



Documento de Enfoque

# Evaluación del Financiamiento Contingente Concedido por el BID





**Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons** [https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/us/deed.es\\_ES](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](http://www.iadb.org/evaluacion)

**RE-496**

## ÍNDICE

### SIGLAS Y ABREVIATURAS

I.	INTRODUCCIÓN.....	1
II.	ANTECEDENTES.....	2
III.	OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN .....	6
IV.	EQUIPO Y CRONOGRAMA.....	7

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

CCF	Línea de Crédito Contingente para Emergencias Causadas por Desastres Naturales
CCL	Línea de Crédito Contingente para Desastres Naturales
DSL	Línea de Crédito Contingente para Sostenibilidad del Desarrollo
EME	Financiamiento de emergencia
MRE	Mecanismo de Reconstrucción de Emergencia
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
SPD	Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo

## I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 **Las instituciones financieras internacionales han desarrollado varias herramientas para asistir a los países en épocas de crisis.** Entre los instrumentos con garantía soberana figuran desde medidas de resolución posteriores a la crisis hasta herramientas precautorias que ayudan a los países a prepararse antes de que se produzcan esas situaciones. La resolución posterior a la crisis implica proporcionar recursos para apoyar a los países una vez que se ha producido una conmoción. En general, las modalidades de financiamiento de emergencia pertenecen a esta categoría: los países solicitan un préstamo de emergencia después de que haya ocurrido la conmoción y, por tanto, la aprobación del directorio ejecutivo de la institución financiera internacional es posterior a la crisis. En cambio, la mitigación anterior a la crisis pretende garantizar la disponibilidad de fondos en previsión de una necesidad real de financiamiento (normalmente supeditada a ciertas condiciones) de manera que se pueda acceder rápidamente a los recursos si fuera necesario. Las modalidades de financiamiento contingente se inscriben en este último enfoque: los países solicitan una línea de crédito contingente antes de que se produzca una posible conmoción y, por consiguiente, la aprobación del directorio ejecutivo de la institución financiera internacional es anterior a la crisis.
- 1.2 **Por lo tanto, el financiamiento contingente es una herramienta destinada a ayudar a los países a mejorar su capacidad de gestionar el riesgo y presenta algunas de las características de una póliza de seguro.** Según la teoría del seguro<sup>1</sup>, la demanda se configura al sopesar los consumidores (en este caso, los gobiernos) la decisión de adquirir o no un seguro teniendo en cuenta cinco dimensiones, a saber: (i) la probabilidad de que ocurra lo asegurado, (ii) el tamaño previsto de la pérdida en caso de que ocurra, (iii) el monto asegurado (o la indemnización prevista), (iv) la prima o costo del seguro y (v) el haber (o ingreso) disponible para sobreponerse a la conmoción. Desde la óptica de los países, estos cinco factores decisivos no se consideran de forma aislada al prepararse para situaciones de crisis, sino en relación con otras opciones como el ahorro (por ejemplo, la constitución de reservas), el financiamiento no procedente de instituciones financieras internacionales, los canjes y otros mecanismos financieros, y la asistencia de emergencia ex post. Con ciertas salvedades, todos estos factores también son aplicables en el caso del financiamiento contingente de instituciones financieras internacionales.
- 1.3 **En años recientes, el BID ha creado varios instrumentos de financiamiento contingente diseñados para anticiparse a necesidades ocasionadas por conmociones económicas externas o desastres naturales.** En su concepción original, la mayoría de esas modalidades prestaban asistencia de emergencia que se aprobaba después de que se hubiera producido la conmoción. Sin embargo, desde la crisis financiera mundial ocurrida en el período 2008–2009 (y, en particular, desde que se efectuó el Noveno Aumento de Recursos en el BID en 2012) el Banco ha establecido diferentes líneas de crédito y mecanismos de financiamiento contingente para ayudar a los países a prepararse para cualquier posible conmoción exógena. Si bien tradicionalmente otras instituciones han

---

<sup>1</sup> Kunreuther, H. y Pauly, M. (2006), *Insurance Decision-Making and Market Behavior*, Foundations and Trends in Microeconomics, Vol. 1, N° 2 (2005) 63–127. Universidad de Pensilvania, Filadelfia (PA).

asumido la función de prestamista de último recurso, el Banco ha reconocido que “los bancos de desarrollo tienen también una función clave que cumplir en cuanto a garantizar la preservación de los programas a largo plazo para mantener encaminados los avances sociales y las agendas de desarrollo” (documento AB-2890).

