



Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE
Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave. N.W., Washington, D.C. 20577

RE-293

***El Sistema de Supervisión de
Proyectos: Evaluación de la
Utilización de sus
Instrumentos***



Oficialmente distribuido al Directorio Ejecutivo el 8 de Abril de 2004.

ÍNDICE

SIGLAS

RESUMEN EJECUTIVO	i
I. INTRODUCCIÓN	1
A. Antecedentes.....	1
B. Objeto y alcance del estudio.....	3
C. Metodología de trabajo.....	4
D. Contenido del informe.....	5
II. EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE SUPERVISIÓN.	5
III. EL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DE SUPERVISIÓN	9
A. La medición del grado de cumplimiento	9
B. El grado de cumplimiento de la supervisión: principales resultados	11
1. La supervisión periódica (CMI)	11
2. La supervisión global (OCMI)	13
3. La lógica secuencial de las actividades de supervisión.....	15
4. La utilización de los instrumentos de supervisión vinculados a la evaluación de los resultados y al diálogo con los prestatarios	17
IV. LA SUPERVISIÓN DE LOS ASPECTOS FIDUCIARIOS DE LOS PROYECTOS	18
A. Las auditorías financieras externas (EFA)	18
B. Las visitas de inspección financiera (IVF)	21
C. El control administrativo y operativo de la Auditoría General (AUG).....	23
V. LA SUPERVISIÓN DE LOS RIESGOS DE DESARROLLO DE LOS PROYECTOS.....	25
A. La cuantificación del riesgo de desarrollo de la cartera del Banco	25
1. Número de proyectos en riesgo de desarrollo	25
2. Significación económica de los riesgos de desarrollo.....	27
3. La distribución interna de la cartera en riesgo de desarrollo.....	28
B. Evaluación del sistema de supervisión de los riesgos de desarrollo	29
VI. LA ADMINISTRACIÓN DE LA SUPERVISIÓN EN FUNCIÓN DE LOS RIESGOS.....	32
A. Grado de utilización de la supervisión en los proyectos en riesgo.....	32
B. Grado de respuesta de la supervisión al riesgo identificado.....	33
C. Grado de impacto de la supervisión en la calificación de riesgo de los proyectos.....	34
D. Supervisión de la ejecución y gestión de los riesgos.....	36
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	37
A. Resumen de los resultados de la evaluación.....	37
B. Conclusiones.....	42
C. Prácticas internacionales	43
D. Recomendaciones	46

ANEXOS

- A. La identificación del sistema de supervisión del Banco
- B. La duración de la ejecución de proyectos y su relación con la supervisión
- C. La utilización de los instrumentos de supervisión sobre el desempeño de los resultados
- D. Los instrumentos de supervisión de los riesgos de desarrollo durante la ejecución.

SIGLAS

APE:	Evaluación anual de cartera que realizan las Representaciones de país
AS:	Supuestos del proyecto
ASB:	Alta probabilidad de cumplimiento de los supuestos del proyecto
ASM:	Baja probabilidad de cumplimiento de los supuestos del proyecto
AUG:	Oficina del Auditor General
BEP:	Evaluación ex-post realizada por el prestatario
BMD:	Bancos Multilaterales de Desarrollo
CDD:	Fecha actual del último desembolso
CMI:	Índice de integralidad de la supervisión
CO:	Representaciones de país del Banco
	Políticas que rigen las funciones de las Representaciones de país
CPE:	Evaluación del Programa de País
CPR:	Misión de revisión anual de cartera
DO:	Objetivos de desarrollo del proyecto
DOB:	Calificación probable o muy probable de los objetivos de desarrollo
DOM:	Calificación poco probable o improbable de los objetivos de desarrollo
DoA:	Fecha de aprobación del préstamo por el Directorio Ejecutivo
DoS:	Fecha de firma del contrato de préstamo
DoEf:	Fecha de efectividad de la operación en ejecución (ratificación parlamentaria)
DoE:	Fecha de elegibilidad para los desembolsos
DoID:	Fecha del primer desembolso
EFA:	Auditoría financiera externa de los préstamos
FIN:	Evaluación final posterior realizada por el Banco
IP:	Progreso en la implementación del proyecto
IPB:	Progreso en la implantación del proyecto satisfactorio y muy satisfactorio
IPM:	Progreso en la implantación del proyecto poco satisfactorio o insatisfactorio
IVF:	Visitas de inspección institucionales y financieras
IVT:	Visitas de inspección técnica
LAM:	Misiones de administración de préstamos
LMS:	Sistema de administración de préstamos
MA:	Misión de revisión anual o de administración (LAM)
MMT:	Misión de revisión de medio término (LAM)
MSP:	Misión específica (LAM)
OA:	Políticas de seguimiento, apoyo y evaluación de operaciones del Banco
OCMI:	Índice de integralidad de cumplimiento global de los instrumentos de supervisión
ODD:	Fecha original del último desembolso
OR-AUG:	Revisión administrativa y operativa de las Representaciones de la AUG
PAIS:	Sistema de alerta para proyectos
PBL:	Préstamo basado en políticas
PCR:	Informes de terminación de proyecto
PPMR:	Informe o sistema de seguimiento del desempeño del proyecto

RE: Departamentos Operativos Regionales
ROS: Oficina de Apoyo Regional de Operaciones
SEP: Sistema de supervisión de la ejecución de proyectos
SM: Misión inicial
SRM: Misión de revisión de cartera sectorial

Resumen Ejecutivo

A. Conclusiones

La supervisión en el BID tiene dos propósitos principales. Primero, brindarle al Directorio Ejecutivo y a la Alta Administración los medios necesarios para administrar los riesgos que se desprenden de la ejecución de operaciones financiadas por el Banco; y segundo, determinar si la ejecución de dichas operaciones conduce al logro de sus objetivos de desarrollo.

Hay varios factores que explican por qué en muchas instancias no se han logrado los objetivos de la supervisión de la ejecución de operaciones, entre los que se destacan: (i) que la supervisión pudo no haberse llevado a cabo, o no haberse informado, como lo establecen las políticas y normas del Banco; (ii) que la administración de los riesgos (anticipación, evaluación, y mitigación) no siempre es parte fundamental del contexto en el cual se llevan a cabo las tareas de supervisión; y (iii) que los instrumentos del sistema de supervisión no tienen el valor agregado, o los dispositivos requeridos para la administración de los riesgos de la ejecución de operaciones.

Esta evaluación¹ se ha concentrado en los primeros dos grupos de factores; es decir, en analizar el uso de los instrumentos de supervisión, comparando su cumplimiento con lo previsto en los manuales y normas del Banco; y, en analizar cómo los instrumentos de la supervisión se vinculan tanto con la gestión de los riesgos de la ejecución, como con los sistemas de control interno.²

Se llevó a cabo un análisis del conocimiento de la información sobre los instrumentos de supervisión, y del manejo de la misma, aplicando métodos específicos que permitieran determinar el entendimiento y el desarrollo de esta función estratégica a nivel gerencial.

1. Esta evaluación ha determinado lo siguiente:

- No se halló un documento que incluya en forma consolidada y única los instrumentos y el funcionamiento del sistema de supervisión, lo que impide la comprensión uniforme de su uso, así como de sus límites.
- Los diseños de los instrumentos de supervisión parecen estar inspirados más por las necesidades de información que por los requerimientos del proceso de toma de

¹ Los aspectos conceptuales y metodológicos de esta evaluación se presentan en el texto principal, así como en el Anexo A.

² OVE como parte de su programa de trabajo, ha venido realizando regularmente evaluaciones sobre los contenidos y la utilización de los instrumentos de supervisión. Como ejemplos relevantes de ello se destacan: el RE 247 “Informe de supervisión del informe de seguimiento del desempeño de proyectos, la evaluación intermedia y el informe de terminación de proyectos del BID”, OVE Abril 2001; el RE-260 “Informe sobre la efectividad en el desarrollo”, OVE, February 2002; el RE-275 “Análisis de la evaluabilidad de los proyectos, 2001” OVE, Enero 2003; y los CPE realizados por OVE en los últimos tres años, que han venido incursionando en el análisis de la ejecución de operaciones, así como del grado de cumplimiento y la calidad de la supervisión que realiza el Banco en los países.

decisiones relacionado con la administración de la cartera en función de la evaluación de los riesgos.³

- Al no funcionar una administración de los riesgos a nivel institucional, no hay una base para que opere la supervisión en función de ellos, reduciendo la consistencia y la efectividad del sistema de supervisión, que se concentra más en la mitigación de los riesgos, que en la anticipación de los mismos.
- La carencia de un enfoque de la supervisión en función de los riesgos, coadyuva a que el énfasis de la supervisión obligatoria sea el mismo para todas las operaciones, lo que hace que el sistema sea poco eficaz en función de los costos, lo que a su vez afecta el principio de economía en el uso de recursos escasos.⁴
- Los instrumentos de supervisión están diseñados como una serie de instrumentos individuales, y no están secuenciados ni integrados entre sí; asimismo, carecen de una metodología explícita que defina su aplicación e interrelación durante la ejecución de las operaciones.
- La falta de una organización sistémica de los instrumentos de supervisión de riesgos disminuye el impacto de los esfuerzos significativos que ha hecho el Banco para fortalecer la gama de sus instrumentos, que, por otra parte, es muy amplia, y en algunos casos redundantes.⁵
- Las bases de datos son insuficientes, están dispersas en distintos lados y distintos archivos, no están actualizadas, y no están organizadas para poder cumplir fielmente con los requerimientos necesarios para la toma de decisiones por parte del Directorio Ejecutivo y de la Alta Administración.
- No se halló un sistema de control interno independiente y sistemático de la supervisión de la ejecución, ni sobre el grado de cumplimiento de los instrumentos previstos en las normas.⁶
- El grado de cumplimiento de los instrumentos encontrado, está un 25 por ciento por debajo de los niveles contemplados en las políticas y los manuales.
- No se usa un marco formal o estándares que certifiquen la efectividad del control interno para verificar que los recursos de los préstamos se utilizan para los fines y propósitos para los cuales fueron aprobados.

³ El Banco está sujeto a tres tipos de riesgos: los que se desprenden del incumplimiento de los objetivos de desarrollo de sus operaciones (riesgos de desarrollo); los que se desprenden de la debilidad de los contextos de control, y de la aplicación de las normas y los procedimientos que rigen el uso de los recursos en los países (riesgos fiduciarios); y los que se desprenden de las capacidades administrativas de implantación de las operaciones (operacionales). Estos riesgos pueden originarse en aspectos endógenos al ciclo de las operaciones o en aspectos exógenos a las mismas, que forman parte de los supuestos de las operaciones.

⁴ La ausencia de relacionamiento de la supervisión con los riesgos, puede conducir, cuando ellos se producen, a que su atención se asocie con un incumplimiento de acciones de proyectos menos riesgosos generando, paradójicamente, el incumplimiento de las políticas y normas del Banco en la materia.

⁵ Dichos esfuerzos han tenido destacables resultados en términos del mejoramiento de la gama de varios instrumentos (principalmente el PPMR, el PCR, y un mejor uso de las MS).

⁶ La AUG es parte integral del sistema de control del Banco, actuando como control de los controles de la administración financiera y operativa de las Representaciones. No es parte del control interno de la supervisión de la ejecución en la medida que no es un control sistemático. Sólo revisa y evalúa la eficacia y vigencia de los procedimientos de administración financiera y operativa de las Representaciones.

2. Sobre la base de lo anterior, las principales conclusiones son las siguientes:

- El Banco carece de un sistema de supervisión integrado e independiente basado en la anticipación de los riesgos. Esto reduce la efectividad de la administración de buena parte de la cartera, así como de la toma de decisiones en el Banco.
- Al no existir una supervisión sistémica consolidada formalmente, no queda claro quién es responsable del control de su gestión, y cómo los instrumentos se interrelacionan entre sí.
- Al no fundarse la administración de operaciones en la evaluación de los riesgos, los instrumentos de supervisión existentes son inconsistentes con la función de supervisión y, por lo tanto, tienen menor efectividad y son poco eficientes en función de los costos.⁷
- No existe un sistema de información integrado, transparente, y de fácil disponibilidad que permita ser usado para anticipar y administrar riesgos, así como para verificar el cumplimiento de las actividades de supervisión y de control interno.
- El Directorio Ejecutivo y la Alta Administración no son informados de manera sistemática y específica sobre estos temas.
- Las fallas identificadas en la aplicación del sistema vigente no significan que el Banco no supervisa sus operaciones, sino que la supervisión es poco efectiva en el ámbito institucional.
- Al ser la supervisión fundamentalmente mitigadora de eventos no anticipados, cuando ellos se producen, se deja de cumplir con las actividades previstas en los manuales y las normas, y se agregan mecanismos no formales, considerados más aptos por la Administración, para corregirlos. Paradójicamente, ésto está virtuosamente asociado con las actividades de supervisión en función del riesgo.⁸

3. La situación presente de la supervisión en el Banco no está alineada con las mejores prácticas de otros bancos multilaterales de desarrollo, agencias bilaterales de asistencia, y varios gobiernos de países miembros. Todos ellos en los últimos años han venido incorporando una serie de prácticas para mejorar la calidad de la administración de la supervisión y el control interno, así como de su articulación con objetivos institucionales. Se destacan las siguientes:

- La identificación y el análisis de los riesgos que entorpecen el logro de objetivos estratégicos institucionales, como orientador del diseño y la administración de las operaciones que agreguen al mismo tiempo efectividad a la supervisión.

⁷ Los instrumentos de supervisión obligatorios se basan en su cumplimiento para todas las operaciones, los que los define con un mismo rango de importancia, y con un mismo riesgo en todas las intervenciones, lo que minimiza la importancia de los riesgos en la administración de la cartera.

⁸ En efecto, el análisis empírico sugiere que la ejecución de las actividades de supervisión que se efectúan está correlacionada a una organización *ad hoc* de la supervisión que responde a la producción efectiva de los riesgos, dado el carácter básicamente mitigador de aquélla. Esta situación se asocia, además, con una ampliación de los límites y de la informalidad del sistema de supervisión, originada en el uso de actividades que no son formales, u otros procedimientos de supervisión, consideradas más eficaces que las obligatorias. Estas actividades no están volcadas sistemáticamente en los instrumentos formales de supervisión del ámbito institucional, ni son capturados por las bases de datos estándares del sistema de información. Ello reduce la formalidad del sistema, y crea condiciones para que no se cumplan con los compromisos de supervisión.

- El empleo de un marco formal o estándares de control interno para asegurar que las funciones y responsabilidades de la ejecución y la supervisión son consistentes y están articuladas según las políticas y objetivos estratégicos de la institución.
- La responsabilidad de las funciones de supervisión institucional de las actividades de ejecución independiente de la administración de los riesgos, como forma de asegurar el cumplimiento de directivas gerenciales, mandatos y normas.
- La supervisión externa periódica de los controles internos, para certificar que los mismos son adecuados, y que se logran los objetivos buscados.
- La información necesaria para el desempeño de las funciones de supervisión, en el contexto de una administración basada en los riesgos, disponible en forma sistemática, oportuna, y de fácil aplicación para los usuarios.

B. Recomendaciones

Sobre la base de las conclusiones, se formulan las siguientes recomendaciones:

- Desarrollar un sistema integrado de supervisión de la ejecución, basado en un proceso de administración de cartera en función de los riesgos, incorporando las mejores prácticas de instituciones similares al BID.⁹
- Adoptar un marco modelo de control interno de la ejecución que mejore la gobernabilidad en el propio Banco.
- Preparar un informe periódico para el Directorio Ejecutivo y la Alta Administración que certifique los avances en: (i) la efectividad de la ejecución para lograr los objetivos estratégicos de la institución, así como el grado de cumplimiento de sus normas y políticas; (ii) la efectividad de la administración en función de la evaluación de los riesgos y de la supervisión de la ejecución; y (iii) la eficacia en función de los costos de los sistemas de administración y control en el ámbito institucional.
- Desarrollar un sistema integrado de información como parte integral del sistema de supervisión, que apoye las recomendaciones señaladas anteriormente y suministre electrónicamente la información necesaria para orientar el buen desempeño de las responsabilidades de los funcionarios del Banco en la administración, supervisión, y control de la ejecución de operaciones.

⁹ Se pueden encontrar referencias importantes sobre las prácticas internacionales en varios documentos publicados por la Comisión de Basilea sobre Supervisión Bancaria del Banco Internacional de Pagos; en el *Handbook for Integrating Risk Analysis in the Economic Analysis of Projects* del Banco Asiático de Desarrollo; en documentos preparados por la Oficina de Evaluación del Banco Mundial, y otros relacionados con la evaluación de riesgos, también del Banco Mundial, así como en publicaciones especializadas de organismos gubernamentales de países como Australia, los Estados Unidos, y el Reino Unido. La contribución al tema de firmas de consultoría y auditoría internacional privadas como Ernst & Young, y Deloitte Touche Tohmatsu, también es importante.

I. INTRODUCCIÓN

A. Antecedentes

- 1.1 La Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) tiene entre sus funciones la supervisión de los sistemas de evaluación de las operaciones con los prestatarios, atribuida en la política del Banco (RE-238).
- 1.2 Como parte del cumplimiento de esa función se preparó el Informe “Oversight review of the IDB’s Project Monitoring Review, the Mid-term Evaluation and the Project Completion Report” (documento RE-247) en Abril de 2001. Allí se analizó el contenido y la calidad de la aplicación de tres instrumentos de supervisión utilizados en la ejecución de los proyectos.
- 1.3 Durante la discusión del documento RE-247, la Administración sugirió que OVE realizara un examen aún más extenso, donde se considerara el conjunto de instrumentos que componen el sistema de supervisión.¹⁰
- 1.4 Desde la reorganización del Banco en 1994, reafirmada en 1996, se ha hecho hincapié en la responsabilidad de los Departamentos Operativos Regionales por la administración de los proyectos, así como en la rendición de cuentas focalizada en el impacto de sus resultados. La responsabilidad primaria de la administración de la ejecución, rindiendo cuentas de la misma ante los Departamentos Operativos Regionales, radica en las Representaciones. Los Departamentos Operativos Regionales consolidan la supervisión de todo lo relativo a la actuación del personal vinculado a la administración de proyectos.
- 1.5 Las rendiciones de cuentas que surgen del funcionamiento desconcentrado de la supervisión, se materializan en una serie de instrumentos de supervisión. Estos instrumentos consideran que el personal afectado a la administración de operaciones y su control, debe identificar los problemas de implantación de los proyectos y proponer medidas para mejorar el desempeño de la ejecución..¹¹
- 1.6 Previo a la evaluación, se identificaron los instrumentos que determinan la supervisión de la ejecución de proyectos. Dicha identificación requirió un análisis detallado del proceso de supervisión que permitiera distinguir los instrumentos de la supervisión, de los insumos para realizarlos.

¹⁰ En particular, los comentarios recibidos de la Administración el 7 de junio de 2001, señalaban al respecto: “ The Report (RE-247) presents a partial analysis of the Bank’s overall monitoring system. The issues regarding monitoring and reporting are limited to certain instruments such as PPMRs, PCR’s and MTEs. In order to assess the system as a whole, the report must take into account: country portfolio reviews, sector portfolio reviews, administration missions (other than MTEs), project inspection visits, financial audits, etc. Although the document mention these other instruments (p. 1.9), it fails to address the continuous ~ follow up ~ that these instruments provide. Many of the shortcomings attributed to the PPMR system cited in the report, are precisely covered by the rest of the monitoring tools. Failure to recognize this leads to an inaccurate assessment of the system.”

¹¹ Ver Anexo A.

- 1.7 Al principio se encontró un obstáculo, que es la falta de un documento que contenga, en forma complexiva y única, una explicación del proceso de supervisión de la ejecución empleado por el Banco, que se encuentra repartida en diferentes manuales, políticas y normas. Estos últimos han sido ampliados en el tiempo, con una lógica de actualización originada en los problemas y las enseñanzas de la ejecución.
- 1.8 De un examen de los manuales, así comode un sondeo de varios funcionarios responsables de estas funciones, se desprendió la consideración de instrumentos de supervisión no incluidos en las normas específicas, así como diferentes entendimientos de cuáles son los límites del sistema de supervisión. Asimismo, se halló que, si bien dichos funcionarios se sienten parte de un todo, lo interpretan en distintas dimensiones, sin existir un entendimiento colectivo de cuál es la versión vigente.
- 1.9 De otro lado, la estructura de manuales, lineamientos, etc., que definen el sistema de supervisión, se ha concentrado en detallar cuáles son las acciones que componen al mismo, pero carece de una visión precisa de los procesos. Es por consiguiente difícil distinguir los instrumentos de los insumos necesarios para prepararlos. Los manuales vigentes explican los instrumentos, pero no explican los propósitos de cada acción y cómo se relacionan entre sí.¹²
- 1.10 En el Anexo A se detalla el marco conceptual y metodológico utilizado para identificar los instrumentos empleados para supervisar el funcionamiento y los resultados de los proyectos. Dichos instrumentos comparten la característica de ser instrumentos usados por la Administración para identificar, analizar e informar la gestión de los riesgos de la ejecución de las operaciones.
- 1.11 En una institución como el Banco esos riesgos están principalmente vinculados a: (i) la probabilidad de lograr los objetivos de desarrollo de los proyectos con los recursos aprobados; (ii) la capacidad institucional de desembolsar los préstamos en los plazos comprometidos y conforme con todas las condiciones establecidas en los contratos; y (iii) la aplicación de los fondos de acuerdo con los procedimientos establecidos y para los propósitos para los que fueron otorgados.
- 1.12 De la aplicación de los procedimientos metodológicos se identificaron 16 instrumentos de supervisión, sobre los que está basada esta evaluación. Los instrumentos tienen diferente periodicidad, ámbito de operación y difieren según tipo de proyecto. Estos distintos aspectos fueron tenidos en cuenta a los efectos de la consistencia del estudio. La consideración de los instrumentos de supervisión para el análisis no implica el desconocimiento de otras actividades que se llevan a cabo en el proceso de supervisión, ni de las acciones permanentes de relación con los ejecutores que realizan las Representaciones. Esas actividades de supervisión

¹² La disposición OP-306 sobre la “Administración de Operaciones” establece orientaciones sobre cinco Guías Generales de Acción que la componen, que como lo señala, define los contenidos operativos de la supervisión que luego serán especificados en el Manual de Operaciones y el Manual de las Representaciones.

son insumos de los instrumentos considerados, que normalmente deberían volcarse en sus contenidos. En esta etapa, han quedado por fuera del objetivo de la evaluación, que continuarán siendo analizados en otra etapa.

B. Objeto y alcance del estudio

- 1.13 El estudio tiene dos objetivos principales. En primer lugar, medir el grado de cumplimiento en el uso de los instrumentos de supervisión por parte de la Administración, informando en qué medida el sistema de supervisión de la ejecución de proyectos del Banco (en adelante SEP), fue empleado para la supervisión de los resultados y para el diálogo con las autoridades del país, involucrando expresamente sus puntos de vista. En segundo lugar, inferir en qué medida el SEP es utilizado para controlar la gestión de riesgos de la ejecución de proyectos, comprobando si el sistema maneja y anticipa los riesgos, si brinda soluciones cuando surgen los problemas aparecen, y si supervisa su aplicación.
- 1.14 Una parte fundamental de análisis fue la evaluación de la calidad de la información existente sobre la supervisión, en cuanto a acceso, fiabilidad y calidad de los datos, así como su adaptabilidad a la demanda de los usuarios.
- 1.15 No se pretendió analizar la calidad de los contenidos de cada actividad de supervisión, ni replantear su definición sistémica.¹³ Se estableció la línea de base de las condiciones actuales de la información y de la utilización del SEP, y se comprobó si los responsables del control y de la toma de decisiones, disponen y están familiarizados con los instrumentos de la supervisión previstos (asimetría de información de la ejecución).
- 1.16 Conforme con su programa de trabajo, OVE lleva a cabo evaluaciones periódicas sobre los contenidos y la utilización de la supervisión. Como antecedentes pertinentes se destacan los siguientes informes: el RE 247 “*Oversight review of the IDB’s Project Monitoring Review, the Mid-term Evaluation and the Project Completion Report*” documento RE-247); “*Development Effectiveness Report*” (documento RE-260); “*Analysis of Project Evaluability; Year 2001*” (documento RE-275); y los CPE realizados por OVE en los últimos dos años que, *inter alia*, han analizado la implementación de la programación, el grado de cumplimiento y la calidad de los contenidos de la supervisión.¹⁴

¹³ La metodología utilizada se focaliza en los productos o instrumentos de la supervisión en vez de en los resultados de los proyectos, porque los documentos del Banco tienen muy pocas evidencias sobre esos resultados, así como sobre los dispositivos requeridos para la administración de los riesgos de la ejecución.

¹⁴ El estudio “Análisis de la calidad inicial de los proyectos aprobados por el Directorio Ejecutivo entre agosto y diciembre de 2002” (ver documento GN-2262), confirma las preocupaciones sobre el contenido de los diseños originales de los proyectos. Destaca el estudio que, de la revisión de 30 proyectos, un número significativo presentaba problemas con el establecimiento de líneas de base e indicadores de seguimiento de resultados, con la identificación y mitigación de la totalidad de riesgos que impactan el logro de resultados por los proyectos, así como la baja importancia del seguimiento de la materialización de los beneficios de los proyectos, luego de su implementación.

C. Metodología de trabajo

- 1.17 Consistente con la vigencia del sistema de supervisión, se seleccionó el período 1998-2001 para el análisis.¹⁵ Este es un período representativo que permite describir las características y tendencias del sistema de supervisión vigente y evitar el riesgo de la excepcionalidad.
- 1.18 El análisis se realizó al nivel de proyecto o de préstamo en todos los países prestatarios. Se incluyó la casi totalidad de los tipos de préstamos en ejecución en ese período, para que el estudio permita construir una línea de base inicial, que puede servir para definir indicadores que permitan juzgar el avance del sistema de supervisión.
- 1.19 Las operaciones no incluidas en el análisis fueron los préstamos del Programa de desarrollo del sector Privado (PPRV), los de Preinversión (PGPR), los de Emergencia de Reconstrucción de Facilidades (PERF) y los Sectoriales de Emergencia (PEMG).
- 1.20 Se consideró como operaciones en ejecución, aquellas aprobadas por el Directorio Ejecutivo durante el período de análisis, así como las aprobadas antes de ese período pero cuyo último desembolso fue posterior al 1° de enero de 1998. La muestra resultante fue de 616 operaciones, con préstamos aprobados de \$ 50,6 millardos. Para el análisis de la supervisión de los objetivos de desarrollo y financiera, se agregó el año 2002.
- 1.21 Los proyectos se agruparon por número, número de préstamo, monto, sector, tipo, descripción, país y región. La base de datos incluye las fechas claves señaladas en oportunidad de explicar el ciclo de supervisión, para así poder definir la cobertura de realización de cada instrumento de supervisión en función de su variabilidad respecto a dichas fechas.
- 1.22 Si bien este informe utiliza la información agregada u organizada en categorías para extraer sus conclusiones, la base de datos construida con la información detallada está disponible para el control y para su uso en análisis posteriores.
- 1.23 Para la cuantificación y la evaluación de las actividades de intervención del Banco en el seguimiento y supervisión de operaciones durante la ejecución, se definieron una serie de índices e indicadores que se definen y se justifican en cada uno de los capítulos en que son usados.
- 1.24 De los 16 instrumentos de supervisión (ver Anexo A) se excluyeron: las Misiones de Revisión de Cartera Sectorial (SRM) por tener un espectro de aplicación en una parte pequeña de los proyectos de la muestra y tener escasa utilización¹⁶; las

¹⁵ En el capítulo sobre la evaluación de la supervisión como sistema de gestión de los riesgos, se agregó al análisis el año 2002.

