribe.

Se ha sugerido el cobro de **honorarios por servicios** como una nueva manera posible de trabajar con los países, aunque las contrapartes gubernamentales sienten que ese instrumento potencial debe ser ágil y eficiente para atender sus necesidades. Sería menester evaluar cuidadosamente esa nueva línea potencial de servicios, con respecto a la dotación de personal y a los incentivos del BID. Sería importante, en particular, sopesar los costos y beneficios potenciales de iniciar esta línea de actividades, estimar la demanda efectiva y estudiar las experiencias de otros bancos multilaterales de desarrollo que cobran por sus servicios en América Latina y el Caribe.

OVE presenta cinco recomendaciones para ayudar al BID a fortalecer la labor que realiza con los países de ingreso mediano alto. Son muy similares a las recomendaciones que OVE formuló en la evaluación de los compromisos en el marco del Noveno Aumento y de otras actividades afines:

- **Reconsiderar la función formal y el contenido de las estrategias de país y de los documentos de programación de país para equilibrar la necesidad de selectividad estratégica con el carácter de las operaciones del Banco, esencialmente basadas en la demanda.** La meta de las estrategias de país y de los documentos de programación debe ser encontrar la intersección en la cual la demanda del país coincide con las prioridades de desarrollo y las capacidades del Banco.
- **Con respecto a los instrumentos de financiamiento, reexaminar la experiencia del BID y de instituciones homólogas con préstamos en función del desempeño y considerar la introducción de modalidades de financiamiento en moneda local, así como canjes de monedas y de tasas de interés.** La adopción de nuevos enfoques para los préstamos en función del desempeño en otros bancos multilaterales de desarrollo que vinculan más directamente los desembolsos con el desempeño puede entrañar también lecciones para la labor del BID en los países de ingreso mediano alto.
- **En lo que se refiere a las actividades no relacionadas con financiamiento, emprender nuevas reformas para simplificar los procesos de asignación de recursos, asignar fondos estratégicamente y reforzar el seguimiento de resultados para la labor de cooperación técnica y fortalecimiento de capacidades.** También es importante asegurar un fácil acceso a los productos de conocimiento del Banco, dentro y fuera de la institución.
- **Reestructurar las ventanillas del sector privado del Banco a fin de lograr una mejor integración entre ellas y con la parte del Banco que trabaja con el sector público.** Es esencial que exista una mejor coordinación para aprovechar sinergias entre los diferentes instrumentos operativos del Banco, pero esto solo ocurrirá si la estructura y los incentivos del Banco se dirigen firmemente hacia esta dirección.
- **Seguir analizando opciones para la labor operacional con entidades subnacionales en los países de ingreso mediano alto, ya sea por medio de financiamiento con o sin garantía soberana, o por medio de instrumentos no financieros.** La asistencia a los gobiernos subnacionales y a las empresas para que mejoren su eficacia es, potencialmente, un ámbito de fuerte demanda y con un elevado aporte al desarrollo para el BID, si es que se pueden formular instrumentos apropiados para brindar ese apoyo.





El sistema de transporte urbano Metropolitano en Lima, Perú, opera sobre la base de una alianza público-privada entre la ciudad de Lima y otras firmas. Los grandes proyectos de infraestructura ejecutados mediante asociaciones público-privadas constituyen un segmento especializado evidente para la adicionalidad del BID.

(C) Santiago Galdos Gago, 2010



# 1 Introducción

## A. ANTECEDENTES Y PREGUNTAS UTILIZADAS EN LA EVALUACIÓN

Los países de América Latina y el Caribe han registrado un crecimiento global positivo durante la última década y ha capeado relativamente bien la reciente crisis económica. Factores tales como políticas macroeconómicas bien concebidas y sistemas financieros fortalecidos, combinados con políticas sociales más progresistas, también dieron como resultado una reducción general de la pobreza, una desigualdad descendente y expansiones importantes en la magnitud de la clase media. De hecho, el índice agregado de pobreza para la región bajó de 44,7% en 2001 a 31,3% en 2010. Asimismo, la desigualdad del ingreso, medida por el coeficiente de Gini, bajó de 54 a 50 puntos en el mismo período, aunque la desigualdad y la vulnerabilidad siguen siendo elevadas en la región (Anexo 1).

Dentro de las tendencias regionales, las experiencias nacionales han variado ampliamente en lo que respecta al crecimiento, el acceso financiero y la eficacia del gobierno. Entre los años 2000 y 2010, Barbados, Haití, y Las Bahamas crecieron menos de 0,5% anual, en tanto que Perú, Panamá, y Trinidad y Tobago crecieron a tasas anuales superiores a 5,5% (Anexo 1). De hecho, el aumento de los ingresos, un desempeño macroeconómico más vigoroso y una mayor estabilidad en la última década han permitido a algunos países de la región alcanzar la calificación de grado de inversión, y de esa manera ampliar sus oportunidades de financiamiento<sup>1</sup>. Asimismo, hay considerable variación de la eficacia institucional en la región. Según el índice de efectividad del gobierno de 2010, Haití y Nicaragua se ubican por debajo del percentil 10 de la distribución global, en tanto que Barbados y Chile se clasifican por encima del percentil 90 (Anexo 1).

La evaluación se enfoca en 10 casos de país denominados como Países de Ingreso Mediano Alto (HMICs). Las preguntas principales cuestionan qué tan bien está adaptado el BID a las necesidades de HMICs en cuanto a su:

- Modelo de negocio.
- Instrumentos de préstamo.
- Creación e intercambio de conocimiento.

Los cambios en el panorama financiero, las acusadas variaciones en la eficacia institucional y las necesidades de desarrollo en constante cambio relacionadas con el aumento de los ingresos y la expansión de la clase media plantean nuevos retos para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el Banco), en su carácter de socio del financiamiento para el desarrollo. La heterogeneidad cada vez más mayor de las condiciones económicas, la eficacia institucional y el acceso a los mercados financieros en toda la región exigen cada vez más modalidades de trabajo del BID que sean receptivas y se ajusten debidamente a las necesidades de diferentes grupos de países.

El objetivo principal de este estudio es evaluar la manera en que actualmente el BID trabaja con sus países prestatarios que tienen niveles de ingresos relativamente más altos y un acceso cada vez mayor a diversas fuentes de financiamiento. Estos países reciben una significativa proporción de la cartera de financiamiento del BID (Anexo 2), por lo que el Banco debe entender sus necesidades y exigencias si ha de seguir adaptando su modelo operativo, sus instrumentos financieros y sus productos de conocimiento para atenderlos con eficacia. Para efectos de este estudio, se denominan países de ingreso mediano alto. Cabe señalar, sin embargo, que muchas de las preguntas utilizadas en la evaluación son pertinentes para todos los países prestatarios de América Latina y el Caribe y, por lo tanto, este informe complementa la evaluación intermedia que realizó OVE sobre los compromisos contemplados en el Noveno Aumento, ayudando a documentar las perspectivas de los prestatarios.

A continuación se presentan las preguntas utilizadas en la evaluación:

### **¿En qué medida se ha adaptado el modelo operativo del BID a las necesidades que van surgiendo en los países de ingreso mediano alto?**

- ¿Cuál es la función de las estrategias de país?
- ¿Qué función desempeñan los sistemas nacionales?
- ¿Cuál ha sido el papel del financiamiento sin garantía soberana?
- ¿Cómo se compara el modelo operativo del BID con el de otros bancos multilaterales de desarrollo?

### **¿En qué medida se ajustan los instrumentos de financiamiento del BID a las necesidades que van surgiendo en los países de ingreso mediano alto?**

- ¿En qué medida satisfacen los instrumentos de financiamiento del BID las expectativas de los países de ingreso mediano alto?
- ¿Cómo son los instrumentos de financiamiento del BID en comparación con los que ofrecen otros bancos multilaterales de desarrollo?
- ¿Qué competitividad financiera tienen los productos del BID en contextos de países diferentes?



- ¿En qué medida complementan los instrumentos de financiamiento del BID a los que tienen a su disposición los países con acceso a mercados financieros internacionales?

### **¿Con qué grado de eficiencia comparte el BID el conocimiento en los países de ingreso mediano alto?**

- ¿En qué medida satisfacen los productos de conocimiento respaldados por el BID las exigencias de los países?
- ¿Con qué grado de eficiencia está aplicando el BID el conocimiento de orden mundial a programas de países y proyectos?

## **B. METODOLOGÍA Y FUENTES DE DATOS**

Este análisis se basa en varias fuentes de datos y pruebas, haciendo fuerte hincapié en las perspectivas de los prestatarios.

- Se realizaron estudios de casos para 10 países prestatarios de ingreso mediano alto, como se describe más adelante. OVE efectuó visitas sobre el terreno en cada país y llevó a cabo entrevistas estructuradas en profundidad con una amplia gama de partes interesadas. Se entrevistaron en total 353 personas, incluidas contrapartes gubernamentales en ministerios de hacienda (29 entrevistados) y ministerios de operaciones (109 entrevistados), autoridades de bancos centrales (13 entrevistados) y de gobiernos subnacionales (23 entrevistados), representantes del sector privado (39 entrevistados), personal del BID sobre el terreno (88 entrevistados), representantes de medios de comunicación (18 entrevistados), académicos (29 entrevistados) y representantes de otros bancos multilaterales de desarrollo (5 entrevistados)<sup>2</sup>. En el Anexo 3 se presentan las plantillas utilizadas para estas entrevistas.
- En el análisis también se incluyó un examen sistemático de las evaluaciones de programas de país que realizó OVE<sup>3</sup>. Repasamos la pertinencia y eficacia de la labor del BID en estos 10 países, examinando los instrumentos de financiamiento utilizados y juzgando el valor agregado de los productos de conocimiento. Además, hicimos un análisis comparativo de cartera con respecto al uso de instrumentos, financiamiento con y sin garantía soberana, y ámbitos focales principales de apoyo para el período comprendido entre 2007 y 2011.
- Por último, OVE aportó y extrajo del Noveno Aumento documentos de antecedentes sobre los siguientes temas: instrumentos de financiamiento del BID, productos de conocimiento, avance en el uso de sistemas nacionales, proceso de programación del BID y pertinencia del financiamiento sin garantía soberana al sector privado.

Aunque más de 10 países de América Latina y el Caribe satisfacen, en potencia, los criterios para ser considerados de ingreso mediano alto, por razones prácticas (limitaciones de recursos y de tiempo) OVE limitó el número a 10 estudios de casos, seleccionando los países en función de tres indicadores objetivos, a saber: (a) el nivel de ingreso, representado por el PIB per cápita en 2010; (b) el nivel de acceso a mercados financieros internacionales, representado por la calificación de deuda soberana de Standard & Poor's en marzo de 2012, y (c) el peso del país en la cartera crediticia del BID, representada por la proporción de aprobaciones del BID en 2008-2010 para cada país (Anexo 2). Tras ponderar los criterios equitativamente en un índice compuesto, OVE seleccionó los 10 primeros países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela<sup>4</sup>. A 2011, estos países representaban el 80% de la cartera activa del BID y el 70% del saldo total disponible para desembolso del BID. En estos países, los desembolsos del BID constituían el 0,51% de la formación bruta de capital fijo y el 0,11% del PIB en 2011<sup>5</sup>. Ocho de los 10 países tienen una clasificación de riesgo soberano de grado de inversión, lo que les permite obtener préstamos en mercados financieros internacionales en condiciones competitivas (véase el Capítulo III). A 2011, el financiamiento multilateral representaba el 9,17% de la deuda externa total de los países del estudio, y la participación del BID ascendía al 51,4% de su financiamiento multilateral. Estos porcentajes se han mantenido estables en la última década (Anexo 1). Por último, estos países recibieron el 95% de los flujos de capitales privados a América Latina y el Caribe en 2011.

Durante la última década, los países estudiados han crecido con mayor rapidez, lograron una reducción más acentuada de la pobreza y demostraron una efectividad del gobierno relativamente mejor que el resto de América Latina y el Caribe y el mundo. Entre 2001 y 2011 registraron una tasa anual promedio de aumento del PIB real de 4,3%, en tanto que en el resto de la región el promedio fue de 3% y en el mundo en general de 2,53%. Las tasas de pobreza disminuyeron en promedio 13,7 puntos porcentuales (de 43,1% a 29,5%), mientras que otros países de América Latina y el Caribe tuvieron una reducción promedio de 12 puntos porcentuales (de 45,6% a 33,4%) (Anexo 1). Por otra parte, el índice de efectividad del gobierno en 2010 fue, en promedio, 0,12 para los países estudiados (que se encuentran en el percentil 57 de la distribución mundial) en comparación con -0,28 para otros países de América Latina y el Caribe (ubicados en el percentil 43 de la distribución mundial).



Mapa de los 10 miembros de la Región clasificados como "Países de ingreso medio alto" que están incluidos en el estudio de casos.

(C) OVE, 2013



Tanto las contrapartes en los países como el personal del Banco subrayaron las limitaciones de las estrategias de país como herramientas efectivas y flexibles de planificación.  
(C) Sébastien Duyck, 2011



# 2 Modelo Operativo del BID

## A ESTRATEGIAS DE PAÍS

Existe un amplio consenso sobre las limitaciones de las estrategias de país como herramienta estratégica para orientar la labor del BID en los países. Las contrapartes de los países que participan en la elaboración de las estrategias así como los funcionarios del Banco involucrados notifican constantemente que la estrategia de país no sirve para identificar estratégicamente un programa del BID que coincida con las necesidades de desarrollo del país y con las capacidades y prioridades institucionales del Banco. Los funcionarios de los países del estudio que participan en el proceso de formulación de la estrategia de país buscan flexibilidad y señalan que una de sus preocupaciones principales es que la estrategia sea lo suficientemente amplia como para no restringir su capacidad de cambiar las prioridades entre distintos períodos de programación.

En el análisis que realizó OVE sobre las estrategias de país más recientes se encontró que las estrategias de los países estudiados incluyen, en promedio, nueve sectores (en comparación con siete sectores para otros países de América Latina y el Caribe). Además, las aprobaciones totales de los países del estudio abarcan 10 sectores en promedio, y cada país (con excepción de Brasil, Colombia y Perú, donde las estrategias se acaban de aprobar en 2012) tienen proyectos en más sectores de los que abarca la estrategia (Cuadro 1).

Los resultados principales de este capítulo incluyen:

- Las estrategias de país son muy generales, y consisten en una colección de sectores débilmente vinculados con la programación.
- La disciplina del BID en el diseño, gestión y monitoreo de proyectos fue apreciada como un valor agregado clave que acompaña la financiación del Banco.
- Se ha reportado que el “sello de aprobación” del BID ha introducido la aceptabilidad de proyectos en la sociedad.
- Se ha visto que la participación del BID en proyectos del sector privado trae credibilidad, menores riesgos y fomenta la movilización financiera.
- Sin embargo, el compromiso del BID con el sector privado fue reportado como descoordinado entre las ventanillas privadas internas y con el sector público del Banco; perdiéndose así sinergias potencialmente importantes.

