



Documento de Enfoque

Estudio de Supervisión: La Evolución del Gasto Administrativo en el Banco Interamericano de Desarrollo



Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/us/deed.es_ES **(CC BY-NC-ND 3.0 US)**. Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



No comercial — No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



Sin obras derivadas — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2016**

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-499
Mayo 2016

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS

I.	MOTIVACIÓN.....	1
II.	ALCANCE Y PREGUNTAS DE LA REVISIÓN	3
III.	EQUIPO Y CRONOGRAMA.....	4

SIGLAS Y ABREVIATURAS

OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
-----	-------------------------------------

I. MOTIVACIÓN

- 1.1 **El gasto administrativo del Banco Interamericano de Desarrollo prácticamente se ha duplicado desde principios de la década de 2000, pues pasó de US\$308 millones en 2000 a US\$588 millones en 2015 en términos nominales**¹. Durante el mismo período, el financiamiento y los desembolsos han fluctuado (particularmente en torno a la crisis financiera) pero al parecer recientemente se han estabilizado (véase el Gráfico 1.1), en tanto que los ingresos sobre los préstamos han venido disminuyendo (véase el Gráfico 1.2). Si bien se ha puesto empeño en disciplinar el gasto² —como ejemplo claro de ello puede señalarse la Declaración de Cancún de 2010³, en virtud de la cual los Gobernadores adoptaron el Modelo de Gestión de Ingresos que exigía que el Banco cubriera el 90% de sus gastos con ingresos corrientes—⁴, el ritmo del incremento ha sido relativamente constante.

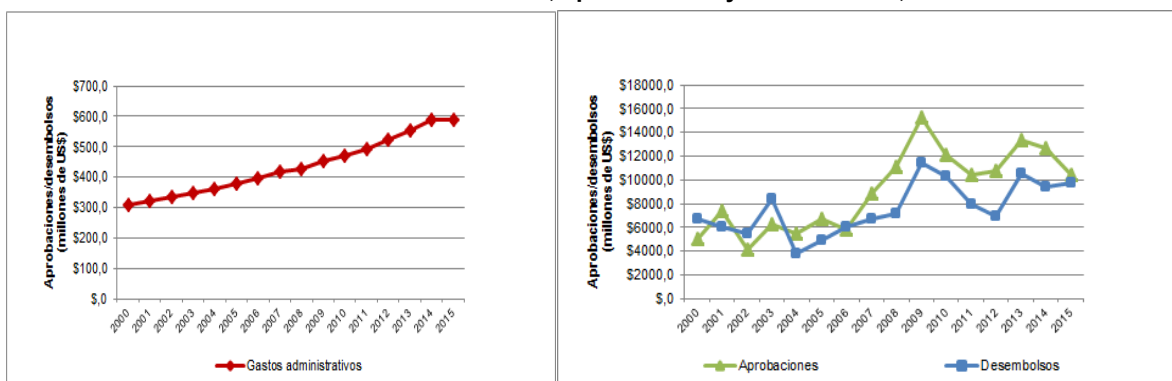
¹ Las cifras correspondientes a los gastos administrativos que aquí se citan excluyen los beneficios posteriores a la jubilación y las contribuciones a los planes de jubilación del BID. Estos rubros no solo son sumamente variables e impredecibles de un año a otro, sino que durante varios años el Banco los ha separado de su presupuesto administrativo. De ser necesario, pueden incluirse en el análisis de la evaluación (incluso con fines de comparación con otras instituciones).

² Por ejemplo, la Administración estimó que las reformas emanadas de la realineación de 2007 generarían "ahorros anuales en un rango indicativo que se ubica entre 5% y 7%" (documentos GA-232, párr. 9.4, pág. 49 y GA-232-12, pág. 49). Del mismo modo, la Administración adoptó varias iniciativas para ahorrar y evitar costos que, según sus propios cálculos, reportaron ahorros por US\$98,5 millones desde 2008 (documento GA-258-13).

³ Documento AB-2728, párr. 8.

⁴ Documento AB-2764, párr. 4.17 y Anexo 2. Los Gobernadores aprobaron el Modelo de Gestión de Ingresos en un momento en que el presupuesto administrativo del Banco estaba creciendo rápidamente y se necesitaba nuevo capital para apoyar el creciente programa de financiamiento de la institución. En el Modelo de Gestión de Ingresos se estableció que los ingresos del Banco debían cubrir al menos el 90% de los gastos administrativos del Capital Ordinario, otros gastos vinculados a la contratación de empréstitos, los programas especiales financiados con recursos de cooperación técnica, las transferencias anuales acordadas para Haití, otros usos de ingresos y demás necesidades de capital para mantener la calificación crediticia AAA, de conformidad con lo dispuesto en la Política de Suficiencia de Capital (documento FN-568-8, cuya actualización en 2015 quedó plasmada en el documento AB-2996). La intención era que estos parámetros funcionaran en un enfoque interrelacionado, integral y simultáneo para ayudar a racionalizar la asignación de recursos y permitir que el capital crezca con el paso del tiempo a través de la retención de ingresos.

