



Evaluación de los Programas Especiales Financiados con Capital Ordinario

El Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo solicitó a la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) que llevara a cabo una evaluación de los Programas Especiales como parte de su programa de trabajo para 2014. La evaluación procura determinar hasta qué punto la práctica y los mecanismos que asignan US\$100 millones de los ingresos netos del Capital Ordinario a los 19 Programas Especiales constituyen una forma eficaz de financiar cooperación técnica para atender las necesidades prioritarias de desarrollo económico y social de los países prestatarios del Banco. La evaluación abarca las operaciones de los Programas Especiales financiados con Capital Ordinario durante el período comprendido entre 2005 y mediados de 2014, y la cartera de cooperación técnica de los Programas Especiales en el período comprendido entre 2005 y 2013.

Evaluación de los Programas Especiales Financiados con Capital Ordinario

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE



Banco Interamericano de Desarrollo
Diciembre 2014



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



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



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



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

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

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2014**

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

RE-476-5

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN	1
A. Objetivos y alcance de la evaluación	1
B. Preguntas y enfoque de evaluación	2
C. Metodología	2
2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES	5
A. Factores que impulsaron el establecimiento de los programas especiales financiados con Capital Ordinario	5
B. Justificación y enfoque de financiamiento de los programas especiales.....	7
C. Expansión, focalización y horizonte temporal de los programas especiales	9
D. Evolución de políticas y procesos	11
E. Comparación con otros bancos multilaterales de desarrollo.....	14
F. Resumen	15
3. PANORAMA DE LA CARTERA	19
A. Asignaciones a nivel de los programas	19
B. Asignaciones a nivel de operaciones de cooperación técnica.....	19
C. Resumen	26
4. GESTIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES.....	29
A. Orientación y supervisión de los programas	29
B. Proceso de asignación de recursos.....	32
C. Seguimiento, evaluación y presentación de informes	38
D. Costo de los programas especiales	41
E. Resumen	43
5. RESULTADOS	45
A. Resultados de cooperación técnica	45
B. Resultados a nivel institucional	48
C. Resumen	53
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	55
A. Administración	55
B. Asignación de recursos	56
C. Desempeño.....	57
D. Recomendaciones	58

NOTAS

ANEXOS ELECTRÓNICOS

[ANEXO I: DATOS ESTADÍSTICOS](#)

[ANEXO II: OBJETIVOS Y DURACIÓN DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES](#)

[ANEXO III: RESÚMENES DE LAS REVISIONES DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES](#)

[ANEXO IV: EVALUACIÓN DEL PRODEV](#)

AquaFund	Fondo del BID para agua potable y saneamiento
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
CT/INTRA	Programa de Cooperación Técnica Intrarregional
ESC	Comités estratégicos y de elegibilidad
EVP	Oficina del Vicepresidente Ejecutivo
FIRII	Fondo para el Financiamiento de Operaciones de Cooperación Técnica destinada a Iniciativas de Integración de la Infraestructura Regional
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
GCM	Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
IFD	Sector de Instituciones para el Desarrollo
IFD/ICS	División de Capacidad Institucional del Estado
INE	Sector de Infraestructura y Medio Ambiente
INE/CCS	División de Cambio Climático y Sostenibilidad
INE/RND	División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres
INE/WSA	División de Agua y Saneamiento
InfraFondo	Fondo para la Preparación de Proyectos de Infraestructura
INT	Sector de Integración y Comercio
LEG	Departamento Legal
LIBOR	Tasa de oferta interbancaria de Londres
OPUS	Sistema de actualización de operaciones
ORP	Oficina de Alianzas Estratégicas
OVEDA	Analizador de datos de la Oficina de Evaluación y Supervisión
PES	Programa de Empresariado Social
PRE/PCY	Oficina del Presidente
PRODEV	Programa de ejecución del pilar externo del Plan de acción a mediano plazo para la efectividad en el desarrollo
RES	Departamento de Investigación y Economista Jefe
SCL	Sector Social
SCL/GDI	División de Género y Diversidad
SEC	Secretaría
SECCI	Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático
SPD	Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo
VPC	Vicepresidencia de Países
VPF	Vicepresidencia de Finanzas y Administración
VPP	Vicepresidencia del Sector Privado y Operaciones sin Garantía Soberana
VPS	Vicepresidencia de Sectores y Conocimientos