CUADRO 1. NÚMERO DE SECTORES EN LAS ESTRATEGIAS DE PAÍS

País	Período de la estrategia de país	Número de sectores planeados en la estrategia de país	Número de sectores con proyectos aprobados desde la aprobación de la estrategia (excluida la integración regional y otra)	
			Préstamos	Todos los proyectos (préstamos y op. de cooperación técnica)
Argentina	2009-2011	13	15	15
Brasil	2012-2014	13	6	8
Chile	2011-2014	8	4	10
Colombia	2012-2014	11	5	8
México	2010-2012	9	11	15
Panamá	2010-2014	6	9	13
Perú	2012-2016	9	3	6
Trinidad y Tobago	2011-2015	8	5	8
Uruguay	2010-2015	10	9	12
Venezuela	2011-2014	4	2	5
Prom. países ingreso med. alto		9	7	10
Prom. otros países ALC		7	8	12
<i>Fuente:</i> Estrategias de país del BID y sistemas del Banco, aprobaciones de proyectos hasta el 24 de julio de 2012.				

De hecho, como las estrategias de país son tan amplias, consisten en una serie de sectores débilmente vinculados con la programación. Como se señala en el documento de antecedentes del Noveno Aumento elaborado por OVE sobre las estrategias y la programación de país, las estrategias de país no plantean, en general, un enfoque estratégico para el Banco en sectores clave ni tratan las implicaciones del análisis macrofiscal sobre la función del BID o la magnitud de las asignaciones de financiamiento del BID<sup>6</sup>. Habida cuenta de su amplitud y falta de priorización, tienen vínculos débiles con la programación, lo que deja una gran flexibilidad para negociaciones periódicas sobre el programa entre el BID y los prestatarios. Por lo tanto, la mayoría de las contrapartes gubernamentales entrevistadas sugirieron que la situación de facto es equivalente a negociar el programa anual sin una estrategia de país, situación que realmente le agradecen al BID<sup>7</sup>.

Los funcionarios de los países prestatarios que fueron entrevistados expresaron preocupación por el hecho de que no exista una metodología objetiva y estandarizada para determinar el presupuesto de financiamiento. Señalaron que además de tener la seguridad de que la estrategia de país permite la máxima flexibilidad, el punto de más interés en la estrategia de país es el presupuesto de financiamiento<sup>8</sup>. Varias contrapartes que participan en el proceso expresaron su preocupación porque no existe un documento formal que describa el mecanismo empleado para definir el presupuesto

global de financiamiento en la estrategia. En las entrevistas realizadas por OVE a funcionarios del Banco se encontró que el presupuesto de financiamiento se estima analizando la capacidad de absorción del país, los niveles históricos de financiamiento y desembolsos, la capacidad crediticia del Banco, y el interés de las autoridades en solicitar apoyo del Banco y su nivel de demanda. Los funcionarios de hacienda de los países de ingreso mediano alto entrevistados acogerían con agrado una formalización de este proceso.

Aunque las contrapartes gubernamentales entrevistadas no valoran el documento de la estrategia de país, sí están satisfechas con el proceso de elaboración y discusión de las notas sectoriales en la etapa inicial del proceso de formulación de la estrategia. Muchos funcionarios de órganos centrales y de operaciones entrevistados señalaron que la discusión de las notas sectoriales con especialistas del BID brinda la oportunidad de establecer un intercambio técnico y un diálogo constructivo sobre los retos sectoriales y, en ocasiones, también sobre la experiencia internacional. No obstante, algunas contrapartes expresaron preocupación sobre la aplicabilidad de experiencias internacionales a la realidad específica de cada país. Afirmaron que preferirían que las notas sectoriales sean más que una simple compilación de experiencias internacionales, y que esas experiencias deben traducirse en intervenciones pertinentes y que puedan ponerse en práctica para su país. Agregaron que el BID debe aportar sus conocimientos técnicos para aplicar las experiencias internacionales específicamente a las necesidades locales. Algunos entrevistados también sugirieron que las notas sectoriales serían de más utilidad si se enfocaran más en retos del desarrollo específicos del país y tuvieran una mayor profundidad técnica, a fin de allanar el camino para mantener un diálogo técnico a mediano plazo con el BID.

Es más, las contrapartes involucradas en la formulación de las estrategias de país con Brasil, México y Uruguay afirmaron que preferirían un enfoque temático en lugar del enfoque sectorial actual. Sugirieron que las notas técnicas no deberían fragmentarse a nivel de sector porque, en su opinión, esa práctica no reconoce las sinergias intersectoriales que facilitan la solución de grandes retos. Por consiguiente, preferirían una visión temática de los retos del desarrollo, como la reducción de la pobreza o mejoras de la productividad, que pueden abarcar múltiples sectores.

En resumen, en opinión de las contrapartes de los países, las estrategias de país consumen recursos significativos pero no son una herramienta útil. De hecho, en todos los países estudiados, las contrapartes consideraban que la elaboración de estrategias de país es un proceso burocrático sin mayores implicaciones que consume tiempo. Algunos sugirieron que este procedimiento podría mejorarse considerablemente enfocándolo en la preparación de notas técnicas profundas específicas de un sector o con temáticas multisectoriales, que podrían identificar ámbitos que requieran un mayor diálogo técnico, a la vez que se utiliza el proceso específico de programación para determinar el programa de respaldo del BID, lo que, cabría esperar, requeriría una perspectiva un poco más larga (quizá cada dos años).

## B. USO DE LOS SISTEMAS NACIONALES

El término sistemas nacionales se refiere en general a las normas, regulaciones, procedimientos y estructuras nacionales para la gestión del sector público. La estrategia de sistemas nacionales del BID abarca los sistemas fiduciarios de adquisiciones y gestión financiera, así como los sistemas de efectividad en el desarrollo, de planificación, seguimiento y evaluación, y las salvaguardias ambientales y sociales<sup>9</sup>.

El enfoque del Banco para ampliar el uso de los sistemas nacionales en sus operaciones combina el apoyo a las normas internacionales uniformes con un enfoque basado en la demanda y adaptado a las características del país para avanzar hacia esas normas. Distingue entre el fortalecimiento y el uso de los sistemas nacionales. Las actividades de fortalecimiento se realizan principalmente con miras a transitar hacia la validación de esos sistemas —es decir, establecer su aptitud para obtener resultados similares a los que lograrían los sistemas del Banco— a fin de que puedan utilizarse en proyectos financiados por el Banco. Como se indica en el documento de antecedentes para el Noveno Aumento elaborado por OVE sobre los sistemas nacionales, la labor del Banco se ha centrado principalmente en el avance en el fortalecimiento y uso de las partes fiduciarias de los sistemas nacionales.

El avance en el fortalecimiento y uso de los sistemas nacionales de adquisiciones y gestión financiera ha sido mayor en los países de ingreso mediano alto del estudio que en otros países de América Latina y el Caribe (Anexo 4). El BID ha concluido evaluaciones de los sistemas nacionales de gestión financiera de todos los países de ingreso mediano alto del estudio, aunque el uso de estos sistemas difiere por subsistema y por país.

- **Subsistema de presupuesto.** Prácticamente todos los proyectos del BID usan sistemas nacionales, excepto Panamá, donde el 57% de los proyectos activos a junio de 2012 usan sistemas nacionales.
- **Subsistema de tesorería.** Argentina y Panamá usan sistemas nacionales en menos del 10% de los proyectos; Trinidad y Tobago los usa en el 86% de los proyectos, y el resto de los países de ingreso mediano alto del estudio los usan plenamente.
- **Subsistema de contabilidad e información.** Argentina y Perú usan los sistemas nacionales plenamente, en tanto que los demás países de ingreso mediano alto del estudio siguen utilizando los sistemas del BID.
- **Subsistema de auditoría interna.** Chile y México usan los sistemas nacionales plenamente. Brasil los usa en menos del 20% de los proyectos, y los demás países de ingreso mediano alto del estudio no los utilizan nunca.
- **Subsistema de control externo.** Todos los países estudiados, con excepción de Panamá, Perú y Venezuela usan sistemas nacionales en cierta medida: desde el 10% en Colombia al 100% en México, con un promedio de 49% para el grupo.



En general, los prestatarios valoran el apoyo del BID en esta esfera, y los diferentes grados de validación y uso de subsistemas reflejan las diferentes etapas de desarrollo de los países.

Si bien las contrapartes del BID de los órganos centrales y de operación valoran el apoyo del Banco para el desarrollo y el fortalecimiento de sus sistemas nacionales de adquisiciones, en algunos países del estudio las contrapartes prefieren seguir utilizando los sistemas de adquisiciones del BID. El Banco ha validado el sistema nacional de adquisiciones de Chile para utilizarlo plenamente en los proyectos del BID con licitaciones públicas nacionales. Se prevé que los sistemas de Colombia, Brasil y México se validen en un futuro cercano. Sin embargo, con excepción de Panamá y Uruguay, las contrapartes entrevistadas en los países del estudio afirman que prefieren los procesos de adquisiciones del BID en lugar de los locales, porque fortalecen la competencia en los procesos de licitación, permiten obtener precios más bajos y dan acceso a una mejor asistencia técnica y a contratistas de superior calidad<sup>10</sup>. Además, por lo general el BID ofrece acceso a una red de expertos en el caso de procesos de adquisiciones técnicamente difíciles. Los funcionarios públicos de estos países también notifican que cuando usan los sistemas del BID se sienten más seguros contra acusaciones futuras de fraude o corrupción en las licitaciones, dado que las reglas del BID proporcionan más transparencia que los sistemas locales.

Algunos prestatarios que prefieren los sistemas de adquisiciones del BID admiten que utilizarían los sistemas nacionales si estos tuviesen las características que valoran en los sistemas del BID. Sin embargo, consideran que sus sistemas no serán capaces de desarrollar esas características durante cierto tiempo. Por ejemplo, en Argentina, el sistema de adquisiciones del BID permite recurrir a licitaciones internacionales, lo que sería difícil de hacer en los sistemas nacionales (porque los licitantes extranjeros tendrían que cumplir con las normas locales de registro y presentar su oferta en moneda nacional). Y en Perú se informa que los sistemas de adquisiciones del BID aportan gran valor agregado, haciendo posible la conclusión de proyectos dentro del horizonte cronológico planeado (lo que sería casi imposible al emplear los engorrosos sistemas nacionales de adquisiciones).

Muchos organismos ejecutores sugirieron que es necesario reestructurar y modernizar los sistemas fiduciarios del BID, por ejemplo, eliminando totalmente el uso del papel. Se considera que de esa manera se podría mejorar visiblemente la agilidad del BID dentro y fuera de los países de ingreso mediano alto seleccionados para el estudio.

### C. RESPALDO OPERATIVO DEL BID

Los funcionarios de gobierno y los representantes del sector privado señalaron varios ámbitos fundamentales en los que el respaldo del BID agrega valor más allá del financiamiento, como asegurar la calidad técnica del diseño, la evaluación inicial y la ejecución de los proyectos, fortalecer la formación de capacidad y de la gobernanza corporativa y facilitar la colaboración y la comunicación entre diferentes ministerios y organismos.

La mayoría de los funcionarios de gobierno y muchos representantes del sector privado indicaron que la disciplina del BID en lo que respecta al diseño, gestión y seguimiento de los proyectos es un valor agregado crucial que viene integrado en el financiamiento de proyectos del Banco. Muchos entrevistados consideran que la participación del BID en los proyectos es un factor determinante que contribuye a una buena calidad del diseño y al rigor en la implementación, lo que hace posible cumplir las metas y los hitos de la ejecución. Se ha notificado que la presencia del BID en operaciones complejas en las que participan diferentes sectores, ministerios e instancias de gobierno induce disciplina —en cuanto a la asistencia a reuniones, logro de consenso y cumplimiento de los plazos—, lo que no sería posible obtener de otra manera. Si bien esta observación fue formulada por contrapartes gubernamentales involucradas en el diseño y ejecución de proyectos en todos los países incluidos en el estudio, fue particularmente destacada en Brasil, México y Perú.

Muchas contrapartes de organismos de operación así como de ministerios centrales que participan en proyectos patrocinados por el BID valoran la capacidad institucional que viene integrada con el diseño y la ejecución de los proyectos. Las contrapartes de los ministerios de operación y de los organismos ejecutores —tanto en los gobiernos centrales como en los subnacionales— aprecian no solo la disciplina que se impone en la ejecución sino también el fortalecimiento de las capacidades operativas en la gestión de los proyectos. Se han notificado los siguientes ámbitos en los cuales la participación del BID fortalece las capacidades locales: diseño del proyecto, organización, gestión, presupuesto, finanzas, coordinación entre ministerios, seguimiento y evaluación, y adquisiciones. Este punto fue destacado, por ejemplo, por representantes del Ministerio de Salud de Argentina, el Gobierno de Rio de Janeiro de Brasil, la Secretaría de Agricultura de México y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de Perú. En el Recuadro 1 se presenta un ejemplo del papel que desempeñó el BID en el fortalecimiento del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) de Panamá.

### RECUADRO 1. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL IDAAN EN PANAMÁ

El fortalecimiento institucional del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales constituye un reto, porque para hacerlo es necesario cambiar la cultura interna y transformarlo en una empresa moderna. El BID contrató una compañía local que se especializa en la gestión del cambio empresarial y en comunicaciones internas y externas para grandes organizaciones, además de prestar servicios a empresas del sector privado en Panamá. Bajo el asesoramiento de expertos de esa compañía, el BID y funcionarios del IDAAN identificaron a los actores clave que podrían alentar o bloquear el proceso de reforma. Se invitó a Panamá, con financiamiento del Banco, a gerentes de alto nivel de empresas exitosas de abastecimiento de agua potable de América Latina para que relataran a los funcionarios del IDAAN los logros obtenidos y, en particular, que explicaran cómo pudieron transformar sus empresas.

Debido a los inconvenientes que causó el IDAAN cuando no pudo suministrar agua a la Ciudad de Panamá en diciembre de 2010 y nuevamente en 2011 y en enero de 2012, se asignó alta prioridad a la solución de este problema en la agenda del gobierno, y se aceleró la creación de un grupo de apoyo al que se le encomendó formalmente la reforma del Instituto. El Ministro para Asuntos del Canal, una de las figuras públicas más importantes del país, encabeza el comité que reformará al IDAAN. El apoyo de otros funcionarios de alto nivel ayuda a asegurar que el comité cuente con la influencia necesaria para el éxito del proceso. El comité ha desempeñado un papel fundamental en la preparación de nueva legislación sobre el agua para consideración del Congreso y en el financiamiento de un plan de acción para la reforma. El plan operativo incluye una hoja de ruta para modernizar el IDAAN y, lo que es muy importante, un plan de comunicaciones internas y externas para informar a los empleados y a los interesados sobre la importancia de la reforma.

*Fuente:* Estudio de caso de OVE.

Algunas contrapartes de los organismos de operación de los países estudiados expresaron su satisfacción por la creciente calidad al inicio de los proyectos del BID y el énfasis en cuanto a contar con marcos de evaluación y procesos sólidos para evaluar el impacto de los proyectos. En ocasiones, incluso cuando los países prestatarios pueden no necesitar al BID por razones financieras, han solicitado el respaldo del Banco en programas específicos para que diseñe y verifique la evaluación del impacto, por ejemplo, para la Red de Protección Social de Colombia, PROCAMPO en México y el programa “Una Laptop por Niño” en Perú.