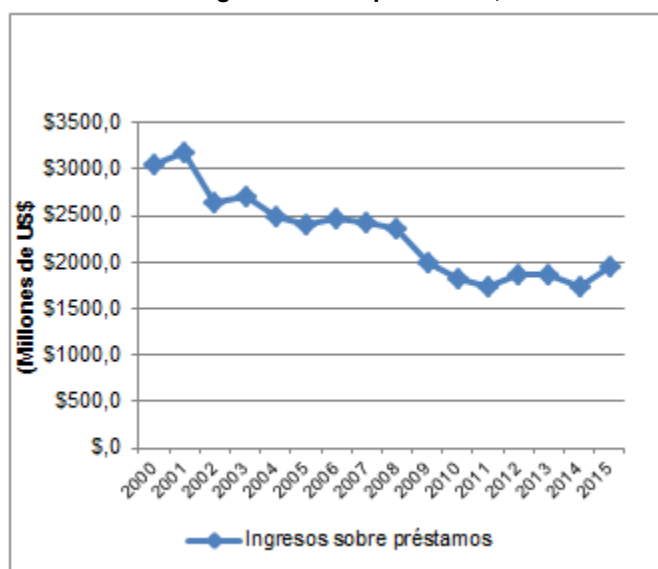
Gráfico 1.1. Gastos administrativos*, aprobaciones y desembolsos, 2000-2015



* Gastos administrativos: Se excluyen las contribuciones y los beneficios jubilatorios.

Fuente: Informes de ejecución presupuestaria e informes anuales.

Gráfico 1.2. Ingresos sobre préstamos, 2000-2015



Fuente: Informes de ejecución presupuestaria e informes anuales.

- 1.2 **El incremento de los gastos administrativos ha contribuido a ejercer una mayor presión sobre la posición de capital del Banco, al tiempo que varios países de América Latina y el Caribe han experimentado rebajas en las calificaciones y reducciones de los montos globales de financiamiento por parte del Banco debido al deterioro de las condiciones económicas⁵.** Para potenciar el capital en el corto plazo, el Banco debe generar ingresos netos, ya sea aumentando los ingresos o disminuyendo los gastos. En 2015, el BID incrementó los cargos sobre préstamos que los prestatarios deben pagar, informándoles plenamente sobre los costos que supone para ellos el aumento del presupuesto administrativo del Banco. El Directorio Ejecutivo dispuso con posterioridad un recorte presupuestario para 2016, el primero en la historia reciente del Banco.

⁵ Cabe observar que algunas de las principales agencias de calificación crediticia han endurecido la metodología que emplean para estimar el capital desde la creación del Modelo de Gestión de Ingresos, lo que además incrementó las presiones sobre el capital.

- 1.3 **De cara al futuro, el Directorio está interesado en explorar maneras de que el Banco continúe reduciendo los costos e incrementando la eficiencia.** Como parte del programa de trabajo de OVE y la discusión presupuestaria para 2016-2017, el Directorio solicitó que OVE incluya en su programa para 2016 una revisión del gasto administrativo del Banco, con el objetivo de ayudar al Directorio y la Administración a identificar oportunidades de reducción de costos. La revisión propuesta en este documento de enfoque responde a dicha solicitud.