¹⁶ Se realizaron 42 SRM en todo el período. Hubieron SRM solo en 19 de los 26 países prestatarios, de los cuales 5 países justifican casi el 60% de dichas misiones (Venezuela, Colombia, Brasil, Argentina y

Evaluaciones Anuales de Cartera (APE) realizadas por las CO, al ser un informe general sobre la cartera, no referido a los proyectos individuales y con contenidos muy similares a los CPR. Las Misiones Específicas (SPM) se agrupan a las Misiones de Revisión Anual (MA) a los efectos del análisis.

- 1.25 La evaluación se centró en analizar el grado de cumplimiento “at face value” de los instrumentos de la supervisión que documentan las actividades y resultados de la ejecución, contrastando su realización con lo previsto en los manuales y normas del Banco. La evaluación se completó, con un análisis de cómo los instrumentos de la supervisión se utilizan en la gestión de los riesgos de la ejecución de los proyectos.
- 1.26 El análisis empírico que sustenta esta evaluación, se ha basado en información de base producida o suministrada por los Departamentos Operativos Regionales (RE).

D. Contenido del informe

- 1.27 Esta evaluación está organizada en seis capítulos. En el Capítulo II, se encuentra la evaluación sobre el funcionamiento y gestión del sistema de información de la supervisión, y en qué medida su operación es efectiva para la gestión.
- 1.28 En el Capítulo III, se presenta la evaluación del grado de cumplimiento de las actividades de supervisión, según lo previsto en las políticas y normas del Banco.
- 1.29 En los Capítulos IV y V, se analiza cómo el Banco supervisa los riesgos en la ejecución de los proyectos. En el Capítulo IV, se analiza la supervisión de los riesgos fiduciarios de los proyectos y, en el Capítulo V, la supervisión de los riesgos de desarrollo.
- 1.30 En el Capítulo VI se analiza cómo el Banco administra su supervisión, anticipando y mitigando los riesgos de desarrollo. Por último, en el Capítulo VII se presentan las conclusiones y recomendaciones de la evaluación.

II. EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE SUPERVISIÓN.

- 2.1 El objetivo de este capítulo es describir la organización de la información sobre los instrumentos de supervisión encontrados, informando sobre el acceso, fiabilidad y calidad de los datos, así como su adaptabilidad a la demanda de los usuarios. En la medida que la información solicitada es histórica, el análisis sirve para dimensionar los problemas y medir el avance en su progreso.
- 2.2 De los 16 instrumentos de supervisión considerando al Banco como un todo, se encontró al inicio, que solo en 7 estaba disponible la información sobre su

Bahamas). Se realizaron SRM en 13 sectores de los cuales 5 sectores justifican el 74% de dichas misiones (Agricultura, Agua Potable y Saneamiento, Infraestructura, Educación y Salud).

ejecución (CPR, PPMR, PCR, APE, PAIS, EFA y OR-AUG), con algunas lagunas. De ellos, 6 tienen actualmente información centralizada “on line”.

2.3 La información sobre el resto de los instrumentos, no estuvo disponible al inicio, lo que requirió solicitarla a los departamentos operativos de la Administración, que la prepararon sobre la base de sus registros. Este hecho generó demoras variables en la construcción de la base de datos integral, no menores a 49 días y no mayores a 217 días, dependiendo del tipo de instrumento y de la Región.

2.4 A partir de ese momento se inició un proceso de revisión, de homogenización y ordenamiento de la información recibida, en función de su papel en el ciclo de la supervisión de la ejecución. Solo el 28% de los instrumentos, de las distintas fuentes, no requirió solicitudes de aclaraciones ulteriores. La totalidad de la información recibida requirió procesamiento adicionales, para poder concretar las labores de comprobación (“attestation”) del grado de utilización de los instrumentos en función de las regulaciones y políticas del Banco.

Cuadro N° 1
RELEVAMIENTO Y EVALUACION DE LA INFORMACION SOBRE LA SUPERVISIÓN DE LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS
Costos transaccionales asociados a la disponibilidad de la información de base

Instrumento de Supervisión	Política del Banco	Responsable	Información Centralizada		Relevamiento de OVE				Evaluación de la información		
			Disponibilidad al inicio	Información "on line"	Fecha de solicitud	Destinatario de la solicitud	Fecha de recepción original	Origen de lo recibido	Demora, incluido aclaraciones (N° días)	Requirió aclaraciones	Requirió adaptaciones para verificar cumplimiento
Internos											
MS	OA-222	RE	0	0	20-Jul-01	RE1	10-Sep-01	RE1	52	0	1
					20-Jul-01	RE2	07-Sep-01	RE2	70	1	1
					20-Jul-01	RE3	12-Sep-01	RE3	54	1	1
MA	OA-222	RE	0	0	20-Jul-01	RE1	10-Sep-01	RE1	77	1	1
					20-Jul-01	RE2	07-Sep-01	RE2	70	1	1
					20-Jul-01	RE3	12-Sep-01	RE3	54	1	1
MSP	OA-222	RE	0	0	20-Jul-01	RE1	10-Sep-01	RE1	52	0	1
					20-Jul-01	RE2	07-Sep-01	RE2	70	1	1
					20-Jul-01	RE3	12-Sep-01	RE3	54	1	1
MMT	OA-222	RE	0	0	20-Jul-01	RE1	10-Sep-01	RE1	52	0	1
					20-Jul-01	RE2	07-Sep-01	RE2	70	1	1
					20-Jul-01	RE3	12-Sep-01	RE3	54	1	1
SRM	OA-224	RE	0	0	20-Jul-01	RE1	10-Sep-01	RE1	52	0	1
					20-Jul-01	RE2	07-Sep-01	RE2	70	1	1
					20-Jul-01	RE3	12-Sep-01	RE3	54	1	1
CPR	OA-223	RE	1	1	On line	SEC	On line	SEC	0	0	0
IVT	CO-204/CO-308	CO	0	0	20-Jul-01	RE1	10-Sep-01	RE1	52	1	1
					20-Jul-01	RE2	19-Feb-02	RE2	217	1	1
					20-Jul-01	RE3	12-Sep-01	RE3	54	1	1
IVF	CO-204/CO-308	CO	0	0	20-Jul-01	RE1	10-Sep-01	RE1	52	1	1
					20-Jul-01	RE2	19-Feb-02	RE2	217	1	1
					20-Jul-01	RE3	12-Sep-01	RE3	54	1	0
PPMR	CO-303	CO	1	1	On line	OPS	On line	OPS	0	0	1
PCR	CO-205	CO	1	1	On line	OPS	On line	OPS	0	0	1
APE	OA-230/CO-302	CO	1	1	22-Oct-03	ROS/PMP	23-Oct-03	ROS/PMP	1	...	...
FIN	CO-205	CO	0	0	18-Jul-02	RE1	05-Sep-02	RE1	63	1	1
					18-Jul-02	RE2	24-Oct-02	RE2	98	0	1
					18-Jul-02	RE3	16-Oct-02	RE3	90	1	1
PAIS	Función	ROS/PMP	1	1	On line	ROS/PMP	On line	ROS/PMP	0	0	1
Externos											
EFA BEP	OA-419/AF-100	CO	1	1	On line	ROS/PMP	On line	ROS/PMP	0	1	1
	OA-242/CO-205	CO	0	0	18-Jul-02	RE1	05-Sep-02	RE1	49	1	1
					18-Jul-02	RE2	24-Oct-02	RE2	98	0	1
OR-AUG	Función	AUG	1	0	18-Jul-02	RE3	16-Oct-02	RE3	90	1	1
					En OVE	AUG	En OVE	AUG	0	...	...

Notas: 1. Las demoras que no coinciden con los periodos señalados, están explicados por los días adicionales que tomó complementar o aclarar la información original.
2. En las columnas que se utilizó el sistema binario, los 0 indican ausencia y los 1 presencia del atributo considerado en cada caso.

2.5 A continuación se resume, por tipo de instrumento, los principales problemas de la información enfrentados, para la definición de la base de datos del análisis.

Cuadro N° 2
Tipología de Principales Problemas de la Información sobre Instrumentos de Supervisión

Instrumento Supervisión	Principales problemas encontrados
MS	1. Para construir el inventario de misiones planificadas, hubo que revisar el universo de proyectos en ejecución. 2. En la información recibida sobre misiones ejecutadas, no se distinguían del resto de las LAM. 3. No existe un inventario de las misiones realizadas que asista a la verificación de su cumplimiento. 4. No tiene rutinas temporales que permitan supervisar el grado de cumplimiento de las regulaciones del Banco.
MA	1. Para construir el inventario de misiones planificadas, hubo que revisar el universo de proyectos en ejecución. 2. En la información recibida sobre misiones ejecutadas, no se distinguían del resto de las LAM. 3. No existe un inventario de las misiones realizadas que asista a la verificación de su cumplimiento. 4. No tiene rutinas temporales que permitan supervisar el grado de cumplimiento de las regulaciones del Banco.
MSP	1. Para construir el inventario de misiones planificadas, hubo que revisar el universo de proyectos en ejecución. 2. En la información recibida sobre misiones ejecutadas, no se distinguían del resto de las LAM. 3. No existe un inventario de las misiones realizadas que asista a la verificación de su cumplimiento. 4. No tiene rutinas temporales que permitan supervisar el grado de cumplimiento de las regulaciones del Banco.
MMT	1. Para construir el inventario de misiones planificadas, hubo que revisar el universo de proyectos en ejecución. 2. En la información recibida sobre misiones ejecutadas, no se distinguían del resto de las LAM. 3. No existe un inventario de las misiones realizadas que asista a la verificación de su cumplimiento. 4. No tiene rutinas temporales que permitan supervisar el grado de cumplimiento de las regulaciones del Banco.
IVT	1. Información no sistemática, disponible solo a nivel de CO 2. Falta de estandarización en la entrega de la información: algunas CO por proyecto; otras por oficial; otras no distinguendo si es una IVT o una IVF 3. No tiene rutinas temporales que permitan supervisar el grado de cumplimiento de las regulaciones del Banco.
IVF	1. Información no sistemática, disponible solo a nivel de CO 2. Falta de estandarización en la entrega de la información: algunas CO por proyecto; otras por Oficial; otras no distinguendo si es una IVT o una IVF 3. No tiene rutinas temporales que permitan supervisar el grado de cumplimiento de las regulaciones del Banco.
PPMR	1. No tiene rutinas temporales que permitan supervisar el grado de cumplimiento de las regulaciones del Banco. 2. En la base de datos, se utilizan criterios no estándares que dificultan la verificación: no se registran las cancelaciones y las terminaciones, asumiendo la norma impuesta por la costumbre que no se haga PPMR si corresponde PCR.
CPR	1. No tiene rutinas temporales que permitan supervisar el grado de cumplimiento de las regulaciones del Banco.
PCR	1. No tiene rutinas temporales que permitan supervisar el grado de cumplimiento de las regulaciones del Banco.
FIN	1. No existe un inventario de las misiones planificadas y realizadas que asistan a la verificación de su cumplimiento. 2. No tiene rutinas temporales que permitan supervisar el grado de cumplimiento de las regulaciones del Banco.
BEP	1. No existe un inventario de las misiones planificadas y realizadas que asistan a la verificación de su cumplimiento. 2. No tiene rutinas temporales que permitan supervisar el grado de cumplimiento de las regulaciones del Banco.
EFA	1. La información "on line" no es sistemática para certificar su cumplimiento 2. Su realización es a nivel de préstamo y no de proyecto, lo que introduce contradicciones porque existen operaciones que se hacen a nivel de proyecto (multietápicos o con componentes en distintos préstamos) 3. No tiene rutinas temporales que permitan supervisar el grado de cumplimiento de las regulaciones del Banco.
PAIS	1. No tiene rutinas temporales que permitan supervisar el grado de cumplimiento de las regulaciones del Banco.

- 2.6 De lo presentado se puede desprender algunas conclusiones preliminares. La expectativa de construir una base de datos integrada rápidamente, adecuada a las necesidades de la evaluación, incorporando la retroalimentación y la captación de las distintas fuentes de información sobre el mismo objeto, no pudo satisfacerse. La construcción fue lenta, la información original incompleta y su utilización requirió sucesivos ajustes para hacerla confiable y adaptada al objeto del estudio.
- 2.7 No existe un sistema de información central que haga un seguimiento integral de todos los instrumentos de supervisión, a pesar de que el carácter estándar y repetitivo de los productos, así lo aconsejaría. Los distintos productos, excepto el PPMR, PCR y las EFAs, funcionan como inventarios de información aislados, basados, en algunos casos, en diseños formales propios y no soportados en archivos electrónicos. Los diseños y rutinas informáticas, no funcionan como redes locales conectadas a una base de datos central, relacional, con salidas estándares, que autonomice el acceso y la realización de informes a partir de ellos. Solo el PPMR, los APE y las EFA tienen aplicaciones asociadas, que permiten apoyar las funciones de supervisión al nivel de Banco.
- 2.8 La información de la casi totalidad de los instrumentos de supervisión, no está ordenada detrás de rutinas que reflejen la vigencia temporal diferente de cada uno de ellos. Esta limitación del sistema de información, impide la verificación de su cumplimiento de acuerdo a las políticas y regulaciones del Banco. Por este motivo, la evaluación requirió la construcción de una base de datos especial para poder verificar ese aspecto.
- 2.9 La organización de la información sigue la lógica de los productos y no la de un sistema de información integrado al proceso decisional de la Administración. Esto

hace que no se requiera que la información sea oportuna y, como corolario, que se utilice para controlar el cumplimiento de la supervisión en los tiempos y modalidades establecidos. Las instancias de supervisión están orientadas a las necesidades de información que se han venido exigiendo por la Administración, que para alimentar una gestión que permita identificar y resolver los riesgos oportunamente.

- 2.10 Esa característica de la información, de ser más archivos aislados que un sistema de gestión, se ve explicada, además, por el hecho de que no existe un responsable del sistema, que se apropie a nivel del Banco de producir la información integrada y contenga la rendición de los resultados funcionales de las gerencias regionales. Ello impone, en buena medida, dificultades para realizar el control interno de la utilización del sistema de supervisión de la ejecución de los proyectos.
- 2.11 La situación descrita introduce costos transaccionales significativos cuando se pretende utilizar la información con otras finalidades. El sistema de información encontrado, a pesar de apreciarse un progreso en su evolución, no cumple con uno de los principios fundamentales de la concepción del SEP (ver CP-1283). Este establecía “que el sistema de supervisión sea costo-eficiente, por fundarse en un sistema de información al nivel de proyecto útil, disponible rápidamente (durante todo el ciclo de proyecto), amigable e incorporado a la base de datos central del Banco, para su fácil acceso, actualización y producción de informes”.
- 2.12 Por otra parte, las demoras en los plazos de ejecución previstos de los proyectos también tienen una influencia importante en la supervisión, imponiendo mayores costos transaccionales a la implantación de las operaciones y al seguimiento de la misma (ver Anexo B).
- 2.13 Las demoras están asociadas con una mayor probabilidad de que ocurran circunstancias que conduzcan al incumplimiento de los objetivos para el cual fue diseñado, reduce el valor actual neto de sus beneficios y ocasiona mayores costos para el país. Las demoras tienen un costo de oportunidad por el no uso de los recursos en otros destinos, amplían los impactos de los riesgos del ciclo de proyectos, exponen más a los proyectos a los ciclos políticos de los países, aumentan la probabilidad de cambios en las prioridades, incrementan las posibilidades de reformulaciones o cancelaciones de las operaciones y reducen el valor presente de los beneficios netos del proyecto.¹⁷
- 2.14 En ese contexto se requiere, además, ampliar las actividades de supervisión periódicas respecto a las planificadas, tanto por la simple ampliación de los plazos, como por enfrentar un contexto de riesgos ampliados, que así lo exige. Ello aumenta los costos de supervisión, amplía los costos financieros de las

¹⁷ Preocupaciones similares se han señalado en el documento GN-2215-1: “Portfolio Management Action Plan”, de 6 de febrero, 2003, párrafos 2.06 y 2.07.

operaciones (comisiones e intereses) e incrementa la cuota de amortización anual por la reducción de los plazos de repago de los fondos de crédito.¹⁸

III. EL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DE SUPERVISIÓN

A. La medición del grado de cumplimiento

- 3.1 En el Anexo A se describen los instrumentos vinculados con el sistema de supervisión del Banco.. En este capítulo se evalúa en qué medida se está cumpliendo en la ejecución, con los procedimientos de supervisión establecidos en las políticas y regulaciones.
- 3.2 Hay tres características claves de los instrumentos a tener en cuenta a los efectos de este análisis. En primer lugar, si bien la supervisión es una responsabilidad funcional de las gerencias regionales, sus instrumentos tienen distintos responsables primarios (REs, COs y otros Departamentos de la Sede). En segundo lugar, los instrumentos tienen distinta periodicidad: unos son periódicos, normalmente sobre una base anual; otros se realizan una sola vez en alguna de las etapas del ciclo de la ejecución de proyectos y otros son aperiódicos.
- 3.3 En tercer lugar, si bien los instrumentos están establecidos en las políticas y procedimientos del Banco, no todos son obligatorios por ello. Las regulaciones establecen dos niveles de exigibilidad: los obligatorios establecidos por las políticas y los mandatorios si están previstos contractualmente en los proyectos (BEP) o en la planificación durante la ejecución (IVF por ejemplo). Esto no significa que no se encuentren actividades de supervisión no requeridas en las políticas o la planificación, que se analizarán de otra manera.¹⁹
- 3.4 Esas actividades reguladas definen “un nivel mínimo obligatorio” de actividades de supervisión que son mandatorios, y “un nivel ampliado”, si se consideran, además, las actividades mandatorias establecidas en los proyectos o planificadas. En el estudio se analiza el grado de cumplimiento en ambos niveles.
- 3.5 Para medir el grado de cumplimiento de las actividades de supervisión se define un Índice de Integralidad de la Supervisión (“Complete Monitoring Index”), que convierte las actividades mínimas obligatorias de los instrumentos de supervisión en una Matriz de Cumplimiento definida como un sistema binario de ceros (si era mandatoria y no se cumplió) y unos (siendo obligatoria se cumplió). Después se promedian y se obtiene el Índice. Mientras más cercano a uno el Índice, mayor el grado de cumplimiento del mínimo establecido para dichas actividades.

¹⁸ A partir de 2003, las demoras de ejecución no generarán ampliaciones automáticas del período de gracia de los proyectos, lo que de sostenerse esta situación, provocará que los países comiencen a pagar el principal antes de lograr los beneficios previstos por las operaciones.

¹⁹ Más adelante se define otro indicador, “Cobertura Efectiva de la Supervisión”, que mide ex-post la importancia relativa de todas las actividades de supervisión ejecutadas por el Banco, obligatorias y voluntarias, sobre el total de actividades posibles de haberse ejecutado en el período de análisis.

- 3.6 La diferente periodicidad de los instrumentos obligó a considerar dos tipos de Índices de Integralidad: uno que mida el grado de cumplimiento de las actividades de supervisión de los instrumentos mandatorios y periódicos (anualmente), que permite analizar la situación actual y las tendencias a los efectos de poder medir los progresos. Este Índice se identifica con la sigla CMI. El otro Índice de Integralidad que se utiliza, mide el grado de cumplimiento de la totalidad de los instrumentos de supervisión, sean periódicos o no, que se identificó por la sigla OCMI (“Overall Completeness Monitoring Index”). Este último Índice solo puede medir el grado de cumplimiento en todo el período 1998-2001.

Cuadro N° 3
INDICES DE INTEGRALIDAD DE LAS ACTIVIDADES DE SUPERVISIÓN (CMI)
Criterios para su definición

Instrumentos de Supervisión	Sigla	Responsabilidad	Periodicidad	Obligatoriedad	CMI (Anual)	OCMI (1998-2001)	Comentarios
Misiones de Administración de Operaciones							
1. Misión Inicial	MS	RE	Unica vez	Proyecto		*	
2. Misión de Revisión Anual	MA	RE	Anual	Proyecto	*	*	
3. Misión Específica	MSP	RE	Aperiódica	Proyecto			Se agrupan con las MA
4. Misión de Revisión de Terminio Medio	MMT	RE	Unica vez	Proyecto		*	
Misiones de Revisión de Cartera							
5. Misión de Revisión Anual de Cartera de País	CPR	RE	Anual	Política	*	*	
6. Misión de Revisión de Cartera Sectorial	SRM	RE	Aperiódica	Req. RE&CO			No se consideran en el estudio
7. Evaluación Anual de Cartera	APE	CO	Anual	Política			No se consideran en el estudio
Instrumentos de las Representaciones de País							
8. Visitas de Inspección Técnica	IVT	CO	Anual	Política	*	*	
9. Visitas de Inspección Financiera	IVF	CO	Aperiódica	Política	*	*	Mandatoria si es planificada
10. Auditoría Externa	EFA	CO	Anual	Política	*	*	
11. Informe de Seguimiento del Desempeño de Proyecto	PPMR	CO	Semestral	Política	*	*	
12. Informe de Terminación de Proyecto	PCR	CO	Unico	Política		*	
13. Evaluación Ex-post del Prestatario	BEP	CO	Unica vez	Proyecto		*	
14. Evaluación Final del Banco	FIN	CO	Unica vez	Proyecto		*	
Funciones atribuidas a Departamentos de la Sede							
15. Sistema de Alerta para Proyectos	PAIS	ROS	Continuo	Función			No se considera para el CMI
16. Revisión Operacional y Administrativa de COs	OR-AUG	AUG	Bi-anual	Función			No se considera para el CMI

- 3.7 Particular importancia tuvo, en la construcción de las bases de datos matriciales, la introducción de restricciones temporales para cada uno de los instrumentos de supervisión para reflejar su ejecución en el período elegido. Estas restricciones surgen del hecho que los períodos o momentos de vigencia del cumplimiento de cada instrumento son diferentes. En algunos casos ésto permitió homogenizar los criterios utilizados sobre un mismo instrumento. Adicionalmente, se introdujeron restricciones temporales específicas para que la comprobación considerara solo las actividades de supervisión de los proyectos que se debían cumplir en el período 1998-2001. Por ejemplo, en el caso de los PCR, el grado de cumplimiento se midió solo para los proyectos con fecha de último desembolso posterior al 1° de enero de 1998 pero no más allá del 30 de setiembre de 2001. En consecuencia, cada instrumento tiene su propia definición de vigencia respecto a sí mismo y al ciclo de ejecución.²⁰

²⁰ Estos aspectos pueden consultarse con mayor detalle en las bases de datos electrónica que soportan a este estudio.

Tabla N° 1. Criterios de Restricción Temporal utilizados por la Evaluación			
Instrumentos	Temporales		Comentarios
	Inicio	Final	
MS	DoE>01 ene 1998	DoE<31 dic 2001	Requerido por Proyecto e info RE Requerido por Proyecto e info RE
MA	DoE<30 jun t	CDD>30 jun t	
MSP	...	...	>= 50 % de desembolsos o del tiempo transcurrido; requerido por proyecto e info
MMT	DoE > 01 ene t	CDD< 31 dic 2001	
SRM	...	...	Presentados y registrados en el Comité de Programación (SEC) Info RE Info RE
CPR	DoA<30 jun t	CDD>30 jun t	
IVT	DoE<30 jun t	CDD>30 jun t	Info RE Info RE
IVF	idem IVT	idem IVT	
PPMR	DoA<30 jun t	CDD>01 ene t	LMS CO; considerando dispensas y contrato idem BEP
junio	DoA<30 dic t	CDD>30 jun t	
diciembre	DoA<30 dic t	CDD <= 30 set. 2001	LMS; si no tenía "waiver" de la CO idem PPMR
PCR	...	...
APE	...	...	Informes de Revisiones Administr. y Operat. De Representaciones
BEP	...	...
FIN	DoE< 01/ene/t+1	CDD> 01/ene/ t	LMS; si no tenía "waiver" de la CO idem PPMR
EFA	...	...
PAIS	...	...	Informes de Revisiones Administr. y Operat. De Representaciones
OR-AUG	...	...
Notas : DoA = fecha de aprobación DoE = fecha de elegibilidad CDD = fecha de último desembolso t = representa cada año en el período considerado ... : no considerado en la base de datos para analizar su grado de cumplimiento			

B. El grado de cumplimiento de la supervisión: principales resultados

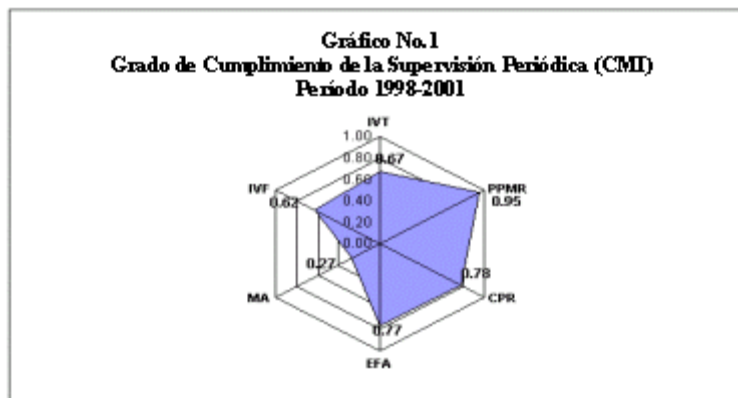
- 3.8 En esta sección se presentan las principales conclusiones del trabajo empírico sobre las actividades de supervisión desarrolladas por los Departamentos Operativos con la cartera de préstamos en ejecución en el período 1998-2001.