Se ha notificado que el sello de aprobación implícito en las salvaguardias sociales, ambientales y fiduciarias del BID introduce la aceptabilidad del proyecto en toda la sociedad. Particularmente, las contrapartes señalan que la participación del BID puede

ser importante para que el proyecto sea aceptado por potenciales opositores y por la sociedad en general. Por ejemplo, las autoridades brasileñas y mexicanas consideran que el prestigio del BID, sus sólidos procedimientos financieros y de adquisiciones y sus salvaguardias ambientales ayudan a menudo a los gobiernos subnacionales a superar críticas sobre la pertinencia, la sostenibilidad y la transparencia de las inversiones, que podrían paralizar un proyecto. Además, los representantes de los prestatarios indicaron con frecuencia que el BID constituye una opinión independiente, sólida y libre de conflictos de intereses en los procesos de toma de decisiones. Asimismo como el BID se percibe como una tercera parte creíble e imparcial, se indicó que la labor analítica que ha respaldado la institución suele ser de más fácil aceptación para diferentes partes que si se hubiese emprendido sin la participación del Banco. Como resultado, el Banco ayuda a alcanzar consenso, lo que de otra manera no se hubiese logrado. Entre los muchos ejemplos proporcionados durante las entrevistas del estudio cabe citar la evaluación del aprendizaje alternativo de las ciencias basado en la indagación para maestros y alumnos de cuarto grado en Argentina, el estudio de preproyecto para mejorar la actividad comercial y el valor de las ciudades que son patrimonio histórico en Chile, y el análisis actuarial emprendido para el programa integral de seguro de salud en Perú.

También se ha señalado que la participación del BID ha ayudado a que continúen los proyectos más allá del ciclo político. Los funcionarios públicos subrayaron que el financiamiento del BID puede elevar la probabilidad de que los programas a largo plazo sobrevivan diferentes administraciones políticas, por lo que se vuelven más sostenibles. Por ejemplo, el programa de transferencias condicionadas de efectivo Progresar/Oportunidades en México (donde el BID ha trabajado en varios frentes) se ha mantenido bajo diferentes gobiernos. Igualmente, las autoridades venezolanas afirman que al obtener financiamiento del BID para grandes obras civiles tienen la certeza de que contarán con una provisión plurianual de financiamiento, evitando así depender del proceso de presupuesto anual del país. En Perú, el apoyo que brindó el Banco para reforzar las normas fitosanitarias para productos agrícolas y erradicar plagas, como la mosca de la fruta, ayudó a dar más credibilidad al sistema y dio a los productores del sector privado la certeza necesaria para realizar inversiones en cultivos de larga gestación.

#### **D. VELOCIDAD DE PREPARACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS**

Si bien los prestatarios reconocen y valoran los procesos y procedimientos del BID, varias contrapartes expresaron preocupación sobre la larga duración de los períodos de preparación de proyectos e indicaron que esta situación no ha mejorado mucho con el tiempo. Esta percepción es un tanto desconcertante, porque la duración de los períodos de preparación de proyectos del BID ha venido disminuyendo. Para los proyectos de inversión, la duración promedio entre el inicio de la preparación de un proyecto y su aprobación bajó de 24,5 a 19,6 meses entre el período 2004-2007 y el período 2008-2011. Esta mejora tuvo lugar principalmente para los prestatarios de

América Latina y el Caribe que no forman parte de esta cohorte de países de ingreso mediano alto. En estos países, que fueron seleccionados para el estudio, la reducción de tiempo fue solo marginal, de 23 a 21 meses, en tanto que en el resto de los prestatarios de América Latina y el Caribe hubo una reducción de 26,3 a 18 meses. Se obtienen resultados similares para el período que transcurre entre la aprobación y el primer desembolso utilizando promedios móviles de dos años (Gráfico 1). En los países del estudio se observa una mejora de dos meses entre 2003 y 2011 (de 12,5 a 10,6 meses) y en otros países prestatarios de América Latina y el Caribe la mejora fue de casi nueve meses (de 18 meses a 9,1 meses)<sup>11</sup>. En general, las pruebas obtenidas confirman que para los países de ingreso mediano alto del estudio, la velocidad de preparación y primer desembolso de los proyectos del BID ni mejoró ni empeoró significativamente con el tiempo. Es más, aunque la preparación de proyectos del BID era más rápida para los países de ingreso mediano alto seleccionados para el estudio que para otros prestatarios de América Latina y el Caribe hace una década, hoy en día esa diferencia ha desaparecido.

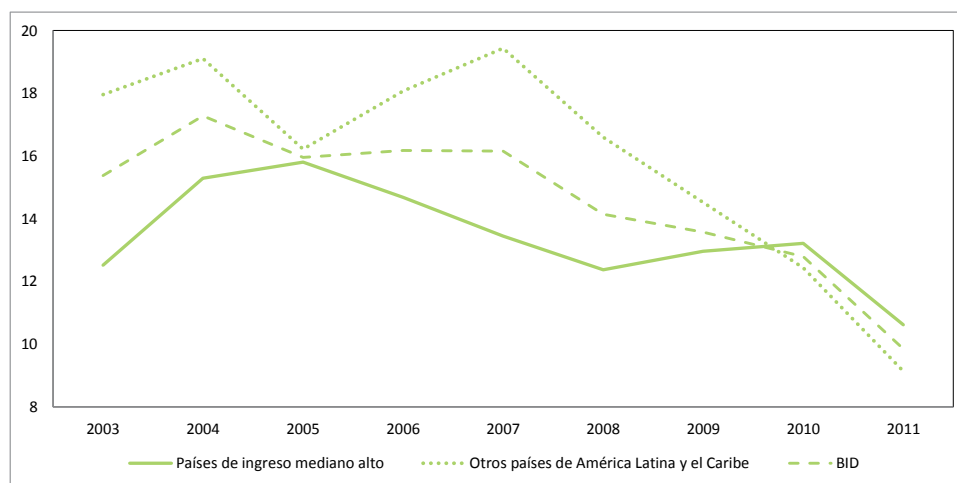


GRÁFICO 1.

BID – De la aprobación al primer desembolso (préstamos de inversión con garantía soberana)

*Nota:* Promedio móvil de dos años

*Fuente:* OVE, con información de IDB Datawarehouse.

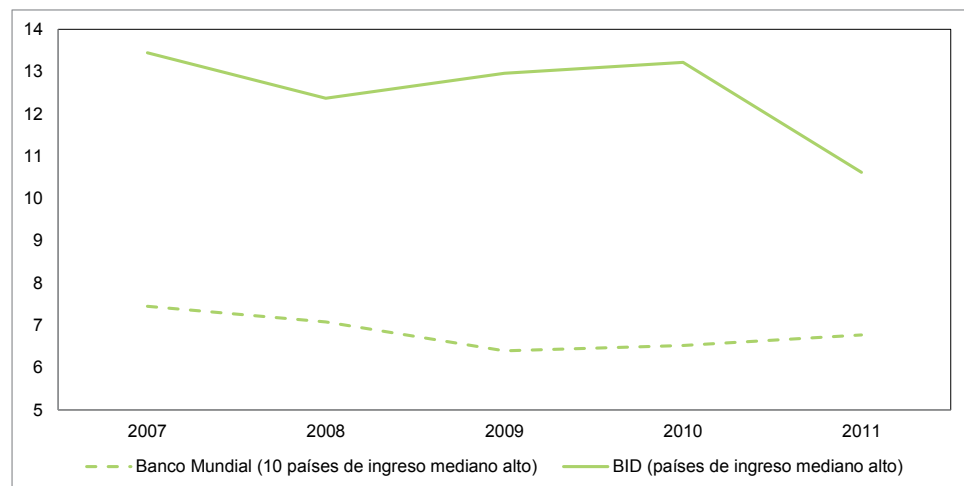
El tiempo promedio que transcurre entre la aprobación del proyecto y el desembolso es más largo en el BID que en la CAF o el Banco Mundial en los países seleccionados para el estudio. Como puede verse en el Gráfico 2 (utilizando promedios móviles de dos años), para 2011 la duración promedio del período entre la aprobación y el primer desembolso para préstamos de inversión con garantía soberana era de 6,8 meses en el Banco Mundial, y de 10,6 meses para el BID. Esta diferencia fue más amplia en 2007 y se ha reducido en los dos últimos años. Aunque no existe una base de datos oficial de la CAF, la información recogida de los países del estudio y las entrevistas con funcionarios de la Corporación coinciden en que la duración promedio del período que transcurre entre la aprobación y el desembolso es de alrededor de tres meses, significativamente más corta que en el BID y el Banco Mundial. Esta diferencia se atribuye a que la CAF observa las normas locales para el cumplimiento de salvaguardias, en tanto que el BID y el Banco Mundial tienen requisitos paralelos y más estrictos.

Al considerar el tiempo de preparación, el BID debe tener en cuenta la relación inversa entre la velocidad y la calidad técnica del diseño del proyecto, así como el estado de preparación del proyecto para la ejecución, lo cual afecta la velocidad con la que puede ejecutarse un proyecto aprobado y desembolsarse los fondos. Hasta la fecha, la velocidad de ejecución fue aumentando en general en el BID (Gráfico 3). Es interesante notar que esta mejora se debe en gran medida a los países de ingreso mediano alto, mientras que la velocidad de ejecución de proyectos en otros países prestatarios de América Latina y el Caribe se ha mantenido en general estable, lo que hace cuestionar si la mayor velocidad de preparación en estos últimos países dio como resultado proyectos que no estaban realmente listos para su ejecución, en comparación con los países del estudio.

GRÁFICO 2

De la aprobación al primer desembolso (préstamos de inversión con garantía soberana) en meses.

Fuente: OVE, con información de IDB Datawarehouse y del Banco Mundial.



Todos los bancos multilaterales de desarrollo han mejorado, en general, la velocidad de desembolso en los países de ingreso mediano alto del estudio, y actualmente se encuentran aproximadamente en el mismo nivel (Gráfico 4). Sin embargo, cuando se consideran únicamente los préstamos de inversión con garantía soberana, el BID ha demostrado mejoras constantes en el tiempo, en tanto que la cartera de inversiones del Banco Mundial se recuperó recientemente a los niveles de mediados de la década de 2000, tras una caída temporal (Gráfico 5). De hecho, en 2006 la cartera de inversiones del Banco Mundial desembolsó una proporción significativamente mayor de los saldos para préstamos disponibles que en el caso del BID para los países del estudio, y a partir de 2007 el BID registró mejoras continuas.

Los representantes de organismos ejecutores de varios países señalaron que, según su experiencia, la capacidad técnica, el conocimiento del país y la eficiencia operativa del jefe de equipo de un proyecto dado del BID puede tener una influencia significativa en la velocidad con la que se prepara, procesa y ejecuta el proyecto. En este respecto, los funcionarios de organismos centrales y de operaciones de la mayoría de los países seleccionados para el estudio expresaron en las entrevistas su satisfacción con la descentralización técnica y operativa del BID. Destacaron la forma en que

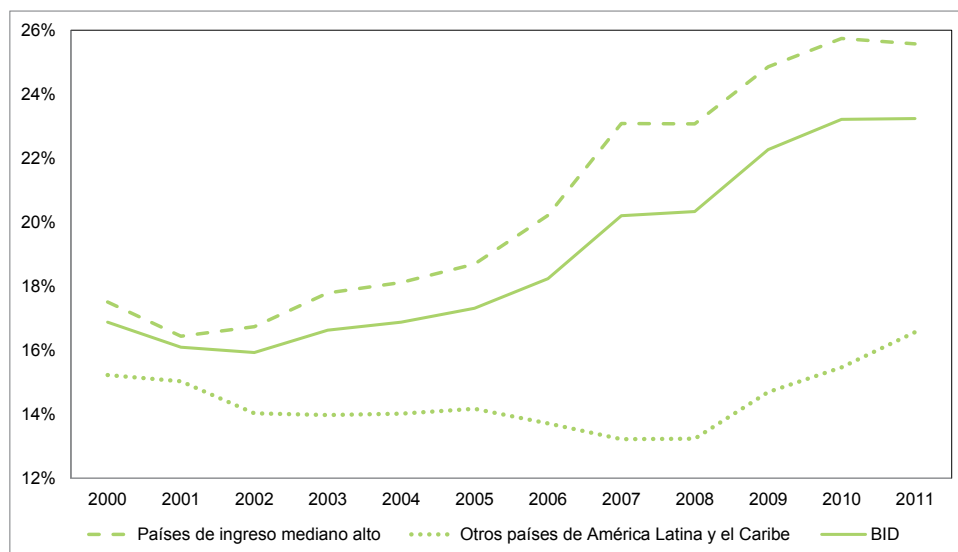


GRÁFICO 3

Desembolsos de la cartera del BID como porcentaje de los fondos disponibles (préstamos de inversión con garantía soberana)

*Nota:* Desembolsos de cartera como porcentaje de los fondos disponibles (año  $t$ ) = desembolsado ( $t$ ) / [saldo no desembolsado ( $t-1$ ) + aprobación ( $t$ )]; promedio móvil de tres años.

*Fuente:* OVE, con información de IDB Datawarehouse.

responden ante las situaciones y la capacidad técnica de los especialistas del BID sobre el terreno. Consideran que la doble función administrativa y técnica de los jefes de equipo ubicados en el lugar del proyecto ayuda a encontrar soluciones mutuamente aceptables y factibles cuando surgen problemas. En opinión de muchos especialistas gubernamentales entrevistados, esto le da al BID una ventaja con respecto a los demás socios para el desarrollo y le permite concebir intervenciones técnicamente sólidas y bien adaptadas a las condiciones locales. Si bien las contrapartes gubernamentales valoran la descentralización técnica y operativa del BID, algunos sugirieron que la capacidad de respuesta del Banco podría mejorarse aún más si pudiera delegarse una mayor autoridad para tomar decisiones al Representante del BID en el país en cuestión.

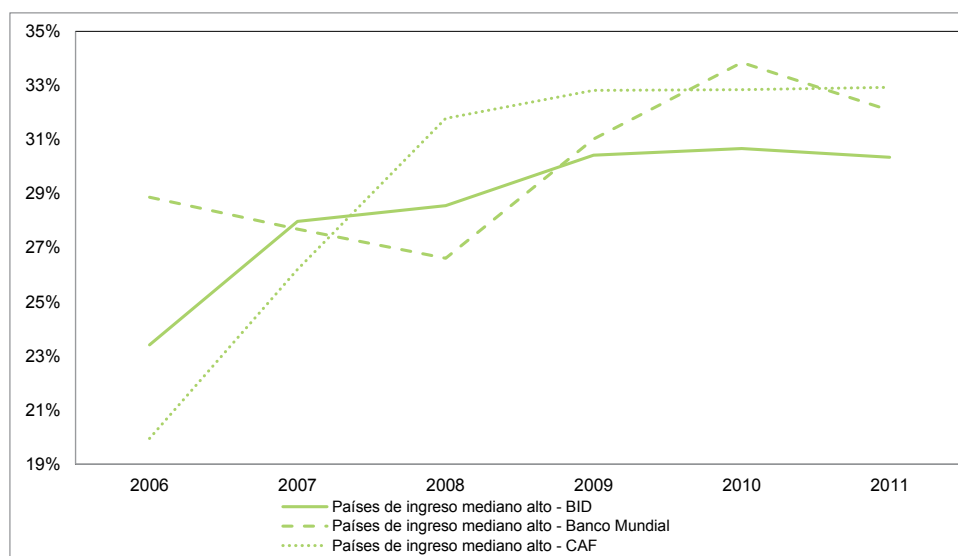


GRÁFICO 4

Desembolsos de la cartera de bancos multilaterales de desarrollo como porcentaje de los fondos disponibles

*Fuente:* OVE, con información de IDB Datawarehouse y del Banco Mundial, e informes anuales de la CAF.