- 1.4 **El Directorio Ejecutivo solicitó a OVE que llevase a cabo una evaluación de los instrumentos de financiamiento contingente del BID.** La Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD) está realizando un estudio con objeto de proponer alternativas que permitan adecuar mejor los instrumentos del Banco a las necesidades de financiamiento y desarrollo de los países. Entre otras cosas, se analizará la eficacia del Banco en la concesión de financiamiento anticíclico (documento GN-2837). Habida cuenta de la revisión del financiamiento en apoyo de reformas de política concedido por el Banco realizada recientemente por OVE y su contribución al debate sobre la función anticíclica del financiamiento del BID, el Directorio Ejecutivo solicitó a OVE que examine el uso que el Banco ha hecho de manera reciente del financiamiento contingente y aporte insumos a la revisión que efectuará SPD. En este documento de enfoque se delinea el alcance previsto de la evaluación de OVE.

## II. ANTECEDENTES

### *Financiamiento contingente en caso de conmoción económica externa*

- 2.1 **Durante los primeros 25 años el Banco concedió financiamiento casi exclusivamente para proyectos específicos relacionados con inversiones en infraestructura.** Esto dimanaba del Convenio Constitutivo de la institución, que estipula que los préstamos efectuados o garantizados por el Banco lo serán principalmente para el financiamiento de proyectos específicos. Sin embargo, la crisis de la deuda de los años ochenta creó la percepción de que las políticas y las instituciones estaban siendo un obstáculo para los proyectos de inversión e impidiendo el crecimiento de la región. En respuesta a este diagnóstico —y al mayor número de instrumentos ofrecido por el Banco Mundial— el Banco creó los préstamos sectoriales de desembolso rápido en el marco del acuerdo del Séptimo Aumento de Capital en 1989 (que en 1994 pasaron a denominarse préstamos en apoyo de reformas de política). Los préstamos en apoyo de reformas de política se establecieron para ofrecer liquidez a los países prestatarios de forma que puedan hacer frente a sus necesidades de financiamiento y prestarles apoyo en la realización de reformas institucionales o de política. En ciertas ocasiones, esos préstamos se utilizaron para respaldar reformas como parte de un paquete de medidas de emergencia y el BID participó en varias operaciones de rescate de emergencia emprendidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) concediendo préstamos en apoyo de reformas de política.
- 2.2 **La crisis asiática ocurrida en 1997 y 1998 exprimió la capacidad del Banco para responder a las necesidades financieras de los países en épocas de tensión, lo que llevó a la creación de una nueva categoría de financiamiento: los préstamos de emergencia.** El cierre de los mercados de capital a finales de la década de los noventa puso en aprieto algunos aspectos de los préstamos en apoyo de reformas de política y dio pie a la introducción de una variante temporal de “emergencia” en ese tipo de financiamiento. Con la aprobación del Nuevo

Marco de Financiamiento en 2002, los Gobernadores aprobaron que se creara una nueva categoría, el financiamiento de emergencia (EME), ahora separada. Por tanto, desde 2002, el Banco cuenta con tres grandes categorías de financiamiento: inversión, apoyo de reformas de política y financiamiento de emergencia.