Cuadro N° 4														
Grado de Cumplimiento de las Actividades de Supervisión. Período 1998-2001														
Indices de Integralidad periódico(CMI) ; por Instrumento de Supervisión; y Global (OCMI)														
Año	Instrumentos de Supervisión										CMI	OCMI		
	Obligatorios por Políticas					Programados por Proyecto & Planificación						Total	Obligatorio	Programado
	IVT	PPMR	CPR	EFA	PCR	MS	MA	MMT	IVF	FIN/BEP				
1998	0.64	0.97	0.79	0.77	...	...	0.27	...	0.60	...	0.78	...	...	...
1999	0.64	0.91	0.62	0.78	...	...	0.31	...	0.56	...	0.72	...	...	...
2000	0.65	0.94	0.85	0.78	...	...	0.32	...	0.76	...	0.79	...	...	...
2001	0.75	0.97	0.85	0.76	...	...	0.20	...	0.57	...	0.79	...	...	...
											0.77			
1998-2001	0.67	0.95	0.78	0.77	0.91	0.18	0.27	0.10	0.62	0.38		0.75	0.84	0.43

- 3.9 En el Cuadro N° 7 se presentan los resultados agregados para todo el Banco, de los distintos indicadores de cumplimiento definidos, teniendo en cuenta las diversidades de periodicidad y obligatoriedad de los instrumentos de supervisión.

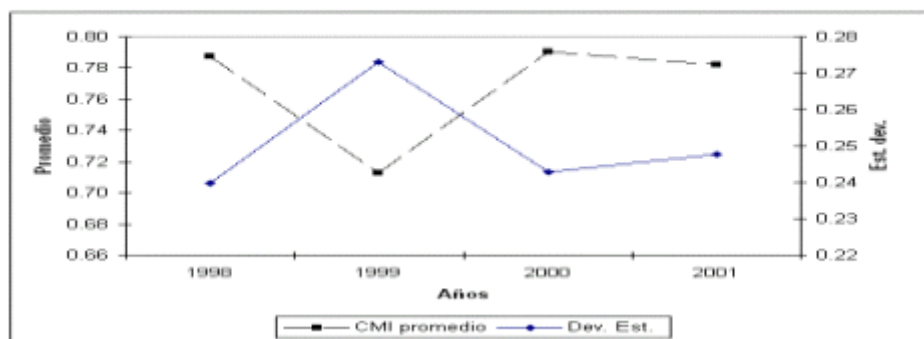
1. La supervisión periódica (CMI)

- 3.10 El CMI expresa el comportamiento agregado de seis instrumentos de supervisión: MA, IVT, IVF, PPMR, EFA y CPR. El resultado medido indica que el Banco realiza efectivamente solo el 77% del total de revisiones y misiones obligatorias establecidas por las políticas y la planificación de los proyectos. Solo el PPMR alcanza valores promedio cercano a 100%, alcanzando los otros instrumentos brechas en un entorno al 22%-33% de los niveles mínimos prescritos, con excepción de las MA con una brecha respecto a lo planificado mayor al 70% y en las IVF con una de brecha de 40%.



- 3.11 Este indicador permite analizar las tendencias en el tiempo. Ellas indican que se produjo una pronunciada caída del índice en el año 1999, para retomar, los valores del año 1998, en los próximos dos años, no produciéndose mejoras sustantivas en el grado de cumplimiento promedio del índice en todo el período. Tampoco es significativo el cambio en la importancia y la tendencia de la volatilidad de los resultados, expresada por la desviación típica de los resultados individuales al nivel de proyectos.

Gráfico No. 2
Evolución del CMI promedio y desviación estándar. Periodo 1998-2001



- 3.12 Al nivel de las regiones, el comportamiento del CMI indica un nivel mínimo superior en la Región 1 (0.85) respecto a la Región 2 (0.72) y la Región 3 (0.74). Al nivel de países, usando los resultados de una Matriz Transicional de cuatro años, calculada entre los años 1998 y 2001, se puede observar, en primer lugar, que en 1998, de los 26 países prestatarios del Banco, 12 países tenían CMI por encima de la media del Banco; en el año 2001, eran 13 los países que estaban en esa situación relativa. En segundo lugar, de los 12 países que estaban por encima de la media del Banco en 1998, 2 cayeron a niveles inferiores en 2001 (GY y TT); de los 14 países que estaban debajo de la media en 1998, 3 países mejoraron en el año 2001 para alcanzar valores por encima de la media (PR, BL y CR). Hubieron 11 países que permanecieron por debajo de la media entre esos dos años (CH, DR, HA, HO, ME, NI, BA, BH, JA, PE y SU). Los restantes países estuvieron siempre por encima de la media.

Cuadro N° 5
CMI: Matriz de Transición. Años 1998 y 2001

		2001	
		>= al CMI Banco	< al CMI Banco
1998	>= al CMI Banco	83.3% 10 países AR GU BO PN BR CO UR EC ES VE	16.7% 2 países GY TT
	< al CMI Banco	21.4% 3 países PR BL CR	78.6% 11 países CH BA DR BH HA JA HO PE ME SU NI

- 3.13 La importancia del grado de cumplimiento de las actividades de supervisión, medida por el CMI, también puede verse por tipo de proyecto y por sector de actividad de los mismos.

Cuadro N° 6							Cuadro N° 7								
Grado de Cumplimiento de la Supervisión periódica (CMI)							Grado de Cumplimiento de la Supervisión periódica (CMI)								
Por tipo de proyecto							Por sector de actividad								
Tipo de proyecto	Cantidad	Monto (mill.US\$)	CMI				Sector de actividad	Cantidad	Monto (mill.US\$)	CMI					
			1998/2001	1998	1999	2000	2001				1998/2001	1998	1999	2000	2001
PSCT	47	7,302	0.53	0.56	0.44	0.50	0.58	RM	133	10,290	0.71	0.72	0.63	0.74	0.75
PCTR	61	705	0.77	0.76	0.69	0.80	0.80	TR	64	6,952	0.79	0.81	0.76	0.81	0.80
PESP	397	31,887	0.80	0.81	0.74	0.82	0.81	IS	83	5,614	0.77	0.81	0.70	0.81	0.76
PGOM	52	5,023	0.78	0.80	0.76	0.79	0.77	OS	52	5,367	0.82	0.80	0.80	0.87	0.80
PGCR	28	4,612	0.74	0.77	0.74	0.74	0.71	DU	48	5,280	0.80	0.82	0.77	0.81	0.81
PHIB	7	1,168	0.65	0.68	0.64	0.68	0.60	ED	51	4,078	0.80	0.80	0.74	0.78	0.85
PINO	11	90	0.86	...	...	0.78	0.89	EN	23	2,890	0.77	0.80	0.75	0.83	0.72
PPFM	11	1,084	0.79	...	...	0.40	0.91	IN	7	2,815	0.82	1.00	0.79	0.88	0.77
PSEF	2	9	0.67	...	...	...	0.67	AG	51	2,633	0.74	0.76	0.70	0.73	0.76
								SA	27	1,853	0.76	0.72	0.70	0.77	0.82
								PA	32	1,343	0.79	0.76	0.74	0.79	0.84
								CT	14	940	0.88	1.00	1.00	1.00	0.69
								MU	5	703	0.62	0.65	0.67	0.56	0.59
								TU	8	625	0.87	0.83	0.93	0.89	0.83
								ME	8	274	0.72	0.73	0.67	0.78	0.73
								FO	4	133	0.79	0.88	0.62	0.86	0.78
								PR	6	90	0.83	0.87	0.79	0.90	0.75
Total	616	51,880	0.77	0.78	0.72	0.79	0.79	Total	616	51,880	0.77	0.78	0.72	0.79	0.79

- 3.14 Por tipo de proyecto, los resultados muestran bajos niveles de CMI para los PBLs (PSCT) y los proyectos híbridos (PHIB) que combinan inversión con condiciones. Estas operaciones muestran un comportamiento distinto a los préstamos de inversión, que tienen guarismos de CMI entorno a 0,80. Por sector de actividad, se destaca la brecha de casi el 30% en el grado de cumplimiento de las actividades de supervisión periódica de las operaciones de Reforma y Modernización del Estado, que se corresponden con la mayoría de los PBLs que se aprueban.

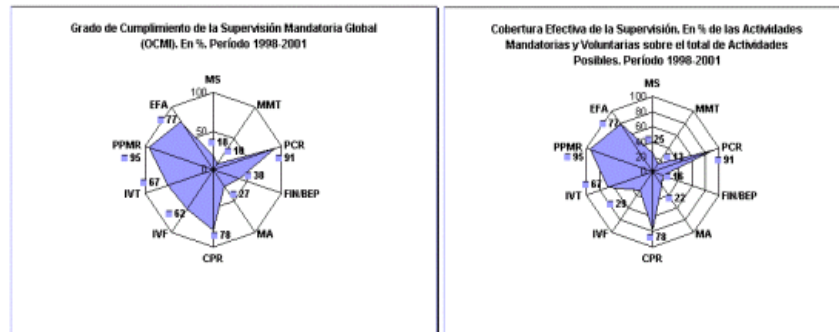
- 3.15 Como conclusión, la expectativa normal de encontrar guarismos cercanos a 1 en el CMI y en cada uno de los instrumentos que lo componen, no fue cumplida por un margen significativo. La única actividad de supervisión periódica mandatoria, que aparece con niveles de cumplimiento altos es el PPMR (95%), que parece ser el instrumento de seguimiento típico que realiza el Banco, con independencia de la región, el país, el tipo de proyecto o el sector donde se desarrolla.

2. La supervisión global (OCMI)

- 3.16 El OCMI es el indicador del grado de cumplimiento de la totalidad de los instrumentos de supervisión mínimos obligatorios aplicados por el Banco. Además de los instrumentos anuales del CMI, éste indicador incluye el cumplimiento de los cuatro instrumentos aperiódicos, las MS, MMT, los PCR y las FIN/BEP (que agrupa las evaluaciones posteriores planificadas por la

Administración o por los Prestatarios). Por la naturaleza de su construcción, el OCMI solo puede reflejar el resultado del período 1998-2001. El valor obtenido, 0.75, es menor al alcanzado por el CMI. La agregación de todos los instrumentos no ha redundado en un mejoramiento del cumplimiento global de la supervisión del Banco.

Gráfico No. 3
Indicadores de Cumplimiento de la Supervisión Global de Proyectos



- 3.17 De los instrumentos que se agregan, el PCR alcanzó, en promedio, un cumplimiento cercano a la unidad (0.91), en cambio en las MS alcanzó a 0.18. La brecha de incumplimiento de los MMT es del orden al 90% y para los FIN/BEP la diferencia entre lo ejecutado y lo planificado fue muy significativo, mayor a 60%.
- 3.18 Si se agrupan los instrumentos de supervisión, según sean obligatorios por las políticas del Banco u obligatorios por haberse planificado en los proyectos, el resultado indica que el grado de cumplimiento de la supervisión en el primero (“nivel mínimo obligatorio”) es de 0.84, mientras que el cumplimiento de la supervisión anticipada en los proyectos es solo 0.43.
- 3.19 En el período 1998-2001, la importancia relativa de las actividades de supervisión mandatorias anticipadas en los proyectos fue baja (31%), variando entre un 5% para las MS a un 49% para las FIN/BEP. Las IVF se planificaron en un 45% de los proyectos elegibles, mientras que solo se planificaron MA en el 18% de ese total y MMT para un 33% de los proyectos en ejecución. Si ese resultado se ajusta por grado de cumplimiento de las actividades programadas, la importancia relativa de la supervisión anticipada en los proyectos es aún más baja (15%).

Cuadro N° 8
Importancia de las Actividades de Supervisión anticipadas en los Proyectos

Período	N° de Actividades de Supervisión Prevista o Planeada en Proyectos					Total
	MS	MA	MMT	IVF	FIN/BEP 1/	
1998-2001	29	244	202	619	303	
Representatividad (%):	5.1	17.6	32.8	44.6	49.2	31

1/ Fueron previstos 153 proyectos con FIN y 149 con BEP, excluidos los “waivers”

Nota: El grado de representatividad de MS fue calculado sobre los proyectos en ejecución, excluidos los PSCT; para MA e IVF, las planeadas sobre el total de proyectos en ejecución con elegibilidad. Para MMT y FIN/BEP, las actividades previstas sobre el total de proyectos en ejecución en el período.

- 3.20 Otra forma de ver el cumplimiento de las actividades de supervisión es considerando un indicador ex-post de “Cobertura Efectiva de la Supervisión”

- (Gráfico N° 5). Este mide la importancia relativa de todas las actividades de supervisión ejecutadas por el Banco, las obligatorias y las voluntarias no anticipadas en proyectos, con relación al total de las actividades posibles que podrían haberse ejecutado en el período 1998-2001 en cada instrumento.
- 3.21 Este indicador destaca dos particularidades respecto a los instrumentos de supervisión que son programados en los proyectos. En primer lugar, el crecimiento de la ejecución de actividades de supervisión no planificadas en los proyectos (principalmente MS y MMT). Las MS terminan cubriendo el 25% de los proyectos posibles (los iniciados en el período 1998-2001), frente a un OCMI de 18%. Las MMT pasan a realizarse en el 13% de los proyectos posibles de tenerlas en el período (frente a un OCMI de 10%).
- 3.22 En segundo lugar, algo similar, pero en sentido contrario, sucede con las FIN/BEP y las IVF. Cuando se les saca la restricción de que estuvieran programadas anticipadamente, estos instrumentos no tuvieron un crecimiento de las actividades voluntarias que compensara la caída de cobertura de ambos índices. Su nivel de cobertura total alcanzó un 16% y 29% respectivamente, frente a OCMI de 38% y 62%. Ambos instrumentos se planifican como instrumentos de supervisión de los riesgos de desarrollo y financieros respectivamente. Estos aspectos se tomarán en cuenta más adelante, cuando la evaluación trate esos puntos.
- 3.23 En conclusión, se puede observar que, en primer lugar, la consideración global de los instrumentos de supervisión medido por el OCMI (0.75) no mejora el cumplimiento respecto a los instrumentos periódicos, medidos por el CMI (0.77). Solo dos de los instrumentos de supervisión alcanzan cifras cercanas a uno, los PPMR y los PCR que parecen ser los instrumentos típicos y con mayor seguimiento central del Banco.²¹ La programación de actividades de supervisión anticipadas en los proyectos es muy baja (31%) para el total de proyectos en ejecución, guarismo que es sensiblemente menor (15%), si se consideran las actividades programadas de supervisión efectivamente cumplidas.
- 3.24 Esto indica que, en los diseños de los proyectos, la planificación de actividades de supervisión (MS, MA, MMT, IVF, FIN y BEP), distinta al “nivel mínimo obligatorio” establecido por las regulaciones del Banco, es muy poco utilizada. La consideración de las actividades de supervisión no anticipadas ni programadas de los proyectos, permite mejorar levemente la cobertura de MS y de MMT, empeorando en el resto de los instrumentos planificados en los proyectos.

3. La lógica secuencial de las actividades de supervisión

- 3.25 Los distintos instrumentos de supervisión utilizados por el Banco tienen una lógica secuencial alrededor del PPMR que aparece como la herramienta “pivot” de todo el sistema. En efecto, el PPMR es el instrumento que recibe como

²¹ Los PCR si bien tuvieron un CMI de 0.91, este valor no tiene en cuenta que, en 2001, sólo el 67% de los mismos se aprueban en los tiempos previstos por las políticas, cifra que es aún menor en 2002 (41%). Fuente: GN-2215-1.

insumos fundamentales, el diseño de los proyectos alimentados en el arranque por las MS, y las visitas de inspección durante la implantación de los mismos. A su vez, en las regulaciones del Banco, el PPMR alimenta, como insumo fundamental, a otros instrumentos de supervisión, entre los más destacables, a los CPR, a los términos de referencia de la totalidad de las LAM, a los APE anuales, al sistema de alerta PAIS, a los PCR al final de la ejecución y a los FIN/BEP.

- 3.26 En consecuencia, al analizar la lógica secuencial de las actividades de supervisión, es dable esperar que la relación insumo-producto pueda ser comprobable, como forma de valorar la salud del funcionamiento del SEP. Una comprobación positiva sería aquella en que las proporciones de cada producto de supervisión en esa cadena, tengan una proporcionalidad de realización similar y cercanas a 100%. Los resultados empíricos ²²más relevantes de este tema, indican lo siguiente:
- A. Se planificó el 5% de las MS de los proyectos que iniciaron su ejecución dentro del período 1998-2001 y se ejecutaron efectivamente el 25% de ese total, considerando la ejecución programada y no programada.
 - B. Se realizaron IVT, en promedio, solo en el 67% de los proyectos en ejecución que tenían PPMR.
 - C. Se planificaron IVF en función del riesgo, en un 45% del total de proyectos en ejecución y se ejecutaron efectivamente sobre un 29% de ese total, considerando actividades planificadas y no planificadas.
 - D. El 95% de los proyectos en ejecución en el período tuvieron sus dos PPMR por año.
 - E. Solo el 78% de los proyectos que tuvieron PPMR, fueron considerados en CPRs con los países. El menor cumplimiento de CPRs, además de contribuir a desaprovechar las instancias de diálogo de los problemas de la ejecución con los países, hizo que no se utilice el trabajo incorporado en la preparación de los PPMR con ese destino.²³
 - F. El grado de cumplimiento de los PPMR (95%), permitió que fueran insumos importantes para otros productos que alimenta (PCR, APE y PAIS principalmente).
 - G. Dada la poca importancia de los FIN/BEP realizados dentro del total de proyectos factibles de ejecutar en el período (16%), la gran mayoría de proyectos no se beneficiaron de las enseñanzas de una evaluación final independiente.

²² Las bases de datos de la evaluación fueron construidas por año, imputando a cada proyecto de la muestra, la totalidad de los productos de supervisión realizados en cada uno. De esa forma se pudo comprobar la correspondencia insumo-producto, entre las actividades de supervisión que están previstas sean parte de un mismo proceso.

²³ Se consideraron como CPR realizados, aquéllos que fueron presentados y discutidos en el Comité de Programación.

- 3.27 En conclusión, el análisis de la lógica secuencial de los instrumentos de la supervisión de la ejecución sugiere lo siguiente. En primer lugar, si bien la ejecución de MS no ha sido significativa como insumo de la implantación de proyectos (se usó en un 25% de los proyectos), este porcentaje es aún menor, si se considera exclusivamente el cumplimiento de las MS que fueron anticipadas en el diseño de los proyectos (5%).²⁴
- 3.28 En segundo lugar, la formulación de los PPMR, en una proporción significativa de los proyectos, no se funda en visitas de inspección previas. Mientras se realizan PPMR en un 95% de los proyectos en ejecución, se realizan IVT solo en un 67% de ellos y se planifican IVF en función del riesgo en un 45% de los mismos, ejecutándose solo sobre un 29%, considerando las actividades planificadas y las no anticipadas.
- 3.29 En tercer lugar, una proporción significativa de proyectos con PPMR de medio año (22%) no fue revisada por el Gerente o el Sub-gerente Regional con las autoridades de gobierno para resolver sus problemas, por no haberse realizado los CPRs correspondientes.
- 3.30 Por último, la calidad de los resultados de los proyectos está justificada, fundamentalmente, por los productos de la auto-evaluación (PPMR y PCR), que tienen baja participación de los beneficiarios.

4. La utilización de los instrumentos de supervisión vinculados a la evaluación de los resultados y al diálogo con los prestatarios

- 3.31 En el Anexo C se presenta el análisis de la utilización de la supervisión para la evaluación de los resultados de la cartera, así como los vinculados al diálogo con los prestatarios.
- 3.32 Respecto al primer grupo de instrumentos, se observa una baja utilización de los instrumentos de supervisión de la evaluación de los resultados, distintos a los que provienen de la auto-evaluación. En efecto, dichos instrumentos (MS, MMT, FIN y BEP) se programan para la tercera parte de los proyectos y se ejecutan solo en el 15% de los planificados. La ejecución de MS mejora respecto a la programadas, pero desde niveles muy bajos planificados inicialmente. Las MMT que contribuyen al seguimiento del logro de los resultados durante la ejecución, tienen importancia por su nivel de anticipación en los proyectos, pero su ejecución solo se cumple para el 13% de los casos posibles. En el Banco, la evaluación del logro de los resultados se supervisa, principalmente, utilizando los instrumentos vinculados a la auto-evaluación, como son el PPMR y el PCR, en los cuales o bien no está previsto que la participación de los prestatarios o beneficiarios, o está establecido que la misma sea voluntaria.

²⁴ Esta actividad es fundamental para transmitir, a los prestatarios y a las CO, los aspectos relevantes de las operaciones, los parámetros y actividades de seguimiento y objetivos buscados por la operación.

- 3.33 Respecto a la supervisión ligada al diálogo con los prestatarios, se desprende que han venido creciendo las actividades de supervisión con participación de los países, pero los niveles alcanzados siguen estando muy por debajo de los posibles y concentrados principalmente en los CPR. Este instrumento es el principal mecanismo periódico institucional de diálogo para resolver los riesgos que amenazan los objetivos de los proyectos. Si se toma en cuenta, además, que en los PCR la participación de los ejecutores es voluntaria (no hay información disponible que indique el grado y tipo de participación real de los beneficiarios en ellos), existe la posibilidad de que el nivel efectivo de la participación de los prestatarios sea aún menor.

IV. LA SUPERVISIÓN DE LOS ASPECTOS FIDUCIARIOS DE LOS PROYECTOS

- 4.1 La supervisión de los riesgos en el Banco se focaliza, principalmente, en dos grandes campos: primero, el de la supervisión del uso apropiado de los fondos de los proyectos y, el segundo, el de la supervisión del logro de los objetivos de desarrollo de los mismos.
- 4.2 En esta área, se evalúa la supervisión de la administración de los fondos, así como las capacidades de las agencias ejecutoras para administrar los recursos, el funcionamiento de los sistemas administrativos y de control de los fondos del Banco, así como el manejo de los riesgos éticos.
- 4.3 Los instrumentos de supervisión fiduciarios utilizados por el Banco son, principalmente, las Auditorías Externas independientes anuales (EFA), las Visitas de Inspección Financieras (IVF) y las Revisiones administrativas y operativas de las Representaciones que realiza cada dos años la Auditoría General (OR-AUG).

A. Las auditorías financieras externas (EFA)

- 4.4 Los préstamos, cuando son elegibles para los desembolsos, requieren una auditoría anual independiente de sus estados financieros, contratada por el prestatario, cuyo cumplimiento es revisado por las COs y supervisado por la División de Auditoría (DAU) de ROS.²⁵

²⁵ En este punto, se utiliza como universo de análisis los préstamos y no los proyectos, por aplicarse las EFA sobre aquéllos. Los préstamos de rápido desembolso (PBL y Emergencia) no requieren EFA, aunque el Banco se reserva el derecho de exigirlos. Desde que el préstamo es elegible va a tener auditoría y se establece si va a haber auditoría de la entidad ejecutora. Cuando los préstamos tienen financiamiento de dos fuentes, OC y FSO, se requiere una sola auditoría. Si los préstamos tienen varios sub-programas, se acepta que se creen sub-préstamos y que haya varias auditorías. DAU/ROS registra: quién es el Auditor de cada préstamo; si se va a realizar, además, auditoría de la entidad ejecutora; el periodo de contratación y su extensión, si venció; la fecha pactada de recepción original de la auditoría; la fecha de recepción en ROS, que informa sobre los no recibidos; la fecha de aprobación de la calificación por CO; si se han emitido dispensas (“waivers”) a la presentación de EFA por un periodo; la clasificación del dictamen en Q (Qualified) y U (Unqualified); y las salvedades que realiza CO sobre problemas relevantes de la ejecución encontrados en su revisión, introduciendo esa opinión sobre el dictamen de las EFA informado por ROS, a través de un registro Y o N (Sí o No), que confirma o no si las observaciones del auditor afectan o no la ejecución del proyecto.

- 4.5 Las auditorías externas emiten su dictamen anualmente en un sistema normal de varias calificaciones, pero que son registradas en el LMS, según un criterio binario: EFA con observaciones (qualified) y EFA sin observaciones (unqualified) reflejando los dictámenes con calificación limpia.²⁶ ²⁷ Además, como consecuencia de la revisión de los informes y de la opinión de los auditores externos, las CO pueden concluir si los hallazgos sobre los que se basan las salvedades de las EFA, afectan o no la ejecución de los proyectos.²⁸
- 4.6 El responsable de hacer el control de la calidad de las auditorías es ROS/DAU, que lo realiza sobre una base muestral de préstamos y países, que tiene en cuenta las calificaciones. Sobre esos análisis emiten memoranda internos sobre los temas y definen diversos tipo de acciones sobre la base de los problemas detectados, para que sean incorporadas en los planes de las CO. Se reporta sobre las EFA no recibidas o en atraso pero no se informa sobre el riesgo en función de la importancia de la calidad de ellas.
- 4.7 Las regulaciones vigentes establecen que la clasificación de las EFA como “qualified” reflejan algún tipo de opinión adversa sobre los estados financieros. No se ha encontrado que las salvedades a la opinión de los auditores externos por las CO, sea una atribución prevista en las políticas del Banco. En consecuencia, el riesgo vinculado al registro razonable del manejo de los fondos de los préstamos, es identificado por el Banco con la calificación de “qualified”. Esta calificación atribuye una responsabilidad demasiado grande a los problemas de manejo de los recursos y estados financieros, ya que pasa a tener salvedades todo lo que no es dictamen “limpio”.
- 4.8 Las salvedades que realizan las CO sobre la clasificación binaria de ROS, deben interpretarse como una valoración sobre la significancia de los problemas que impactan a la ejecución del proyecto. Sin embargo, ello no significa que los préstamos con EFA calificados como “qualified”, pero informados con No por las CO, sean considerados irrelevantes respecto al riesgo por ROS.
- 4.9 A continuación se presentan los resultados sobre el grado de cumplimiento de las EFA de acuerdo a lo establecido por las políticas y al desempeño del manejo de los fondos, así como una medición del nivel de riesgo que se desprende de sus calificaciones. Ambos aspectos van a ser medidos teniendo en cuenta su importancia según el número de préstamos y los montos desembolsados anualmente. Asimismo se van a presentar esos resultados teniendo en cuenta los

²⁶ El LMS registra en Q (qualified) la opinión emitida por los auditores externos como “con observaciones o salvedades, adversa o de abstención de opinión por limitaciones de alcance”, reservando en U (unqualified) solo el dictamen de “limpia” que realizan esos auditores.

²⁷ Desde el mes de agosto de 2003 la clasificación binaria en relación a la opinión de los auditores independientes incluidas en el LMS, ha cambiado para reflejar cuatro tipos de opiniones: limpia, con salvedades, adversa y abstención.