GRÁFICO 5

Desembolsos de la cartera del BID y del Banco Mundial como porcentaje de los fondos disponibles (préstamos de inversión con garantía soberana)

*Nota:* Desembolsos de cartera como porcentaje de los fondos disponibles (año t) = desembolsado (t) / [saldo no desembolsado (t-1) + aprobación (t)]; promedio móvil de tres años.

*Fuente:* OVE, con información de IDB Datawarehouse y del Banco Mundial.



## E. LABOR DEL BID CON GOBIERNOS SUBNACIONALES

Durante las entrevistas se registraron opiniones divergentes sobre la labor directa del BID con gobiernos subnacionales. Quienes están a favor sostienen que en un país con un gobierno central relativamente desarrollado y con opciones de financiamiento, el BID, que es una institución para el desarrollo, debería canalizar los recursos financieros y técnicos a gobiernos subnacionales débiles a fin de fortalecer las capacidades, instituciones y servicios locales relativamente deficientes. Sin embargo, otros entrevistados afirman que precisamente porque la capacidad y los recursos financieros locales son limitados, el BID debería canalizar sus esfuerzos a incrementar las capacidades fiscales y técnicas de los gobiernos locales a través del gobierno central. En la práctica, la labor directa del BID con gobiernos subnacionales se concentra en Brasil (mediante operaciones con garantía soberana), donde la experiencia ha sido positiva y fundamental para fortalecer las capacidades locales. Las autoridades mexicanas señalan que ven al BID como un socio potencial ideal a nivel subnacional, pero que el marco institucional y jurídico del país ha limitado la labor del BID (véase el Recuadro 2). De manera similar, con excepción de Brasil, los marcos jurídicos de los otros países estudiados tienen una estructura tal que las operaciones con garantía soberana a nivel subnacional tienen que ser canalizadas a través del gobierno central.

Aunque el BID cuenta con instrumentos para realizar operaciones sin garantía soberana con entidades subnacionales, raramente los ha utilizado. De hecho, en una evaluación reciente de OVE sobre préstamos subnacionales sin garantía soberana se encontró que el marco institucional del BID no es pertinente para este segmento especializado<sup>12</sup>, lo que refuerza la necesidad de entender el mercado potencial del financiamiento subnacional, así como analizar e identificar las entidades elegibles y excluidas en situaciones hipotéticas de políticas alternativas para operaciones con y sin garantía soberana. Es evidente que no se prevé que la selección y la modalidad de



participación del BID en este mercado sea binaria y absoluta. De hecho, es necesario tener varios factores en cuenta, como la heterogeneidad dentro del país en cuanto a capacidades fiscales y técnicas subnacionales, preocupaciones sobre riesgo moral que pudieran volver conveniente la participación de los gobiernos centrales, incluso para operaciones sin garantía soberana, requisitos del país de que los préstamos del BID tienen que canalizarse a través de bancos locales de desarrollo (lo que afecta los costos de captación de fondos), y las propias limitaciones financieras del BID en comparación con las necesidades subnacionales. No obstante, tras un análisis adecuado, sería posible que el BID avanzara cautelosa y gradualmente en dirección hacia una mayor labor a nivel subnacional.

#### RECUADRO 2. MÉXICO: POTENCIAL PARA UNA MAYOR LABOR DEL BID CON GOBIERNOS SUBNACIONALES

El Gobierno de México reconoce que aún no ha desarrollado un mecanismo adecuado para fortalecer las instituciones y la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales. Habida cuenta del historial del BID, el gobierno ve al Banco como un socio potencial ideal para ayudar al desarrollo de los gobiernos subnacionales. Aunque el marco institucional y jurídico del país no permite que el BID otorgue préstamos directamente a los gobiernos subnacionales —un factor que le ha impedido al BID tener más presencia en el sector subnacional— el limitado apoyo que el Banco ha prestado a los gobiernos subnacionales ha sido muy bien recibido y apreciado. Los gobiernos subnacionales solicitan la asistencia del BID por otras razones que no tienen que ver con la adicionalidad financiera, porque los ayuda a identificar, diseñar y ejecutar proyectos de inversión bien concebidos y realza su capacidad y conocimiento institucional. El Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV) ha resultado una herramienta muy eficiente para ayudar a varios estados mexicanos a reforzar sus finanzas públicas, pero su alcance y sostenibilidad son limitados.

*Fuente:* Estudio de caso de OVE.

## F. LABOR DEL BID CON EL SECTOR PRIVADO

Las aprobaciones de financiamiento sin garantía soberana a los países de ingreso mediano alto seleccionados para el estudio constituyeron el 70% del total de aprobaciones sin garantía soberana del Banco entre 2007 y 2011<sup>13</sup>. Además, las aprobaciones sin garantía soberana representaron el 12,9% del total de aprobaciones (con y sin garantía soberana) en los países del estudio en el mismo período, en tanto que el financiamiento sin garantía soberana ascendió al 9,9% del total de aprobaciones para el resto de los prestatarios del Banco. Las entrevistas con representantes del sector privado en los países estudiados arrojó luz sobre una serie de temas: aquellos en los que el respaldo del Banco agrega claramente valor por su carácter de institución de financiamiento para el desarrollo como aquellos en los que no logra hacerlo.

Los representantes del sector privado, que abarcan desde instituciones financieras hasta empresas que se dedican a la extracción de recursos naturales, señalaron que en muchos casos las salvaguardias ambientales y sociales del BID coadyuvan a que la sociedad civil y otros medios financieros consideren aceptables proyectos complejos y a veces controvertidos. A menudo, la participación del BID se percibe como un sello de aprobación, dado el rigor que aplica en los requisitos de la evaluación técnica inicial y de las salvaguardias ambientales y sociales. Se insistió repetidamente en que se reduce la probabilidad de que una ONG o una comunidad se oponga a un proyecto cuando el BID lo respalda para velar por la observancia de las salvaguardias ambientales y sociales.

Los empresarios de algunos países señalaron que la observancia de las normas del BID les daba una sensación de estabilidad, porque las normas nacionales pueden estar en constante cambio. Asimismo, algunos indicaron que la colaboración con el BID en lo que se refiere a las salvaguardias los ayudó a dominar mejor esos aspectos y le enseñó a su personal a abordarlos adecuadamente. Tanto empresarios como gerentes de instituciones financieras también afirmaron que si un proyecto cumple las normas técnicas y ambientales del BID, emite una clara señal que induce a otras entidades financieras a reducir las barreras al financiamiento que ofrecen. Por otra parte, cuando el BID es el prestamista primario en un préstamo sindicado, lo eleva a la clasificación de riesgo crediticio AAA, y esto se transfiere a los prestamistas B que de otra manera no hubiesen participado. Por consiguiente, se percibe que la participación del BID en proyectos privados ayuda a darles credibilidad, a reducir los riesgos y a promover la movilización de recursos financieros (véase el Recuadro 3).

El BID otorga financiamiento a largo plazo, que en general no se puede obtener en instituciones financieras privadas. Los clientes empresariales y financieros de Colombia, México, Perú y Uruguay señalaron que el BID llena un vacío al proporcionar fondos a largo plazo. Los clientes del sector financiero de Colombia, México y Perú también indicaron que el uso de los fondos del BID constituye una estrategia de diversificación del financiamiento en términos de duración al vencimiento. Asimismo, los clientes financieros subrayaron que el financiamiento del BID ofrece un margen de amortiguación que compensa la contracción de flujos de capital privado durante períodos de crisis. No obstante, debido a que el BID tiene requisitos que suponen costos y trámites adicionales en términos de salvaguardias y seguimiento, algunas entidades financieras de Chile y Perú sugirieron que los préstamos del BID solo resultan atractivos para montos de más de US\$100 millones.

Los representantes de los sectores privado y público de varios países comentaron que, por la capacidad del BID en movilizar prestamistas B y por la importancia del sello de aprobación para la aceptabilidad del proyecto, los grandes proyectos de infraestructura ejecutados mediante asociaciones público-privadas constituyen un segmento especializado evidente para la adicionalidad del BID. Esa intervención, para que sea plenamente eficaz, requeriría una coordinación estrecha entre las operaciones

**RECUADRO 3. PROYECTO DE GAS NATURAL LICUADO EN PERÚ**

En la época de su aprobación (primer semestre de 2008), el proyecto de gas natural licuado en Perú — el más grande del sector privado en la historia del país— tenía que reunir US\$2.250 millones. Los clientes, de la empresa Perú LNG, afirmaron que de ninguna manera hubiesen podido reunir los fondos necesarios sin la participación del BID y de IFC. El BID aportó US\$800 millones (el préstamo más cuantioso de esta índole en la historia del BID), en tanto que la IFC aprobó US\$300 millones. Además, participaron en el financiamiento del proyecto 15 bancos privados, y el prestatario indicó que probablemente ninguno de esos bancos hubiera participado sin el mensaje que transmiten el BID y la IFC y su sello de aprobación.

Asimismo, los clientes notificaron que el BID aportó pericia técnica y conocimiento regional. Los especialistas del BID, sobre todo en aspectos ambientales y sociales, los ayudaron a prever qué complicaciones podrían presentarse y a ser proactivos, aprovechando la experiencia de otros países. Esto fue de gran valor para Perú LNG y coadyuvó a evitar varios problemas potenciales con las comunidades locales.

Por último, los clientes notificaron que en la fecha de aprobación del proyecto todavía se estaba modificando la normativa ambiental peruana. Aun cuando el proyecto pudo haber sido financiado únicamente con bancos privados, habría tenido que cumplir con las normas ambientales locales para su aprobación. Si bien los requisitos ecológicos locales eran, en general, menos estrictos que los del BID, existía el riesgo de que cambiasen a la mitad del proyecto conforme al ciclo político. Con la participación del BID, la certeza con respecto a los requisitos desde el inicio del proyecto dio seguridad en el largo plazo.

*Fuente:* Estudio de caso de OVE.

del BID con el sector privado (sin garantía soberana) y con el sector público (con garantía soberana). Como se señala en el documento de antecedentes elaborado por OVE para el Noveno Aumento sobre el desarrollo del sector privado, esa coordinación puede reforzar el entorno empresarial mediante mejores políticas y regulaciones, y a la vez respaldar una respuesta en forma de mayor oferta de las empresas. Otra función importante que mencionaron los entrevistados es la de promover la innovación mediante líneas de crédito para intermediarios financieros. Los representantes del sector privado en grupos industriales y cámaras de comercio de Chile, Colombia, Perú y Uruguay señalaron que esas innovaciones deberían enfocarse en abordar los fallos del mercado y las asimetrías de información que impiden que las pequeñas y medianas empresas (PYME) obtengan un acceso eficiente al financiamiento. Por ejemplo, en un proyecto que se ejecutó en Perú se aplicaron pruebas psicométricas que miden la voluntad de pago de los prestatarios potenciales como parte del proceso de selección que utilizan las instituciones financieras<sup>14</sup>. Sin embargo, no se ha difundido ampliamente este tipo de procedimiento y los proyectos de líneas para intermediarios financieros se han concentrado principalmente en la provisión de fondos para représtamo a PYME que cumplen con los requisitos necesarios<sup>15</sup>.

Los intermediarios financieros de México, Perú y Uruguay declararon que utilizan este enfoque como estrategia de diversificación del financiamiento para ampliar su cartera, que en cualquier caso se hubiese financiado durante períodos financieramente estables con fuentes alternativas en ausencia del BID. Esto sugeriría que, aparte de la provisión de financiamiento estable, las líneas para intermediarios financieros pudieron no haber aportado mucho valor agregado para fines de desarrollo.

Los representantes del sector privado manifiestan que si bien la labor del BID con el sector privado debería tener una perspectiva de desarrollo, el Banco debe también ser competitivo como institución financiera. En los países del estudio se identificaron varias deficiencias con respecto a la labor del Grupo del BID en el sector privado. En primer lugar, las contrapartes admitieron que el BID no es un nombre reconocido en el sector privado. Se percibe como un banco del sector público con una relación de trabajo confusa en el sector privado a través de ventanillas diferentes, descoordinadas y que a veces compiten entre sí (Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo – SCF; Oportunidades para la Mayoría – OMJ; Fondo Multilateral de Inversiones – FOMIN; y Corporación Interamericana de Inversiones – CII). Como resultado, se presentaron varias sugerencias de que se considerase una fusión de estas ventanillas y se fortaleciese la coordinación entre las operaciones del sector público y del sector privado. En segundo lugar, la combinación de productos que ofrecen SCF/OMJ incluye préstamos y garantías, en tanto que solo la CII puede intervenir en transacciones de capital. Tercero, las contrapartes también indican que no existen instrumentos en moneda local en la combinación de productos del BID. Cuarto, varios clientes de SCF expresaron su inquietud por los altos costos que se incurren al trabajar con el BID porque las operaciones deben ajustarse a la legislación de Nueva York, lo cual eleva considerablemente los honorarios de abogados y consultores, gasto que creen que podría reducirse si se recurriera a asesores jurídicos locales<sup>16</sup>.

## **G. COMPARACIÓN CON LAS CARTERAS CREDITICIAS DE OTROS BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO EN PAÍSES DE INGRESO MEDIANO ALTO**

Con el objetivo de comparar la concentración de la cartera del BID con las de otros bancos multilaterales de desarrollo que tienen operaciones en los países de ingreso mediano alto seleccionados para el estudio, OVE recolectó información sobre aprobaciones del Banco Mundial y de la CAF en el período 2007-2011. En el análisis puede verse que el Banco Mundial se dedica más a los préstamos en apoyo de reformas de política, mientras que la CAF se ha concentrado principalmente en el financiamiento sin garantía soberana, pero su labor sectorial es similar a la del BID.

El BID tiene una alta concentración de la cartera en los países de ingreso mediano alto del estudio, pero la concentración del Banco Mundial es aún más alta. Las aprobaciones de préstamos con garantía soberana durante 2007-2011 demuestran

que mientras el BID otorgaba más financiamiento que el Banco Mundial en América Latina y el Caribe, este superaba al BID en aprobaciones para los países de ingreso mediano alto seleccionados para el estudio (Cuadro 2). Es más, como también puede verse en el Cuadro 2, pareciera que el BID y el Banco Mundial siguieran perfiles de trabajo diferentes en los países de ingreso mediano alto: el BID se enfoca en préstamos para inversión en los sectores productivos y el Banco Mundial tiene una incidencia relativamente más alta de préstamos en apoyo de reformas de política y una distribución sectorial más pareja.

**CUADRO 2. APROBACIONES DE FINANCIAMIENTO CON GARANTÍA SOBERANA DEL BID Y DEL BANCO MUNDIAL POR SECTOR Y POR INSTRUMENTO, 2007-2011**

	Países de ingreso mediano alto		Otros países de América Latina y el Caribe	
	BID	Banco Mundial	BID	Banco Mundial
<b>Aprobaciones en 2007-2011 (millones de US\$)</b>	38.125	40.948	13.675	5.809
<b>Sección 2: Distribución por sector</b>				
Sector social	17%	29%	19%	28%
Sector productivo	74%	51%	58%	39%
Reforma y modernización del sector estatal	9%	20%	23%	34%
<b>Sección 2: Distribución por instrumento</b>				
Préstamos para inversión	81%	58%	59%	46%
Préstamos en apoyo de reformas de política	19%	42%	41%	54%

*Fuente:* OVEDA, con información del BID Datawarehouse y del Banco Mundial.