- 2.3 **La importancia de disponer de instrumentos de emergencia eficaces quedó aún más clara al producirse la crisis financiera mundial en 2008.** A finales de la primera década del siglo, la crisis financiera mundial puso a prueba la capacidad del BID para conceder financiamiento al ritmo y el nivel necesarios para hacer frente a las necesidades en ese momento. En ese contexto, el Banco creó el Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento destinado a ofrecer liquidez por un máximo de US\$500 millones por país a instituciones financieras reguladas cuyo acceso a líneas de crédito extranjeras y crédito interbancario se hubiera visto reducido. El programa se instauró dentro de la categoría de financiamiento de emergencia (EME) (lo que significaba que no habría costo de oportunidad alguno en términos del programa ordinario de financiamiento del Banco para los préstamos de inversión y en apoyo de reformas de política) con carácter temporal. Su vigencia concluyó el 31 de diciembre de 2009.
- 2.4 **Acatando lo dispuesto en el Noveno Aumento de Recursos del BID y en respuesta a lo experimentado por la institución durante la crisis financiera mundial, el Banco creó una línea de crédito contingente que reemplazó la categoría de financiamiento de emergencia en 2012.** En 2011, la Administración del Banco emprendió un análisis de los instrumentos con garantía soberana del Banco y un año después la Asamblea de Gobernadores aprobó un nuevo instrumento: la Línea de Crédito Contingente para Sostenibilidad del Desarrollo (DSL). La DSL se creó con el objetivo de proteger los programas relacionados con la pobreza en caso de producirse una conmoción económica externa (sistémica o circunscrita a un determinado país) y se estructuró como una línea de crédito contingente: el Directorio Ejecutivo aprobaría las operaciones de préstamo antes del inicio de la conmoción y, si así lo estimaba conveniente, el país miembro prestatario correspondiente podía retirar los recursos aprobados cuando ocurriera la conmoción. En la propuesta de préstamo se incluían mecanismos condicionantes concretos para la retirada de los recursos. Entre 2012 y 2014, se pusieron a disposición de la DSL US\$2.000 millones cada año, recursos que se podían utilizar para financiar operaciones de préstamo entre 2012 y 2015<sup>2</sup>.
- 2.5 **En 2012 los Gobernadores también autorizaron el uso de la opción de retiro diferido de los fondos en las operaciones en apoyo de reformas de política.** La opción de retiro diferido de los fondos en ese tipo de préstamos permite a los países obtener la aprobación de un préstamo en apoyo de reformas de política en un determinado año, pero acceder a los recursos en los montos y el momento que se ajusten a sus necesidades de la forma más eficaz. Específicamente, los países pueden retirar recursos dentro de un plazo de tres años desde la fecha de elegibilidad para desembolsos, con opción de una única renovación por otros tres años. Puesto que los prestatarios pueden utilizar los fondos en cualquier momento durante esos seis años (siempre que el país cumpla con las condiciones de

---

<sup>2</sup> Se fijó un máximo por país de US\$300 millones o el 2% del producto interno bruto (PIB) del país, el monto que sea menor.

política para los desembolsos y cuente con una evaluación macroeconómica positiva), la opción de retiro diferido de los fondos de tales préstamos no es un instrumento de financiamiento contingente tradicional, pero se comporta como tal de facto. Además, los recursos se pueden emplear para sobreponerse a cualquier tipo de conmoción. Es importante señalar que la opción de retiro diferido de fondos y la DSL difieren en lo que respecta a condiciones financieras, elegibilidad, requisitos para el desembolso y límites, y que el financiamiento con opción de retiro diferido de fondos —como los préstamos en apoyo de reformas de política en general— se deduce del monto global de financiamiento asignado a cada país, pero los recursos de la DSL no.

#### *Financiamiento contingente en caso de desastre natural*

- 2.6 **El Banco ha ayudado a países donde han ocurrido desastres naturales desde sus inicios, pero no introdujo un mecanismo específico para tal fin hasta la década de los noventa.** En el contexto de desastres naturales que se producían con creciente frecuencia en América Latina y el Caribe, el Banco aprobó la creación del Mecanismo de Reconstrucción de Emergencia (MRE) en 1998, así como directrices de política operacional para manejar situaciones de emergencia creadas por desastres naturales. El objetivo del MRE era facilitar recursos financieros a los países miembros prestatarios para cubrir el costo de restablecer los servicios básicos inmediatamente después de un desastre. Con posterioridad a 2002, el MRE se revisó y amplió para incluir catástrofes no relacionadas con fenómenos naturales, como explosiones o el colapso de estructuras. Por ello, el Mecanismo pasó a denominarse Facilidad de Respuesta Inmediata a Emergencias Causadas por Desastres Naturales e Imprevistos. La operación más reciente de la Facilidad de Respuesta Inmediata se aprobó en 2012 para Haití; desde entonces, la facilidad no se ha vuelto a utilizar y permanece en suspensión.
- 2.7 **En el último decenio, el Banco ha aprobado nuevas políticas de gestión del riesgo de desastres y ha desarrollado líneas de crédito contingentes y mecanismos para desastres naturales que han reemplazado de facto los anteriores instrumentos de emergencia.** En 2007, el Banco aprobó la Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres (documento GN-2354-5) y posteriormente el documento sobre Gestión Integrada del Riesgo de Desastres y Enfoque Financiero (documento GN-2354-7), que contemplaba la creación de instrumentos de financiamiento ex ante en el contexto del riesgo. El primer instrumento financiero que se creó fue la Línea de Crédito Contingente para Emergencias Causadas por Desastres Naturales (CCF), concebida para proporcionar fondos que permitan salvar cualquier posible déficit fiscal tras un desastre natural de gran magnitud y cubrir los gastos extraordinarios que puedan surgir. Los desembolsos vienen determinados por parámetros condicionantes predefinidos basados en el alcance del fenómeno y la población afectada. La CCF se configuró como un préstamo de inversión, aunque con ciertas excepciones relativas a las normas de adquisiciones y contrataciones y desembolsos (véase el documento GN-2502-2). Como complemento de la CCF, cinco años más tarde el Banco estableció una nueva Línea de Crédito Contingente para Desastres Naturales (CCL). Los préstamos concedidos en el marco de la CCL se estructuran como préstamos en apoyo de reformas de política (la matriz de política del