La presente evaluación fue preparada por un equipo encabezado por Monika Huppi y Ana María Linares bajo la orientación general de Cheryl Gray, Directora de OVE. El informe principal fue elaborado por Monika Huppi, Ana María Linares, Catherine Gwin, José Ignacio Sembler, Benjamin Roseth y Mauricio Torres basándose en aportes de: Pablo Alonso, Alejandro Guerrero, Daniel Nogueira-Brudny (PRODEV); Verónica González Diez, María Paula Mendieta (SECCI); Verónica González Diez, Adriana Molina (Biodiversidad); Ana María Linares, Margareth Celse L'Hoste (Fondo para la Prevención de Desastres); Ana María Linares, Mauricio Torres (AquaFund); Miguel Soldano (Banda Ancha); Ana María Linares, Oscar Quintanilla (Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles); Héctor Valdez Conroy, Jonathan Rose (Fondo Temático Estratégico para Responder a la Crisis Generada por los Precios de los Alimentos; Programa de Empresariado Social); Leslie Stone, Alejandro Palomino (Fondo Social); Alayna Tetreault-Rooney (Iniciativa de Seguridad Ciudadana); Anna Risi Crespo, Lucía Martin (Fondo de Género y Diversidad); José Ignacio Sembler, Mauricio Torres, Darinka Vásquez (InfraFondo, FIRII); Juan Manuel Puerta, Carlos Morales (Bienes Públicos Regionales, análisis de financiamiento de operaciones de cooperación técnica); Monika Huppi (Países Pequeños y Vulnerables, Plan de Acción para los Países de los Grupos C y D, Asistencia de Emergencia para la Recuperación ante Desastres Naturales); Juan Manuel Puerta, Carlos Morales (evaluaciones sobre el terreno de operaciones de cooperación técnica en Argentina); Ana María Linares, José Ignacio Sembler, Anna Risi Crespo, Margareth Celse L'Hoste, Lucía Martin, Santiago Ramírez, Mauricio Torres (evaluaciones sobre el terreno de operaciones de cooperación técnica en Brasil); José Ignacio Sembler, Alejandro Guerrero, Monika Huppi, Francisca Henríquez (evaluaciones sobre el terreno de operaciones de cooperación técnica en Chile); Leslie Stone, Víctor Beltrán, Angela González, Odette Maciel, María Paula Mendieta, Benjamin Roseth (evaluaciones sobre el terreno de operaciones de cooperación técnica en Colombia); Alejandro Soriano, Juan Felipe Murcia, Darinka Vásquez (evaluaciones sobre el terreno de operaciones de cooperación técnica en Costa Rica); Juan Manuel Puerta, Angela González, Oscar Quintanilla, David Suárez (evaluaciones sobre el terreno de operaciones de cooperación técnica en El Salvador); Pablo Alonso, Oliver Azuara, Miguel Soldano, Alayna Tetreault-Rooney (evaluaciones sobre el terreno de operaciones de cooperación técnica en Honduras); Agustina Schijman, Paola Buitrago, Peter Freeman, Ali Khadr, Ricardo Marto (evaluaciones sobre el terreno de operaciones de cooperación técnica en Jamaica); Michelle Fryer, Alejandro Guerrero, Juan Felipe Murcia, Santiago Ramírez (evaluaciones sobre el terreno de operaciones de cooperación técnica en Panamá). Mayra Ruíz y Ana Ramírez-Goldin contribuyeron a la preparación del documento.

OVE expresa su agradecimiento a los numerosos representantes gubernamentales, gerentes y funcionarios del BID y representantes de los donantes que gentilmente compartieron su tiempo y aportaron información y observaciones durante el proceso de evaluación.



Resumen Ejecutivo

En 2005, el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo aprobó el uso de recursos del Capital Ordinario para que los Programas Especiales financiaran cooperación técnica en respaldo de necesidades específicas a nivel nacional y regional. Desde entonces, se han creado 19 Programas Especiales¹ y ocho de estos programas reciben recursos complementarios de fondos fiduciarios paralelos de múltiples donantes. Si bien los criterios de financiamiento de los Programas Especiales estipulan que dichos programas deben tener plazos de vigencia específicos, hasta la fecha solo se ha permitido que uno (PRODEV) cierre, y fue inmediatamente reemplazado por un programa similar de mandato más amplio.