²⁸ Estas salvedades de las CO a los dictámenes de los auditores externos pueden referirse a temas como los siguientes: aspectos formales legal-tributarios, legal-laboral o contable-financiero; limitaciones en el alcance del trabajo y similares.

dictámenes emitidos por las auditorías externas, así como los obtenidos luego de tener en cuenta las salvedades de las COs sobre los mismos.²⁹

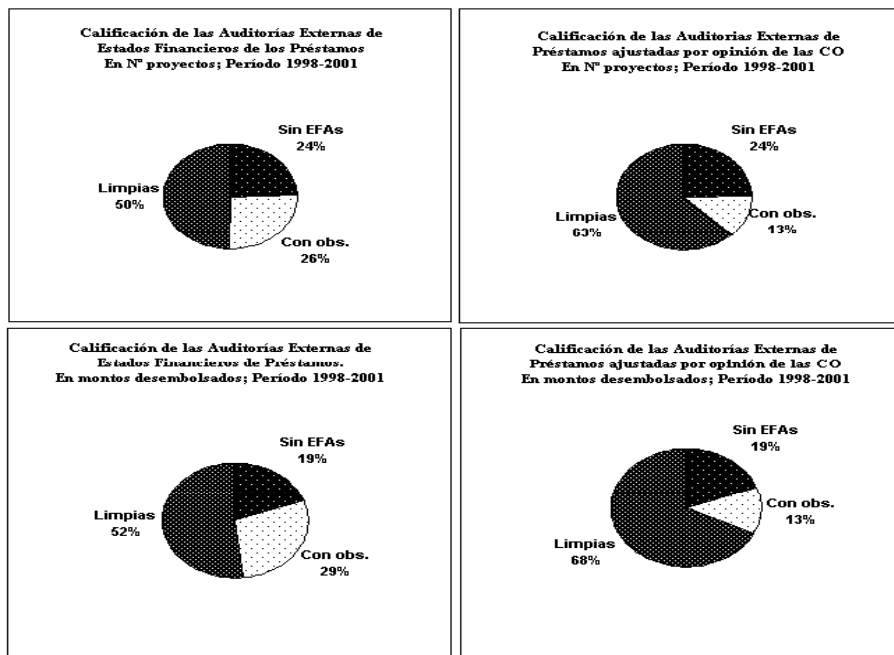
Cuadro N° 9
Desempeño de las Auditorías Financieras Externas (EFAs)

Año	Nº Préstamos elegibles para EFA después de "waivers"	Nº préstamos sin EFA	Nº préstamos con EFA calif. con observ.	Nº préstamos con EFA calif. sin observ.	Grado de cumplimiento de EFAs	Grado de confianza en el uso de fondos	Monto desembolsos sin EFA (Mill. US\$)	Monto desembolsos con EFA calif. con observ. (Mill. US\$)	Monto desembolsos con EFA calif. sin observ. (Mill. US\$)	Total desembolsos (Mill. US\$)	Grado de cumplimiento de EFAs	Grado de confianza en el uso de fondos
	1	2	3	4	5= (1-2)/1	6 = 4/1	7	8	9	10	11= (10-7)/11	12 = 9/10
Resultados EFAs												
1998	451	104	151	196	76.9	43.5	656	2,263	1,778	4,697	86.0	37.9
1999	520	121	125	274	76.7	52.7	457	1,294	2,532	4,282	89.3	59.1
2000	547	128	147	272	76.6	49.7	948	976	2,177	4,101	76.9	53.1
2001	570	156	116	296	72.6	52.3	1,468	764	2,928	5,160	71.5	56.7
Promedio	522	127	135	260	75.6	49.8	882	1,324	2,354	4,560	80.6	51.6
Resultados EFAs ajustados por Opinión de COs												
1998	451	104	68	279	76.9	61.9	656	570	3,471	4,697	86.0	73.9
1999	520	121	68	331	76.7	63.7	457	698	3,127	4,282	89.3	73.0
2000	547	128	67	352	76.6	64.4	948	517	2,635	4,101	76.9	64.3
2001	570	156	72	342	72.6	60.0	1,468	555	3,137	5,160	71.5	60.8
Promedio	522	127	69	326	75.6	62.5	882	585	3,092	4,560	80.6	67.8

- 4.10 Con relación al grado de cumplimiento de las EFA, se observa que se realizaron solo en el 76% de los préstamos elegibles, después de excluir los "waivers" que autorizan las COs. Este guarismo asciende a un 81% si se toman en cuenta los montos desembolsados sujetos a auditoría. Se otorgaron dispensas ("waivers") por las COs en 37 oportunidades durante todo el período.
- 4.11 Con relación a la medición del riesgo, en el estudio se utiliza un indicador de confianza definido en función del desempeño registrado en las EFAs. Ese indicador se define como la proporción de préstamos con EFAs sin observaciones sobre el total de préstamos con EFA, después de dispensas. Es decir, se consideran con menor nivel de confianza, aquellos préstamos con observaciones más los que no se sabe nada porque no tienen EFA que los respalden. El indicador, en consecuencia, es un índice de confianza, no de certeza sobre el inadecuado uso de los recursos.
- 4.12 El índice de confianza para el período 1998-2001, en función de los dictámenes de las EFA, es de 50% si se mide por el número de préstamos y de 52% si se calcula sobre los montos desembolsados de los mismos. Esos guarismos se elevan al 63% y 68% respectivamente, si se consideran luego de las opiniones que emiten las CO sobre la relevancia de los problemas encontrados en las EFA.

²⁹ El análisis cuantitativo se realizó con la información del LMS correspondiente a marzo de 2003.

Gráfico N° 4



- 4.13 En conclusión, la información muestra que, en promedios anuales, es muy significativo que el 50% del total de préstamos que requerían EFA en el período 1998-2001 (262 en 522 préstamos), o bien no la tenían realizada (24%) o bien teniéndolas, estuvieran clasificadas con observaciones por ROS (26%). Si se realiza el mismo razonamiento, pero utilizando los desembolsos anuales promedio, los préstamos con algún tipo de problema de confianza involucraron el 48% del total de desembolsos (US\$ 2,206 millones en US\$ 4,560 millones promedio), explicado en un 19% por los préstamos que no tenían EFA y un 29% por los que, teniéndolas, estaban clasificados con observaciones. Considerando la tendencia anual de los indicadores, se observa que esa situación de riesgo descrita, fue ampliándose en el período.
- 4.14 Si se consideran esos cálculos en el mejor escenario, es decir, ajustados por las salvedades emitidas por las CO sobre la clasificación binaria definida en el LMS, se llegan a resultados significativos, aunque más moderados. El 37% del total de proyectos que requerían EFA, o bien no la realizaron (24%), o bien teniéndolas, tuvieron algún tipo de observaciones (13%). Considerando desembolsos promedio anuales, el 32% de los montos tenían algún tipo de problema, un 19% por no tener EFA y un 13% por tener EFA con observaciones.

B. Las visitas de inspección financiera (IVF)

- 4.15 Anteriormente este instrumento fue objeto de análisis vinculado a la evaluación del grado de cumplimiento de las regulaciones del Banco. En esta sección se analiza, básicamente, cuál fue la importancia de su utilización como instrumento de supervisión y en qué medida ellas se realizaron en función de circunstancias vinculadas al riesgo identificado en el manejo de los fondos.

Cuadro N° 10
UTILIZACION DE LAS VISITAS DE INSPECCION COMO INSTRUMENTO
SUPERVISION DEL USO DE FONDOS DE LOS PROYECTOS

Año	N° de proyectos con IVF	N° de proyectos en ejecución que pueden requerir IVF	Grado de utilización de IVF en la supervisión (%)
	[1]	[2]	[3]=[1] / [2]
1998	68	309	22.0
1999	81	351	29.0
2000	121	361	56.0
2001	136	368	54.0

- 4.16 De la información presentada se desprende que las visitas de inspección financiera, como instrumento de seguimiento y evaluación de la capacidad financiera y contable del organismo ejecutor, han venido creciendo. Pasaron de 22% de los proyectos que podrían haber requerido su utilización en 1998, a cifras algo mayores al 50% de los proyectos al final del período. En consecuencia, las Representaciones han venido realizando el seguimiento del proyecto, principalmente, mediante el examen de los estados financieros emitidos y de sus EFAs y no a través de visitas de inspección.
- 4.17 Con relación al segundo aspecto, es decir, en qué medida las visitas de inspección financieras fueron utilizadas para el seguimiento de proyectos identificados con riesgos en el manejo o uso de los fondos, se procedió de la siguiente manera. En primer lugar, se definió el universo de proyectos en riesgo financiero como aquéllos que presentaron dictámenes con observaciones de las EFAs (no se incluyó los proyectos sin EFA). Luego, se construyó un sub-universo, con los proyectos con observaciones por las EFA, pero con las salvedades emitidas por las COs sobre dichas calificaciones.
- 4.18 Del total de proyectos calificados con observaciones por EFAs, dependiendo el año, entre un 27% y un 54% registran haber tenido visitas de inspección financieras. Como consecuencia de la opinión de las COs sobre las calificaciones establecidas por ROS, el 71% de los estados financieros de los proyectos clasificados con observaciones por EFAs fueron confirmados como con salvedades.

Cuadro N° 11
UTILIZACION DE LAS VISITAS DE INSPECCION FINANCIERA COMO INSTRUMENTO DE SUPERVISION DEL RIESGO EN EL USO DE LOS FONDOS

Año	N° proyectos calificados con observaciones por EFA	Visitas Inspección financieras en proyectos con observaciones		Utilización de la supervisión financiera en proyectos problema (%)	N° proyectos calificados con observaciones por EFA, con salvedades para CO	N° proyectos observados por CO, con visitas de inspección previa (%)	N° proyectos calificados con observaciones después ajust. de CO	Visitas Inspección financieras en proyectos con observaciones		Utilización de la supervisión financiera en proyectos problema, con calificación ajustada (%)
		0 visita	>=1 visitas					0 visita	>=1 visitas	
		[1]	[2]	[3]				[4]=[3] / [1]	[5]	
1998	136	94	41	30.4	103	39.8	32	28	4	12.5
1999	109	80	29	26.6	73	38.4	36	24	12	33.3
2000	124	68	56	45.2	93	60.2	31	20	11	35.5
2001	101	47	54	53.5	65	83.1	36	18	18	50.0

- 4.19 Se observa que, en varios casos, la opinión de las COs sobre la calificación del dictamen de las EFA se emitió sin haber tenido visitas de inspección previas: en 1998 solo el 40% de esas opiniones tuvieron IVF previa, aumentando a 83% en 2001, mostrando un mejoramiento en este aspecto. Además, a pesar de la reducción del universo de proyectos en riesgo, luego de ajustado por las salvedades de CO, el grado de utilización de visitas de inspección financiera sobre

los proyectos con observaciones no mejoró respecto a sin ajustes: pasó de un 13% de proyectos en riesgo en 1998 a un 50% en 2001 (ver columna 10) .

Cuadro N° 12
Respuesta de la Supervisión al riesgo financiero identificado.
Análisis dinámico: Matrices de transición entre dos años consecutivos
 (En % de proyectos en riesgo el año anterior)

Período	N° proyectos en riesgo 1/	Grado de Respuesta de la Supervisión		
		N° IVF planificad.	N° IVF ejecutadas	
			Planificadas	Planif. y no Planif.
1998/99	135	38%	25%	30%
1999/00	109	46%	33%	40%
2000/01	124	60%	44%	48%

1/ Calificados con observaciones en las EFA.

- 4.20 Se efectuó un análisis dinámico, para observar cómo responde la supervisión a través de IVF a los riesgos. Se calculó el grado de respuesta de la supervisión por el porcentaje de IVF planificadas y efectivamente ejecutadas en el año siguiente a que fue identificado el proyecto con observaciones en la EFA. Se observa que la planificación en esta categoría de proyectos fue creciente pero nunca mayor al 60%. Sin embargo, si se mide por las planificadas efectivamente ejecutadas ese porcentaje máximo cae al 44% de los proyectos en riesgo. Este guarismo se eleva a un 48% si se consideran las ejecutadas, que hubieran estado o no planificadas.
- 4.21 Como conclusión se desprende que en el período analizado, las visitas de inspección financiera no fueron el principal instrumento de supervisión de la capacidad financiera y contable de los ejecutores. Fue más importante la supervisión mediante el examen de los estados financieros emitidos y los reportes de las EFAs. En segundo lugar, el seguimiento de los proyectos en riesgo con IVF, en el mejor de los casos, no fue mayor al 50% del total de proyectos en esa categoría. En tercer lugar, considerando el subconjunto de proyectos en riesgo, el seguimiento de los mismos por IVF fue bajo, sobre todo si se observan las acciones planificadas, ejecutadas efectivamente (44%).
- 4.22 Todo ello indica que las visitas de inspección financiera, en una proporción significativa, no se planificaron ni se ejecutaron en función del riesgo identificado en el manejo de los fondos.

C. El control administrativo y operativo de la Auditoría General (AUG)

- 4.23 La labor de la AUG se concentra en la revisión de la aplicación de los instrumentos que tienen que ver con la supervisión operativa y financiera de las Representaciones. La AUG es parte del sistema de control del Banco, no forma parte de los controles de línea que son responsabilidad exclusiva de las gerencias y actúa como un control de controles. En ese sentido, el trabajo de la AUG no puede ser considerado como parte del control interno, en la medida que no es un control recurrente y solo va dirigido a verificar la eficacia y vigencia de los procesos de control de la administración operativa y financiera de las CO.
- 4.24 Sobre la base de la revisión de los documentos que recibe OVE de la Auditoría General, sobre la revisión de las actividades operacionales y administrativas de las Representaciones, se analizaron dos aspectos. En primer lugar, sobre los

instrumentos de supervisión que normalmente son objeto de dictamen por la AUG. En segundo lugar, resumir la tipología de recomendaciones más frecuentes encontradas en sus informes (respetando la confidencialidad de los mismos), que puedan indicar tendencias comunes de problemas en la supervisión. A continuación se resume los principales resultados.

Tabla N° 2
Frecuencia y principales recomendaciones de las Revisiones de AUG sobre instrumentos de Supervisión
Período 1998-2001

Instrumento de supervisión	Frecuencias Informes con Recomend.	Resumen de Recomendaciones más frecuentes
LAM	2	Mejorar la coordinación de las misiones para no sobrecargar tareas de la Representación
IVT	30	Mejorar la calidad de los informes
IVF	30	Programar visitas sobre una base realista Organizar el trabajo para poder cumplir con la planificación Poner en marcha la planificación del seguimiento y el control Informar a los ejecutores de los resultados de las visitas Informar a la Región sobre el plan anual de visitas Asegurar un programa de visitas que cubra todos los proyectos Mantener un archivo actualizado con el número y resultado de las visitas de inspección Aumentar la frecuencia de las visitas de inspección
PPMR	14	Asegurar que la información financiera se integre a la elaboración de Informe Reforzar su control de calidad para que reflejen la últimas acciones y las situaciones pendientes
PCR	14	Mejorar la preparación de los informes en los tiempos establecidos Mejorar la preparación de los PCR de acuerdo con los nuevos procedimientos Lograr la participación del prestatario en la preparación de los PCR
EFA	34	Reducir los tiempos de recepción Reducir los tiempos de revisión Informar por escrito al ejecutor sobre el cumplimiento/incumplimiento de cláusulas financieras Actualizar la información en el LMS
APE	5	Destaca esta práctica periódica de revisión de cartera, previa actualización de PPMR
Rev. procedimientos operat.	37	No se consideran en esta evaluación
N° de Informes AUG revisados		37

Nota: Los informes de la AUG no incluyen información sobre los restantes instrumentos de Supervisión

- 4.25 De los documentos producidos por la AUG desde 1997, los que se corresponden al período 1998-2001 son 37, sobre los cuales se resumieron las principales recomendaciones. Utilizando el número de veces o la frecuencia de las recomendaciones emanadas de esos informes, se observa que la gran mayoría atienden a los problemas vinculados a las visitas de inspección y las EFA. En general, no se encontró un análisis o recomendaciones específicas sobre el sistema de supervisión del Banco.
- 4.26 Las recomendaciones más frecuentes sobre los productos individuales, indican lo siguiente. En primer lugar, la preocupación por la baja proporción de visitas de inspección técnicas y financieras planificadas y realizadas, así como una ausencia de la programación de las mismas teniendo en cuenta el riesgo inherente a cada proyecto. Destacan también sobre estos instrumentos, la baja comunicación de sus resultados a los prestatarios y a los Departamentos Operativos regionales, así como la falta de mantenimiento de archivos actualizados. Se encontraron en varias oportunidades preocupaciones por la calidad de los informes de visitas de inspección y se destaca la baja integración de lo financiero en los instrumentos de auto-evaluación del Banco (PPMR). En relación con las EFA, los informes destacan como preocupación los atrasos en su consideración, en mantener archivos actualizados con la información, así como la baja comunicación de los contenidos de sus dictámenes. Estas recomendaciones son consistentes con lo señalado, en este informe, sobre estos instrumentos.

V. LA SUPERVISIÓN DE LOS RIESGOS DE DESARROLLO DE LOS PROYECTOS

- 5.1 En esta área, se evalúa la supervisión vinculada a los riesgos de desarrollo de los proyectos, que condicionan la maximización en el logro de sus resultados. El Banco utiliza dos instrumentos de valoración complementarios (PPMR y PAIS), para inferir el riesgo de desarrollo que viene asumiendo el Banco en la ejecución (ver Anexo D: Los instrumentos de Supervisión de los riesgos de desarrollo durante la ejecución).

A. La cuantificación del riesgo de desarrollo de la cartera del Banco

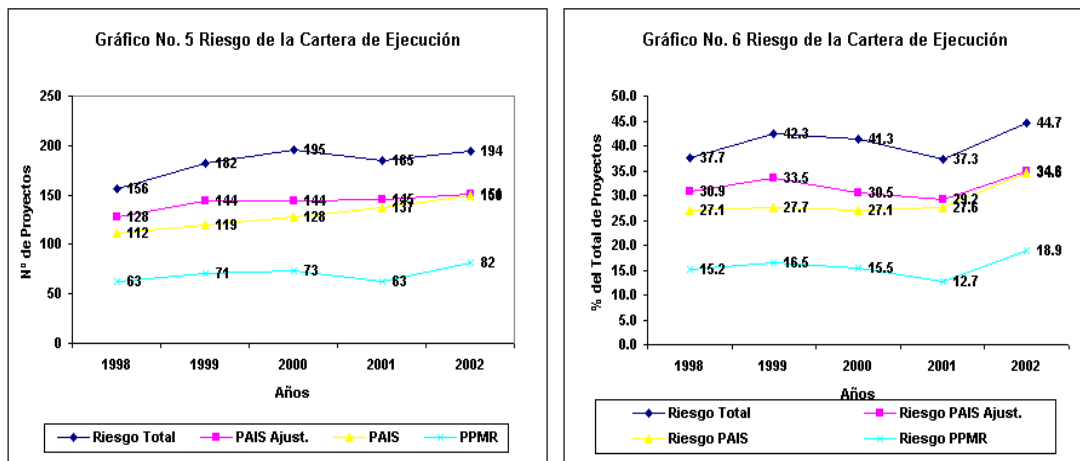
- 5.2 En esta sección se presenta el análisis cuantitativo del nivel y la evolución de los proyectos en riesgo de desarrollo, de acuerdo a los sistemas definidos por el Banco. El análisis se realizará tomando en cuenta el número de proyectos que se encuentran en esas situaciones, así como por su equivalente económico, medido por el valor de la cartera aprobada involucrada, así como por su importancia en los desembolsos anuales.

1. Número de proyectos en riesgo de desarrollo

- 5.3 Para medir los universos de proyectos en riesgo, dada la heterogeneidad de sistemas que maneja el Banco, la cartera en ejecución se agrupó en cuatro categorías. La primera, integrada por los proyectos en estado de alerta que surgen de las calificaciones de los PPMR: Incluye los proyectos con calificación de DO de Probable o Muy Probable (en adelante DOB, B indicando calificación Buena), pero con condiciones necesarias de su ejecución con problemas, clasificación de IP Poco Satisfactorio o Insatisfactorio (en adelante IPM, M indicando calificación mala) y/o con condiciones de suficiencia para el avance no favorables, clasificación de AS baja (en adelante ASM).
- 5.4 La segunda categoría, definida por los proyectos en estado de alerta que maneja PAIS, que supuso adicionar al sub-universo anterior, los proyectos que, si bien han sido clasificados como normales (DOB, IPB y ASB), están marcados con 2 o más indicadores de problemas potenciales del conjunto de los 8 parámetros complementarios definidos por ROS.
- 5.5 La tercera categoría es igual a la anterior, pero incluyendo los proyectos de la muestra que son alerta por la calificación de PPMR, pero no se habían tenido en cuenta como proyectos en estado de alerta por PAIS. Este sub-universo de riesgo se denomina PAIS Ajustado y solo converge con el considerado por ROS, en el último año considerado (2002).
- 5.6 La cuarta y última categoría, denominada de Riesgo Total, adiciona a los proyectos en estado de alerta PAIS, los Proyectos con Problema que denotan a aquéllos que no pueden alcanzar sus objetivos de desarrollo (con calificación Poco Probable o Improbable, en adelante DOM), independientemente de las calificaciones de IP o AS que tengan. De hecho, estos proyectos se diferencian de

los que están en alerta por tener una probabilidad más alta de incumplimiento de los resultados para los cuales se definieron.

- 5.7 Sin embargo, el análisis empírico muestra que los proyectos en problema, cambian significativamente su calificación en el tiempo.³⁰ Del 100% de los proyectos en problema en 1998, en 2001 el 64% informan mejoras en su calificación de alcanzar sus OD, de los cuáles un 43% se transformaron en normales. Asimismo, los proyectos en problema, normalmente no fueron calificados de esa forma en sus comienzos.³¹ Del 100% de proyectos en problema en 2002, el 53% estaba calificado como normal en 1998 y solo un 18% había sido calificado en problema. Esto estaría sugiriendo que solo 1/3 parte de los proyectos en problema tiene probabilidad de finalizar en problema y que de éstos solo un 20% fueron calificados en problema al inicio.



- 5.8 De la información para los universos considerados, se extrae una serie de tendencias relevantes. En primer lugar, el riesgo de desarrollo en el número de proyectos en ejecución es importante y creciente, en todos los sub-universos considerados, con un escalón significativamente creciente en el año 2002.
- 5.9 En segundo lugar, las diferencias en los resultados de los dos sistemas de valoración del riesgo de desarrollo, son importantes y no convergen en el tiempo. Los proyectos declarados en alerta por PAIS son casi el doble mayor (30% a 35% del total) que los proyectos en alerta reconocidos en los PPMR (13% a 19% del total). La calificación de alerta PAIS no es convalidada, mayoritariamente, en cambios de la misma por los Departamentos Operativos, responsables de la supervisión y calificación del riesgo. Este tema está siendo objeto de preocupación creciente por el Directorio Ejecutivo y por el seguimiento de ROS.³²

³⁰ De los proyectos calificados en problema en 1998, en el año 2001 el 36% había quedado en problema, el 21% en alerta PAIS y 43% como normales.

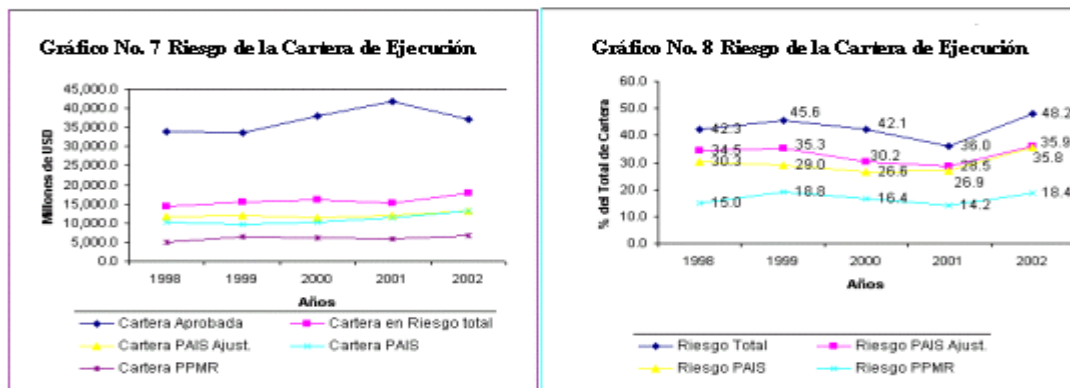
³¹ De los proyectos en problema en 2002, en 1998 el 53% eran normales, el 29% en alerta y el 18% en problemas.

³² Ver GN-2215-1.

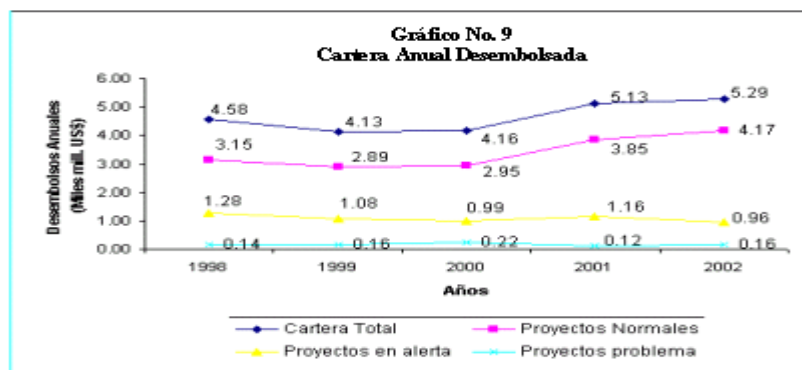
- 5.10 En tercer lugar, los proyectos en alerta más los proyectos en problema (Riesgo Total), nunca fueron menores al 37% de la cartera total en ejecución anual y alcanzaron el 45% de la cartera en el año 2002, guarismos explicados entre un 7% y un 11% por los proyectos en problema.

2. Significación económica de los riesgos de desarrollo

- 5.11 En este punto se realiza el mismo análisis, considerando, en vez del número de proyectos, el equivalente en montos originales aprobados de los proyectos en ejecución en el período 1998-2002.
- 5.12 Si bien existen tendencias similares a las anotadas en el punto anterior, se observan algunas particularidades diferenciales. En primer lugar, en la medida que la cartera en valor fue creciendo en los años 2000 y 2001, el riesgo medido por los sistemas de seguimiento que utiliza el Banco, fue alto pero decreciendo. En el año 2002, se produce un significativo descenso en la cartera anual aprobada, generando un brusco crecimiento en los proyectos en alerta PAIS y en problema, escalón que es menor si se consideran solo los proyectos en alerta de los PPMR.