*Nota:* El sector social incluye proyectos en los ámbitos de educación, salud e inversión social. El sector productivo incluye proyectos en los ámbitos de transporte, energía, desarrollo urbano, agua y saneamiento, actividades agropecuarias y desarrollo rural, medio ambiente y desastres naturales, mercados financieros, industria, empresas privadas y desarrollo de PYME, ciencia y tecnología, turismo sostenible y comercio exterior. La reforma y modernización del sector estatal incluye proyectos clasificados como tales en BID Datawarehouse y proyectos clasificados como administración pública, derecho y justicia en la base de datos de proyectos del Banco Mundial.

La labor de la CAF se ha concentrado relativamente más en el financiamiento sin garantía soberana. En el período 2007-2011, el total de aprobaciones de la CAF en los países de ingreso mediano alto estudiados ascendió a US\$35.774 millones, de los cuales el 53,3% (US\$19.061 millones) correspondió a financiamiento sin garantía soberana. En cambio, las aprobaciones de financiamiento sin garantía soberana del BID para países de ingreso mediano alto en el mismo período llegaron a un monto de US\$5.662 millones, que representaban el 12,9% del total de aprobaciones<sup>17</sup>. La distribución de aprobaciones de la CAF por sector es similar a la del BID: 79,5% de aprobaciones fueron asignadas al sector productivo e infraestructura (frente al 74% del BID), 12,1% a los sectores sociales (frente al 17% del BID) y 8,4% a reformas estructurales (frente al 9% del BID).

“Photo Caption\_flush left”: Unit light; 7/9; .05” space after; 90% black; use master page CO-Chapter Opener here.

*Add photo credit after description; make italic*





# 3 Instrumentos de Financiamiento y Competitividad Financiera

## A. INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO DEL BID Y NECESIDADES DE LOS PRESTATARIOS

En general, las contrapartes de los ministerios de hacienda consideran que la gama de instrumentos de financiamiento con garantía soberana que ofrece el BID es adecuada, pero su uso varía de un país a otro. Como se describe en el documento de antecedentes sobre instrumentos de financiamiento para el Noveno Aumento, el Banco ofrece actualmente nueve instrumentos de inversión, además de los préstamos en apoyo de reformas de política y los préstamos de emergencia.

Esta combinación es más favorable que la que ofrecen otros bancos multilaterales de desarrollo. Los funcionarios entrevistados de los países prestatarios perciben uniformemente que este conjunto de instrumentos es positivo, dado que prefieren tener una amplia gama de la cual puedan escoger el financiamiento más acorde a sus necesidades. De hecho, la utilización de estos instrumentos en los 10 países de ingreso mediano alto del estudio dista mucho de ser homogénea, como se observa en el Cuadro 3. Por ejemplo, Chile se concentró principalmente en los préstamos en función del desempeño (PDL), Argentina y México en líneas de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP), Brasil y Venezuela en operaciones de inversión específica, y otros países estudiados, en préstamos programáticos en apoyo de reformas de política. En general, las contrapartes notificaron que si tienen una experiencia positiva con una modalidad específica de financiamiento que satisfaga sus necesidades tienden a utilizarla como la forma primaria de interacción con el BID.

El análisis en esta sección encuentra que:

- Las contrapartes en los gobiernos aprecian el diverso menú de instrumentos de préstamo del BID y su utilización es heterogénea en todos los países.
- Una brecha potencial en los instrumentos de préstamo del BID es la ausencia de un instrumento basado en el desempeño, que desembolse contra resultados observables y verificables de proyectos.
- Los términos financieros del BID y el Banco Mundial son comparables, mientras que los de la CAF son menos favorables.
- El BID está a la par o es más competitivo que los préstamos en los mercados financieros internacionales.

CUADRO 3. 2007-2011 - APROBACIONES CON GARANTÍA SOBERANA POR INSTRUMENTO

Instrumento	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	Panamá	Trinidad y Tobago	Uruguay	Venezuela	Países de ingreso mediano alto	Otros países de América Latina y el Caribe
Instrumentos de financiamiento con garantía soberana (documento GN-256(4-3) para fines de inversión												
Operación de inversión específica	17,4%	40,4%	19,6%	21,1%	11,2%	11,2%	15,3%	22,8%	39,2%	57,4%	25,3%	35,2%
Operación global para obras múltiples	20,5%	19,3%	0,0%	8,3%	2,9%	9,3%	2,0%	0,0%	0,0%	4,6%	11,7%	2,9%
Proyecto de financiamiento de fases múltiples	12,6%	3,5%	0,0%	13,6%	5,7%	0,9%	17,7%	9,7%	0,0%	0,0%	7,1%	5,7%
Operación de crédito global	0,0%	2,3%	0,0%	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%	1,2%
Préstamo de cooperación técnica	0,0%	0,1%	0,4%	0,2%	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	0,1%	0,0%
Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos	0,0%	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,2%
Facilidad Sectorial	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%	0,0%	0,0%	1,5%	0,0%	0,1%	0,1%
Operación para innovación	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%
Facilidad de Respuesta Inmediata para Emergencias	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%	0,9%	0,2%	0,3%
Préstamo en función del desempeño	0,0%	0,5%	65,4%	0,0%	0,0%	3,1%	0,0%	0,0%	13,2%	0,0%	1,3%	1,4%
Proyecto que usa una línea CCLIP (Línea de crédito condicional para proyectos de inversión)	45,2%	29,1%	11,7%	10,1%	56,1%	1,5%	0,0%	0,0%	3,9%	0,0%	31,1%	8,3%
Otros préstamos de inversión												
Operación híbrida (*)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	9,9%	0,0%	0,0%	0,1%	1,6%
Financiamiento suplementario (**)	4,0%	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,2%	0,0%	6,2%	37,0%	3,4%	2,1%
PBL/PBP/EME												
Préstamo en apoyo de reformas de política (PBL)	0,0%	3,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,1%	11,1%
Préstamo programático en apoyo de reformas de política (PBP)	0,0%	0,0%	2,3%	46,8%	23,1%	72,8%	26,9%	57,6%	35,4%	0,0%	16,3%	15,1%
Operación de emergencia financiera (EME)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	33,6%	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%	14,6%
Total (millones de US\$)	7.551	10.479	428	4.212	8.666	1.620	1.489	503	1.016	2.160	38.125	13.675

(\*) Los préstamos híbridos otorgan respaldo financiero para cambios de políticas sectoriales o subsectoriales, así como fondos para capital de inversión. Contienen un componente de apoyo a reformas de política (de rápido desembolso) para financiar diferentes gastos vinculados a cambios de política y reforma institucional, y un componente de inversión orientado a inversiones específicas en el sector, que ayuda a consolidar estas nuevas políticas sectoriales. La combinación de fondos relacionados con reformas de política y de inversiones incluidos en el préstamo varía, dependiendo de las necesidades particulares del sector o subsector. Los desembolsos del componente de inversión no están necesariamente vinculados a la condicionalidad del componente sectorial.

(\*\*) El financiamiento suplementario cubre una brecha de financiamiento en una operación previa.

Fuente: OVE, con información de IDB Datawarehouse.



Los países que tienen preferencia por la línea CCLIP manifiestan que esta línea de crédito facilita la agilidad en una asociación a largo plazo con el BID. En términos generales, el 87% de todas las aprobaciones de líneas CCLIP del BID entre 2007 y 2011 se destinaron a Argentina, Brasil y México. Tanto las contrapartes gubernamentales como los funcionarios del BID identificaron las ventajas de esta línea de crédito por su utilidad para organizar la labor sectorial desde una perspectiva estratégica a largo plazo (véase el Recuadro 4). Por otra parte, los prestatarios afirman que se sienten seguros del respaldo continuo del BID. Asimismo, aunque cada proyecto en el que se utiliza una línea CCLIP necesita una aprobación individual, los organismos ejecutores notifican que es más fácil la preparación del proyecto<sup>18</sup>. Sin embargo, también perciben que los cambios recientes —como el requisito de que los nuevos proyectos pueden ser aprobados solo cuando se haya comprometido el 75% de los recursos previamente aprobados o se haya invertido el 50% de esos recursos, y se haya justificado el 80% de los gastos correspondientes al desembolso previo— están poniendo en peligro sus ventajas. Por ejemplo, representantes del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) de Argentina indicaron que esos requisitos los obligaron a buscar financiamiento alternativo de la CAF para continuar con sus proyectos en inventario. El PROSAP trabaja con proyectos a nivel subnacional, y las justificaciones de gastos para propósitos fiduciarios se hacen a diferentes plazos para cada provincia: algunas justifican los gastos en cinco días, otras en 50 días. Por lo tanto, si se tiene que justificar el 80% de los gastos antes de que pueda aprobarse un nuevo desembolso, se podría desacelerar la ejecución de los proyectos en cartera por períodos innecesariamente largos. En su opinión, esas reglas se apartan de la realidad de los proyectos, porque insertan una burocracia innecesaria que le resta agilidad al BID y le hace perder un segmento especializado que le era exclusivo.



El Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) ofrece servicios y planes de negocios para campesinos en las provincias de Argentina. Representantes de PROSAP indicaron que los requisitos impuestos por la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) los obligaron a buscar financiamiento alternativo de la CAF para continuar con sus proyectos en inventario.

(C) BID, 2009

#### RECUADRO 4. USO DE LA LÍNEA CCLIP EN ARGENTINA

Argentina ha utilizado intensamente la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP). En el período 2007-2011, se canalizaron por medio de este instrumento el equivalente de US\$3.413 millones (que representaban el 45,2% de las aprobaciones totales para el país). Las contrapartes argentinas de los organismos ejecutores y los funcionarios del BID señalaron que las líneas CCLIP aportan varias ventajas al país. En primer lugar, organizan la labor sectorial con el BID con respecto a metas a mediano y largo plazo. En el contexto de un país que carece de una estrategia de país desde 2007, esta orientación estratégica aporta un gran valor desde la perspectiva del gobierno. Segundo, habida cuenta del limitado presupuesto financiero del BID en relación con los numerosos sectores y el tamaño promedio de proyecto que exige el país, la CCLIP facilita la asignación de recursos internos entre diferentes sectores a nivel nacional. Tercero, este instrumento divide las operaciones en diferentes fases, con un alto grado de coherencia entre ellas. Por consiguiente, en un país donde los proyectos son de tamaño considerable y operan en una diversidad de sectores, la CCLIP resulta ser un instrumento muy útil.

*Fuente:* Estudio de caso de OVE.

La experiencia recogida con los préstamos en función del desempeño ofrece lecciones para su posible rediseño. Este tipo de préstamo fue introducido en 2003 en forma piloto durante seis años; el último fue aprobado en noviembre de 2009 (préstamo BR-L1236)<sup>19</sup>. Las contrapartes gubernamentales de los ministerios de hacienda y organismos ejecutores que están familiarizados con este instrumento, así como los funcionarios locales del BID, indicaron que, por su diseño, los préstamos en función del desempeño tenían dos fallas importantes. En primer lugar, exigían que los desembolsos se efectuaran contra el logro de determinados resultados. Para obtener resultados se necesita mucho más tiempo que para obtener productos, y a menudo es difícil atribuir resultados directamente al financiamiento del BID, dado que se logran por medio de préstamos de varias fuentes. Segundo, los países deben presentar documentación sobre los gastos incurridos para lograr los resultados así como una verificación de que los contratos pertinentes cumplen con los requisitos de adquisiciones y contrataciones del BID. En pocas palabras, los préstamos en función del desempeño añaden los requisitos sobre resultados a los requisitos de los préstamos de inversión tradicionales. Esta “doble burocracia” eleva los costos de transacción y contrarrestan así la lógica original de un instrumento basado en el desempeño.

Como resultado, una brecha potencial en los instrumentos de financiamiento del BID parece ser la ausencia de un instrumento basado en el desempeño según el cual se efectúen los desembolsos contra los resultados del proyecto. Las contrapartes de los ministerios de hacienda y organismos ejecutores de Chile, Colombia, Perú y Uruguay recalcaron que, por sus características, no se podía confiar en los préstamos en función del desempeño, pero que estarían sumamente dispuestos a aceptar una reformulación de esos préstamos en la cual se vinculen los desembolsos al logro de resultados tangibles y verificables sin exigir la justificación de los gastos. El Banco Mundial desarrolló un enfoque de esas características, y algunos prestatarios afirman que presentan una ventaja significativa en comparación con los del BID<sup>20</sup>. Los funcionarios del BID entrevistados también coincidieron en que una mejora de este tipo al instrumento podría ser útil cuando los resultados puedan notificarse objetivamente por medio de sistemas de información confiables y verificados.

En los ministerios de hacienda visitados, se encontró una frecuente demanda de modalidades de financiamiento en moneda local, así como canjes de monedas y tasas de interés. Muchos entrevistados señalaron que no existen instrumentos con garantía soberana en moneda local. Por lo general, los países de ingreso mediano alto se cubren contra riesgos cambiarios por medio de canjes en los mercados financieros, pero estos son relativamente costosos, de manera que preferirían que el BID ampliara el financiamiento en moneda local en países donde los mercados financieros locales lo permitan. Hubo, además, demanda de canjes diseñados por el BID para riesgos cambiarios y de tasas de interés<sup>21</sup>.

## B. COMPETITIVIDAD FINANCIERA DEL BID

Las condiciones financieras que ofrecen el BID y el Banco Mundial son comparables, en tanto que las de la CAF son menos favorables. Por ejemplo, en diciembre de 2012, los cargos financieros sobre los préstamos de inversión estándar con garantía soberana del BID eran los siguientes: 87 puntos básicos sobre la tasa LIBOR a tres meses, 85 puntos básicos sobre la tasa LIBOR a seis meses para préstamos de inversión comparables del Banco Mundial y 355 puntos básicos sobre la tasa LIBOR a seis meses en el caso de la CAF (Anexo 5). Si bien el Banco Mundial ofrece más opciones de préstamos (con diferenciales variables y fijos, por ejemplo), el costo financiero efectivo global de las carteras actuales del BID y el Banco Mundial en los 10 países del estudio es similar. De hecho, a agosto de 2012, el cargo efectivo anual sobre los préstamos que se aplicaba a la cartera del BID de préstamos con garantía soberana para los países de ingreso mediano alto era de 2,87%, y la del Banco Mundial de 2,85%<sup>22</sup>. El costo financiero efectivo anual de los préstamos de la CAF a agosto de 2012 era de 4,75%, casi dos puntos porcentuales más que en las condiciones que ofrecían el BID y el Banco Mundial<sup>23</sup>. Esta brecha refleja el diferencial de costos de captación de fondos entre las instituciones, porque el BID y el Banco Mundial tienen una calificación de riesgo crediticio AAA, y la de la CAF es A+.