Tras la asignación inicial de Capital Ordinario de US\$21,5 millones a los tres primeros Programas Especiales, las asignaciones aumentaron todos los años, hasta alcanzar los US\$100 millones en 2012, 2013 y 2014. Entre 2005 y 2014, se asignó a los Programas Especiales un total de US\$776 millones. Hasta fines de 2013 se aprobaron 1.201 proyectos de cooperación técnica, de los cuales se concluyeron 519 (en ese mismo período, los ocho fondos fiduciarios de múltiples donantes financiaron otros 125 proyectos de cooperación técnica, por un valor de US\$83 millones).

Los Programas Especiales financiados con Capital Ordinario se han convertido en una de las principales fuentes de financiamiento de la cooperación técnica del Banco; en los últimos tres años, sufragaron aproximadamente la mitad del financiamiento total de la cooperación técnica, en tanto que los fondos fiduciarios de múltiples donantes representaron la otra mitad. Estos programas persiguen una serie de objetivos generales: (i) respaldar la preparación, ejecución y evaluación de proyectos financiados con préstamos del BID; (ii) apoyar el desarrollo de nuevos ámbitos de negocio para el Banco; (iii) fortalecer la capacidad de los países miembros prestatarios mediante, entre otras cosas, el intercambio de conocimientos; y (iv) respaldar actividades preliminares y el diálogo, con miras a realizar operaciones de préstamo en el futuro.

La Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) llevó a cabo la presente evaluación a solicitud del Directorio Ejecutivo. Mediante esta evaluación se busca determinar si los Programas Especiales han constituido para el Banco una forma eficaz y

eficiente de financiar cooperación técnica para atender las necesidades prioritarias de desarrollo económico y social de sus países miembros prestatarios. La evaluación abarca el período comprendido entre 2005 y mediados de 2014, y examina los Programas Especiales a nivel institucional, de los programas y de los proyectos de cooperación técnica. A nivel institucional, la evaluación examina aspectos transversales de gestión, asignación de recursos y efectividad en el desarrollo. A nivel de los programas, examina la administración y asignación de recursos realizadas por los programas, la correspondencia de la cartera de los Programas Especiales con los objetivos que persiguen, y evidencia de que los objetivos de estos programas se hayan alcanzado. A nivel de los proyectos de cooperación técnica, analiza la pertinencia, eficacia y, si procede, la sostenibilidad de las operaciones individuales y la medida en que han contribuido a la consecución de los objetivos de estos programas. Dado el gran número de operaciones de cooperación técnica realizadas a través de los Programas Especiales, OVE no pudo analizar cada una en profundidad. Más bien, emprendió una revisión documental de una muestra estadísticamente representativa de 604 operaciones de cooperación técnica para evaluar la congruencia con los objetivos de los Programas Especiales y el diseño de la cooperación técnica, y realizó una revisión exhaustiva sobre el terreno de 134 operaciones de cooperación técnica cerradas recientemente en nueve países miembros prestatarios (representativos de países de distintos tamaños y niveles de ingreso y de diferentes subregiones) a fin de arrojar luz sobre los resultados. Un examen completo de los resultados de las 1.201 operaciones de cooperación técnica va más allá del alcance de la presente evaluación.

ORIGEN Y FINALIDAD

Las operaciones de cooperación técnica han sido un instrumento utilizado por el Banco desde su creación. En el Convenio Constitutivo se estipula que la prestación de asistencia técnica es una de las funciones del Banco, al igual que se establece en los documentos constitutivos de la mayoría de bancos multilaterales de desarrollo. Tres conjuntos de circunstancias explican en general la decisión tomada en 2005 de emplear, por primera vez, recursos del Capital Ordinario para financiar la cooperación técnica mediante fondos consignados específicamente para los Programas Especiales: (i) la acusada reducción del tamaño del Fondo para Operaciones Especiales (FOE), que había sido una de las principales fuentes de financiamiento de la cooperación técnica; (ii) el período de rentabilidad sin precedentes que las operaciones de financiamiento del Banco registraron en torno a 2002-2004, producto del auge del financiamiento de emergencia en respuesta a la crisis financiera de Asia; y (iii) la acusada contracción del programa de financiamiento para inversión del Banco. Si bien no se ofreció una justificación detallada o una declaración de objetivos al establecerse los Programas Especiales en 2005, pueden discernirse tres objetivos institucionales: frenar la disminución del financiamiento para inversión, apalancar los recursos propios del Banco con el financiamiento de donantes y respaldar la inclusión de nuevos ámbitos de actividad.