- 5.13 En segundo lugar, se sigue observando la falta de convergencia entre los dos sistemas de medición de proyectos en alerta, ampliándose significativamente esa diferencia en 2002. En este año, los proyectos en estado de alerta reconocidos por los PPMR fueron un 18%, mientras los reconocidos por PAIS alcanzaron el 36% de la cartera original aprobada en ejecución. Si se adicionan los proyectos en problema, en el año 2002, el 48% de la cartera aprobada de los proyectos en ejecución estaba en algún grado de riesgo de lograr sus objetivos de desarrollo.
- 5.14 Si se realiza una análisis similar, pero considerando los montos desembolsados anuales correspondientes a la cartera en riesgo, se observa que los desembolsos anuales han sido crecientes para la cartera normal, sobre todo en los dos últimos años (27%), pero no para la cartera en riesgo. En el contexto de expansión de los desembolsos totales, los desembolsos de la cartera en riesgo han permanecido en niveles similares. Mientras los desembolsos anuales crecieron un 15% entre 1998 y 2002, los proyectos en alerta PAIS más los proyectos en problema pasaron de explicar un 29% de los desembolsos en 1998 a un 21% de ese total en 2002.



3. La distribución interna de la cartera en riesgo de desarrollo

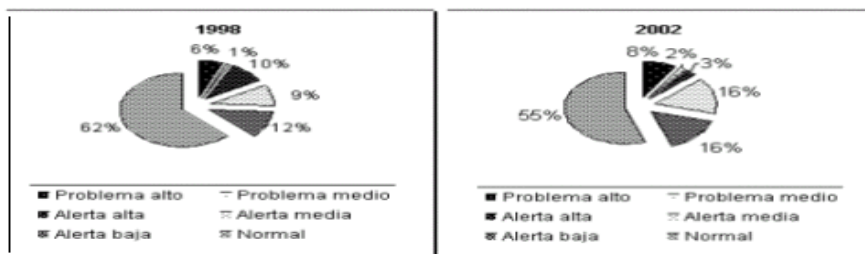
- 5.15 De acuerdo a las pautas de asignación de calificaciones, no todas sus combinaciones tienen la misma probabilidad de incumplimiento de los riesgos de desarrollo de la cartera. Por ejemplo, del punto del vista del riesgo, una probabilidad baja de que se cumplan los supuestos tiene mayor importancia, ya que está directamente vinculada con las condiciones de suficiencia en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo. Dos proyectos en alerta calificados con IP no satisfactorios pero que divergen en la calificación de los supuestos, el que tiene AS alta tiene más probabilidades de alcanzar los DO, que el que tiene AS baja.

Tabla N° 3

Categoría	Calificaciones
Problema alto:	DOM, IPM, ASM.
Problema medio:	DOM, IP cualq. ASB.
Alerta alta:	DOB, IPM, ASM.
Alerta media:	DOB, IP cualq. ASB.
Alerta baja:	DOB, IPB, ASB, ≥ 2 parám.PAIS.
Normal:	DOB, IPB, ASB.

- 5.16 Con este criterio, se organizó la cartera de proyectos en ejecución anualmente en 6 categorías de probabilidad de alcanzar sus objetivos de desarrollo, a los efectos de ver como ha sido la evolución de frecuencia relativa en el período analizado. Estas categorías, ordenadas en términos de probabilidad creciente, se presentan en la Tabla N° 3.
- 5.17 A los efectos de visualizar la tendencia de la distribución, en el cuadro siguiente se comparan los valores para los dos años extremos, 1998 y 2002.
- 5.18 Los resultados muestran una reducción de un 7% en la importancia relativa de los proyectos normales en el total de la cartera, explicado fundamentalmente por la expansión de la importancia de los proyectos con probabilidad de alerta media y baja, y, en menor medida, por la ampliación de los proyectos en problema con probabilidad alta de no lograr los objetivos de desarrollo (2%). Es decir, en el período se produjo una ampliación del riesgo de desarrollo, con una distribución interna hacia las categorías de menor riesgo relativo.

Gráfico No. 10
Distribución de Frecuencias de los Riesgos de Desarrollo

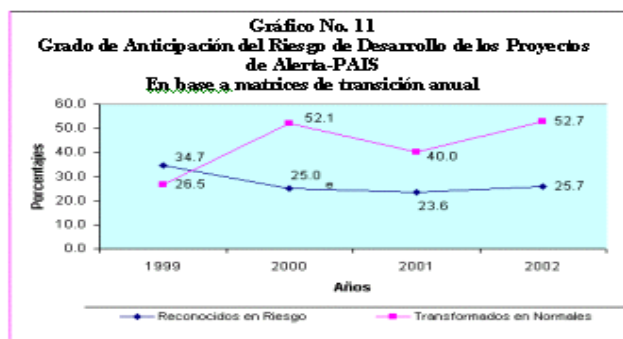


B. Evaluación del sistema de supervisión de los riesgos de desarrollo

- 5.19 El Banco establece claramente en sus políticas, que el instrumento de supervisión y seguimiento de las acciones de mitigación de los riesgos de alcanzar los resultados de los proyectos, es el PPMR.
- 5.20 Si bien no hay una definición precisa específica, considera tres niveles de riesgo, ordenados de acuerdo a la probabilidad o certeza de logro de sus objetivos de desarrollo.
- 5.21 La cartera en riesgo se identifica con los proyectos en riesgo de ejecución y alerta, más los proyectos problema, cuyo destino principal es ser reestructurados, reformulados o cancelados total o parcialmente. Estos últimos oscilaron en el período alrededor del 10% del valor de la cartera en ejecución aprobada. Se comprobó que los proyectos en problema, tienen una alta probabilidad de dejar de serlo, a medida que se acerca el final de su ejecución. Ello justifica porqué estos proyectos se consideran cartera en riesgo y no como proyectos con certeza de que sus beneficios no recuperen los costos que se asumen.
- 5.22 También se comprobó que los proyectos que finalizan en problema no necesariamente fueron así calificados en sus inicios. El principal origen de los proyectos que finalizan en problema, fue una calificación inicial como normal. Esto justifica los esfuerzos que está realizando el Banco en afinar el concepto de proyecto en riesgo, incorporando un análisis de los proyectos calificados como normales por la Administración, tal cual lo viene realizando ROS.
- 5.23 En los últimos años, el Banco ha venido fortaleciendo la acción de ROS en la supervisión de la gestión de la Administración en la ejecución de la cartera, con el objetivo de orientarla más al logro de los resultados y al mayor involucramiento de los prestatarios en todo el proceso. En este sentido, ROS introdujo un tratamiento complementario para medir el riesgo de los proyectos, agregando al estado en alerta, los proyectos calificados normales pero que incumplen 2 o más de un total de 8 parámetros vinculados a demoras en los desembolsos.
- 5.24 Ello ha conducido a que se utilicen dos sistemas de identificación de los riesgos de desarrollo, que se plantean como complementarios, pero que en la realidad no es clara su convergencia. La medición por ambos sistemas, conduce a interpretaciones diferentes de los riesgos de desarrollo. Estos han sido significativos y crecientes en el período, involucrando en el año 2002 a 194

proyectos (150 en riesgo de ejecución o alerta PAIS y 44 en problema), que descienden a 126 proyectos si se toma exclusivamente la calificación de los PPMR (82 en riesgo de ejecución y los 44 en problema). Esto equivale a un valor de la cartera aprobada en ejecución con algún riesgo de desarrollo de \$ 17.850 millones (incluyendo \$ 4569 millones de proyectos en problema), que baja a \$ 11.441 millones si se considera únicamente los proyectos en riesgo reconocidos en los PPMR.

- 5.25 El sistema complementario de anticipación de riesgos que agrega PAIS, ha ampliado significativamente (casi duplica) la cartera de proyectos reconocidos en alguna situación de riesgo para la Administración operativa.
- 5.26 La cartera anual en riesgo representa un porcentaje significativo de la cartera total aprobada en ejecución en 2002 de los proyectos de la muestra (\$37.028 millones). Esta situación confirma la importancia de la mitigación de riesgos que se producen en la la cartera aprobada en ejecución..
- 5.27 La brecha resultante entre ambas mediciones de la cartera en riesgo, condujo a analizar con mayor detalle el “set” de proyectos normales en alerta-PAIS, que anticipan proyectos en riesgo no reconocidos, en el mismo momento, por los PPMR. Para ello se utilizaron matrices transicionales anuales para el período 1998-2002, que informaron los cambios producidos en los proyectos normales calificados en alerta PAIS en un año, con respecto a su calificación en el año siguiente.



- 5.28 Los resultados informan que alrededor del 25% de los proyectos normales en alerta PAIS en un año, son reconocidos en riesgo (en riesgo de ejecución más en problema) el año siguiente por los PPMR. Aproximadamente un 40% de ese 25% es explicado por proyectos calificados en problema o con supuestos bajos el año siguiente. Además, se destaca que alrededor al 50% de los proyectos declarados en alerta PAIS en un año (sobre todo desde 2000), se transforma en proyectos normales en el siguiente año.
- 5.29 Estos resultados indican que la medición de los proyectos en estado de alerta PAIS, anticipa un porcentaje relevante de proyectos en riesgos de desarrollo del Banco, que no se habían identificado de esa forma por la Administración. Esto justifica de por sí el seguimiento centralizado que realiza el Banco a través de

ROS, mediante la utilización de estándares, que han demostrado, en algunos casos, estar asociados al riesgo de desarrollo de los proyectos.

- 5.30 Esta afirmación condujo a avanzar un poco más en el análisis, que aproveche la información procesada. Los hallazgos del mismo, conducen a algunas reflexiones acerca sobre la contribución de cada uno de los ocho parámetros del sistema de alerta PAIS, a la definición de la cartera en riesgo de ejecución.

Cuadro N° 13

Distribución de Frecuencia de los Parámetros de Alerta-PAIS

En base al estado en el último informe sobre proyectos en estado de alerta (sin repeticiones)

Frecuencia	Parámetros PAIS								Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	
(N°)	25	55	48	125	12	35	106	26	432
(%)	5.8	12.7	11.1	28.9	2.8	8.1	24.5	6.0	100.0

En base al total de cambios de estado registrados por los proyectos en estado de alerta (con repeticiones)

Frecuencia	Parámetros PAIS								Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	
(N°)	221	277	300	622	81	107	591	158	2,357
(%)	9.4	11.8	12.7	26.4	3.4	4.5	25.1	6.7	100.0

- 5.31 Si se observa la variabilidad la distribución de frecuencia (con y sin repetición) del cumplimiento de los 8 parámetros en el universo de los proyectos normales declarados en alerta, se pueden realizar algunos comentarios adicionales. En primer lugar, se observa que los 8 parámetros PAIS no tienen frecuencias equivalentes, es decir, no tienen la misma probabilidad de ocurrencia y, por lo tanto, no pesan lo mismo. Hay una clara mayor frecuencia de ocurrencia en los parámetros 4 y 7, y en forma menor para los indicadores 2 y 3. Definir como criterio de alerta que se cumplan 2 o más parámetros cualesquiera en 8, no deja, frente a estos resultados, de ser un criterio arbitrario.
- 5.32 En segundo lugar, los resultados de los presentados en el Anexo B de este informe, parecen confirmar la baja adecuación de los estándares de los parámetros 5 y 6. Estos reflejan como indicadores de alerta, valores de excepcionalidad en la ejecución, lejanos a los valores normales que se registran en la realidad. En tercer lugar, el parámetro 8 no es el más relevante para informar la importancia en el uso de los recursos en la calificación del riesgo de desarrollo. Las recomendaciones de la AUG sugieren introducir indicadores que reflejen la utilización de la supervisión financiera en los juicios emitidos por los PPMR, reduciendo la falta de contacto observada entre las dos grandes áreas de riesgo supervisadas.
- 5.33 Un último comentario surge de considerar cuáles fueron los parámetros predominantemente asociados a los proyectos normales que, habiendo sido declarados en alerta por PAIS, fueran reconocidos posteriormente de esa forma por la Administración operativa. Los resultados confirman la baja importancia de los parámetros 5, 6 y 8, así como la significativa asociación de los parámetros 3, 4 y 7 con los proyectos en riesgo de desarrollo y en menor medida el 1.
- 5.34 En conclusión, ambos sistemas que definen la cartera en riesgo de ejecución, el definido por ROS y el que surge de los PPMR, muestran visiones distintas sobre una misma problemática. El porcentaje de proyectos en riesgo PAIS reconocidos

por la Administración operativa (25%), justifica de por sí la importancia del seguimiento de la supervisión de la clasificación de los proyectos realizada por ROS. Sin embargo las diferencias en la valoración, también han permitido destacar la existencia de: (i) algunos problemas metodológicos y de asimetría en la información de los parámetros PAIS, al ser capturados automáticamente de una realidad que se informa de otra manera en los PPMR; y (ii) suficientes elementos empíricos que justifican la revisión de los contenidos y la certeza de los juicios emitidos por los PPMR

VI. LA ADMINISTRACIÓN DE LA SUPERVISIÓN EN FUNCIÓN DE LOS RIESGOS

- 6.1 En este Capítulo se evalúan tres aspectos importantes para formarse una opinión de sí el Banco administra su supervisión, anticipando y mitigando los riesgos de desarrollo.
- 6.2 En primer lugar, se analiza el grado de utilización de los instrumentos de supervisión en proyectos en riesgo de alcanzar sus objetivos de desarrollo en cada año (análisis estático). En segundo lugar, se introduce un análisis dinámico a través de ver cómo responden las actividades de supervisión que planifica o debe realizar el Banco, una vez que el proyecto es identificado en riesgo. En tercer lugar, se mide el impacto de la supervisión realizada, viendo en qué medida la misma ha contribuido a mejorar la clasificación de riesgo de los proyectos así identificados.

A. Grado de utilización de la supervisión en los proyectos en riesgo

- 6.3 El procedimiento metodológico que se siguió, consistió en cruzar la realización anual de tres instrumentos típicos de supervisión que utiliza el Banco regularmente (las Misiones de Administración, las Visitas de Inspección Técnicas y las Misiones Anuales de Revisión de Cartera), con la clasificación de los proyectos según su calificación de riesgo de desarrollo (Riesgo de Ejecución o Alerta, Problema y Normal).
- 6.4 Los resultados muestran que el grado de utilización de los tres productos de supervisión en proyectos clasificados en la cartera en riesgo fue diferente: el instrumento más frecuente asociado a la mitigación de los problemas de riesgo es el CPR, que fue realizado en un entorno del 70% de los proyectos clasificados en riesgo. Se realizaron visitas de inspección técnica solo en un 55% de los proyectos en riesgo, mientras que ese guarismo baja al entorno del 17%, en el caso de las misiones de administración de la Sede.

Cuadro N° 14
Grado de Utilización de la Supervisión en función del Riesgo. Período 1998-2001
(Análisis Estático)

Instrumento de Supervisión / Calificación Proyecto	1998		1999		2000		2001		1998-2001 Grado utilización promedio Supervisión (%)
	N° de Proyectos	N° de Proyectos con Supervisión	N° de Proyectos	N° de Proyectos con Supervisión	N° de Proyectos	N° de Proyectos con Supervisión	N° de Proyectos	N° de Proyectos con Supervisión	
Misiones de Administración									
Alerta	112	13	119	23	128	24	137	25	17.1
Problema	28	6	38	12	51	12	40	9	24.8
Normal	258	45	248	52	277	42	311	38	16.2
Total	398	64	405	87	456	78	488	72	17.2
Visitas de Inspec. Técnicas									
Alerta	112	48	119	59	128	79	137	89	55.4
Problema	28	13	38	19	51	18	40	23	46.5
Normal	258	109	248	110	277	126	311	149	45.2
Total	398	170	405	188	456	223	488	261	48.2
Misión Revisión Anual Cartera									
Alerta	112	80	119	68	128	96	137	106	70.6
Problema	28	17	38	17	51	44	40	31	69.4
Normal	258	198	248	170	277	229	311	252	77.6
Total	398	295	405	255	456	369	488	389	74.9

- 6.5 No se aprecian grandes diferencias en las frecuencias entre los dos componentes de riesgos, alerta y problema. Se destacan algunas conclusiones adicionales: el bajo nivel de misiones de supervisión en los proyectos en problema; lo lejano al valor de 100% que tuvo el grado de utilización de los instrumentos de supervisión obligatorios por las políticas del Banco, sobre todo en las visitas de inspección técnicas; así como el bajo nivel de planificación de misiones de administración extraordinarias en los proyectos en riesgo.

B. Grado de respuesta de la supervisión al riesgo identificado

- 6.6 En forma complementaria al análisis estático, se efectuó un análisis dinámico en el tiempo, que responde a dos interrogantes: primero, si la Administración responde a los riesgos identificados en un año, intensificando las acciones de supervisión en el siguiente; y, segundo, si como consecuencia de esas acciones de supervisión, se impacta la mejora de la calificación de los proyectos en riesgo (aspecto que se desarrolla en el siguiente punto).
- 6.7 Para medir el grado de respuesta de la supervisión al riesgo, se utilizó un procedimiento metodológico, que involucró un análisis sobre dos años consecutivos, consistente en ver qué sucede con las acciones de supervisión en el año siguiente al que el proyecto es declarado en alerta o en problema. En este análisis se utilizaron las misiones de administración y las visitas de inspección técnicas, exclusivamente. Los resultados que se obtienen, al ser comparados con los resultantes del análisis estático anterior, permite comprobar si el Banco desarrolla una supervisión que anticipa los riesgos o solo los mitiga cuando éstos han sido identificados.
- 6.8 Para la medición, se definió un indicador, denominado Grado de Respuesta de la Supervisión al Riesgo, que se calculó como el cociente entre el número de proyectos con supervisión en un año, con respecto al número de proyectos vigentes que, no habiendo finalizado ese año, estuvieron en riesgo de ejecución o en problema el año anterior.

- 6.9 Los resultados muestran sensibles mejoras en la respuesta, respecto a la registrada del análisis estático. En relación con las visitas de inspección técnica, según los años, se efectuaron en un 70% de la cartera en riesgo, alcanzando en el 2001 a un 81%. En los proyectos en problema el crecimiento es algo menor, pero sensiblemente mayor al que surge del análisis estático.
- 6.10 A la misma respuesta se llega considerando las misiones de administración, aunque a un nivel menor que el observado en las visitas de inspección. Además fue mejor en los proyectos en problema que en aquellos en riesgo de ejecución, revelando que, en proyectos con fuerte probabilidad de reformulación o cancelación, la participación de la Sede es mayor.

Cuadro N° 15
Grado de Respuesta de la Supervisión ante el Riesgo identificado. Período 1998-2001
(Análisis Dinámico)

Instrumento de Supervisión / Calificación Proyecto	1998-1999				1999-2000				2000-2001			
	N° de proyectos en riesgos			Grado de Respuesta Supervisión al riesgo (%)	N° de proyectos en riesgos			Grado de Respuesta Supervisión al riesgo (%)	N° de proyectos en riesgos			Grado de Respuesta Supervisión al riesgo (%)
	En 1998	Vigentes en 1999	Con supervisión en 1999		En 1999	Vigentes en 2000	Con supervisión en 2000		En 2000	Vigentes en 2001	Con supervisión en 2001	
	[1]	[2]	[3]		[1]	[2]	[3]		[1]	[2]	[3]	
Misiones de Administración				[4]=[3] / [2]				[4]=[3] / [2]				[4]=[3] / [2]
Alerta	112	94	23	24.5	119	103	27	26.2	128	109	18	16.5
Problema	28	21	11	52.4	38	34	9	26.5	51	38	15	39.5
Total	140	115	34	29.6	157	137	36	26.3	179	147	33	22.4
Visitas de Inspec. Técnicas												
Alerta	112	94	66	70.2	119	103	72	69.9	128	109	88	80.7
Problema	28	21	17	81.0	38	34	16	47.1	51	38	26	68.4
Total	140	115	83	72.2	157	137	88	64.2	179	147	114	77.6

- 6.11 Los resultados indican un mejoramiento en la respuesta de los dos instrumentos de supervisión, cuando los proyectos en riesgos están identificados. Esto confirma que el comportamiento de la supervisión tiende más a la mitigación del riesgo ocurrido, que a su anticipación. Este resultado, resalta por contraste, con el bajo nivel de cumplimiento de esos productos mandatorios, de acuerdo a lo señalado en secciones anteriores.

C. Grado de impacto de la supervisión en la calificación de riesgo de los proyectos

- 6.12 En este punto, se agregan indicadores que puedan decir algo más sobre la efectividad que ha tenido la supervisión periódica que desarrolla la Administración, en la mejora de los proyectos en riesgo de ejecución.
- 6.13 Para ello se utilizó como procedimiento metodológico la construcción de matrices de transición anuales del cambio de la calificación de los proyectos en riesgo. Esas calificaciones se ordenaron de acuerdo a la utilización de dos instrumentos de supervisión periódicos que se eligieron por ser representativos de las actividades de seguimiento del Banco (las misiones de administración y las visitas de inspección técnica).
- 6.14 El período de información disponible (1998-2001) permitió construir, para cada instrumento de supervisión, tres matrices de transición correspondientes a los bienios 1998-99, 1999-00 y 2000-01. En el cuerpo principal de la matriz en el

Cuadro, se puede leer la transición de calificaciones en número de proyectos. En el cuerpo de la derecha, se resume el grado de asociación de cada instrumento, al mejoramiento de la calificación de riesgo de los proyectos.

- 6.15 Con relación a las Misiones de Administración, su realización no está significativamente asociada con la mejora de la calificación de los proyectos declarados en riesgo de ejecución a finales del año anterior, ya que se asocia con una mejora en la calificación en una tercera parte de éstos.

Cuadro N° 16
Número de Misiones de Administración y Evolución de la Calificación de Riesgo de los Proyectos
Matrices de Transición anual de la Calificación de riesgo. Años 1998 a 2001

		1999									Contribución de MA al mejoramiento de la Calificación (%)		
		Proyecto en Alerta			Proyecto Problema			Proyecto Normal					
Calific.	N° Proy.	Con MA	Sin MA	Total	Con MA	Sin MA	Total	Con MA	Sin MA	Total	Con MA	Sin MA	Total
1998	Alerta	94	21	115	14	51	65	2	3	5	7	17	24
	Problema				2	3	5	7	13	20	3	0	3
	Total				16	54	70	8	10	18	10.4	17.4	27.8

		2000									Contribución de MA al mejoramiento de la Calificación		
		Proyecto en Alerta			Proyecto Problema			Proyecto Normal					
Calific.	N° Proy.	Con MA	Sin MA	Total	Con MA	Sin MA	Total	Con MA	Sin MA	Total	Con MA	Sin MA	Total
1999	Alerta	103	34	137	13	46	59	5	7	12	9	23	32
	Problema				3	10	13	4	10	14	2	5	7
	Total				16	56	72	9	17	26	11	28	39

		2001									Contribución de MA al mejoramiento de la Calificación		
		Proyecto en Alerta			Proyecto Problema			Proyecto Normal					
Calific.	N° Proy.	Con MA	Sin MA	Total	Con MA	Sin MA	Total	Con MA	Sin MA	Total	Con MA	Sin MA	Total
2000	Alerta	109	38	147	11	51	62	3	8	11	4	32	36
	Problema				6	5	11	5	13	18	4	5	9
	Total				17	56	73	8	21	29	8	37	45

Nota: Se tomo en cuenta las MA realizadas en cada año, planificadas y no planificadas.

- 6.16 No se puede afirmar lo mismo en el caso de la asociación de las MA con proyectos en problema: éstos se asocian con mejoras en su calificación en más de un 50% de los proyectos en los dos últimos bienios, y un 38% en el primero, como consecuencia de haber realizado MA. Por lo tanto, existe una mayor asociación de realizar MA con mejoras en la calificación en proyectos problema. Estos resultados indican, también, que la reformulación o cancelación de proyectos es el escenario menos esperado.³³
- 6.17 Con relación a las Visitas de Inspección Técnica, el análisis es un poco más complejo, ya que en las políticas del Banco se establece como mínimo una visita al año, no estando limitado el techo de las mismas. Este aspecto se introdujo distinguiendo en las matrices transicionales, los proyectos que realizaron más, igual o menor cantidad de visitas que el año anterior.
- 6.18 Los resultados señalan que, a diferencia de las misiones de administración, la realización de visitas de inspección técnica se corresponde con las 2/3 partes de los mejoramientos en la calificación, tanto de los proyectos calificados en alerta como en problema, el año anterior. El total de proyectos que mejoran su calificación de alerta en los tres bienios, varía entre un 21% y un 29% del total de proyectos con esa calificación en el año anterior. Ese mismo guarismo es sensiblemente mayor para los proyectos en problema, que tienen porcentajes de mejoramiento en su calificación entre un 38% y 53% del total de proyectos en problema en el año anterior, dependiendo del bienio.

³³ Del total de proyectos en ejecución de la muestra considerada en esta evaluación en el período 1998-2001 (616 proyectos), solo 20 proyectos fueron reformulados sus objetivos de desarrollo.

Cuadro N° 17

Nota: Calculado en base al número de IVT de cada proyecto no terminado en cada año, respecto al año anterior.

- ³⁴ Esto parece comprobarse también en la información sobre el importante número de proyectos declarados en problema (64%), que mejoran su probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo (ver Capítulo V).

declarados en alerta el período anterior), destaca el hecho de que para la gestión de riesgos es relevante la utilización generalizada de este instrumento.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Resumen de los resultados de la evaluación

1. Falta de un sistema de supervisión explícito

- 7.1 La falta de un documento complejo único sobre el sistema de supervisión, así como la carencia de una óptica de los procesos que detalle las interrelaciones entre las actividades que sustentan los productos de la supervisión, dificultan la rendición de cuentas de sus acciones y de sus resultados ante los responsables de las operaciones. Ello se traduce en interpretaciones disímiles de sus principios básicos, su funcionamiento y alcance, la forma de actualización, la conexión entre los instrumentos o el control de las responsabilidades de la información y de los resultados.

2. El sistema de información de los instrumentos de la supervisión no es eficiente

- 7.2 El sistema de información de la supervisión es incompleto, está ubicado en varias localizaciones y diferentes formas de archivo, que no lo hace fácilmente accesible. Esto le impide ser una herramienta confiable de la gestión debido a que:
- Las bases de datos no incluyen información de todos los instrumentos y para muchos de ellos está desactualizada.
 - El sistema de información no funciona como central única con redes locales interconectadas, que permita su actualización automática, el fácil acceso y la definición de indicadores claves de la supervisión que facilite el seguimiento y la evaluación de los mismos.
 - Hay una proliferación de diseños autónomos con información soportada en archivos inconsistentes, cuya validez es poco confiable.
 - Los responsables operativos siguen una lógica de instrumentos y no de sistema de información; encapsulan la información en inventarios por instrumento o grupo de instrumentos de supervisión, poco vinculados entre sí.
 - La operación aislada desaprovecha las economías de escala, evidentes en este tipo de tareas, que lo hace poco eficiente en función de los costos, y dificulta la atención de la demanda de los usuarios.

