



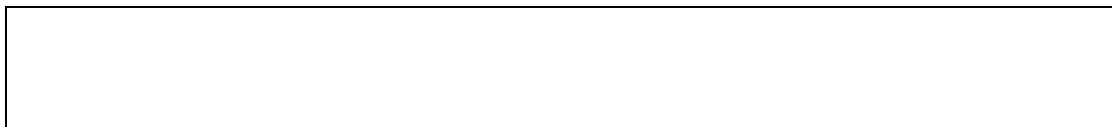
**RE-409**

***Documento de Enfoque:  
Evaluación del Fondo para  
Operaciones Especiales durante  
el Octavo Aumento General de  
Recursos (1994-2010) - Parte II***

---

***Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)***

Banco Interamericano de Desarrollo  
Washington, D.C.  
Marzo de 2012





## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

AIF	Asociación Internacional de Fomento
EPIN	Evaluación de Políticas e Instituciones Nacionales
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
IADM	Iniciativa de Alivio de la Deuda Multilateral
MSD	Marco de Sostenibilidad de la Deuda
PPME	Países pobres muy endeudados
RMS	Sistema de Medición de Resultados
SMABD	Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño

## I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 El Convenio de 1959 en virtud del cual se constituyó el Banco Interamericano de Desarrollo creó también el Fondo para Operaciones Especiales (FOE), con objeto de suministrar financiamiento concesional a los países miembros prestatarios. El establecimiento simultáneo de la institución y su ventanilla concesional es singular entre los organismos multilaterales<sup>1</sup>. Desde entonces, el Banco ha mantenido su compromiso con el financiamiento concesional. Durante el período de l Octavo Aumento General de Recursos (1994-2010), el período abarcado por l a presente evaluación, el Banco aprobó 313 proyectos en cinco países con recursos concesionales por un valor total de US\$8.300 millones<sup>2</sup>. Estas cifras representaban el 22% del número y el 6,5% del monto total aprobado por el Banco durante ese período. El Noveno Aumento General de Capital aporta un monto adicional del equivalente de US\$479 millones por concepto de nuevas contribuciones al FOE.
- 1.2 Desde el establecimiento del FOE, se han introducido diversos cambios en los criterios de elegibilidad, el grado de concesionalidad autorizado y la fórmula para la asignación de recursos debido fundamentalmente a la escasez de recursos. En términos de la elegibilidad de países y proyectos, si bien el Convenio Constitutivo creó el Fondo originalmente para efectuar “préstamos en condiciones y términos que permitan hacer frente a circunstancias especiales que se presenten en determinados países o proyectos” (Artículo IV, Sección 1), sus recursos se concentraron cada vez más en los países de menor desarrollo relativo, esto es, en los países del grupo D<sup>3</sup>. El Octavo Aumento restringió aún más la elegibilidad, limitando el uso exclusivo de los recursos concesionales a los cinco países del grupo D2 de menores ingresos: Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua<sup>4</sup>. Estos países son también elegibles para recibir recursos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF).
- 1.3 Durante el Octavo Aumento, también se modificó el grado de concesionalidad. La participación del Banco en la Iniciativa de Alivio de la Deuda Multilateral (IADM), lanzada por los países de l G-8 en 2005, requirió un cambio en la forma en que se otorgaban los recursos concesionales a fin de asegurar la sostenibilidad. En consecuencia, en 2007, el Banco implementó una estructura “combinada”, combinando recursos del FOE y recursos del Capital Ordinario destinados a los cuatro países elegibles a la Iniciativa de PPME. El coeficiente específico para cada

---

<sup>1</sup> La Asociación Internacional de Fomento se estableció en 1960. La ventanilla concesional del Banco Asiático de Desarrollo (BASD) se creó en 1973, siete años después de la constitución del BASD. Análogamente, el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) fue establecido en 1964 y su ventanilla concesional en 1972.

<sup>2</sup> Estas cifras incluyen préstamos a Bolivia, Guyana, Honduras, Nicaragua y Haití. Después de 2007, el total incluye préstamos que utilizan una combinación de recursos del FOE y el Capital Ordinario a los primeros cuatro países y 19 financiamientos no reembolsables a Haití.

<sup>3</sup> Los países del grupo D incluyen a los cinco países antes mencionados y también a Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay y República Dominicana.

<sup>4</sup> Guatemala y Paraguay, los países del grupo D1, siguieron siendo elegibles para los recursos combinados.