Al margen de estos objetivos implícitos amplios, no se ha plasmado una visión estratégica general con respecto a lo que el Banco desea lograr financiando Programas Especiales con Capital Ordinario. Esos programas se crearon caso por caso, sin una estrategia general y, en consecuencia, al Banco le es cada vez más difícil equilibrar las necesidades de financiamiento de programas vigentes con las de iniciativas nuevas a medida que evolucionan las prioridades institucionales y de desarrollo.

TENDENCIAS DE LA CARTERA

La transferencia del financiamiento de la cooperación técnica, del FOE al Capital Ordinario, amplió el acceso de los países de ingreso mediano-alto a las operaciones de cooperación técnica. Entre 2005 y 2013, US\$107 millones del Capital Ordinario se destinaron a operaciones de cooperación técnica en los países del grupo A, US\$74 millones se destinaron a los países del grupo B, en tanto que US\$84 millones y US\$194 millones se asignaron a los países que integran los grupos C y D, respectivamente. Algo más del 30% (US\$207 millones) de los recursos del Capital Ordinario destinados a cooperación técnica se dedicó a sufragar operaciones transnacionales y multinacionales.

La proporción de operaciones de cooperación técnica ejecutadas por el Banco, por oposición a las que son ejecutadas por el país receptor, ha aumentado de menos del 10% del volumen de aprobaciones en 2006 a más de 70% en 2013. Por ejemplo, más del 90% de las operaciones de cooperación técnica del Fondo Social, el 80% de las del Programa de Seguridad Alimentaria, y el 60% de las financiadas por el InfraFondo aprobadas en 2013 fueron ejecutadas por el Banco. Ello ha incidido positivamente en los plazos de procesamiento y ejecución, pero resulta oneroso para el Banco puesto que las operaciones de cooperación técnica ejecutadas por el BID conllevan mayores costos para el Banco que las ejecutadas por beneficiarios.

ADMINISTRACIÓN

A medida que los compromisos financieros y el número de Programas Especiales y propuestas de cooperación técnica han ido aumentando, la Administración ha adoptado estructuras y procesos de gestión más formales. Ello ha dado lugar a un mayor nivel de transparencia y a una asignación de recursos con mayor base en datos empíricos. La presente evaluación determinó, sin embargo, que estas estructuras y procesos no están funcionando conforme a lo contemplado para proporcionar una orientación estratégica y eficiencia en el uso de los recursos de los Programas Especiales. Se carece de un proceso para establecer la orientación estratégica y supervisar la cartera global de los Programas Especiales. La mayor parte de los Programas Especiales no se administran como programas específicos que persiguen objetivos a nivel de programa, como demuestra la falta de mecanismos para establecer la orientación a nivel de programa y realizar en forma periódica tareas de seguimiento, presentación de informes y evaluación del avance en la consecución de los objetivos. Más bien, se tiende a considerar a los Programas Especiales como fuente de financiamiento para

avanzar los programas de trabajo de unidades sectoriales particulares. La disminución del financiamiento asignado en el presupuesto administrativo a la preparación de proyectos ha ido acompañada por un aumento del financiamiento de operaciones de cooperación técnica con recursos del Capital Ordinario asignado a labores preliminares, preparación de proyectos y apoyo a la ejecución. Las entrevistas con los jefes de equipo y los gerentes apuntan a que los recursos de los Programas Especiales son un suplemento importante del presupuesto administrativo para asegurar la consecución del programa de trabajo de las unidades.

ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS

La existencia de 19 programas crea problemas de ineficiencia —en particular, la imposibilidad de ponderar las interrelaciones o de destinar los fondos a sus usos óptimos— que han sido abundantemente documentados en los estudios especializados sobre consignación de recursos para fines específicos. Aunque en los dos últimos años se ha logrado en cierta medida flexibilizar la asignación de los recursos (la denominada “flexibilización”), la consignación de recursos para fines específicos sigue dando lugar a una asignación de recursos subóptima y a incentivos perversos. En respuesta a las nuevas normas de flexibilización, las unidades sectoriales se precipitan a aprobar un gran número de operaciones de cooperación técnica para evitar perder “sus” recursos, posiblemente a expensas de la pertinencia y calidad de dichas operaciones. Paralelamente, el apalancamiento deseado de los fondos del Banco a través de contribuciones a los fondos fiduciarios de múltiples donantes —una de las principales justificaciones citadas por la Administración para mantener la modalidad de fondos consignados para fines específicos— ha sido limitado. Aunque otros bancos multilaterales de desarrollo emplean su capital ordinario de diversas formas para sufragar su financiamiento no reembolsable, ninguno consigna recursos dedicados específicamente a tantos programas individuales.