programa incluye medidas de análisis de riesgo, prevención, mitigación, etc.) y los recursos se retiran para cubrir necesidades de financiamiento que se presentan tras desastres naturales de magnitud menos catastrófica.

*Uso y estado actual*

- 2.8 **A enero de 2016, el Banco dispone de tres mecanismos y líneas de crédito contingentes, a saber: la CCF y la CCL, para proporcionar liquidez cuando ocurran desastres naturales; y la opción de retiro diferido de los fondos de préstamos en apoyo de reformas de política, que facilita liquidez en caso de conmociones económicas.** Desde que venció la Línea de Crédito Contingente para Sostenibilidad del Desarrollo a finales de 2015, la única línea de crédito contingente disponible para prestar asistencia a los países durante una conmoción financiera es la opción de retiro diferido de los fondos de préstamos en apoyo de reformas de política (Cuadro 2.1)<sup>3</sup>.

**Cuadro 2.1: Líneas de crédito y mecanismos de financiamiento contingente**

	Inversión	Préstamos en apoyo de reformas de política	Línea de Crédito Contingente para Sostenibilidad del Desarrollo
Disponible actualmente	Línea de Crédito Contingente para Emergencias Causadas por Desastres Naturales (CCF)	Línea de Crédito Contingente para Desastres Naturales (CCL)  Opción de retiro diferido de fondos	-
Vencimiento reciente	-	-	Línea de Crédito Contingente para Sostenibilidad del Desarrollo

Fuente: OVE.

- 2.9 **En años recientes, el uso de las modalidades de financiamiento contingente ha sido limitado, especialmente aquellas destinadas a proporcionar liquidez en caso de crisis financiera (Cuadro 3.1).** Desde su creación en 2012, sólo dos países han recurrido a la Línea de Crédito Contingente para Sostenibilidad del Desarrollo (El Salvador y Ecuador, aunque sólo se desembolsaron recursos para este último) y otros dos países han utilizado la opción de retiro diferido de los fondos de préstamos en apoyo de reformas de política (Uruguay y Perú). La CCF se ha utilizado con mayor frecuencia: siete países han recurrido a ella desde su establecimiento en 2009. La CCL nunca se ha utilizado.

<sup>3</sup> Como ya se mencionó, puesto que los prestatarios pueden decidir utilizar los recursos del préstamo en apoyo de reformas de política mediante la opción de retiro diferido en cualquier momento del período de desembolso, los fondos pueden emplearse para superar cualquier tipo de conmoción.