- país y, por lo tanto, el nivel de concesionalidad se definieron mediante el riesgo de sobreendeudamiento determinado por el Marco de Sostenibilidad de la Deuda (MSD), elaborado por el Banco Mundial y el FMI. A Haití se le aplicó un régimen único. Habida cuenta de su elevado riesgo de sobreendeudamiento, Haití pasó a ser elegible para el financiamiento no reembolsable exclusivamente en todo el período 2007-2010.
- 1.4 También hubo ajustes importantes en la metodología de asignación de los recursos del FOE desde el establecimiento de este. En un principio, se utilizaron criterios sectoriales y de beneficiarios que, en general, favorecían a los sectores sociales y a los pobres. Al disminuir el nivel de disponibilidad de recursos concesionales, el Banco dejó de financiar operaciones específicas en los países y pasó a suministrar financiamiento con destino a un número limitado de países en cualquier sector. Durante el período del Octavo Aumento se utilizaron diferentes metodologías de asignación de recursos. Entre 1994 y 2001 se utilizó un enfoque basado en las necesidades, y la asignación se determinó de acuerdo con la población y el PNB per cápita. En 2002 los indicadores del desempeño del país y la cartera se combinaron con los indicadores de necesidades en una fórmula lineal, en la que se atribuyó mayor ponderación a los indicadores del desempeño. La Evaluación de Políticas e Instituciones Nacionales (EPIN), similar al instrumento utilizado por la AIF, se introdujo con objeto de medir el desempeño de los países. Después de 2007, en el contexto de la Iniciativa de Alivio de la Deuda Multilateral, la metodología de asignación combinó dos elementos: (i) el Marco de Sostenibilidad de la Deuda (MSD), utilizado para medir la capacidad de endeudamiento de cada país, y (ii) el Sistema Mejorado de Asignación Basada en el Desempeño (SMABD), que combina población, RNB per cápita, desempeño de la cartera y desempeño de las políticas en una fórmula exponencial.
- 1.5 La mayor parte de los cambios en la elegibilidad, el grado de condicionalidad y la metodología de asignación de los recursos del FOE tuvieron su origen en la necesidad de asignar recursos concesionales escasos de la manera más efectiva posible, a fin de elevar al máximo el desarrollo social y económico. Sin embargo, el Banco no estableció un sistema para medir la efectividad del uso de los recursos del FOE a nivel agregado, a nivel de países o a nivel de proyectos. En ausencia de un sistema de autoevaluación aplicable a nivel de todo el Banco para evaluar la efectividad en el desarrollo, que solo comenzó a establecerse en años recientes, los informes sobre el FOE se han limitado fundamentalmente al monto de los recursos utilizados en un período determinado.

## **II. LA EVALUACIÓN**

### **A. Antecedentes y objetivo**

- 2.1 OVE ha realizado dos evaluaciones del FOE. La primera, titulada Nota de supervisión sobre los criterios de desempeño para la asignación de recursos concesionales (documento RE-279), se presentó al Directorio Ejecutivo en 2003 y

constituyó una revisión preliminar de los nuevos criterios de asignación relacionados con el desempeño que se habían adoptado en 2002. En octubre de 2010, OVE presentó la Evaluación del Fondo para Operaciones Especiales durante el Octavo Aumento General de Recursos (1994-2010) – Parte I (documento RE-376), en anticipación de la reposición del Fondo mediante el Noveno Aumento General de Capital. El presente documento se centra también fundamentalmente en las implicaciones de la evolución de las metodologías para asignar los recursos del FOE. Se consideró que el hincapié en la metodología de asignación era particularmente pertinente en relación con la adopción de decisiones en el Banco respecto de la forma de utilizar los nuevos recursos que aportaría el Noveno Aumento General de Capital.