DESEMPEÑO

Dada la falta de sistemas adecuados de seguimiento y evaluación a nivel de los programas, al Banco le es imposible saber si se han cumplido los objetivos fijados para cada Programa Especial. Asimismo, tampoco existe un proceso sistemático de seguimiento y evaluación a nivel de las operaciones de cooperación técnica que permita al Banco saber si las mismas están alcanzando sus objetivos o contribuyendo a la consecución de los objetivos de los Programas Especiales que las financian. Aunque la revisión documental y las evaluaciones sobre el terreno de operaciones individuales de cooperación técnica que realizó OVE procuraron arrojar luz sobre los resultados, someterlos a un análisis integral trasciende del alcance de la presente evaluación.

Según la revisión documental, la gran mayoría de estas operaciones se ajustan adecuadamente a los objetivos de los Programas Especiales que las financian, aunque dichos objetivos por lo general son muy amplios. En la evaluación sobre el terreno se

determinó que el 70% de las operaciones de cooperación técnica examinadas generan los productos previstos, pero en más de un tercio de los casos los beneficiarios no los utilizan plenamente. Si bien se determinó que más de la mitad de las operaciones evaluadas habían alcanzado sus objetivos declarados, con frecuencia estos objetivos no van más allá de especificar los productos que se han de entregar. Se constató que una proporción similar había contribuido a la consecución del objetivo del Programa Especial que las financia. Menos de la mitad de las operaciones de cooperación técnica cuyos resultados se había previsto serían sostenibles resultaron serlo.

En las operaciones de cooperación técnica evaluadas que estaban centradas en la preparación y la originación de proyectos, la contribución directa al financiamiento del Banco fue limitada, como demuestra el hecho de que casi la mitad de estas operaciones generaron productos que no terminaron utilizándose como insumos en el diseño de proyectos. Asimismo, más del 40% de los préstamos preparados con apoyo de una operación de cooperación técnica no se aprobaron. Ello parece indicar que la práctica actual de vincular operaciones de cooperación técnica con operaciones de financiamiento podría haberse mejorado con una mejor programación. Desde una perspectiva más amplia, las entrevistas con los jefes de equipo apuntan a que otras operaciones de cooperación técnica —las que no se emplean directamente en la preparación de préstamos como, por ejemplo, las que apoyan labores preliminares— ayudan a avanzar el diálogo con entidades de contrapartida o contribuyen a profundizar el conocimiento de los países que el Banco necesita para promover un posible financiamiento en el futuro. No obstante, el interrogante que se plantea es si estas labores preliminares forman parte necesariamente de la labor del Banco y si deberían financiarse con recursos del presupuesto administrativo.

La mayoría de las operaciones de cooperación técnica evaluadas crearon conocimientos nuevos que podrían servir de base para el análisis y la toma de decisiones por parte del Banco y los encargados de la formulación de políticas en los países si se utilizaran sistemáticamente. No existe, sin embargo, un mecanismo sistemático para captar y diseminar estos conocimientos más allá de las operaciones individuales de cooperación técnica.

Debido a la falta de un seguimiento a nivel de programa, se dispone de escasos datos sobre el grado en que los Programas Especiales han logrado fomentar la inclusión de nuevos ámbitos de trabajo en la labor del Banco. Hay indicios de que los Programas Especiales más antiguos establecidos con ese fin, como el PRODEV y SECCI, han ayudado a promover temas nuevos, generan conocimientos y fortalecen la capacidad del Banco y, por ende, potencian la labor del BID en ámbitos específicos. Como parte de la presente evaluación de los Programas Especiales, el PRODEV (único Programa Especial cerrado) fue objeto de un examen (véase el Anexo IV) que concluyó que sus resultados relativamente deficientes fueron atribuibles a objetivos poco realistas y demasiado ambiciosos así como a la falta de un sistema de seguimiento y evaluación centrado en los resultados para facilitar la introducción de mejoras sobre la marcha.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Directorio aprobó el uso del Capital Ordinario para financiar Programas Especiales en un contexto de ingresos netos sin precedentes, inquietudes con respecto al bajo nivel de financiamiento para inversión, un deseo de proporcionar a los países de ingreso mediano-alto acceso a operaciones de cooperación técnica financiadas por el Banco, y una visión de impulsar el cofinanciamiento de los donantes para estos programas. Las circunstancias han cambiado considerablemente en el decenio transcurrido desde que se tomó esa decisión. El financiamiento para inversión ha repuntado. El financiamiento de los Programas Especiales para cooperación técnica ha ayudado a proporcionar a los países (sobre todo a los de ingresos más altos, que no recibían financiamiento para cooperación técnica a través del FOE) mayor acceso a operaciones de cooperación técnica, apoyo que los clientes valoran, según el sistema externo de retroinformación del Banco. Cabe recordar, no obstante, que estos fondos proceden de los ingresos netos del BID y, por lo tanto, no son recursos gratuitos para los países miembros prestatarios. El financiamiento de los donantes a través de contribuciones a los fondos fiduciarios paralelos de múltiples donantes ha sido reducido, representando solo 16% de las asignaciones de Capital Ordinario.