### III. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

- 3.1 **El objetivo de la evaluación es analizar la experiencia reciente del Banco con el financiamiento contingente y compararla con la de otras instituciones financieras internacionales.** A continuación figuran las preguntas que guiarán el análisis de OVE.
- ¿Cuál ha sido la evolución del enfoque adoptado por el BID con respecto al financiamiento contingente a lo largo del tiempo?
    - ¿Cuál es el alcance del enfoque que aplica el BID al financiamiento contingente (es decir, qué tipo de conmociones se pueden cubrir con los instrumentos de que dispone el Banco)?
    - ¿Cuáles son las similitudes y diferencias con el enfoque de otras instituciones financieras internacionales?
  - ¿Cómo se han estructurado los mecanismos y líneas de crédito contingentes del BID en términos de pago previsto (monto asegurado), costo y otros factores pertinentes como condicionantes de desembolso?
    - ¿Cuáles son las similitudes y diferencias con los términos y condiciones de productos contingentes de otras instituciones financieras internacionales?
  - Desde una óptica financiera y de suficiencia de capital, ¿cuáles son las principales consideraciones que plantea el financiamiento contingente?
  - ¿Cuáles son las principales características de diseño e implementación de la cartera de financiamiento contingente aprobada por el BID desde 2009? ¿Existen datos sobre los resultados logrados y las lecciones aprendidas (incluidas las razones que explican la escasa utilización de esos instrumentos)?
- 3.2 **OVE recabará datos de varias fuentes.** El equipo analizará las directrices y protocolos del BID, las evaluaciones pertinentes efectuadas por OVE y evaluaciones pertinentes de instrumentos de financiamiento contingente y de emergencia realizadas por otras instituciones financieras internacionales. OVE estudiará los productos de financiamiento contingente de que disponen el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo de América Latina y el Banco Asiático de Desarrollo, y comparará los términos y condiciones ofrecidos con los del BID. Además, el equipo analizará el conjunto de operaciones englobadas por la CCL, la CCF, la Línea de Crédito Contingente para Sostenibilidad del Desarrollo y la opción de retiro diferido de los fondos de préstamos en apoyo de reformas de política (véase el Cuadro 3.1) y lo comparará esa cartera con la de los bancos multilaterales de desarrollo mencionados. Las evaluaciones de programas de país y las evaluaciones sectoriales y temáticas llevadas a cabo por OVE, además de entrevistas con interesados clave, servirán de insumos.
- 3.3 **La evaluación y toda recomendación a que esta dé lugar tendrán por objeto servir de insumo para la revisión de los instrumentos de financiamiento del BID que lleve a cabo la Administración en 2016.**

**Cuadro 3.1: Uso de líneas de crédito y mecanismos de financiamiento contingente, 2009–2015**

	Mecanismo/Línea de crédito	País	Nombre de la operación	Número de la operación	Año	Monto aprobado (millones)
Crisis Económicas	Línea de Crédito Contingente para Sostenibilidad del Desarrollo	El Salvador	Línea de Crédito Contingente para la Sostenibilidad del Desarrollo	ES-X1007	2013	US\$100
		Ecuador		EC-L1145	2014	US\$300
	Opción de retiro diferido de los fondos de préstamos en apoyo de reformas de política	Uruguay	Programa de Posicionamiento Estratégico Internacional	UR-L1076; UR-L1097; UR-L1106	2013 2014 2015	US\$550,7
		Perú	Programa de Modernización de la Gestión para la Cobertura Universal de Salud	PE-L1169	2015	US\$300
		Perú	Programa de Gestión de Resultados para la Inclusión Social	PE-L1154	2015	US\$300
Desastres naturales	CCF	República Dominicana	Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales	DR-X1003	2009	US\$100
		Honduras		HO-X1016	2011	US\$100
		Ecuador		EC-X1008 EC-X1014	2012 2014	US\$300 <sup>4</sup>
		Panamá		PN-X1007	2012	US\$100
		Costa Rica		CR-X1010	2012	US\$200
		Perú		PE-X1006	2013	US\$300
		Nicaragua		NI-X1007	2013	US\$186
	CCL	-	-	-	-	-

Fuente: OVE basándose en datos del repositorio del BID.

#### IV. EQUIPO Y CRONOGRAMA

- 4.1 El informe será preparado por un equipo liderado por Agustina Schijman bajo la dirección de Cheryl Gray (Directora, OVE). El equipo estará integrado también por Ulrike Haarsager, Ali Khadr, Maria Jose Hernandez y Maya Jansson.
- 4.2 Se prevé que el borrador del informe estará listo para revisión por la Administración en abril de 2016 y para consideración por el Directorio Ejecutivo en mayo de 2016. OVE podría hacer una presentación preliminar al Directorio, si así lo solicita, para informarle de la principales conclusiones de la evaluación a finales de marzo o principios de abril de 2016.

<sup>4</sup> En 2014 se modificó el préstamo y el total aprobado se aumentó del US\$100 millones a US\$300 millones.