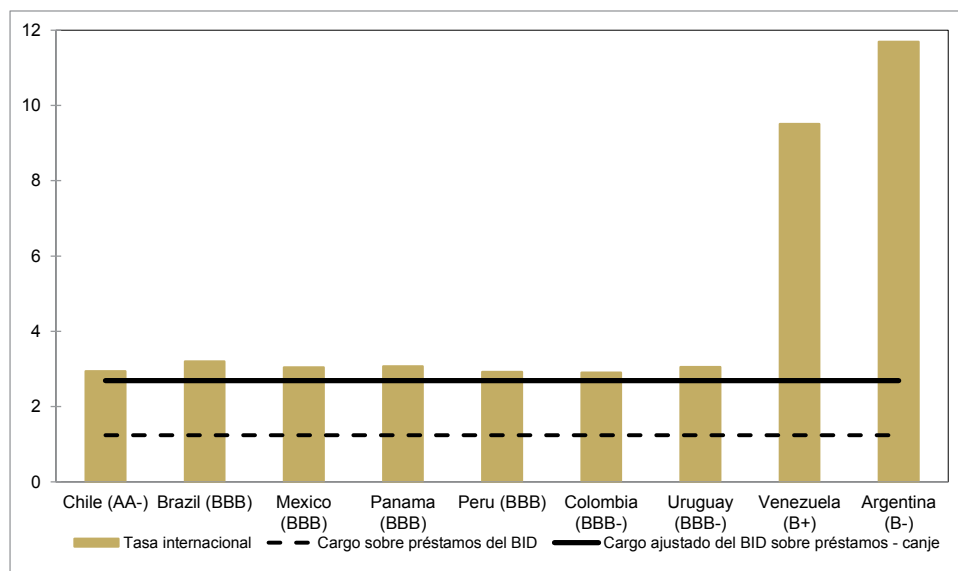
La ventaja financiera competitiva del BID sobre la CAF bien podría debilitarse con el correr del tiempo. Como se explica en el documento de antecedentes sobre gestión financiera y de riesgos para el Noveno Aumento, si bien la calificación más baja de riesgo de la CAF significa que es más alto su costo de obtención de préstamos, el margen se ha reducido considerablemente. Por otra parte, la nueva metodología de clasificación propuesta por Standard & Poor's favorece a la CAF puesto que esta institución se basa en el capital que figura en el balance general (en lugar del capital exigible) y por lo tanto se coloca en una situación que posiblemente la lleve a recibir una calificación AAA dentro de los próximos cinco años.

Como se observa en el Gráfico 6, los cargos financieros sobre el financiamiento con garantía soberana con cargo al Capital Ordinario del BID a diciembre de 2012 se encuentran a la par o son más favorables para los países de ingreso mediano alto en comparación con los empréstitos soberanos en mercados financieros internacionales, incluso después de considerar los costos de cobertura del riesgo de tasa de interés<sup>24</sup>. Cabe destacar que el BID ofrece condiciones financieras significativamente mejores para países con niveles relativamente más altos de calificación de riesgo soberano. En Argentina y Venezuela, los costos del BID son más de siete puntos porcentuales mejores. Además, los representantes de gobiernos subnacionales de Brasil señalaron que el BID les ofrece condiciones financieras favorables porque es probable que pase mucho tiempo antes de que los mercados financieros estén suficientemente desarrollados para financiar las necesidades de los gobiernos subnacionales brasileños a tasas de interés sostenibles.

GRÁFICO 6

### Costos financieros del BID comparados con los de mercados financieros internacionales

*Nota:* Al 31 de diciembre de 2012. Tasa internacional (Letra del Tesoro a 10 años + EMBI+). Para Chile: Letra del Tesoro a 10 años + EMBI. No se dispone de datos para Trinidad y Tobago. El cargo sobre préstamos del BID con cargo al Capital Ordinario incluye la tasa LIBOR a 3 meses al 31 de diciembre de 2012 (0,34%), el margen de financiamiento del BID (0,62%), el margen de captación de fondos (0,03%) y la comisión de crédito (0,25%) para el tercer trimestre de 2012. El cargo ajustado del BID sobre los préstamos incluye un canje de la tasa LIBOR a 10 años al 31 de diciembre de 2012 (1,79%), el margen de financiamiento del BID (0,62%), el margen de captación de fondos (0,03%) y la comisión de crédito (0,25%) para el tercer trimestre de 2012. En un proceso parecido, en el que se consideró un financiamiento con vencimiento a 30 años, se obtuvieron resultados similares.



Muchas partes interesadas de ministerios de hacienda reconocieron las condiciones financieras favorables que ofrece el BID y recalcaron el hecho de que esas condiciones estén disponibles tanto en situaciones internacionales estables como turbulentas. Los funcionarios de ministerios de hacienda de todos los países de ingreso mediano alto entrevistados, independientemente de la clasificación de riesgo soberano del país, percibieron que este era un importante valor agregado. Los países con condiciones favorables para sus empréstitos soberanos en épocas estables se ven afectados por las restricciones al financiamiento internacional durante épocas turbulentas, cuando cobra más importancia para ellos el financiamiento que otorga el BID. En el Gráfico 7 se presentan las tasas promedio de financiamiento internacional con respecto a los costos financieros del BID (ajustados en función de la cobertura de riesgo de tasa de interés) para países de ingreso mediano alto con clasificaciones de riesgo soberano de grado de inversión. Si bien el costo financiero del BID es sistemáticamente inferior a las tasas internacionales, el margen fue particularmente evidente durante la crisis financiera de 2008: en el último trimestre de ese año, la diferencia entre los costos del BID y el de los mercados internacionales era de 427 puntos básicos.

Las contrapartes de los ministerios de hacienda expresaron satisfacción con los nuevos instrumentos de rápido desembolso que creó el BID, diseñados para responder durante episodios de conmociones sistemáticas e idiosincrásicas: la Línea de Crédito Contingente para Sostenibilidad del Desarrollo, que tiene por objeto proteger programas relacionados con la pobreza; la Línea de Crédito Contingente para Desastres Naturales que complementa la Facilidad de Crédito Contingente para Desastres Naturales, la cual proporciona recursos adicionales en los casos en que se producen catástrofes naturales, y la opción de reintegro diferido para préstamos y programas en apoyo de reformas de política, que permitiría a los países preparar por anticipado las operaciones de reforma, con la opción de recibir desembolsos acelerados cuando los necesiten. En Uruguay, específicamente, se percibe que el principal valor agregado del BID es su carácter de prestamista confiable en períodos de turbulencia internacional (véase el Recuadro 5).

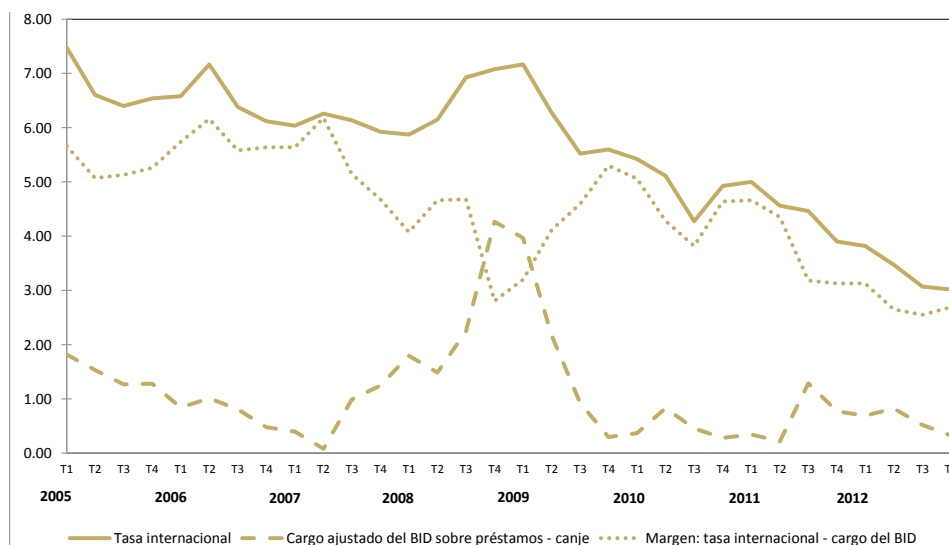


GRÁFICO 7

Tendencias de los costos financieros del BID para los países de ingreso mediano alto con calificación de grado de inversión

*Nota:* Tasa internacional (Letra del Tesoro a 10 años + EMBI+). Para Chile: Letra del Tesoro a 10 años + EMBI. La tasa internacional fue obtenida de todos los países de ingreso mediano alto con excepción de Argentina, Venezuela y Trinidad y Tobago. El cargo sobre préstamos del BID con cargo al Capital Ordinario incluye el canje de la tasa LIBOR a 10 años, el diferencial de financiamiento del BID, el margen de captación de fondos y la comisión de crédito. En un proceso parecido, en el que se consideró un financiamiento con vencimiento a 30 años, se obtuvieron resultados similares.

#### RECUADRO 5. EL PAPEL DEL BID QUE PERCIBE URUGUAY

Actualmente, las condiciones financieras que ofrece el BID son similares a las que Uruguay podría conseguir en los mercados financieros internacionales. De hecho, a diciembre de 2012, el margen entre la tasa internacional en el país y los cargos sobre préstamos del BID ajustados en función de la cobertura era de 36 puntos básicos para un préstamo a 10 años y de 58 puntos básicos para un préstamo a 30 años. Sin embargo, Uruguay podría padecer condiciones desfavorables durante crisis internacionales. Por ejemplo, en diciembre de 2008, el margen entre las tasas internacionales y los cargos del BID ajustados en función de la cobertura era de 606 puntos básicos para un préstamo a 10 años y de 630 puntos básicos para un préstamo a 30 años. Por lo tanto, las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay afirman que la ventaja principal de trabajar con el BID es la posibilidad de acceder a recursos financieros a costos razonables durante períodos de turbulencia financiera internacional.

Este papel contingente se ha desempeñado mediante el uso de préstamos y programas en apoyo de reformas de políticas, que representaron un 45% de la cartera aprobada del país en el período 2005-2009. Es por ello que Uruguay ve con buenos ojos los nuevos instrumentos contingentes del BID y cree que serán pertinentes y útiles porque aprovechan la función del BID como prestamista confiable durante períodos de dificultad financiera internacional.

*Fuente:* Estudio de caso de OVE.



# Los elementos de base



# 4 Creación de Conocimiento y Fortalecimiento de Capacidades

## A. COOPERACIÓN TÉCNICA NO REEMBOLSABLE

Las operaciones de cooperación técnica no reembolsable constituyen la principal fuente de financiamiento del BID para la generación de conocimiento. Se clasifican en apoyo operacional, respaldo a clientes, o investigación y difusión, y pueden financiarse con ingresos del Capital Ordinario del BID o con fondos fiduciarios de donantes. Entre 2008 y 2011, se aprobó un promedio anual de US\$152 millones para operaciones de cooperación técnica, aproximadamente un 80% para apoyo operacional y respaldo a clientes y 20% para investigación y difusión<sup>25</sup>.

Las inversiones del BID en generación de conocimiento están sumamente concentradas en torno a las operaciones actuales (por medio del apoyo operacional y el respaldo a clientes) en lugar de atender la generación anticipada de conocimiento para operaciones futuras (investigación y difusión). Aunque los estudios económicos y sectoriales realizados por la Oficina del Vicepresidente de Sectores y Conocimiento y financiados con recursos del presupuesto administrativo también se centran en la generación prospectiva de conocimiento, las inversiones anuales en esta modalidad son comparativamente más bajas (del orden de US\$24 millones)<sup>26</sup>.

Varias contrapartes de ministerios de hacienda y de operaciones de Colombia, México, Panamá y Uruguay indicaron que para la labor de programación no se cuenta con información suficiente obtenida mediante estudios analíticos. Perciben que esta situación surgió porque la labor analítica financiada mediante cooperación técnica generalmente se emprende después de tomar la decisión sobre el proyecto. Por lo tanto, la labor analítica desempeña una función en el diseño de proyectos, pero no en la identificación de un programa de trabajo prospectivo e innovador para interacciones futuras.

La evidencia en este capítulo muestra que:

- Las inversiones en cooperaciones técnicas no reembolsables están concentradas en gran parte en el portafolio de préstamos actual y en menor cantidad en la generación de conocimiento prospectivo.
- Las contrapartes en los gobiernos demandaron un uso más estratégico de los fondos para cooperaciones técnicas para la identificación conjunta, el piloteo y la evaluación de intervenciones novedosas potencialmente escalables.
- Se identificó una demanda por servicios ágiles basados en tarifas que exploten el posicionamiento del BID como una entidad internacional independiente.

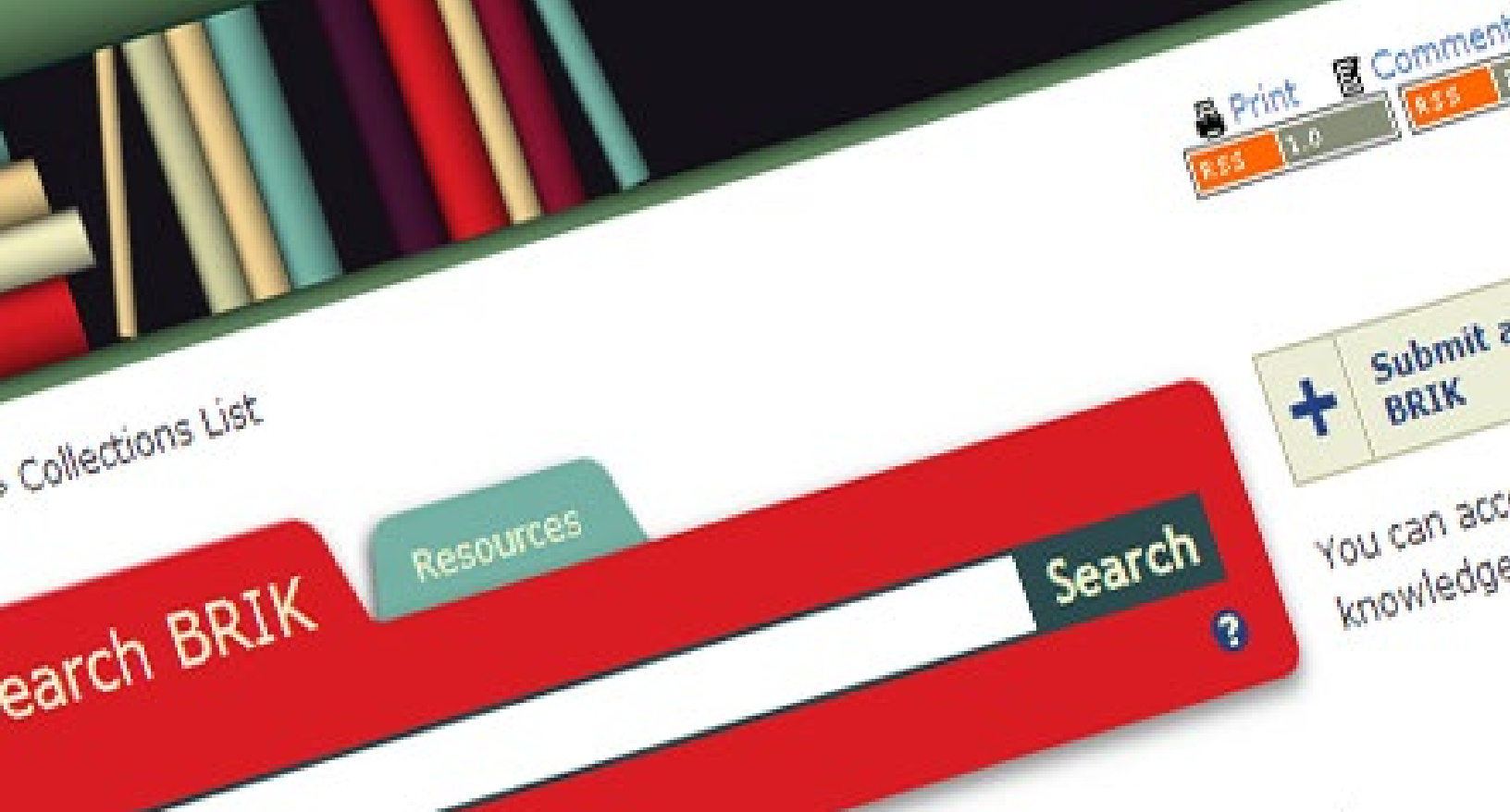




BRIK, el nuevo Repositorio de Conocimiento Institucional del Banco, es una condición necesaria pero no suficiente para el intercambio efectivo de conocimiento dentro y fuera del Banco.  
(C) OVE, 2013

En relación con el punto anterior, algunas contrapartes instaron a que se realizara una mayor investigación prospectiva relacionada con las operaciones. Sugirieron que los fondos de cooperación técnica deberían usarse más estratégicamente, y que algunos se destinen a una determinación conjunta de intervenciones pertinentes innovadoras y prospectivas que podrían evolucionar hasta convertirse en un programa de trabajo operativo a mediano y largo plazo. Una de las opciones sugerida por contrapartes de los ministerios de operaciones y académicos de Argentina, Perú, Chile, Colombia y México fue la introducción de proyectos piloto con rigurosos diseños de evaluación de impacto orientados hacia una ampliación potencial de escala en operaciones de financiamiento futuras. Por ejemplo, una prueba piloto realizada en Argentina, en la que se puso a prueba y se demostró la eficacia de métodos de enseñanza de ciencias y matemáticas en cuarto grado, se amplió posteriormente a nivel nacional una vez comprobada su eficacia mediante una rigurosa evaluación de impacto. Sin embargo, este tipo de intervención tiene lugar actualmente en forma ad hoc y el BID no lo ha manejado con un enfoque sistemático, integrado y coordinado.