El debate en torno a una nueva política de suficiencia de capital y la posible reestructuración de las ventanillas del sector privado del Banco están colocando en primer plano las interrelaciones financieras y poniendo de manifiesto “el costo de oportunidad” del capital escaso. Concretamente, la asignación de ingresos netos del Capital Ordinario para financiar Programas Especiales redundaría en mayores cargos sobre los préstamos y una menor capacidad para acumular capital en respaldo de un mayor volumen de financiamiento. Asimismo, los pasos para adoptar una presupuestación basada en los resultados en el Banco están subrayando la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión presupuestaria. Aunque podría justificarse asignar una parte del Capital Ordinario a financiar un número limitado de iniciativas verdaderamente especiales o actividades lideradas por clientes (ya sea para respaldar la preparación de proyectos o el fortalecimiento de la capacidad), utilizar los Programas Especiales para financiar el programa de la labor diaria del Banco encubre el costo administrativo real de los productos del BID y dificulta la eficiente administración de sus recursos internos.

Sobre la base de estas conclusiones y dado el contexto cambiante desde que el Directorio decidió asignar recursos del Capital Ordinario a financiar Programas Especiales, OVE presenta las siguientes recomendaciones al Directorio Ejecutivo y la Administración del Banco:

1. En el marco de la nueva política de suficiencia de capital y la planificación financiera conexa, debería decidirse (a partir del ejercicio fiscal de 2015) qué volumen del Capital Ordinario se debería asignar a financiamiento no reembolsable para

Programas Especiales, sopesando claramente las ventajas y desventajas. Si se decide seguir asignando recursos del Capital Ordinario, deben establecerse claramente los objetivos institucionales que se desea obtener con dicho financiamiento y debe prepararse un marco de resultados que explique cómo se alcanzarán.

2. Debería limitarse dicho financiamiento a los siguientes tres propósitos:

- a) Financiamiento semilla para respaldar la inclusión de nuevos ámbitos de negocio. Proporcionar recursos semilla destinados al fomento de la capacidad y el conocimiento para incluir nuevos ámbitos de negocio pertinentes para el Banco y sus países miembros prestatarios puede ser de utilidad a los países y al BID. Son ejemplos de este tipo de programa los de Seguridad Ciudadana y Ciudades Emergentes y Sostenibles.
 - **Duración definida.** En consonancia con el argumento de las industrias incipientes, el financiamiento reembolsable de cualquier programa de este tipo debería tener una duración definida (por ejemplo, cinco años como máximo) y ajustarse a claros objetivos de programa basados en resultados cuya consecución sea objeto de un seguimiento periódico. Toda iniciativa de este tipo debería contar con una fecha de cierre específica que sea acatada y después de la cual la iniciativa deberá integrarse en el programa de trabajo ordinario del Banco, continuar únicamente con financiamiento de los donantes o cesar sus operaciones. El financiamiento se aprobaría para la duración de la iniciativa y se establecería como requisito la presentación de informes periódicos sobre los avances en la consecución de los objetivos del programa.
 - **Número limitado.** Dadas las restricciones de recursos, *el número de tales programas debería limitarse (por ejemplo, a entre tres y cinco en cualquier momento determinado) para que puedan financiarse adecuadamente.*
- b) Labor transnacional. Como se señala en la Evaluación de OVE de los programas transnacionales realizada en 2012, la labor transnacional reviste importancia para la misión del Banco y el desarrollo de América Latina y el Caribe, pero es improbable que pueda llevarse a cabo a una escala óptima sin subvenciones. Por ese motivo, asignar financiamiento no reembolsable a un programa como el de Bienes Públicos Regionales se justifica siempre que el programa siga dando muestras de resultados positivos a través de tareas periódicas de seguimiento, evaluación y presentación de informes.
- c) Actividades de los clientes necesarias para la preparación y ejecución de proyectos así como el fortalecimiento de la capacidad. Toda decisión de apoyar actividades de los clientes en ámbitos establecidos con recursos no reembolsables del Capital Ordinario debería tomarse tras sopesar las ventajas