3. El sistema de información tiene poca utilidad para verificar el cumplimiento de sus actividades de supervisión

- 7.3 El funcionamiento del sistema de información de supervisión no permite verificar el cumplimiento de las actividades de supervisión, establecidas en las políticas y

normas del Banco.³⁵ Esto hace que el sistema sea poco útil para rendir cuentas y que no se requiera que la información fluya oportunamente para ser utilizada en la anticipación y la gestión de los riesgos de la ejecución debido a que:

- El sistema de información no funciona sobre la base de rutinas temporales que indiquen cuando es que hay que llevar a cabo una actividad de supervisión porque lo requieren las políticas o porque fueron anticipadas durante la preparación del proyecto.
- No existen sistemas de fiscalización del cumplimiento de las actividades de supervisión al nivel de los Departamentos Operativos Regionales.
- No hay un responsable del sistema que concentre, informe y realice el seguimiento de todos los riesgos de la ejecución.
- Solo una unidad central, ROS, es responsable por una parte del sistema de información que ha venido ocupando espacios, mejorando desarrollos e informando a la Alta Administración sobre la aplicación de varios instrumentos de la supervisión realizada por los Departamentos Operativos Regionales.

4. El cumplimiento de las actividades de supervisión es exiguo

7.4 Se cumple con no más del 75% de las actividades de supervisión contempladas en las políticas y normas del Banco. Ello se manifiesta en una serie de aspectos, entre los que se destacan los siguientes.

- El uso de los instrumentos de supervisión es desparejo, y solo dos de ellos, el PPMR y el PCR, alcanzan valores cercanos al 100% de las actividades cumplidas.
- La modalidad de programar actividades de supervisión en los proyectos es baja y aún menor si se mide por las actividades anticipadas que efectivamente son llevadas a cabo. Mientras que se cumple con el 81% del mínimo obligatorio de las actividades de supervisión contempladas en las políticas del Banco, solo se cumple el 43% de las que se anticipan en los proyectos.
- La correlación entre el crecimiento de la cantidad de actividades de supervisión y el incumplimiento observado en la cantidad de actividades de supervisión obedece a diversas razones que deben ser comparadas entre sí, *viz.*, crecimientos desparejos de las capacidades instaladas, planificación “ad hoc” en función de los riesgos o interpretación dispar respecto a la importancia relativa de los instrumentos.
- Los resultados indican que la cantidad, el diseño y la conveniencia operativa de los instrumentos obligatorios, no son consistentes, ni entre sí, ni con la lógica de la función de la supervisión.
- El bajo cumplimiento y la falta de información adecuada debilita la capacidad de los Departamentos Operativos Regionales para cumplir con sus responsabilidades fiduciarias.

³⁵ Se requirió una importante inversión de tiempo y recursos de OVE para construir un sistema de información que permitiera cumplir con este objetivo de la evaluación y, al mismo tiempo, evitar que la misma sea victimizada por el “dilema de la información”.

5. El uso de los instrumentos de la supervisión es inconsistente

7.5 El manejo de los instrumentos de la supervisión está poco relacionado con los procesos, puesto que no guarda proporción con los encadenamientos lógicos de dichos procesos. Entre los principales factores que explican esto, se destacan:

- La preparación de los PPMR no está primordialmente basada en visitas de inspección previas. En promedio se ejecutaron IVT en el 67% de los proyectos que tenían PPMR, e IVF, sobre un 29% de ese total.
- La planificación y ejecución de Misiones Iniciales han sido poco utilizadas. Se ejecutaron MS en el 25% de los proyectos iniciados en 1998-2001, comprobándose una inquietud por parte de la Administración de ampliar estas actividades en los últimos años.
- Solo se llevaron a cabo el 78% de las Misiones Anuales de Cartera (CPR) con los países. El incumplimiento de CPRs, desaprovecha oportunidades de diálogo, al nivel de la Alta Gerencia (Banco y país), sobre los riesgos de ejecución y hace que no se use parte del trabajo insumido en la preparación de los PPMR.
- La superposición de contenidos y finalidades de los CPR, que no se cumplen totalmente, con los APE, que sí se cumplen pero que no se discuten con las autoridades del país. Esto le quita importancia a los CPR, que son documentos clave para la rendición de cuentas de los resultados del diálogo con los países.
- Las visitas de inspección financiera en los proyectos con observaciones de las EFAs apenas llegaron al 50%.

6. Uso exiguo de los instrumentos de supervisión de evaluación de los resultados, y de la supervisión que comprende a los prestatarios

7.6 El Banco supervisa el logro de los objetivos de desarrollo con los instrumentos vinculados a la auto-evaluación (PPMR y PCR principalmente), en los cuales no hay participación de los beneficiarios, o la misma es voluntaria.³⁶ La planificación de los instrumentos que supervisan el logro de los resultados de las operaciones es muy bajo, guarismo que es un tercio menor, si se consideran las actividades que terminan ejecutándose.

7.7 La utilización de los instrumentos de supervisión ligados a los prestatarios, ha aumentado en el período bajo estudio, pero los niveles alcanzados siguen siendo exiguos. Más de un 50% de las actividades posibles no se ejecutan, concentrándose el diálogo en los CPR, que se han convertido en el principal mecanismo de las autoridades del Banco para tratar los problemas y los riesgos de los proyectos.³⁷

³⁶ En tiempos recientes el Banco ha estado promoviendo, un mayor contacto con los beneficiarios para la preparación de los instrumentos mencionados, lo cual se ha traducido en un mejoramiento apreciable.

³⁷ Esto no significa desconocer el diálogo permanente que las Representaciones tienen en los países. La conclusión hace referencia a la baja participación de los prestatarios en los instrumentos de la supervisión.

7. La información de los riesgos está dispersa y no tiene sentido de pertenencia

- 7.8 De la información de la ejecución anual de las operaciones se desprende que el Banco es una institución que asume riesgos, lo que no es un problema “*per se*”. Lo que sí es problemático es que la información sobre los riesgos que se destina a quienes los gerencian es poco oportuna, incompleta y proviene de distintas fuentes que no están interrelacionadas. Esto se desprende de que:
- El 48% de los desembolsos anuales de los préstamos que integraron la muestra del estudio tuvieron problemas con la administración de los fondos; en efecto, el 19% por no haber tenido EFAs, o porque, teniéndolas, el 29% estaban calificadas con observaciones.³⁸ La tendencia de esos valores fue al alza durante el período. En los informes gerenciales producidos por ROS solo se incluye información sobre el grado de cumplimiento de las EFAs, que es utilizado como parámetro para alertar sobre posibles problemas de los proyectos.
 - El 48% de los montos de aprobación de los proyectos en ejecución (45% si se consideran en número de proyectos), enfrentan anualmente algún tipo de riesgo de desarrollo, ya sea por haber sido declarado el proyecto en riesgo de ejecución o en estado de alerta (36%), o por haber sido clasificado con problemas (12%).³⁹ Esos guarismos han evolucionado en forma creciente en el período. Esta información no se reporta de esa forma ⁴⁰ y normalmente se tiende a interpretar que el riesgo de la cartera en ejecución es el de la calificación de los proyectos a su conclusión.
 - La ejecución de los proyectos viene insumiendo en promedio un 50% más de tiempo respecto de los plazos originalmente planificados, exponiendo a la implementación a incertidumbres no previstas en el diseño de las operaciones, así como reduciendo el retorno de los beneficios netos del proyecto.
 - La información sobre los riesgos de la ejecución de proyectos, proviene de varias fuentes, muchas de las cuales no están interrelacionadas.⁴¹ Llama la atención la falta de control de la gestión en función de los riesgos, cuando se compara con la magnitud de los riesgos que se han identificados.

³⁸ Ese 48% baja al 37% de los desembolsos anuales, si se consideran las calificaciones de las EFA ajustadas por las opiniones emitidas por las CO al clasificar dichos dictámenes de acuerdo al sistema binario de calificación definido por ROS.

³⁹ Si se considera solo los proyectos en riesgo por los PPMR (es decir, excluidos los proyectos normales en alerta PAIS), ese porcentaje baja al 31% del monto de la cartera aprobado de esos proyectos en ejecución.

⁴⁰ En el documento GN-2215-1 se señala la preocupación por tener indicadores que comiencen a medir claramente lo señalado.

⁴¹ En el período 1998-2001 el promedio anual de los proyectos en ejecución con riesgos tanto fiduciarios como de desarrollo fue de poco más del 10%. Si se consideran los proyectos que tuvieron o riesgos financieros, o riesgos de desarrollo, se encuentra que más del 52% de los proyectos registraron uno u otro de estos dos riesgos. Esta información se originó en cuatro fuentes distintas, que no están vinculadas.

8. Existen distintas interpretaciones sobre un mismo tipo de riesgo

7.9 Una parte significativa de los riesgos no son convalidados de igual manera por los Departamentos del Banco.

- La supervisión de los aspectos fiduciarios tiene diferentes interpretaciones respecto a la calificación de los dictámenes independientes de los estados financieros de los proyectos (EFAs). De otro lado, las visitas de inspección financiera no fueron el principal instrumento de supervisión utilizado para el seguimiento.
- Los procedimientos de definición de los proyectos en riesgo (PPMR y Alerta PAIS), muestran resultados que no coinciden en el período evaluado.
- Los riesgos fiduciarios no se vinculan con los riesgos de desarrollo de los proyectos en los instrumentos de supervisión. Los riesgos fiduciarios se definen, exclusivamente, por su validez y pertinencia en la elegibilidad del gasto y por su adecuado registro en los estados contables. Pero no se relaciona la asignación de los fondos en la ejecución ni con los propósitos, ni con los componentes del proyecto para los cuales fueron otorgados.

9. La gestión de la supervisión no anticipa los riesgos debidamente

7.10 Se encontró que la gestión de riesgos es mejor cuando los proyectos son declarados en riesgo de ejecución. El informe muestra que hay baja utilización de actividades de supervisión que anticipan los riesgos y que, cuando ellos se producen, no están suficientemente comunicados ni entre sí, ni dentro del Banco. Esto hace que la supervisión sea más mitigadora que preventiva. Esta conclusión se desprende de los siguientes elementos de juicio:

- La anticipación de los riesgos se asocia más con sus síntomas (por ejemplo, problemas en los desembolsos, etc), que con sus vínculos con los riesgos de desarrollo.
- La baja planificación y realización de las Misiones Iniciales, aspecto que es una preocupación de la ejecución.

En los informes de gestión, solo se indica una parte de los riesgos financieros, aquellos vinculados a las EFA que no se han llevado a cabo.

- La ausencia de vinculación de las IVF con los proyectos con riesgo financiero, refleja una falta de relación de la planificación o ejecución de aquéllas en función de éstos.
- Los informes de IVT e IVF realizados por las CO, no son comunicados a los prestatarios y a los Departamentos Operativos Regionales suficientemente.
- El análisis dinámico utilizado en la evaluación⁴² muestra que el cumplimiento de los instrumentos de supervisión, así como su planificación y ejecución, ante cambios en las situaciones de riesgo de los proyectos, responden mejor una vez que el proyecto es declarado en riesgo.

⁴² Ver Capítulo VI.

10. No se encontró un sistema de control interno de la función de supervisión en el ámbito institucional, ni estándares de control interno que certifiquen la efectividad de la supervisión

- 7.11 Con respecto al contexto de control a nivel institucional, no hay un sistema de control interno que sea independiente del proceso de supervisión de la ejecución de las actividades del Banco. El control interno de la supervisión se concentra en los mismos funcionarios que son responsables por la administración de operaciones.
- 7.12 No se usan marcos formales o estándares para certificar periódicamente la efectividad de los controles sobre las actividades de ejecución y su supervisión, verificando si los recursos fueron efectivamente usados para sus fines de desarrollo, de acuerdo a las objetivos estratégicos, y a las políticas de la institución.

B. Conclusiones

- 7.13 Las conclusiones principales son las siguientes:

- El Banco carece de un sistema de supervisión integrado e independiente basado en la anticipación de los riesgos. Esto reduce la efectividad de la administración de buena parte de la cartera, así como de la toma de decisiones en el Banco.
- Al no existir una supervisión sistémica consolidada formalmente, no queda claro quién es responsable del control de su gestión, y cómo los instrumentos se interrelacionan entre sí.
- Al no fundarse la administración de operaciones en la evaluación de los riesgos, los instrumentos de supervisión existentes son inconsistentes con la función de supervisión y, por lo tanto, tienen menor efectividad y son poco eficientes en función de los costos.⁴³
- No existe un sistema de información integrado, transparente, y de fácil disponibilidad que permita ser usado para anticipar y administrar riesgos, así como para verificar el cumplimiento de las actividades de supervisión y de control interno.
- El Directorio Ejecutivo y la Alta Administración no son informados de manera sistemática y específica sobre estos temas.
- Las fallas identificadas en la aplicación del sistema vigente no significan que el Banco no supervisa sus operaciones, sino que la supervisión es poco efectiva en el ámbito institucional.
- Al ser la supervisión fundamentalmente mitigadora de eventos no anticipados, cuando ellos se producen, se deja de cumplir con las actividades previstas en los manuales y las normas, y se agregan mecanismos no formales, considerados más aptos por la

⁴³ Los instrumentos de supervisión obligatorios se basan en su cumplimiento para todas las operaciones, los que los define con un mismo rango de importancia, y con un mismo riesgo en todas las intervenciones, lo que minimiza la importancia de los riesgos en la administración de la cartera.

Administración para corregirlos. Paradójicamente, esto está virtuosamente asociado con las actividades de supervisión en función del riesgo.⁴⁴

C. Prácticas internacionales

7.14 A partir del relevamiento de las experiencias internacionales que llevó a cabo, se encontró que la experiencia en el Banco no guarda relación con las mejores prácticas empleadas por otros bancos multilaterales de desarrollo, agencias internacionales de desarrollo y países donantes. En particular:

- Varias instituciones y organizaciones multilaterales han desarrollado estos temas, en particular el establecimiento de un entorno de control interno donde se exige el cumplimiento de los objetivos institucionales. Cabe destacar la definición de los componentes del control interno establecidos por el Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), organización privada establecida en los EE.UU, para mejorar estándares de la calidad del control interno, que permitan mejorar la confianza e integridad de los informes financieros; verificar el cumplimiento de las políticas, procedimientos y regulaciones de la organización; verificar la efectividad y eficiencia de las operaciones; así como salvaguardar activos.
- Otro antecedente que también cabe destacar, para caracterizar el sistema de supervisión y control interno de la ejecución que utiliza el Banco, es la actualización en febrero de 2003 de las prácticas que recomienda el Banco Internacional de Pagos para la gestión y la supervisión de los riesgos operacionales.

WHAT IS THE COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO)

COSO is a voluntary private sector organization established in USA. It is dedicated to improve the quality of the process of internal control designed to provide reasonable assurance regarding the following corporate objectives: (i) reliability and integrity of financial reporting; (ii) compliance with policies, plans, procedures, laws and regulations; (iii) effectiveness and efficiency of operations; and, (iv) the safe guarding of assets.

The internal control components of COSO are:

- # *Control Environment* establishes the foundation, the structure and incentives, for the internal control system, based on clearly articulated institutional objectives.
- # Risk assessment involves the identification and analysis of relevant risks to achievement objectives and forms the basis of how risks should be managed.
- # Control Activities are the policies, procedures and practices that ensure that management's directives are carried out and the institution's mandate is fulfilled.
- # Monitoring involves external oversight of the internal controls or use of independent methodologies within the process to measure whether controls are adequate and the objectives are being met.
- # Information & Communication support the other four objectives by communicating the necessary information in a timely, digestible way that enables staff to perform their functions.

⁴⁴ En efecto, el análisis empírico sugiere que la ejecución de las actividades de supervisión que se efectúan está correlacionada a una organización *ad hoc* de la supervisión que responde a la producción efectiva de los riesgos, dado el carácter básicamente mitigador de aquella. Esta situación se asocia, además, con una ampliación de los límites y de la informalidad del sistema de supervisión, originada en el uso de actividades que no son formales, u otros procedimientos de supervisión, consideradas más eficaces que las obligatorias. Estas actividades no están volcadas sistemáticamente en los instrumentos formales de supervisión del ámbito institucional, ni son capturados por las bases de datos estándares del sistema de información. Ello reduce la formalidad del sistema, y crea condiciones para que no se cumplan con los compromisos de supervisión.

- El Banco Mundial ha desarrollado una organización de la ejecución fundada en la evaluación de los riesgos. Dicha organización se hace en tres niveles que interactúan: (i) a nivel de programación y ejecución de proyectos, (ii) a nivel país y región y (iii) a nivel corporativo. En el primer nivel, la evaluación se realiza considerando tres tipos de riesgos: los de efectividad en el desarrollo, los fiduciarios y los de salvaguardia de activos. Hay procedimientos e instrumentos específicos para cada uno de estos tipos de riesgo. En el segundo nivel, la evaluación se realiza mediante el uso de una serie de instrumentos de evaluación de los riesgos políticos, sociales, técnicos, financieros y naturales. En particular, se destacan el análisis de riesgo-país; la evaluación de los riesgos vinculados a la responsabilidad financiera, la situación de las adquisiciones y contrataciones, y la situación del gasto público. Asimismo, se examina el desempeño del país para guiar la colocación de recursos promocionales, se hacen estudios económicos y sectoriales y se analiza la estrategia de asistencia al país (CAS). En el tercer nivel, la evaluación emplea varios instrumentos, entre los que se destacan: un grupo de funcionarios que aseguran la calidad de las actividades de control; un comité de alto nivel para manejar los riesgos estratégicos y reputacionales sobre las políticas y los objetivos institucionales; la supervisión por parte del Directorio Ejecutivo mediante su Comité de Auditoría y su Comité de Efectividad para el Desarrollo; el Departamento de Evaluación de Operaciones que certifica la adecuación de la gestión de operaciones a los riesgos y, desde 2001, su informe anual (AROE) fue

Sound Practices for the Management and Supervision of Operational Risk. Bank of International Settlements, February 2003

Developing an Appropriate Risk Management Environment¹

Principle 1: The board of directors ^{1/} should be aware of the major aspects of the bank's operational risks as a distinct risk category that should be managed, and it should approve and periodically review the bank's operational risk management framework. The framework should provide a firm-wide definition of operational risk and lay down the principles of how operational risk is to be identified, assessed, monitored, and controlled / mitigated.

Principle 2: The board of directors should ensure that the bank's operational risk management framework is subject to effective and comprehensive internal audit by operationally independent, appropriately trained and competent staff. The internal audit function should not be directly responsible for operational risk management.

Principle 3: Senior management should have responsibility for implementing the operational risk management framework approved by the board of directors. The framework should be consistently implemented throughout the whole banking organization, and all levels of staff should understand their responsibilities with respect to operational risk management. Senior management should also have responsibility for developing policies, processes and procedures for managing operational risk in all of the bank's material products, activities, processes and systems.

Risk Management: Identification, Assessment, Monitoring, and Mitigation/Control

Principle 4: Banks should identify and assess the operational risk inherent in all material products, activities, processes and systems. Banks should also ensure that before new products, activities, processes and systems are introduced or undertaken, the operational risk inherent in them is subject to adequate assessment procedures.

Principle 5: Banks should implement a process to regularly monitor operational risk profiles and material exposures to losses. There should be regular reporting of pertinent information to senior management and the board of directors that supports the proactive management of operational risk.

Principle 6: Banks should have policies, processes and procedures to control and/or mitigate material operational risks. Banks should periodically review their risk limitation and control strategies and should adjust their operational risk profile accordingly using appropriate strategies, in light of their overall risk appetite and profile.

Principle 7: Banks should have in place contingency and business continuity plans to ensure their ability to operate on an ongoing basis and limit losses in the event of severe business disruption.

Role of Supervisors

Principle 8: Banking supervisors should require that all banks, regardless of size, have an effective framework in place to identify, assess, monitor and control/mitigate material operational risks as part of an overall approach to risk management.

Principle 9: Supervisors should conduct, directly or indirectly, regular independent evaluation of a bank's policies, procedures and practices related to operational risks. Supervisors should ensure that there are appropriate mechanisms in place which allow them to remain apprised of developments at banks.

Role of Disclosure

Principle 10: Banks should make sufficient public disclosure to allow market participants to assess their approach to operational risk management.

¹ This paper refers to a management structure composed of a board of directors and senior management. The Committee is aware that there are significant differences in legislative and regulatory frameworks across countries as regards the functions of the board of directors and senior management. In some countries, the board has the main, if not exclusive, function of supervising the executive body (senior management, general management) so as to ensure that the latter fulfils its tasks. For this reason, in some cases, it is known as a supervisory board. This means that the board has no executive functions. In other countries, the board has a broader competence in that it lays down the general framework for the management of the bank. Owing to these differences, the terms 'board of directors' and 'senior management' are used in this paper not to identify legal constructs but rather to label two decision-making functions within a bank.

configurado para alimentar el ciclo COSO; desde 1996 ha incorporado informes sobre la efectividad del control interno utilizando la metodología COSO; las evaluaciones de programa país (CAE) están secuenciadas para servir de insumo de los CAS; y la generación de informes sobre evaluaciones sectoriales.

RISK ASSESSMENT IN THE WORLD BANK	
Risk Assessment at:	Instruments
Projects in Pipeline and Implementation	Related to Development Effectiveness Risks # Quality Control Process ^{1/} # Assessment in adjustment operations ^{2/} # CPPRs and PAR ^{3/} # M&E: quantitative performance indicators Related to Fiduciary Risks # Financial Management Assessment (FY02) Related to Safeguard Risks # System of insuring compliance (FY01) ^{4/} # QACU (Quality Assurance and Compliance Unit)
Country Level ^{5/} ^{6/}	# Credit Risk Analysis # CFAA (Country Financial Accountability Assessment) # CPAR (Country Procurement Assessment Report) # PER (Public Expenditure Reviews) # Performance Assessment as a guide for allocating IDA resources # ESW products (Economic and Sector Work) # CAS (Country Assistance Strategy)
Corporate Level ^{5/}	# QAG (Quality Assurance Group) to improve control activities of projects (monitoring) for internal quality Assurance/Enhancement of Lending. # Management Committee at the senior level to address risks related to development effectiveness and reputation ^{7/} # Oversight of the Board through the Audit Committee and CODE (Committee of Development Effectiveness) # OED (Operations Evaluation Department) to attest to the adequacy of risk management arrangements. # Reporting on internal controls since 1996, using the COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) framework # AROE (Annual Report of Operations Evaluation) was configured to feed into the corporate COSO cycle ^{8/} # CAE (Country Assistance Evaluations) were sequenced to feed into the CAS (Country Assistance Strategy) cycle. # Sector Evaluations were geared to the production of Sector Strategic Papers.
Source: Based on "2002. Annual Report on Operations Evaluation-World Bank,OED; by Laurie Effron" and "The Logic of Renewal: Evaluation at the World Bank (1992-2002), by Roberto Picciotto".	
Notes: ^{1/} Peer Review; Several Layers of Management; Sensitivity Analysis ^{2/} Such as ownership of policy reform, capacity to comply with conditionality; linkage of policy reforms supported under Poverty Reduction Programme; acceptance of the reforms by the client's country ^{3/} Country Portfolio Performance Review: country wide systemic risks to development effectiveness of ongoing projects and measures to address them, supported by PAR (Portfolio at Risk) introduced in 1996 by QAG (Quality Assurance Group) ^{4/} Risk assessment include a safeguard risk review in each Region with assistance of QACU, QAG, QAE. Each Region has developing methods for assessing risks ^{5/} For all types of risks ^{6/} Political, social, technical, financial and natural risks relevant to each operation ^{7/} For the strategic risks of policies and corporate goals; identification of control gaps and overlappings that need attention ^{8/} With the objective or shorten the feedback loop of evaluation products to the business process of the institution	

- La situación del Banco Mundial comparada con la del BID, presenta similitudes y diferencias, análisis que va más allá del objetivo de esta evaluación. Solo a título de ejemplo, se pueden destacar como diferencias la supervisión de operaciones en función de tres tipos de riesgo, la mayor diversificación de instrumentos de control de los riesgos a nivel país y una más completa definición del ambiente de gobernabilidad de los riesgos a nivel institucional.
- El tema del control interno y el de la necesidad de usar periódicamente mecanismos de certificación externa independiente de la efectividad del mismo, ha sido objeto de recomendaciones para que sea incorporado en el control de las operaciones de préstamos de los BDM. En particular, la United States General Accounting Office (GAO) ha estado haciendo este tipo de recomendaciones, proposiciones fundadas en informes sobre esa situación en los BDM.

D. Recomendaciones

Sobre la base de las conclusiones de la evaluación, se formulan las siguientes recomendaciones.

- Desarrollar un sistema integrado de supervisión de la ejecución, basado en un proceso de administración de cartera en función de los riesgos, incorporando las mejores prácticas de instituciones similares al BID.^{45 46}
- Adoptar un marco modelo de control interno de la ejecución que mejore la gobernabilidad en el propio Banco.
- Preparar un informe periódico para el Directorio Ejecutivo y la Alta Administración que certifique los avances en: (i) la efectividad de la ejecución para lograr los objetivos estratégicos de la institución, así como el grado de cumplimiento de sus normas y políticas; (ii) la efectividad de la administración en función de la evaluación de los riesgos y de la supervisión de la ejecución; y (iii) la eficacia en función de los costos de los sistemas de administración y control en el ámbito institucional.
- Desarrollar un sistema integrado de información como parte integral del sistema de supervisión, que apoye las recomendaciones señaladas anteriormente y suministre electrónicamente la información necesaria para orientar el buen desempeño de las responsabilidades de los funcionarios del Banco en la administración, supervisión, y control de la ejecución de operaciones.

⁴⁵ Estas prácticas sugieren que se debe definir un sistema de supervisión de la ejecución de operaciones, independiente del de la administración de los riesgos, basado en una evaluación de los riesgos. El sistema de supervisión, como parte del ciclo de la ejecución de las operaciones, estaría sujeto a un control interno independiente, utilizando marcos reguladores que certifiquen la calidad de los controles y de su articulación con el cumplimiento de las políticas y objetivos estratégicos de la institución. A su vez, este control interno estaría controlado sistemáticamente en forma externa.

⁴⁶ Se pueden encontrar referencias importantes sobre las prácticas internacionales en varios documentos publicados por la Comisión de Basilea sobre Supervisión Bancaria del Banco Internacional de Pagos; en el *Handbook for Integrating Risk Analysis in the Economic Analysis of Projects* del Banco Asiático de Desarrollo; en documentos preparados por la Oficina de Evaluación del Banco Mundial, y otros relacionados con la evaluación de riesgos, también del Banco Mundial, así como en publicaciones especializadas de organismos gubernamentales de países como Australia, los Estados Unidos, y el Reino Unido. La contribución al tema de firmas de consultoría y auditoría internacional privadas como Ernst & Young, y Deloitte Touche Tohmatsu, también es importante.