Las contrapartes de los organismos ejecutores expresan que aprecian la receptividad del BID al ofrecerles oportunidades de aprender de experiencias regionales que les son pertinentes. Los prestatarios valoran, en particular, la capacidad del BID para reunir experiencias prácticas de otros países miembros con objeto de ayudarlos a pensar en las maneras de resolver problemas específicos. Esto se logra no solo por medio del conocimiento regional de los especialistas del BID, sino también a través del intercambio de experiencias en el marco del Programa de Cooperación Técnica Intrarregional (CT/INTRA)<sup>27</sup>. Por ejemplo, en un proyecto de mejoramiento de barrios en Uruguay se aprovechó la experiencia de un proyecto ejecutado en Argentina mediante el cual se adquirieron casas usadas para reubicar a habitantes de asentamientos



irregulares. En unos pocos casos, sin embargo, las contrapartes de ministerios de operaciones expresaron la preocupación de que el BID trate de introducir prácticas de otros países que no se prestan para las condiciones locales. En Trinidad y Tobago, por ejemplo, algunos entrevistados consideraban que el Banco, a veces, se apresuraba a recomendar soluciones de países latinoamericanos que no eran adecuadas para las condiciones locales.

A los prestatarios también les interesa aprender de otros países, fuera de la región de América Latina y el Caribe. En este sentido, típicamente encuentran que el Banco Mundial tiene una ventaja con respecto al BID. Este punto también aparece en evaluaciones recientes de los programas de país para Brasil, Chile y Colombia. En algunos casos, el BID se asoció con otros organismos para brindar conocimientos de orden mundial a contrapartes de los países de ingreso mediano alto. Por ejemplo, como se señala en el documento de antecedentes sobre productos de conocimiento para el Noveno Aumento, el BID trabajó con el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido para que funcionarios pertinentes del Ministerio de Salud de Colombia se pusieran en contacto con organizaciones gubernamentales del Reino Unido a fin de aprender de la experiencia del Reino Unido y de Nueva Zelandia. El programa de estudios fiduciarios combinados con el Banco Mundial es otro ejemplo de este tipo de interacción. Por consiguiente, el BID debería estudiar en qué medida podrían integrarse estos tipos de alianzas y asociaciones como componente sistemático de los servicios de conocimiento del BID. Esto podría ayudar a satisfacer la creciente demanda de los países de ingreso mediano alto que desean conocimiento de orden mundial de países más avanzados que hayan tenido experiencias pertinentes para sus propias sendas y desafíos del desarrollo.

Las contrapartes de los ministerios de hacienda y de operaciones de Chile, Colombia, México y Perú declararon que, aunque puedan no necesitar financiamiento sustancial del BID para proyectos de inversión, sería valioso para ellos poder obtener su asistencia para el diseño, la supervisión y la evaluación de proyectos financiados con recursos presupuestarios por medio de un mecanismo de honorarios por servicios

(C) Willie Heinz, 2002



## B. SERVICIOS DE CONOCIMIENTO REEMBOLSABLES

Las contrapartes de algunos países de ingreso mediano alto sugirieron que sería útil hacer una separación entre los servicios de asesoría y el financiamiento. Los prestatarios expresaron que valoraban la asistencia técnica del BID en el diseño y la ejecución de proyectos, pero que esa asistencia está vinculada al financiamiento que ofrece la institución. Las contrapartes de los ministerios de hacienda y de operaciones de Chile, Colombia, México y Perú declararon que, aunque puedan no necesitar financiamiento sustancial del BID para proyectos de inversión, sería valioso para ellos poder obtener su asistencia para el diseño, la supervisión y la evaluación de proyectos financiados con recursos presupuestarios por medio de un mecanismo de honorarios por servicios (véase el Recuadro 6). La nueva Estrategia de País del BID con Perú plantea la posibilidad de cobrar honorarios por servicios prestados. Con excepción del programa especial de servicios reembolsables de asesoría acordado con Chile en 2001, el BID no tiene un marco de cobro de honorarios por servicios.

La posición del BID como entidad internacional independiente es una ventaja comparativa que podría explotarse en la prestación de servicios de asesoría. Algunas contrapartes gubernamentales que percibían el valor que podría tener una línea de productos de servicio con cobro de honorarios sugirieron un segmento especializado potencial para el BID: la elaboración de estudios independientes sobre temas controversiales. Si bien los gobiernos podrían recurrir a firmas de consultoría privadas

para contratar esos servicios, insistieron en que esos estudios no tendrían el nivel de aceptabilidad pública de los estudios que podría realizar el BID, desde su posición de intermediario imparcial. Esta observación fue recogida en el Ministerio de Energía de Chile, en el Ministerio de Hacienda de Colombia y en el Ministerio de Economía y Finanzas de Perú. Sin embargo, las contrapartes chilenas indicaron que si el BID ofreciera esos servicios, el tiempo de respuesta desde la solicitud del cliente a la entrega del producto no debería exceder de tres meses, para que sean competitivos.

#### RECUADRO 6. POSIBLE DEMANDA DE SERVICIOS CON COBRO DE HONORARIOS EN COLOMBIA

Los funcionarios de gobierno se mostraron, en general, positivos acerca de la posibilidad de que el BID cobrara honorarios por servicios, aunque un par de entrevistados consideraron que esto contravendría los objetivos del BID como promotor del desarrollo sin fines de lucro. Los que opinaban que el cobro de honorarios sería un instrumento potencialmente útil citaron varias ventajas, a saber:

- Podría coadyuvar a mejorar la calidad de la cooperación técnica del BID. Cuando la cooperación es técnica es gratuita, los países beneficiarios tienen pocos incentivos para quejarse de las labores de mala calidad.
- Permitiría contratar consultores locales altamente calificados con una remuneración competitiva sin generar incompatibilidades con la estructura de sueldos públicos. Cuando los proyectos de cooperación técnica son ejecutados por organismos gubernamentales, los consultores contratados para esos proyectos deben recibir una remuneración congruente con la que se paga en el resto del gobierno. Esto dificulta mucho la contratación de consultores altamente calificados cuyos honorarios exceden en gran medida los sueldos locales.
- Podría ayudar a disociar la asistencia técnica de la cooperación financiera. En la mayoría de los casos, la asistencia técnica está vinculada a operaciones de préstamo. Algunos entrevistados mencionaron casos en los que el BID no pudo brindar asistencia técnica a menos que el país contratara un préstamo para un tema relacionado.

*Fuente:* Estudio de caso de OVE.

Ahora bien, en la estructura interna actual del BID, las ventajas de operar como firma de consultoría son limitadas: dadas las limitaciones de dotación general de personal, probablemente no siempre resulte conveniente utilizar el tiempo del personal para administrar contratos de servicios por honorarios, aunque se recuperase el costo en los gastos indirectos de la institución. Por otra parte, es muy posible que los países soliciten servicios no cubiertos en el programa de financiamiento, y los prestatarios esperarían recibirlos como parte del respaldo regular del BID. Por lo tanto, el BID tiene que evaluar la conveniencia de establecer esa línea de operaciones, considerando los incentivos internos, los recursos necesarios, el mercado potencial y la experiencia de otros bancos multilaterales de desarrollo (véase el Recuadro 7).

#### RECUADRO 7. EJEMPLOS DE EXPERIENCIAS DEL BANCO MUNDIAL CON EL COBRO DE HONORARIOS POR SERVICIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

##### Fortalecimiento de las adquisiciones en Trinidad y Tobago

El Banco Mundial provee servicios de asistencia técnica por honorarios en Trinidad y Tobago. Por ejemplo, hizo un repaso de las prácticas de adquisiciones y de recomendaciones para mejorarlas. Según un funcionario de alto nivel del Ministerio de Finanzas, el apoyo del Banco Mundial está más focalizado y es más completo que el del BID. El BID tiende a brindar apoyo con equipos de un solo consultor, y en algunos casos los informes no son de buena calidad. En cambio, el Banco Mundial envía equipos de varios consultores, y la percepción general es que sus productos son de mejor calidad que los del BID.

##### Servicios de consultoría en Chile

Chile tiene necesidades limitadas como prestatario; sin embargo, el país considera que el Banco Mundial es un socio importante en el diseño y la implementación de su agenda de desarrollo. Chile recurre al Banco Mundial cuando requiere servicios de conocimiento y asesoría, los cuales presta en forma programática durante un programa de participación en los gastos. El programa, con un valor de US\$800.000 consiste en cinco o seis estudios por año y está financiado en partes iguales por Chile y por el Banco Mundial. Ha sido exitoso en cuanto al apoyo de reformas clave en educación, gestión del sector público, seguros y concesiones de infraestructura. En el campo de la educación, el Banco Mundial está analizando opciones de política para mejorar el sistema de préstamos a estudiantes de nivel terciario.

*Fuente:* Estudio de caso de OVE.

### C. ACCESIBILIDAD AL CONOCIMIENTO DEL BID

Pese a que el BID ha acumulado un acervo considerable de conocimiento, su memoria institucional en relación con la labor analítica es deficiente. Hasta hace poco, el BID no tenía un inventario de la labor analítica y un repositorio central de bases de datos relacionados con dicha labor. En 2012 se creó el Repositorio Institucional de Conocimiento del Banco (BRIK) para llenar este vacío. No obstante, las operaciones de cooperación técnica que se realizan para producir estudios analíticos, recopilaciones de datos y metodologías de encuestas sigue estando muy compartimentadas y, por lo tanto, no están fácilmente disponibles. Como resultado, el BID, como institución, todavía no está en condiciones de compartir conocimiento internamente, crear sinergias, identificar lagunas de información ni priorizar inversiones en conocimiento de manera eficiente. Las contrapartes de los organismos de operaciones de varios países señalan que el personal local cuenta con la capacidad de llenar lagunas de conocimiento específicas del país, pero su conocimiento está compartimentado y es vulnerable. Cuando se produce rotación de personal, los funcionarios se llevan su información y no se la transmiten a quienes los reemplazan.



El BRIK, entonces, es una condición necesaria pero no suficiente para compartir conocimiento en forma eficaz. Proporciona la herramienta para organizar el conocimiento producido por el Banco, pero no resuelve la cultura interna de compartimentación en la producción de conocimiento, que a menudo deja pasar oportunidades de explotar sinergias. El principal reto es ahora la implementación del BRIK y la medida en que los funcionarios del Banco utilizarán y manejarán eficazmente esta herramienta, lo cual exigirá un cambio en la cultura institucional.

La mayoría de las contrapartes gubernamentales, académicos y profesionales de los medios de comunicación perciben que los esfuerzos de divulgación de conocimiento por parte del BID son débiles, y afirman que no estaban enterados ni tenían acceso a los productos de conocimiento del BID. Consideran que el historial de publicaciones del BID donde se abordan temas pertinentes para países individuales es deficiente. La mayoría de los actores entrevistados en los ámbitos académicos, de consultoría, medios de comunicación, investigación y organismos gubernamentales señalaron que no sabían cuál era la contribución del BID al conocimiento ni dónde encontrarlo. Indicaron que cuando necesitaban investigar asuntos específicos de un país se referían a la labor del Banco Mundial. Para atender este tipo de percepciones, la Oficina de Relaciones Externas está trabajando con el Sector de Conocimiento y Aprendizaje para integrar el BRIK con el módulo de publicaciones del sitio virtual externo, y además está trabajando en una iniciativa para mejorar la herramienta de búsqueda en el sitio virtual del BID. Se insiste, no obstante, en la importancia de que los funcionarios del BID empleen esas herramientas en todo su potencial.



# 5 Conclusiones y Recomendaciones

En este estudio se han documentado las perspectivas de una amplia gama de representantes en 10 países de ingreso mediano alto sobre el modelo operativo del BID, los instrumentos de financiamiento, la competitividad financiera, la generación de conocimiento y el valor agregado general, y se complementan las opiniones y comentarios con un análisis adicional para ver en qué medida el Banco está sirviendo a este grupo de clientes. En la evaluación se llega a la conclusión de que el BID sigue siendo, en general, un socio del desarrollo al que se valora y en el que se confía en la vasta mayoría de los países de ingreso mediano alto seleccionados para el estudio. Sigue siendo financieramente competitivo incluso en países con calificación de riesgo soberano de grado de inversión, sobre todo en épocas de turbulencia internacional.

Las contrapartes del BID valoran especialmente los siguientes aspectos de su cooperación con el Banco: la disciplina que el BID ayuda a impartir en el diseño y la ejecución de proyectos, aunada al fortalecimiento de capacidad relacionada con la gestión de proyectos; la oportunidad que brinda el BID de aprender de otras experiencias de la región; el sello de aprobación que el financiamiento del BID puede ayudar a otorgar por medio de sus salvaguardias sociales, ecológicas y fiduciarias; y la capacidad del Banco para facilitar la continuidad de proyectos de mediano a largo plazo a través de ciclos políticos.

No obstante, en la evaluación también se encontró varios aspectos que requieren una mayor consideración por parte del BID en lo sucesivo. Los temas más importantes a abordar son los siguientes:



Las aprobaciones de préstamos sin garantía soberana (NSG) que han fluido a los países estudiados en el estudio de caso de países con un ingreso alto medio (HMIC), representaron el 70% del total de las aprobaciones sin garantía soberana (NSG) del Banco durante 2007-2011.  
(C) FOMIN, 2011



**Estrategias de país.** La mayoría de las contrapartes gubernamentales señalaron que las estrategias de país requieren tiempo y recursos del gobierno sin que sean una herramienta útil para orientar ámbitos de cooperación con el BID. Además, la mayoría de las contrapartes gubernamentales entrevistadas valoran su participación con el Banco en la elaboración de las notas sectoriales, que son parte del proceso de formulación de la estrategia de país, aunque varias sugirieron que podría dárseles mayor pertinencia y profundidad técnica a las notas sectoriales.