- 2.2 En la evaluación se observó que la introducción de criterios basados en el desempeño contenía un sesgo no deliberado contra los países con niveles de necesidad más elevados: *ceteris paribus* las mejoras en el desempeño se traducen en aumentos relativamente más pequeños en el porcentaje de recursos que reciben los países de menores ingresos y/o mayor población. OVE señaló también la falta de objetividad y transparencia de las clasificaciones del desempeño de los países. Sobre la base de esas comprobaciones, OVE recomendó que en la asignación se tuvieran en cuenta las mejoras dentro del país en cuanto a las políticas e instituciones nacionales; que los indicadores de desempeño fueran más objetivos y se basaran en mayor medida en datos; y que se divulgara n los resultados de las evaluaciones. La evaluación presentó también algunas conclusiones iniciales sobre la aprobación y ejecución de proyectos, indicando que, a pesar de deficiencias estructurales y técnicas, los proyectos financiados con recursos del FOE tenían plazos de preparación más breves y una ejecución similar a los de los países del grupo D1, Guatemala y Paraguay, si bien tenían prórrogas más largas y tasas de cancelación menores.
- 2.3 El objetivo de la presente evaluación es completar el análisis del desempeño del programa de préstamos del FOE del Banco durante el período del Octavo Aumento General de Recursos (1994-2010), haciendo hincapié, como se señaló en el documento RE-376, en el financiamiento y los resultados.

## **B. Alcance de la evaluación y la metodología**

- 2.4 **Financiamiento.** La evaluación examinará la magnitud y significación de los recursos concesionales para los países elegibles durante el período. A ese fin se calculará una serie de indicadores, incluida la magnitud de los recursos del FOE en relación con el gasto público, la formación de capital fijo y las necesidades de financiamiento externo. La magnitud de los recursos concesionales se examinará asimismo a nivel sectorial, con la mira de discernir la importancia del BID en sectores específicos en los distintos países y, por ende, su contribución potencial a los efectos directos sectoriales.
- 2.5 **Resultados.** La ausencia de un sistema específico de seguimiento y evaluación para los préstamos del FOE y la naturaleza incipiente del sistema de autoevaluación a

nivel de todo el Banco imponen restricciones a la evaluación, en particular en el ámbito de los resultados. La presente evaluación utiliza, en la medida de lo posible, la metodología adoptada por la AIF en su Sistema de Medición de Resultados (RMS), que el BID ha usado también en la formulación del Marco de Resultados del Noveno Aumento General de Capital. El RMS mide los resultados de la siguiente manera. Primero, el sistema hace el seguimiento del desarrollo económico y social, a nivel nacional, en el curso del tiempo, y lo compara con los resultados regionales. De esta manera se reflejan los propios esfuerzos de desarrollo de los países y se puede evaluar la brecha entre los países de menor desarrollo relativo y el promedio regional a nivel de diversas variables. Segundo, el sistema analiza la calidad de la efectividad operativa y organizacional de la AIF como sustituto de su contribución a los efectos directos en los países. En este proceso se examinan las clasificaciones de efectos directos de la estrategia y de los proyectos y también los indicadores de la calidad inicial de los proyectos, validados por IEG. Estos resultados y los productos en cuatro sectores clave (salud, educación, transporte vial y abastecimiento de agua) se presentan respecto de la cartera activa de proyectos de la AIF, sin desglosarlos por país.

- 2.6 Esta metodología se repetirá en función de la disponibilidad de datos. A nivel agregado y de países, la evaluación analizará si los países del FOE experimentaron mejoras económicas y sociales que hayan reducido la brecha con otros países de la región. Se incluyen indicadores en las siguientes categorías: (i) crecimiento y reducción de la deuda; (ii) gobernanza y clima de inversión; (iii) infraestructura; y (iv) pobreza y desarrollo humano, incluido el progreso en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Aunque el progreso global o las mejoras en sectores específicos no son imputables al FOE, la ponderación de financiamiento del FOE a nivel de país y de sector puede sustentar inferencias razonables en cuanto a la contribución del BID.
- 2.7 Aunque no se dispone de datos para analizar cabalmente la efectividad operativa y organizacional del FOE durante la totalidad del período, mediante la aplicación de la metodología de la AIF y el Marco de Efectividad en el Desarrollo del Banco la evaluación hará una comparación de las clasificaciones de los ITP y de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) de los proyectos. Estas clasificaciones se tomarán del sistema de autoevaluación del BID, que no han sido validadas por OVE y de las que solo se dispone desde 2008. Esto se complementará con otras evaluaciones realizadas por OVE, específicamente las Evaluaciones de Programas de País (CPE). Combinados, estos datos presentan un cuadro de la calidad de la cartera del FOE y sirven de sustituto de su contribución al progreso del país.

### III. CRONOGRAMA

Actividades	Fechas
Documento conceptual a la Administración	2 de marzo de 2012
Borrador del documento a la Administración	30 de mayo de 2012
Versión final del documento a SEC para el Directorio Ejecutivo	29 de junio de 2012