II. ALCANCE Y PREGUNTAS DE LA REVISIÓN

- 2.1 **Este proceso no pretende ser una evaluación en sí, sino una actividad que se corresponde en términos más generales con el mandato de supervisión de OVE.** El objetivo de OVE es arrojar luz sobre los patrones y las tendencias de gasto para ayudar al Directorio y la Administración a desempeñar sus funciones de toma de decisiones y gobernanza. Por varias razones, OVE no cree que sea factible llevar a cabo un análisis completo de la eficiencia del BID en el tiempo disponible⁶, aunque podría ser posible aclarar los patrones y las tendencias de gasto del BID y realizar amplias comparaciones con bancos multilaterales de desarrollo asociados.
- 2.2 **Esta revisión tiene la intención de ofrecer un análisis descriptivo más que normativo⁷.** Por consiguiente, OVE no se propone formular recomendaciones formales.
- 2.3 **Debido a la necesidad de poder realizar comparaciones, la revisión se centrará en las tendencias de gasto a partir de 2008, dado que ese fue el primer año de la nueva estructura posterior a la realineación.** Cuando sea necesario y a los efectos de reflejar los cambios contextuales o las decisiones importantes que pudieran haber afectado los patrones de gasto, OVE analizará datos a partir de 2000.
- 2.4 **Los datos para el análisis se recopilarán de las bases de datos y los informes del Banco.** Entre ellos se incluyen el almacén de datos institucionales (EDW), HRD Analytics, el presupuesto administrativo (BUD-E/SAP), Convergencia, adquisiciones y contrataciones (PRISM), el uso de tiempo del personal (T&L), el sistema de gestión de préstamos (LMS) y IDBDocs. Dependiendo de la disponibilidad de datos, OVE procurará establecer un conjunto de datos sobre información de gastos clave de organizaciones similares para comparar la estructura de costos del Banco.
- 2.5 **OVE prevé abordar las siguientes preguntas interrelacionadas y complementarias:**

⁶ El cometido de evaluar la eficiencia de una organización suele representar un gran desafío debido a las dificultades que se presentan a la hora de medir los insumos, los productos y los resultados y de determinar la combinación óptima de insumos y productos. Véase Chote, R., Emmerson, C., Simpson, H. 2003. *The IFS Green Budget*. Institute for Fiscal Studies, Londres; Levin, H. M. y McEwan, P. J. 2001. *Cost-Effectiveness Analysis*, segunda edición. Sage. Londres; Coelli, T., O'Donnell, C. y Battese, G. 2005. *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*, segunda edición. Springer. Nueva York; Stone, M. 2002. *How not to measure the efficiency of public services (and how one might)*, Journal of the Royal Statistical Society, vol. 165, núm. 3, págs. 405-34.

⁷ En este sentido, se asemeja a los análisis técnicos llevados a cabo recientemente por OVE sobre préstamos en apoyo de reformas de política y financiamiento contingente en el BID.

- (i) **¿Cómo evolucionó la estructura de costos del Banco con el paso del tiempo? ¿Cuáles son algunos de los factores clave que impulsan estas tendencias?**

Para este análisis, OVE se centrará sobre todo en las funciones principales del negocio; las diferentes unidades organizacionales en VPF, VPS, VPC, VPP y el núcleo institucional; tipos específicos de gastos (como los salarios del personal⁸, costos de consultores, viajes y tecnología de la información); y la estructura de gobernanza y supervisión del Banco. Se prestará especial atención al contexto en que ocurrieron estos patrones y los factores clave que ocasionaron los gastos.

- (ii) **¿Cómo han evolucionado con el paso del tiempo las relaciones entre insumos y productos en los diferentes tipos de actividades del Banco? ¿Cuáles son algunos de los factores clave que impulsan estas tendencias?**

Para este análisis, OVE se centrará en tareas clave relacionadas con el desarrollo (como la concesión de financiamiento y cooperación técnica) y funciones de apoyo (como recursos humanos, legal, etc.).

- (iii) **¿De qué modo los procesos, sistemas y políticas de presupuesto podrían influir en los patrones de gasto del Banco?**

Para este análisis, OVE se centrará en políticas (incluidas las iniciativas de contratación externa), procesos, sistemas, incentivos e instrumentos de presentación de informes de importancia clave que se emplean para gestionar los recursos del Banco y, si los datos lo permiten, también procurará compararlos con prácticas óptimas adecuadas.

- (iv) **¿Cómo son los patrones y las tendencias en el gasto administrativo, la generación de ingresos y los coeficientes de insumos-productos en el caso de productos clave del Banco en comparación con aquellos de bancos multilaterales de desarrollo asociados?**

Para este análisis, OVE procurará recopilar información del Banco Mundial y, si los datos lo permiten, la CAF (los otros dos bancos multilaterales de desarrollo más activos de la región de América Latina y el Caribe) y el Banco Asiático de Desarrollo (el banco multilateral de desarrollo más similar al BID en términos de tamaño y mandato).

III. EQUIPO Y CRONOGRAMA

- 3.1 El equipo de revisión está integrado por Pablo Alonso, Monika Huppi, Alejandro Soriano, Jonathan Rose, Anna Crespo, Miguel Soldano, María Fernanda Rodrigo, Ernesto Cuestas y Nayda Ávalos. Se prevé contar con un borrador para que la Administración lo revise en septiembre de 2016 y que la revisión definitiva se entregue al Directorio en octubre de 2016.

⁸ Esta evaluación no revisará la estructura del sistema de remuneración y beneficios del Banco, habida cuenta de que la Administración contrató una empresa externa a tales efectos.