**Gobiernos subnacionales.** La labor directa del BID con los gobiernos subnacionales está en gran medida limitada a Brasil, y en la mayoría de los otros países del estudio, por ley, esa labor debe realizarse a través del gobierno central. Aun así, los interlocutores de varios países indicaron que el BID podría aportar un valor agregado significativo a nivel subnacional. Si bien el BID posee instrumentos para otorgar financiamiento sin garantía soberana a entidades subnacionales, estos se han utilizado rara vez debido a las deficiencias del marco institucional del BID en este segmento especializado y a los factores limitantes del lado de los prestatarios.

**Sector privado.** Aunque se notificó que la labor del Banco en el sector privado añade valor significativo en lo que se refiere al sello de aprobación del BID, el apalancamiento financiero por medio de prestamistas B y la disponibilidad de financiamiento a largo plazo durante los períodos de expansión y los de recesión, también hubo quienes opinaron que esas características no se enfocan claramente en segmentos especializados con una alta adicionalidad potencial. Se recibieron varias sugerencias para considerar la fusión de las diferentes ventanillas del sector privado del BID y reforzar la coordinación



Si bien el BID posee instrumentos para otorgar financiamiento sin garantía soberana a entidades subnacionales, estos se han utilizado rara vez debido a las deficiencias del marco institucional del BID en este segmento especializado y a los factores limitantes del lado de los prestatarios.

(C) Willie Heinz, 2003

entre las operaciones con los sectores público y privado. Se considera que este enfoque tiene el potencial no solo de mejorar la competitividad del BID en el sector privado, sino también de promover el desarrollo de segmentos especializados tales como las asociaciones público-privadas e innovaciones en las líneas de crédito a intermediarios financieros encaminadas a abordar fallos del mercado que impiden a las PYME el acceso al crédito.

**Instrumentos de financiamiento.** La mayoría de los prestatarios entrevistados expresó que aprecian la amplia gama de instrumentos de financiamiento que ofrece el BID y que la reciente adición de instrumentos de financiamiento contingente y para emergencias ha de ayudar a satisfacer las solicitudes de esos instrumentos. Sin embargo, varios prestatarios requirieron que se rediseñaran los préstamos en función del desempeño. También se detectó una demanda de préstamos denominados en moneda local y de canjes de monedas y de tasas de interés.

**Velocidad de preparación e implementación de proyectos.** Si bien el tiempo promedio empleado para la preparación de proyectos se ha reducido con el tiempo en el BID, esta mejora se debe principalmente a que otros países —no los de ingreso mediano alto— han reducido el período de preparación. La velocidad de desembolso, en cambio, mejoró en los países seleccionados para el estudio, más que en otros países de América Latina y el Caribe. Las contrapartes de los países de ingreso mediano alto siguen solicitando una mayor agilidad por parte del BID.



**Creación e intercambio de conocimiento.** Las contrapartes gubernamentales de algunos países notificaron que para la programación de país no se cuenta con información suficiente derivada de una labor analítica y sienten que las operaciones de cooperación técnica se centran excesivamente en la cartera actual. También se notificó que dentro del BID está demasiado compartimentado el conocimiento sobre estudios analíticos, bases de datos y metodologías de encuesta, lo que resulta en deficiencias en cuanto a las sinergias internas y la accesibilidad externa. Por consiguiente, se sugirió que los fondos para cooperación técnica se utilicen de manera más estratégica. Si bien los países de ingreso mediano alto valoran el hecho de que se comparta el conocimiento regional, existe una demanda adicional de aprender de países ajenos a la región de América Latina y el Caribe. Asimismo, deberán hacerse esfuerzos para confirmar que el conocimiento que el BID ayuda a crear sea fácilmente accesible en la región.

Se ha sugerido el **cobro de honorarios por servicios** como una nueva manera posible de trabajar con los países, aunque las contrapartes gubernamentales sienten que ese instrumento potencial debe ser ágil y eficiente para que sea eficaz. Sería necesario evaluar cuidadosamente esa nueva línea potencial de servicios, con respecto a los requisitos de dotación de personal y a los incentivos del BID.

OVE presenta cinco recomendaciones para que el BID pueda fortalecer la labor que realiza con los países de ingreso mediano alto. Son muy similares a las recomendaciones que OVE formuló en la evaluación de los compromisos en el marco del Noveno Aumento y de otras actividades afines:

- **Reconsiderar la función formal y el contenido de las estrategias de país y de los documentos de programación de país para equilibrar la necesidad de selectividad estratégica con el carácter de las operaciones del Banco, esencialmente basadas en la demanda.** La meta de las estrategias de país y de los documentos de programación debe ser encontrar la intersección en la cual la demanda del país coincide con las prioridades de desarrollo y las capacidades del Banco.
- **Con respecto a los instrumentos de financiamiento, reexaminar la experiencia del BID y de instituciones homólogas con préstamos en función del desempeño y considerar la introducción de modalidades de financiamiento en moneda local, así como canjes de monedas y de tasas de interés.** La adopción de nuevos enfoques para los préstamos en función del desempeño en otros bancos multilaterales de desarrollo que vinculan más directamente los desembolsos con el desempeño puede entrañar también lecciones para la labor del BID en los países de ingreso mediano alto.

- En lo que se refiere a las actividades no relacionadas con financiamiento, emprender nuevas reformas para simplificar los procesos de asignación de recursos, asignar fondos estratégicamente y reforzar el seguimiento de resultados para la labor de cooperación técnica y fortalecimiento de capacidades. También es importante asegurar un fácil acceso a los productos de conocimiento del Banco, dentro y fuera de la institución.
- Reestructurar las ventanillas del sector privado del Banco a fin de lograr una mejor integración entre ellas y con la parte del Banco que trabaja con el sector público. Es esencial que exista una mejor coordinación para aprovechar sinergias entre los diferentes instrumentos operativos del Banco, pero esto solo ocurrirá si la estructura y los incentivos del Banco se dirigen firmemente hacia esta dirección.
- Seguir analizando opciones para la labor operacional con entidades subnacionales en los países de ingreso mediano alto, ya sea por medio de financiamiento con o sin garantía soberana, o por medio de instrumentos no financieros. La asistencia a los gobiernos subnacionales y a las empresas para que mejoren su eficacia es, potencialmente, un ámbito de fuerte demanda y un elevado aporte al desarrollo para el BID, si es que se pueden formular instrumentos apropiados para brindar ese apoyo.



- 1 En 2001, Las Bahamas, Barbados, Chile, Trinidad y Tobago, y Uruguay fueron clasificados como países de grado de inversión. Además de esos países, Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú ya están actualmente clasificados como países de grado de inversión.
- 2 Véase en el Anexo 2 la distribución de entrevistados en cada país.
- 3 Los períodos estratégicos que cubren estas evaluaciones son los siguientes: Argentina (2003-2008); Brasil (2007-2010); Chile (2006-2010); Colombia (2007-2010); México (2007-2011); Panamá (2005-2009); Perú (2007-2011); Trinidad y Tobago (2000-2008); Uruguay (2005-2009) y Venezuela (1999-2007).
- 4 Véanse en el Anexo 2 detalles metodológicos de la selección de los países para el estudio.
- 5 Fuente: IDB Datawarehouse e Indicadores del Desarrollo Mundial.
- 6 Las estrategias de país incluyen listas de los estudios analíticos utilizados para su preparación. La mayoría de las listas contienen evaluaciones macroeconómicas independientes, análisis de sostenibilidad de la deuda, diagnósticos de crecimiento u otros documentos que indican que el Banco invierte en analizar las economías de los países de la región. A partir de la información que se presenta en la estrategia de país, por lo general no queda claro cómo se utiliza el análisis para definir las prioridades del Banco.
- 7 En Trinidad y Tobago se recogió la inquietud de que la Estrategia de País 2011-2015 resultó ser demasiado restrictiva porque habían cambiado las prioridades del gobierno, cuando el BID anunció que la programación anual tenía que ser coherente con las directrices delineadas en la estrategia.
- 8 Algunas contrapartes gubernamentales compararon el enfoque del BID respecto a la formulación de la estrategia de país y la programación con el de la Corporación Andina de Fomento (CAF), a la que consideraban una institución aún más basada en la demanda. La CAF consulta con los prestatarios cuál es el financiamiento que desean obtener de la Corporación en un horizonte de 10 años y se basa en esos deseos para ayudar a determinar sus necesidades de capital. A continuación infiere las aportaciones requeridas de capital pagadero en efectivo para ese horizonte de 10 años. En consecuencia, los planes estratégicos de la CAF se centran en obtener recursos financieros para satisfacer la demanda de los prestatarios. Sin embargo, no se hace un desarrollo sistemático formal de estrategias de país que definan ámbitos de intervención en el mediano plazo.
- 9 Estrategia de fortalecimiento y uso de los sistemas nacionales. 2009 (documento GN-2538).
- 10 En México, las contrapartes señalan que para los procesos rutinarios de adquisiciones de bienes estandarizados serían preferibles los sistemas nacionales. Sin embargo, para procesos complejos o para los contratos de consultores especializados, los organismos ejecutores prefieren los sistemas del BID por su mayor transparencia y la asistencia técnica que brindan.
- 11 Cabe observar que el período transcurrido entre la aprobación y el primer desembolso incluye dos subperíodos: el plazo comprendido entre la aprobación y la elegibilidad, y el que transcurre entre la elegibilidad y el primer desembolso. En el primer subperíodo se observa el mismo patrón, es decir, la agilidad es estable en los países de ingreso mediano alto y mejora en los que no lo son. En el segundo subperíodo se muestra una mejora para ambos grupos, pasando de un promedio de 2,5 meses entre 2004 y 2007 a un promedio de 1,6 meses entre 2008 y 2011.
- 12 Evaluación de las Operaciones del Banco Sin Garantía Soberana con Entidades Subnacionales: 2007-2010 (documento RE-402).
- 13 Las aprobaciones de operaciones del Banco sin garantía soberana ascendieron a US\$8.048 millones entre 2007 y 2011, de los cuales US\$5.662 se destinaron a los países de ingreso mediano alto seleccionados para el estudio. En el período 2003-2006, 82% de las aprobaciones de operaciones sin garantía soberana fueron asignadas a los países del estudio, pero esta cifra se redujo al 70% en el período 2007-2011.

- 14 Cabe observar que el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) introdujo varios proyectos piloto basados en pruebas psicométricas en América Latina y el Caribe. No obstante, además de las intervenciones aisladas como el ejemplo que aquí se menciona, los proyectos de líneas de crédito para intermediarios financieros no se han centrado en aumentar la escala de las operaciones piloto ni en incluir estas innovaciones dentro de un enfoque estructurado y general.
- 15 Véase la Cuarta Evaluación Independiente sobre el Proceso de los Informes Ampliados de Supervisión de Proyectos de SCF (documento RE-332-6).
- 16 La CII y el FOMIN hacen amplio uso de la legislación local. Sin embargo, SCF recurre a la legislación de Nueva York cuando participan coprestamistas, que típicamente exigen que se observen esas leyes porque están más familiarizados con ellas.
- 17 El financiamiento agregado sin garantía soberana de la CAF a América Latina y el Caribe en el período 2009-2011 se ha concentrado principalmente en préstamos a corto plazo (líneas de crédito) por un total de US\$9,925 millones (o el 81% del financiamiento que concedió en ese período). El financiamiento sin garantía soberana del Grupo del BID se concentró en préstamos a mediano y largo plazo, por un total de US\$4,227 millones (o el 88% de su financiamiento en ese período).
- 18 De hecho, la línea CCLIP permite ahorrar mucho tiempo en la preparación de préstamos subsiguientes, tanto para el BID como para el cliente. En primer lugar, las operaciones subsiguientes se someten a consideración del Directorio mediante el procedimiento de no objeción. Segundo, las actividades y los productos del organismo ejecutor y del proyecto siguen siendo los mismos que en el préstamo inicial, por lo que se requieren menos misiones y tiempo de preparación para la unidad responsable que en el caso de una operación sin la línea CCLIP. Tercero, no se requiere un perfil del proyecto, lo que ahorra tiempo en la preparación de ese perfil y en la reunión de revisión de la elegibilidad del proyecto.
- 19 Véase el documento GN-2278-2 (2003), Propuesta de un programa piloto para préstamos en función del desempeño. Versión revisada.
- 20 Véase el instrumento Programa por Resultados, en inglés, en [www.worldbank.org/ProgramforResults](http://www.worldbank.org/ProgramforResults).
- 21 El Banco Mundial ofrece esos instrumentos. Véase [http://treasury.worldbank.org/bdm/html/hedging\\_products.html](http://treasury.worldbank.org/bdm/html/hedging_products.html).
- 22 El cargo efectivo anual sobre los préstamos es un valor sustituto que se obtiene dividiendo el servicio anual de la deuda entre el saldo desembolsado pendiente.
- 23 En lo que se refiere a los períodos de reembolso, los préstamos de la CAF pueden ser a corto plazo (1 año), mediano plazo (1-5 años) y largo plazo (más de 5 años) y por lo tanto la comparación no es directa. Sin embargo, al calcular los costos financieros efectivos anuales, se combina todo el servicio de la deuda y el saldo desembolsado pendiente.
- 24 Utilizamos un valor sustituto del costo financiero de los empréstitos soberanos en los mercados financieros utilizando el margen entre el índice plus de bonos de mercados emergentes (EMBI+) de J.P. Morgan y la Letra del Tesoro de EE.UU. a 10 años. Para Chile, utilizamos el EMBI de J.P. Morgan porque no se disponía de datos sobre el EMBI+. Estos valores de referencia miden los resultados del rendimiento total (rendimiento efectivo anual hasta el vencimiento) de los bonos públicos internacionales emitidos en moneda extranjera. El EMBI+ mide los bonos Brady y otras emisiones de deuda soberana, en tanto que el índice EMBI mide únicamente los bonos Brady. Para calificar en este índice, la deuda debe tener más de un año desde el vencimiento, más de US\$500 millones pendientes de reembolso y cumplir estrictas directrices de negociación a fin de que el índice no se vea afectado por ineficiencias en la determinación de las tasas de interés.



- 25 Cabe observar que el FOMIN ha aprobado un promedio anual de US\$52,3 millones en operaciones de cooperación técnica en los países de ingreso mediano alto en el mismo período. No obstante, este análisis se enfoca en las operaciones de cooperación técnica aprobadas por el BID.
- 26 Para el año 2012, las inversiones en estudios económicos y sectoriales incluyeron costos de personal (US\$12,1 millones) y costos no relacionados con personal (US\$12,2 millones). Véase 2012 Programa y Presupuesto Aprobado. Versión final (documento GA-248-7).
- 27 En las operaciones realizadas en el marco del Programa de Cooperación Técnica Intrarregional (CT/INTRA) una o más instituciones de países prestatarios del Banco proporcionan asistencia técnica a una o más instituciones de otro país prestatario del BID. El propósito general es contribuir a la transferencia de conocimientos técnicos y de tecnología que podrían coadyuvar a los esfuerzos de desarrollo socioeconómico de los países miembros del Banco, así como promover la cooperación entre los países prestatarios. El programa apoya y estimula la cooperación bilateral.