ANEXOS

LA IDENTIFICACIÓN DEL SISTEMA DE SUPERVISIÓN DEL BANCO

A. Aspectos Introductorios

La evaluación hizo necesario, como requisito inicial, partir de una identificación de los productos del Sistema de Supervisión de la Ejecución de proyectos que objetivan la evaluación. Ello requirió un análisis detallado del proceso de supervisión que permitiera distinguir los productos de la supervisión, de los insumos para realizarlos.

Se encontró una dificultad inicial, que fue la ausencia de un documento que contenga, en forma complexiva y única, la lógica del proceso de supervisión de la ejecución utilizado por el Banco. Sus contenidos se describen en diferentes manuales, políticas y regulaciones de diversa fuerza normativa. Estos se han venido agregando en el tiempo, con una lógica de actualización originada en los problemas y las enseñanzas de la ejecución.

La lectura de los Manuales y el relevamiento de actores de esta función en el Banco, revelaron la existencia de productos de la supervisión no contenidos en las regulaciones específicas al tema, así como entendimientos diferentes sobre cuáles son los límites del sistema de supervisión. Se encontró que, si bien esos actores se sienten parte de un todo lo interpretan en distintas dimensiones, sin existir un entendimiento colectivo de cuál es su versión actual.

La estructura propositiva del modelo de supervisión utilizado por el Banco, se ha concentrado en definir cuáles son las acciones que lo componen, pero carece de una visión de proceso precisa que hacen difícil distinguir los productos de los insumos necesarios para prepararlos. Los manuales existentes explican más el “qué es” que el “para qué” se realiza cada acción de supervisión y el cómo se relacionan entre sí.

Las limitaciones señaladas, condujeron a utilizar un marco conceptual y metodológico, para organizar los productos de la supervisión, que informan el funcionamiento y los resultados de los proyectos a sus responsables.

B. Marco Conceptual

El concepto de supervisión de la ejecución de proyectos que orienta a este informe, responde a la forma en cómo la Institución gerencia, en forma continua, los riesgos que enfrenta la implantación de las operaciones aprobadas por el Directorio Ejecutivo.

La minimización de los riesgos, en una institución de desarrollo como el Banco, se relaciona a tres tipos de temas: (i) los asociados a la misión del Banco (riesgos de desarrollo) ; (ii) los que surgen de la implantación de los proyectos (riesgos operacionales); y (iii) los vinculados a la utilización de los fondos de acuerdo a los procedimientos y en los propósitos para los que fueron otorgados (riesgos fiduciarios).

Todas esas categorías de riesgo pueden existir separadamente y cada una es importante por sí misma. Pero lo prioritario, en una institución como el Banco, es como ellas impactan a los objetivos de desarrollo. De acuerdo con este concepto, el riesgo es todo problema que amenaza o reduce la posibilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo.

La supervisión constituye una forma continua de ligar la preparación del proyecto o el programa, con la ejecución y la evaluación en las etapas del ciclo de proyecto, verificando la economía, eficiencia y eficacia de la ejecución.

La efectividad de la supervisión descansa en: (i) que los riesgos hayan sido anticipados en el diseño del proyecto, que los transforma en los supuestos de la ejecución, y los que surgen durante ésta; (ii) la operación de un sistema de información con indicadores que permitan anticipar los riesgos, medirlos y sustentar las actividades de seguimiento, en los plazos de ejecución planificados en el proyecto⁴⁷; (iii) que exista una respuesta oportuna cuando los problemas aparecen, como consecuencia del cumplimiento de las revisiones periódicas; y (iv) que se realice el seguimiento de su superación, valorando en la evaluación final de la ejecución, los impactos sobre el cumplimiento de los objetivos del proyecto.

Dentro de ese marco conceptual, la supervisión es necesaria en todas las etapas del ciclo de vida de los proyectos. En el diseño, por su importancia en anticipar los riesgos y prever el conjunto de instrumentos de supervisión adecuados para su seguimiento y valoración. En la etapa de iniciación de la ejecución, por tener un adecuado diagnóstico de las capacidades de ejecución del programa, los sistemas de administración y control de fondos, así como por transmitir la forma operativa para medir el cumplimiento de sus objetivos (“Results Framework”). Esta etapa, esencialmente preventiva, responde al principio de que actuando al comienzo se influye positivamente en el futuro del proyecto.

En el proceso de ejecución, los instrumentos de seguimiento periódico son utilizados y proveen información necesaria para alimentar las actividades de auto-evaluación, que informan sobre los problemas del contexto externo, los riesgos gerenciales, éticos o los problemas originados en las capacidades operacionales de los ejecutores o el Banco. También informan sobre el avance en el cumplimiento de los productos y resultados previstos. En la finalización del proyecto, informan cómo los riesgos impactaron al proyecto y cómo la identificación y la gestión de los mismos contribuyeron a sus resultados.

Los riesgos no solo ocurren mientras se desembolsan los recursos de las operaciones. Aquéllos se identifican en el diseño de los proyectos y continúan luego del último desembolso. El ciclo de la supervisión se organiza detrás de los supuestos que anticipan las operaciones e incluye las evaluaciones posteriores que informan sobre el logro y la sustentabilidad de los objetivos de desarrollo.

⁴⁷ El crecimiento de la probabilidad de ocurrencia de los supuestos o el surgimiento de nuevos riesgos crece con el tiempo. El incumplimiento de la duración de los proyectos los expone, normalmente, a incertidumbres no previstas en sus diseños.

Este modelo de supervisión, brevemente caracterizado, requiere la participación de varios actores simultáneamente (Ejecutores, Beneficiarios, Representaciones del Banco, Gerencias Regionales, Auditores, Supervisores y Evaluadores externos), que tienen roles distintos. Esos roles deben estar sincronizados detrás de una lógica de oposición de intereses, que fundamenta la validez misma del proceso de la supervisión. Esa lógica debe estar precisamente establecida en reglas de juego claras y únicas, que establezcan las secuencias de encadenamiento entre los instrumentos utilizados, los productos que se esperan de ellos, su oportunidad, así como la responsabilidad de los actores que deben participar en ellos.

Por último, los sistemas de supervisión son observados por su capacidad de seguimiento y de auto-evaluación por parte de la administración de operaciones, pero también, por la operación de mecanismos de supervisión independiente que comprueben el funcionamiento sistémico, de acuerdo a las regulaciones y objetivos estratégicos establecidos por la organización, y los requerimientos de rendición de cuentas.⁴⁸

C. Los productos del Sistema de Supervisión de la Ejecución de Proyectos

1. Antecedentes

El enfoque del Banco sobre la supervisión de los proyectos ha venido evolucionando, desde uno más basado en el seguimiento de los avances físico-financieros, a uno que privilegia la eficiencia y el cumplimiento de sus objetivos de desarrollo.

En la etapa inmediatamente previa a la reorganización del Banco del año 1994, el sistema de supervisión se fundaba en informes gerenciales anuales de ejecución de cartera para el Directorio Ejecutivo, con un énfasis en el cumplimiento de los objetivos de los proyectos.

Con la reorganización del Banco se enfatizó, como principio básico de la supervisión, la responsabilidad de las Gerencias Regionales (en adelante RE) por la administración de los proyectos y la rendición de cuentas focalizada en el impacto de los resultados de sus objetivos.⁴⁹ En ese sentido se consolidó bajo la supervisión de RE todo lo relativo a la actuación del personal vinculado a los proyectos.

Dentro de ese nuevo contexto regulatorio, en el año 1994 se desarrolló un programa piloto de seguimiento del desempeño de los proyectos, que cubrió la mitad de los préstamos en el año 1995 y la totalidad de la cartera del año 1996. A finales de ese año se preparó el informe anual de administración de cartera.

En el año 1995, se iniciaron las Misiones de Revisión de Cartera, lideradas por el Gerente Regional o el Subgerente. Algunos gerentes comenzaron a requerir Misiones de Revisión de Carteras Sectoriales. Asimismo los nuevos mandatos y los cambios en los instrumentos de préstamo (sectoriales de política, operaciones time-slice, reformas en los

⁴⁸ La evaluación de la supervisión del Banco es una función atribuida a OVE por las regulaciones del Banco (RE-238).

⁴⁹ Estos elementos se basaron en las recomendaciones del Informe TAPOMA.

préstamos de inversión, etc.) condujeron a incrementar los requerimientos de misiones anuales de revisión de proyectos y revisiones de medio término de los mismos.

En el año 1996, los Comités de Revisión Gerenciales comenzaron a revisar, además de los informes anuales de revisión de cartera de los países y los informes de las misiones de medio término, informes de terminación de la ejecución de los proyectos.

En el año 1996, se aprueba un informe de un Grupo de Trabajo para el fortalecimiento de las Representaciones de País (en adelante CO), en donde se reafirma que la responsabilidad primaria de la administración en la ejecución de proyectos recae en las COs, que rinden cuentas de la misma ante RE. Ese informe, además, propone una serie de recomendaciones para mejorar las capacidades de supervisión del personal afectado a la administración de las operaciones en CO, dentro de un enfoque de la supervisión tendiente a identificar los problemas de implantación y proponer las medidas para mejorar el desempeño de la ejecución, en función de mejorar los impactos de los proyectos en la efectividad para el desarrollo.

Desde el año 1997, se implanta el nuevo sistema de supervisión del desempeño de los proyectos (PPMR) y los procedimientos y guías para los Informes de Terminación de Proyecto (PCR) y las Misiones de Administración de Préstamos (LAM). Estos completan los instrumentos de supervisión vigentes actualmente, que han seguido teniendo actualizaciones.

2. Descripción y principios básicos

El objetivo del SEP es mejorar el entendimiento del Banco y de los Países sobre la situación de los proyectos y su evolución, que posibilite la identificación oportuna de los problemas y los cambios en los escenarios que afectan el desempeño de la implantación, permitiendo la introducción de correcciones que eleven la calidad de la cartera en ejecución y aumenten la probabilidad del logro de los objetivos de desarrollo.

De acuerdo con el documento CP-1283⁵⁰, los principios básicos del SEP son básicamente tres. En primer lugar, que esté ligado a los prestatarios, como forma de ser útil a su gestión de proyecto y en la resolución de los problemas de la ejecución, formando parte, como insumo fundamental, del diálogo del Banco con las autoridades nacionales. En segundo lugar, que sea útil para la gestión del propio Banco, aportando información previa relevante sobre el estado de los proyectos, que conduzca la preparación de los términos de referencia de cada misión de supervisión. En tercer lugar, que sea costo-eficiente para los usuarios, al estar incorporado dentro de una base centralizada de datos del sistema de información gerencial del Banco, facilitando la actualización, el acceso y la producción de informes.⁵¹

⁵⁰ Working Group Report: "Project Monitoring and Classification", March 1997.

⁵¹ Ver CP-1283

El sistema es visto como un instrumento para asistir a los distintos actores intervinientes, pero no para sustituirlos en su responsabilidad por el logro de los objetivos, que es considerado como la clave del éxito de la ejecución.

Esta visión del SEP ratifica la importancia que tiene para el Banco y los Países acordar indicadores y acciones de supervisión durante la preparación de las operaciones, que puedan utilizarse para juzgar el logro de los objetivos durante la ejecución y en la evaluación.

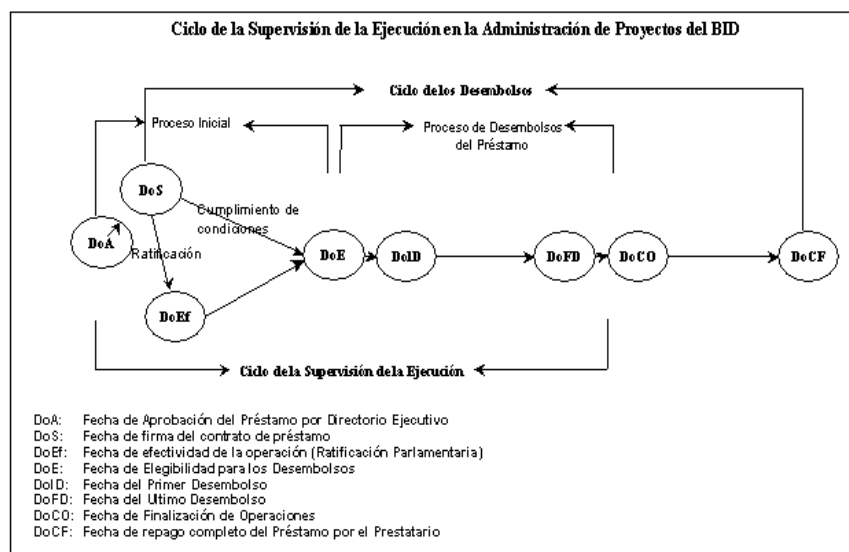
3. Ciclo de la supervisión

El ciclo de la supervisión se corresponde normalmente con el período de ejecución del proyecto. Este se identifica con el período que se inicia con la última etapa de la preparación del proyecto que es, normalmente, la aprobación por el Directorio Ejecutivo, y finaliza con el informe de terminación del proyecto.

A los efectos de la evaluación del sistema de supervisión, el ciclo relevante para precisar la vigencia de cada uno de los instrumentos que lo componen, está referido a las etapas del ciclo de desembolsos del Banco, que se grafica a continuación.

El ciclo de los desembolsos comienza su vigencia, cuando el proyecto aprobado por el Directorio Ejecutivo (en adelante DoA), es firmado por el país prestatario (en adelante DoS). Ahí se inicia un proceso con tres etapas distinguibles: el proceso inicial que se origina con la firma del país del contrato de préstamo hasta la fecha de elegibilidad para el primer desembolso (en adelante DoE), que coincide con el cumplimiento de las condiciones previas. Desde allí se inicia el proceso de desembolsos que se desenvuelve en dos etapas diferentes: la que va hasta que la operación es totalmente desembolsada (fecha del último desembolso, en adelante CDD) y la que desde allí, se culmina cuando el préstamo es totalmente repagado por el país.

El ciclo de supervisión de la ejecución se definió, desde que el proyecto es aprobado por el Directorio, hasta noventa días después de la fecha del último desembolso. Esta es la fecha final en que la Administración debe tener finalizado el Informe de Terminación del Proyecto (en adelante PCR). Sin embargo, los instrumentos de supervisión dentro de ese ciclo, tienen períodos de vigencia o momentos de realización distintos. Esto condujo a que se introdujeran restricciones temporales de vigencia, para cada instrumento de supervisión.



Esta evaluación consideró como parte relevante del ciclo de la supervisión, a las evaluaciones finales a posteriori que realizan los prestatarios (en adelante BEP) o que requiera el Banco para sus propios fines (en adelante FIN). Esto se fundamenta en que los riesgos de materialización de los beneficios de los proyectos, no solo ocurre cuando se desembolsa la operación, sino que continúa luego de su implantación. Esta es una diferencia importante con respecto al criterio utilizado, en la medida que el Banco interpreta a la supervisión solo referida al proceso de desembolsos de los préstamos.

4. La identificación de los productos de la Supervisión

Dentro de una concepción amplia de la ejecución, se han identificado 16 productos distintos de supervisión utilizados por el Banco para realizar un apropiado seguimiento de sus operaciones. Estos instrumentos están regulados en las políticas y manuales específicos referentes al seguimiento, apoyo y evaluación de las operaciones financiadas por el Banco (en adelante OA) y en las Políticas que rigen las funciones de las Representaciones de País (CO).

La identificación realizada tiene en cuenta solo los “productos o instrumentos” de supervisión, por lo tanto, no incluye las actividades regulares de la Administración de Operaciones de las CO (verificación de cumplimiento de condiciones contractuales, verificación y aprobación de las adquisiciones, validación y autorización de desembolsos, las aprobaciones de modificaciones a las operaciones, etc.),⁵² que son los insumos básicos de aquéllos.

Los instrumentos considerados pueden ser agrupados en cuatro grandes categorías.

La primera categoría está constituida por **las Misiones de Administración de Operaciones (en adelante LAM)** al nivel de proyecto, que son actividades de supervisión normalmente lideradas por los Departamentos Operativos y Técnicos de la sede. Están pensadas para asistir a los especialistas de las Representaciones de País en sus responsabilidades de administración de la ejecución, aportando conocimiento y especialización en el manejo de los problemas. Son de cuatro tipos:

1. **Misión Inicial (OA-222):** normalmente liderada por el Jefe de Equipo de Proyecto, se utiliza para discutir en forma previa los aspectos relevantes de la operación, los resultados esperados, los parámetros y actividades de seguimiento de la misma, las capacidades necesarias de las unidades ejecutoras, así como apoyar en forma ordenada las labores necesarias para hacer una transferencia de la administración y supervisión del proyecto a la Representación. Esta misión se realizará, en lo posible dentro del primer mes de la DoA de la operación. Serán convenidas de acuerdo a circunstancias que así lo aconsejen o por estar establecido en el Informe de Proyecto o Planes de Operaciones.

⁵² Ver OP-306 y CO-204, para ver las acciones que fueron consideradas actividades concurrentes a los productos del proceso de supervisión identificados para la evaluación.

2. **Misión de Revisión Anual (OA-222):** de estar previsto en el documento de proyecto se harán una vez al año, para evaluar el desarrollo cuantitativo y cualitativo de la ejecución. Si no estuvieran previstas, se realizarán a juicio del Representante y/o las Divisiones correspondientes, Misiones Específicas para estos efectos.
3. **Misión Específica (OA-222):** tiene como objetivo responder a cuestionamientos y problemas que no han podido resolverse y que requieren atención especial.
4. **Misión de Revisión de Medio Término (OA-222):** serán convenidas de acuerdo a la modalidad de la operación o a circunstancias que así lo aconsejen o por estar establecido en el Informe de Proyecto o Planes de Operaciones. Su finalidad es evaluar el proceso de ejecución de la operación, verificar los principales logros y problemas, asistir en la identificación de soluciones a los mismos y, en caso necesario, reformular la operación.

La segunda categoría de instrumentos de supervisión está constituida por **las Misiones de Revisión de Cartera**, lideradas por los Departamentos Operativos Regionales (RE), que tienen por objetivo la revisión de las operaciones en ejecución. Son de tres tipos y responden a distintas necesidades:

1. **Misión de Revisión Anual de Cartera (OA-223):** presidida, generalmente, por el Gerente o Subgerente de la Región, se realiza una vez al año y tiene por objetivos discutir con las entidades ejecutoras y las autoridades del país los aspectos generales de la cartera (fiduciarios, socio-económicos, políticos e institucionales), los aspectos específicos de cada operación, proyecto por proyecto, incluyendo la revisión del cumplimiento de las cláusulas contractuales, el logro de los objetivos de desarrollo, y acordar acciones, cronogramas y responsabilidades para mejorar la ejecución y el cumplimiento satisfactorio de sus metas. El resultado de la misión se tomará en cuenta para la preparación del Informe de Cartera al Directorio de cada año.
2. **Misión de Revisión de Cartera Sectorial (OA-224):** presidida por el Jefe de División correspondiente, tiene un objetivo similar a la anterior pero está referida a las condiciones de la cartera de un sector. Se realiza cuando, a juicio de la Representación o la División, se considere oportuna.
3. **Evaluación Anual de Cartera (OA-230/CO-302):** cada CO tiene la responsabilidad, al final de cada año, de elaborar este informe, con la participación de las autoridades y prestatarios. Su objeto es proporcionar una evaluación cuantitativa y cualitativa de los resultados de la cartera de un país (solo proyectos de inversión y sectoriales), que informe sobre los aspectos generales de los proyectos en ejecución, así como las perspectivas que alcancen los objetivos de desarrollo previstos. Estos informes sirven como insumo básico en la preparación del Informe Anual sobre Administración de Cartera (ARPE) que se elabora en la Sede por ROS para presentarlo al Directorio Ejecutivo.

La tercera categoría está constituida por **los Instrumentos de Supervisión que son función de las Representaciones de País**, pero por los cuales deben rendir cuentas ante la RE. Son de seis tipos:

1. **Visitas de Inspección Técnica (CO-204/CO 308):** tienen por objeto determinar la situación actual de las cuestiones técnicas, económicas y ambientales del proyecto (préstamo, cooperación técnica y pequeño proyecto) y en qué medida se están alcanzando los objetivos de desarrollo. Son responsabilidad principal del Especialista Sectorial y deben responder a un plan anual de la CO resultado de un proceso exhaustivo de evaluación de riesgos, actualizable trimestralmente. Si bien la frecuencia dependerá de las circunstancias del proyecto, dicho programa debe incluir, como mínimo, una visita anual al organismo ejecutor y una visita al lugar del proyecto utilizando criterios selectivos. Los resultados de las mismas deben ser comunicados a los ejecutores.
2. **Visitas de Inspección Institucionales y Financieras (CO-204/CO 308):** tienen un objeto similar al instrumento anterior, pero referido al cumplimiento de las cláusulas financieras del contrato, el desempeño financiero del proyecto y la estructura institucional del organismo para la gestión financiera y contable del proyecto. Son responsabilidad del Especialista Financiero y, cuando proceda, el Especialista Sectorial participará. Las condiciones de planificación responden a circunstancias vinculadas al riesgo, no siendo mandatoria su planificación anual. Estas visitas se alimentan y se nutren de los estados financieros emitidos y los informes de los auditores externos y sus recomendaciones. Los resultados de las mismas deben ser comunicados a los ejecutores.
3. **Auditorías Externas (OA-419/AF-100/AF-200/AF-300/AF-400/AF-500):** tienen por objeto la auditoría independiente de la administración financiera de los recursos de cada préstamo, durante el período de ejecución del mismo (recursos del Banco, de contrapartida local y de otros financiamientos), entendido desde que los desembolsos comienzan hasta que los recursos sean totalmente desembolsados. No se requiere una auditoría en el año fiscal que el contrato es firmado. Las COs son responsables de supervisar el cumplimiento, por parte de los prestatarios o agencias ejecutoras, de las cláusulas contractuales relativas a las auditorías externas. Cuando éstas detecten la existencia de problemas mayores, deben tomar acción inmediata para corregirlos.
4. **Informe de Seguimiento del Desempeño del Proyecto (CO-303):** es el principal instrumento de supervisión y auto-evaluación de la ejecución del proyecto. Tiene por objeto servir como mecanismo de vigilancia de la ejecución de los proyectos, así como de la consecución de los objetivos de desarrollo. Debe identificar los riesgos que afectan la implementación de los proyectos y recomendar medidas correctivas para superarlos. Asimismo, afirmando la vocación del Banco por los resultados de las operaciones, exige que el personal emita un juicio sobre la probabilidad de lograr los objetivos de desarrollo, juzgar el progreso en la implantación y lo adecuado del diseño del proyecto, así como las influencias del contexto externo (supuestos). Es un instrumento de supervisión del Banco

realizado por las CO que soporta otros instrumentos de supervisión (como el CPR, las LAM, el APE, los PCR, el PAIS y los BEP o FIN), a la vez que recibe insumos de otros (como las visitas de inspección y el diseño de los proyectos). Estos informes son exigibles desde la DoA de la operación y el Representante aprueba oficialmente su contenido dos veces por año (con fechas límites el 30 de junio y el 31 de diciembre, respectivamente).

El sistema de PPMR, se basa en la metodología del Marco Lógico y es utilizado para clasificar el desempeño de los objetivos de desarrollo durante la ejecución de cada proyecto, en función de la medición anticipada de su probabilidad de suceso cuando se haya completado.

Dicha probabilidad de logro de los objetivos de desarrollo, depende: (i) como condición necesaria, de la probabilidad de que el progreso en la implementación, conduzca a una finalización exitosa de los componentes del proyecto en cantidad, calidad, tiempo y costo-eficiencia; y, (ii) como condición suficiente, de la probabilidad de que los supuestos claves identificados en el diseño o en la ejecución, se mantengan. Si ello no ocurriera, pueden no lograrse los objetivos de desarrollo, aún cuando el proyecto se haya completado como fuera planeado. La ocurrencia de los supuestos afecta la viabilidad, tanto de los productos como de los objetivos de desarrollo.⁵³

5. **Informe de Terminación de Proyecto (CO-309):** es el producto final que utiliza la Administración para la supervisión de la ejecución de proyectos (en general, sólo de inversión y sectoriales) y, a su vez, es un elemento clave del sistema de evaluación del Banco. Provee la información necesaria para mejorar la identificación, el diseño, el análisis, la aprobación, la ejecución y la calidad de las políticas y procedimientos de los proyectos que se realicen en el futuro. Es responsabilidad del Especialista Sectorial preparar el Informe dentro de los tres meses siguientes al último desembolso de la operación, siendo revisado por el Representante. El Especialista Sectorial podrá consultar al personal del Banco en la Sede o especialistas asignados al proyecto, y debe alentar la participación voluntaria de los prestatarios, los beneficiarios y los organismos de ejecución, en su preparación. El Gerente Regional es responsable de verificar los plazos y resolver si lo debe revisar el CRG.
6. **Evaluación Ex-post del Prestatario (CO-205):** las COs supervisan las actividades realizadas por el Prestatario en la preparación del BEP, cuando sea aplicable (esté previsto en el contrato de préstamo como opción voluntaria realizada por el Prestatario), después de la conclusión de un proyecto (sólo de inversión o sectorial). Su objeto es evaluar el nivel alcanzado de sus metas, objetivos e impactos socio-económicos, y proponer estrategias destinadas al

⁵³ Los riesgos transformados en estado positivo (e.d. desde el punto de vista de su mitigación), se convierten en supuestos del proyecto, que se deben mantener hasta el final del período de ejecución del mismo para el logro de los objetivos de desarrollo.

mejoramiento de proyectos. El BEP debe comenzarse a elaborar, por lo general, al término del tercer año después del desembolso final.

7. **Evaluación Final del Banco (CO-205):** en caso de que el Prestatario decidiera no realizar voluntariamente un BEP, el Banco puede requerir para sus propios fines realizar una evaluación final posterior, por la cual tendría la responsabilidad de definir la modalidad, su costo y financiamiento.

La cuarta categoría de instrumentos de supervisión no responde a políticas expresas del Banco, sino a **Sistemas o Funciones de Supervisión** atribuidas a Departamentos Centrales de la Sede. Son de dos tipos:

1. **Sistema de Alerta para Proyectos (PAIS):** Es una herramienta adicional de seguimiento de la ejecución de los proyectos, atribuida a ROS/PMP, que complementa la información sobre su desempeño que actualmente ofrece el Sistema de Informes de Seguimiento del Desempeño de Proyectos (en adelante PPMR). Los proyectos en estado de alerta son aquellos que, si bien están considerados como avanzando adecuadamente en el logro de los objetivos de desarrollo, están clasificados como insatisfactorios o muy insatisfactorios en términos de Progreso en su Implantación por los PPMR, tienen asignados supuestos bajos o están marcados con dos o más indicadores de problemas potenciales de un conjunto de ocho indicadores, ligados principalmente a desembolsos. Este grupo de proyectos se distingue de los proyectos normales y de los proyectos con problemas, que son aquellos con poca probabilidad de alcanzar sus objetivos de desarrollo, con independencia de las clasificaciones del Progreso en su Implantación y de los Supuestos que tengan.
2. **Revisión Administrativa y Operativa de las Representaciones, de la Auditoría General (OR-AUG):** es una actividad que realiza la Auditoría General en forma descentralizada, a solicitud de la Oficina del Presidente, conforme con procedimientos establecidos, de revisión y evaluación de la eficacia de la administración financiera y operativa de las Representaciones, en donde se examina el cumplimiento de las políticas, normas, planes y procedimientos vigentes, así como realizar recomendaciones sobre corrección de debilidades o deficiencias, dando cuenta a la Administración sobre los riesgos de no adoptarlas. Esta actividad de supervisión externa se realiza en cada CO, en general, con una periodicidad de cada dos años.

D. Características del Sistema de Supervisión de la Ejecución de Proyectos

El sistema de supervisión del Banco fija un “nivel mínimo” de productos de la supervisión a efectuar, que es el establecido mandatoriamente en sus políticas. Los instrumentos que definen ese mínimo son: las Misiones de Revisión Anual de Cartera (en adelante CPR); la Evaluación Anual de Cartera que hacen las COs (en adelante APE); las Visitas de Inspección Técnicas y Financieras (en adelante IVT e IVF, respectivamente), las Auditorías Externas de los préstamos (en adelante EFA), los PPMR y los PCR. El resto de los productos de supervisión son considerados mandatorios, sí el

documento de proyecto así lo prevé. En esta categoría están las Misiones de Administración de Operaciones(LAM) lideradas por las Gerencias Regionales (MS, MA, MSP y MMT) y las evaluaciones finales posteriores (BEP y FIN). A pesar de no estar previstos en los proyectos, existe la posibilidad de que se realicen estas actividades, si las circunstancias de la ejecución lo hacen recomendable.

Los instrumentos de supervisión que se establecen para las distintas etapas del ciclo de ejecución de los proyectos, son: para la etapa inicial, un único instrumento (MS); tres para la etapa de finalización de la ejecución (PCR, BEP y FIN), donde solo uno de ellos es obligatorio por las políticas (PCR), pero donde la participación de los beneficiarios es voluntaria. El resto de los instrumentos de supervisión (11 herramientas) se concentran en el ciclo de ejecución de los desembolsos, en donde se aplican seis de los siete instrumentos de supervisión obligatorios por las políticas.

CARACTERIZACION DEL SISTEMA DE SUPERVISIÓN DE LA EJECUCION

Instrumentos de Supervisión	Sigla	Según el tipo de supervisión					Según la etapa del ciclo de la ejecución			Según su obligatoriedad		
		Seguimiento	Auto-evaluación		Evaluación Externa		Iniciación	Proceso	Terminación	Para todos los proyectos	Si es establecido en proyectos	Otro
			De los Proyectos	De la Cartera	Del uso apropiado de los recursos	Del logro de los objetivos						
Misiones de Administración de Operaciones												
1. Misión Inicial	MS	*					*				*	
2. Misión de Revisión Anual	MA	*						*			*	
3. Misión Especifica	MSP	*						*			*	
4. Misión de Revisión de Termino Medio	MMT	*						*			*	
Misiones de Revisión de Cartera												
5. Misión de Revisión Anual de Cartera de Pais	CPR			*				*		*		
6. Misión de Revisión de Cartera Sectorial	SRM			*				*				*
7. Evaluación Anual de Cartera	APE			*				*		*		
Instrumentos de las Representaciones de Pais												
8. Visitas de Inspección Técnica	IVT	*						*		*		
9. Visitas de Inspección Financiera	IVF	*						*		*		
10. Auditoría Externa	EFA				*			*		*		
11. Informe de Seguimiento del Desempeño de Proyecto	PPMR		*					*		*		
12. Informe de Terminación de Proyecto	PCR		*						*	*		
13. Evaluación Ex-post del Prestatario	BEP					*			*	*	*	
14. Evaluación Final del Banco	FIN		*						*	*	*	
Funciones atribuidas a Departamentos de la Sede												
15. Sistema de Alerta para Proyectos	PAIS-ROS		*					*				*
16. Revisión Operacional y Administrativa de COs	OR-AUG				*			*				*

Según el tipo de supervisión, el sistema Banco tiene las siguientes particularidades: seis de los 16 instrumentos de supervisión (las cuatro LAM y los dos tipos de visitas de inspección) son de seguimiento de la ejecución de los proyectos; otros siete instrumentos se concentran en la auto-evaluación, cuatro al nivel de proyectos y tres al nivel de toda la cartera o una parte de ella; y, tres instrumentos son de evaluación externa: dos se concentran en el control del uso apropiado de los recursos del proyecto y uno en evaluar el cumplimiento de los objetivos y el impacto de los proyectos.

Si en esta caracterización se tiene en cuenta, exclusivamente, los instrumentos del “mínimo obligatorio” exigido por las regulaciones del Banco, se observa que en el seguimiento de los proyectos son solo exigibles las visitas de inspección; en la auto-evaluación, se aglutinan cinco de los siete instrumentos que son obligatorios; y en la evaluación externa, solo son mandatorias las Auditorías Externas anuales de los préstamos.

En conclusión, la supervisión de la ejecución del Banco, establece un “nivel mínimo obligatorio”, que comprende menos del 50% de los instrumentos identificados (7 en 16). Este nivel mínimo se concentra básicamente en la supervisión de los procesos de ejecución de los proyectos, atribuyéndole un carácter voluntario a la obligación de aplicarlos en el ciclo inicial o el ciclo posterior a la ejecución.

Con respecto a la supervisión de la evaluación de los resultados, los instrumentos obligatorios se concentran en la auto-evaluación y en la auditoría sobre el adecuado manejo de los fondos que se desembolsan, pero no en cómo éstos contribuyen a los fines por los cuales fueron otorgados. El sistema de supervisión se concentra, fundamentalmente, en reducir los riesgos del manejo de los fondos desembolsados por los proyectos.

En la evaluación se tendrá en cuenta esta caracterización, a través de comprobar el grado de cumplimiento de ese “nivel mínimo” en el período de análisis; observar si la realidad de las actividades de supervisión ejecutadas se alejó de ese mínimo, mediante la planificación de los instrumentos previstos en los proyectos; y, por último, verificar si la supervisión fue consistente con una gestión de riesgos.

LA DURACIÓN DE LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS Y SU RELACIÓN CON LA SUPERVISIÓN

En este Anexo se analiza la duración de la ejecución de proyectos, su dispersión en cada una de las etapas en que se descompone la implementación y cómo todo ello influye a la supervisión.

A los efectos del análisis empírico se consideró la totalidad de proyectos con elegibilidad en el período 1998-2001, dividiendo a aquellos en dos sub-universos: los préstamos basados en políticas (PBLs) y el resto de préstamos. Ambos universos enfrentan condiciones iniciales distintos en sus plazos de ejecución programados. La totalidad de proyectos de la muestra resultante fue 529, de los cuales 42 son PBLs.

El período total de ejecución, desde su aprobación hasta la fecha actual del último desembolso establecida al 31/12/2001, se subdividió en etapas correspondientes a las fechas relevantes para la supervisión: las correspondientes al proceso inicial (fecha de firma, fecha de efectividad y fecha de elegibilidad) y las correspondientes al proceso de desembolsos, distinguiendo la fecha original del último desembolso (ODD) y la fecha actual del último desembolso (CDD).

Período de Ejecución de Proyectos; Período 1998-2001

N° de meses desde Fecha de Aprobación (DoA):	Período ejecución Préstamos excl. PBLs (N° meses)	Período ejecución PBLs (N° meses)	Préstamos excl. PBLs		Préstamos PBLs	
			% s/CDD	% s/ODD	% s/CDD	% s/ODD
Fecha de firma (DoS)	5	3	6.4	8.9	6.0	8.8
Fecha de Efectividad (DoEff)	7	5	9.0	12.5	10.0	14.7
Fecha de Elegibilidad (DoE)	15	8	19.2	26.8	16.0	23.5
Fecha Original Ultimo Desembolso(ODD)	56	34	71.8	100.0	68.0	100.0
Fecha Actual Ultimo Desembolso (CDD)	78	50	100.0	140.0	100.0	147.1
Número de años de ejecución promedio	6.5	4.2				
Número de meses de atraso promedio	22	16				

El plazo de ejecución promedio de los proyectos es de seis años y medio para los préstamos que no son PBLs y de algo más de cuatro años (50 meses) para los PBLs. Esto define una demora promedio respecto a la fecha de finalización originalmente planificada, de 22 meses y 16 meses respectivamente, guarismos cercanos al 50% de los plazos originalmente planificados. Considerando como base CDD, el proceso inicial (desde DoA hasta DoE) explica el 19% de los tiempos de ejecución de los proyectos que no son PBLs (15 meses) y el 16% de los tiempos de ejecución de los PBLs (8 meses). Considerando como base la ODD esos tiempos son 27% y 24% respectivamente.

Las demoras destacadas, indican que los valores medios del Banco, sobre todo para los proyectos no PBLs, son muy próximos a dos de los parámetros que son tenidos en cuenta por el Sistema de Alerta para Proyectos del Banco (PAIS) para definir proyectos en riesgos de ejecución. Estos dos parámetros son: la demora en alcanzar la elegibilidad \geq 12 meses desde la fecha de vigencia y los proyectos que requieren extensiones \geq 24 meses para la fecha del último desembolso.

La situación promedio del Banco es diferente si se consideran los datos al nivel de las tres regiones. La Región 1 es la que presenta el mejor desempeño en tiempos de ejecución en ambos universos de préstamos considerados. Para los proyectos que no son PBLs el impacto porcentual de los tiempos del proceso inicial y del proceso de desembolsos son similares en las tres regiones. Esta situación cambia en los PBLs, en donde en el proceso inicial hay una clara diferencia entre la Región 2 y las otras dos regiones, consecuencia del impacto que tiene la demora en la efectividad de los proyectos (ratificación parlamentaria); esta demora inicial tiende a compensarse en el proceso de desembolsos.

Los valores promedios en meses de demora que alcanzan la Región 2 y la Región 3 para los proyectos, excluidos los PBLs, prácticamente se corresponden con los parámetros de riesgo del sistema PAIS.

Indicadores de Duración de la Ejecución de Proyectos; Período 1998-2001
(Por Regiones y Total del Banco)

Banco	Proceso Inicial <u>1/</u>	Proceso de Desembolsos <u>5/</u>									Total
	Nº meses	Firma (% s/CDD) <u>2/</u>	Efectividad (% s/CDD) <u>3/</u>	Elegibilidad (% s/CDD) <u>4/</u>	Total (% s/CDD)	Nº meses	% CDD/ODD (Desde DoA) <u>6/</u>	% CDD/ODD (Desde DoE) <u>7/</u>	Avance físico-financiero <u>8/</u>	Total (% s/CDD)	Nº meses
Préstamos excluidos PBLs											
Región 1	14	6.0	2.0	10.0	18.0	61	134.0	145.0	1.26	82.0	75
Región 2	16	7.0	4.0	9.0	20.0	62	142.0	159.0	1.23	80.0	78
Región 3	17	8.0	0.0	11.0	19.0	65	144.0	160.0	1.34	79.0	80
Total Banco	15	7.0	2.0	10.0	19.0	63	140.0	154.0	1.27	81.0	78
Préstamos PBLs											
Región 1	4	2.0	3.0	6.0	11.0	35	145.0	154.0	0.48	89.0	39
Región 2	15	11.0	8.0	9.0	28.0	38	137.0	160.0	1.33	72.0	53
Región 3	6	5.0	0.0	6.0	11.0	49	155.0	166.0	1.08	89.0	55
Total Banco	8	6.0	3.0	7.0	16.0	42	146.0	161.0	1.12	84.0	50

^{1/} Período que va desde la fecha de aprobación en el Directorio Ejecutivo (DoA) hasta el primer desembolso.

^{2/} (Nº meses desde DoA a DoS / Nº meses de DoA a CDD)*100

^{3/} (Nº meses desde DoS a DoEF / Nº meses desde DoA a CDD)*100

^{4/} (Nº meses desde DoEF a DoE / Nº de meses de DoA a CDD)*100

^{5/} Período que va desde la fecha del primer desembolso (ID) hasta el último desembolso.

^{6/} (Nº meses desde DoA a CDD / Nº meses desde DoA a ODD)*100

^{7/} (Nº meses desde DoE a CDD / Nº meses desde DoE a ODD)*100

^{8/} Nº meses de ejecución desde DoE / Nº de meses de ejecución por desembolsos desde DoE (excluye proyectos finalizados en el Período 1998-2001)

Nota: Los países que requieren ratificación parlamentaria previa de los proyectos (Efectividad) son: Región 1: BO, CH, PR.

Región 2: Lo requiere CR, DR, ES, HA, HO, NI. En GU se firma el contrato luego de la ratificación parlamentaria

En la Región 3 ningún país lo requiere.

Las demoras están asociadas con una mayor probabilidad de que ocurran circunstancias que conduzcan al incumplimiento de los objetivos para el cual fue diseñado, reduce el valor actual neto de sus beneficios y ocasiona mayores costos para el país. Las demoras tienen un costo de oportunidad por el no uso de los recursos en otros destinos, amplían los impactos de los riesgos del ciclo de proyectos, exponen más a los proyectos a los ciclos políticos de los países, aumentan la probabilidad de cambios en las prioridades, incrementan las posibilidades de reformulaciones o cancelaciones de las operaciones y reducen el valor presente de los beneficios netos del proyecto.⁵⁴

⁵⁴ Preocupaciones similares se han señalado en el documento GN-2215-1: "Portfolio Management Action Plan", de 6 de febrero, 2003, párrafos 2.06 y 2.07.

En ese contexto se requiere, además, ampliar las actividades de supervisión periódicas respecto a las planificadas, tanto por la simple ampliación de los plazos, como por enfrentar un contexto de riesgos ampliados, que así lo exige. Ello aumenta los costos de supervisión, amplía los costos financieros de las operaciones (comisiones e intereses) e incrementa la cuota de amortización anual por la reducción de los plazos de repago de los fondos de crédito.⁵⁵

⁵⁵ A partir de 2003, las demoras de ejecución no generarán ampliaciones automáticas del período de gracia de los proyectos, lo que de sostenerse esta situación, provocará que los países comiencen a pagar el principal antes de lograr los beneficios previstos por las operaciones.

LA UTILIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE SUPERVISIÓN SOBRE EL DESEMPEÑO DE LOS RESULTADOS

En este capítulo se presenta en qué medida las actividades de supervisión programadas y ejecutadas por el Banco, fueron importantes como esfuerzos de seguimiento del logro de los resultados. Este aspecto se va a analizar desde dos puntos de vista. En primer lugar, informando sobre la importancia de la utilización de instrumentos de supervisión de los resultados de las operaciones, en el período 1998-2001. En segundo lugar, informando de la importancia de la utilización de instrumentos de supervisión que involucren la participación formal del prestatario en la planificación, control de la ejecución y evaluación de los proyectos.

A. La supervisión de los resultados

La importancia de la utilización de instrumentos de supervisión de los resultados se mide por el grado de cumplimiento de los instrumentos claves en la identificación y constatación de los resultados, realizada con los prestatarios, en las distintas etapas del ciclo de los proyectos: en el inicio las MS, durante la ejecución las MMT y en la finalización los FIN y los BEP.

Importancia de la Supervisión vinculada a la Evaluación de los Resultados									
Concepto	N° de proyectos con actividades :								
	Programadas			Progr. Ejecutadas			Ejecutadas progr. y no progr.		
	MS	MMT	FIN/BEP	MS	MMT	FIN/BEP	MS	MMT	FIN/BEP
Período 1998-2001:	17	200	52	3	20	20	77	46	22
Representatividad (%):	5.4	57.0	37.4	1.0	5.7	14.4	24.5	13.1	15.8

Nota: La representatividad fue calculada respecto de los proyectos que podían realizar esas actividades en el período.

Para medir el grado de importancia de la Supervisión de resultados con los prestatarios, se utiliza como indicador el cociente entre el número de actividades planificadas y ejecutadas sobre el total de proyectos posibles de ejecutar esas actividades el período 1998-2001.

El resultado obtenido muestra que en dos de los instrumentos (MMT y FIN/BEP) la programación fue sensiblemente más importante que su ejecución. En el caso de las MS se observa el resultado opuesto. La representatividad de estos instrumentos en la programación, indican la planificación de MS en el 5% de los proyectos, MMT en el 57% y FIN/BEP en el 37%. Esos mismos porcentajes, pero sobre las actividades de supervisión efectivamente ejecutadas, alcanzan el 25%, 13% y 16% respectivamente, indicando que las MS se ejecutan por encima de las programadas y los otros muy por debajo.

En conclusión, se observa una baja utilización de los instrumentos de supervisión de la evaluación de los resultados, distintos a los que provienen de la auto-evaluación. En efecto, dichos instrumentos se programan para la tercera parte de los proyectos y se ejecutan solo en el 15% de los planificados. La ejecución de MS mejora respecto a la programadas, pero desde niveles muy bajos planificados inicialmente. Las MMT que contribuyen al seguimiento del logro de los resultados durante la ejecución, tienen importancia por su nivel de anticipación en los proyectos, pero su ejecución solo se

cumple para el 13% de los casos posibles. En el Banco, la evaluación del logro de los resultados se supervisa, principalmente, utilizando los instrumentos vinculados a la auto-evaluación, como son el PPMR y el PCR, en los cuales o bien no está previsto que la participación de los prestatarios o beneficiarios, o está establecido que la misma sea voluntaria.

B. La supervisión ligada al diálogo con los prestatarios

La característica de tener una supervisión que fortalezca el diálogo y la participación de los prestatarios es uno de los objetivos buscados por el funcionamiento del Sistema de Supervisión. Para evaluar este aspecto, se utilizó el grado de cumplimiento de seis instrumentos de supervisión considerados como los más ligados al diálogo formal con los prestatarios (“borrower linked”) en el período. Este grupo de seis instrumentos que involucran formalmente los puntos de vista de los ejecutores está integrado por: MS, MA, MMT, CPR, PCR, FIN y BEP.

Importancia de la Supervisión vinculada al Dialogo con los Prestatarios Período 1998-2001							
Concepto	N° de Actividades de Supervisión						Total
	MS	MA	MMT	CPR	PCR	FIN/BEP	
Actividades previstas	17	244	200	1679	132	52	2324
Actividades previstas ejecutadas	3	115	20	1306	120	20	1584
Activ. ejecutadas (progr. y no progr.)	77	361	46	1306	120	22	1932
Representatividad (%)							
Programada:	5.4	17.6	57.0	100.0	100.0	37.4	58.0
Ejec. de lo program.:	1.0	8.3	5.7	77.8	90.9	14.4	39.6
Total Ejecutado:	24.5	26.0	13.1	77.8	90.9	15.8	48.3

Nota: El grado de representatividad es el cociente entre las actividades programadas o ejecutadas sobre el total de actividades de supervisión posibles de ser realizadas en el período.

En estos instrumentos, los prestatarios no tienen el mismo grado de involucramiento. Mientras que en cuatro de ellos la participación de los ejecutores está prevista, en el PCR la participación es voluntaria y en la realización de los BEP la responsabilidad es del prestatario. Por otra parte, cinco de los instrumentos se vinculan al diálogo al nivel de proyecto, mientras que el CPR, involucra al diálogo anual sobre la cartera en ejecución. A pesar de estas distinciones, esos instrumentos son los desarrollados para medir el involucramiento de los puntos de vista del prestatario en la supervisión.

Se utiliza como indicador de la representatividad en la utilización de esos instrumentos, el cociente entre el total de actividades de supervisión programadas (o ejecutadas) en estos seis instrumentos, sobre el total de actividades de supervisión posibles de ser realizadas en el período.

Los resultados indican que se planificaron un 58% de actividades de supervisión “borrower linked” sobre el total posible, que cae a un 40% si se considera esa medición teniendo en cuenta las actividades programadas efectivamente ejecutadas. Si se considera el total de actividades ejecutadas, incluyendo las obligatorias y las establecidas voluntariamente, la importancia de la supervisión efectiva vinculada al diálogo con los prestatarios se eleva al 48%, explicado por la expansión de actividades no anticipadas en las MS, MA y MMT.

El principal y más asiduo instrumento de supervisión vinculado al diálogo del Banco con el país en la ejecución, fue el CPR, que se ha utilizado en el 78% de las actividades de supervisión posibles. Este instrumento se ha convertido, de facto, en el instrumento central para tratar anualmente con el país los riesgos y problemas de toda la cartera de proyectos en ejecución.

Como conclusión se desprende que han venido creciendo las actividades de supervisión con participación de los prestatarios, pero los niveles alcanzados siguen estando muy por debajo de las posibles, concentrados principalmente en los CPR. Este se ha convertido en el principal mecanismo periódico de diálogo para resolver los riesgos en alcanzar los objetivos de los proyectos. Este instrumento debe ser normalmente alimentado por el último PPMR de los proyectos. Si se toma en cuenta, además, que en los PCR la participación de los ejecutores es voluntaria (no hay información disponible que indique el grado de participación real de los beneficiarios en ellos), existe la posibilidad de que el nivel efectivo de la participación de los prestatarios sea aún menor.

LOS INSTRUMENTOS DE SUPERVISIÓN DE LOS RIESGOS DE DESARROLLO DURANTE LA EJECUCIÓN

A. El Sistema de Informes de Seguimiento del Desempeño de Proyectos (PPMR)

El instrumento que define el Banco como vehículo fundamental para la gestión de los riesgos de desarrollo en la ejecución de proyectos es el PPMR. Este mecanismo de supervisión informa y realiza el seguimiento de los problemas y riesgos identificados en el diseño del proyecto más los que agregan las COs durante en la ejecución. Basándose en ello y en el análisis de la calidad de la implementación, el PPMR realiza juicios de valor sobre la probabilidad de cumplimiento de los objetivos del proyecto durante la ejecución, tanto de desarrollo como de los productos para lograrlos. El PPMR debe informar, además, sobre las soluciones de continuidad que se adoptan para anticipar los problemas o, cuando éstos aparecen, mitigarlos. Ello lo transforma en el mecanismo de seguimiento de cómo las soluciones adoptadas resuelven los riesgos. Estos aspectos deben ser informados en la terminación por los PCR.

En resumen, el PPMR es un mecanismo que, además de juzgar el cumplimiento de los supuestos del proyecto, emite un juicio acerca de la posibilidad de éxito en el logro de los objetivos de desarrollo del mismo.⁵⁶ La supervisión de los riesgos por los PPMR es la base de la gestión de las condiciones cambiantes de la ejecución y de como se mitigan sus impactos.

Como resultado del trabajo que hacen las COs con los PPMR, la cartera de proyectos del Banco⁵⁷ es clasificada en función del grado de riesgo en: (i) Proyectos Normales, que son los que clasificados con probabilidad de alcanzar sus objetivos de desarrollo (probable o muy probable) y no presentan problemas de implementación importantes (satisfactorios o muy satisfactorios) y las condiciones de cumplimiento de los supuestos claves son altas; (ii) Proyectos en Problemas, que son los proyectos que tienen pocas probabilidades de alcanzar sus objetivos de desarrollo (poco probable o improbable), independientemente de la clasificación en progreso en la implementación o en el cumplimiento de los supuestos claves; y (iii) Proyectos en estado de Alerta, de que, si bien se tienen expectativas de lograr los objetivos de desarrollo, presentan problemas de ejecución y/o problemas con los supuestos, que anticipan problemas en el futuro.

B. El Sistema de Alerta para Proyectos (PAIS)

Más recientemente el Banco, a través de su Oficina de Apoyo Regional de Operaciones (ROS), en su Oficina de Gestión de Cartera y Seguimiento de Proyectos (PMP), desarrolla una herramienta adicional para el seguimiento de proyectos, visto como un complemento de los PPMR, denominado Sistema de Alerta de Proyectos (PAIS). El sistema PAIS redefine el sistema de alerta hacia uno que añade a la clasificación en alerta por los PPMR, más aquellos proyectos que, si bien están clasificados como normales,

⁵⁶ En esta evaluación se va a tratar solo este aspecto de la gestión de riesgos. OVE está, actualmente, realizando un estudio que detallará la evaluación del tratamiento de los Supuestos por el Banco.

⁵⁷ Un análisis similar se puede hacer a nivel país, región, sector, tipo de proyecto, etc.

cumplen con dos o más indicadores de riesgos potenciales de la ejecución, de un total de ocho que se definen. Estos indicadores son parametrizados en valores estándares, tratando de introducir criterios independientes y objetivos de la realidad.

De estos 8 parámetros, 4 se refieren a demoras en los desembolsos luego de la elegibilidad, 3 se refieren a demoras en el proceso inicial previo al primer desembolso y 1 se refiere a demoras en la presentación de estados financieros auditados externamente. Por tanto, 7 de los indicadores privilegian como síntomas de riesgos de desarrollo, los vinculados a las demoras excesivas en el comienzo de los desembolsos o en la velocidad distinta a la planeada de los mismos. El restante parámetro, es un indicador a la periodicidad del cumplimiento y no al grado de confianza en el uso apropiado de los fondos, ya que no se refiere a la calidad de ese uso.

Este sistema alerta sobre el logro de los objetivos de desarrollo, infiriendo esos riesgos de indicadores originados en la impredecibilidad de los tiempos de implementación de los desembolsos de los proyectos del Banco. Por ser automáticos, estos indicadores tienen la virtud de evitar la subjetividad, informando sobre los costos de oportunidad en el uso de los fondos impuestos por las demoras. Por su definición, esos indicadores no informan sobre el logro de los objetivos de desarrollo que surgen de los desembolsos, lo que los convierte en complementarios de la valoración emitida por los PPMR, que es el instrumento, en última instancia, de calificación de riesgo de desarrollo de los proyectos.

Tabla N° 3. Indicadores complementarios, Proyectos en Estado de Alerta-PAIS

1. Período de Desembolso ≥ 3 años y con menos de 25% desembolsado
2. Período de Desembolso ≥ 5 años y entre 25% y 75% desembolsado
3. Período de alcanzar la primera elegibilidad (desde DoS) ≥ 12 meses
4. Proyectos con $< 10\%$ desembolsado sobre saldo inicial, en últimos 12 meses, elegibles ≥ 3 meses
5. DoS ≥ 11 meses, si no requieren ratificación (desde DoS)
6. DoEf ≥ 17 meses, en países que requieren ratificación (desde DoS)
7. Extensión período de desembolsos ≥ 24 meses desde ODD
8. Atraso ≥ 6 meses en la presentación de EFA