y desventajas financieras. Dos ámbitos que podrían recibir apoyo son: (i) actividades de preparación y ejecución de proyectos que sean claramente responsabilidad del prestatario (por ejemplo, estudios de factibilidad, evaluaciones de impacto medioambiental, diseños de ingeniería y asistencia técnica durante la ejecución); y (ii) servicios independientes de asesoramiento y fortalecimiento de la capacidad.

- **Administración a través de un solo fondo.** *OVE propone que todo financiamiento no reembolsable de ese tipo para actividades de los clientes en ámbitos establecidos se gestione a través de un fondo general en lugar de los numerosos fondos que existen actualmente.* Ese fondo absorbería los programas vigentes que respaldan la labor del Banco en ámbitos establecidos, como por ejemplo, InfraFondo, el Fondo Social y el AquaFund. Las asignaciones del Capital Ordinario a un fondo de este tipo se realizarían en función de las necesidades y la disponibilidad de recursos, no necesariamente sobre una base anual.
- **Programación anual.** *Posteriormente, los recursos podrían asignarse del fondo a operaciones individuales de cooperación técnica, a través del proceso anual de programación del Banco en función de prioridades estratégicas y criterios de asignación claramente establecidos.* Ello facilitaría la integración en el programa de país, la oportuna disponibilidad de recursos para la preparación de proyectos y la priorización estratégica. Al concluir una operación, los jefes de equipo deberían tener encomendadas las tareas de declarar los productos generados, explicar cómo los utilizaron los organismos beneficiarios y señalar los resultados logrados.
- **Ejecución por los clientes.** *En la medida de lo posible, debería preverse que los clientes ejecuten las actividades financiadas a través de este fondo único.* De este modo se distinguirían de las labores preliminares y las actividades relacionadas con los proyectos que son responsabilidad del Banco y se contribuiría a reforzar el grado de identificación de los países.

Este enfoque revisado supone que seguirán desplegándose esfuerzos para movilizar financiamiento de los donantes a favor de los tres propósitos, y agilizaría significativamente la gestión y administración del financiamiento no reembolsable sufragado con recursos del Capital Ordinario. Los complejos procesos y estructuras de gestión de los actuales programas de cooperación técnica financiados con recursos específicamente consignados dejarían de ser necesarios, ya que toda iniciativa especial de duración definida (así como todo fondo fiduciario paralelo de múltiples donantes) funcionaría como un programa, no como un conjunto de operaciones individuales de cooperación técnica, y los recursos del fondo único para respaldar la preparación y ejecución de proyectos así como actividades de fortalecimiento de la capacidad se asignarían durante el proceso normal de

programación del Banco. La transición a este modelo se vería facilitada por el hecho de que varios Programas Especiales vigentes ya han alcanzado sus fechas de cierre o lo harán en un futuro cercano.

3. Debería ajustarse el presupuesto administrativo, según proceda, para financiar la labor preliminar del Banco y otras actividades que son atribuciones del Banco actualmente sufragadas a través de Programas Especiales financiados con recursos del Capital Ordinario. La recomendación de reducir el alcance de los Programas Especiales señalada anteriormente podría exigir un ajuste del presupuesto administrativo para cubrir el costo total de hacer negocios. Asimismo, el financiamiento que actualmente se asigna a través del Plan de Acción para los Países de los Grupos C y D deberá absorberse en el presupuesto administrativo, efectuándose los debidos ajustes en el mismo para asegurar que las Representaciones cuenten con suficientes recursos para responder rápida y eficazmente a las necesidades específicas que vayan surgiendo. En aras de la eficacia y la buena gobernanza del BID, reviste importancia no solo que los presupuestos administrativos sean adecuados para realizar las labores sino también que los procesos presupuestarios rijan el uso de todos los recursos en apoyo del programa de trabajo del Banco y que el costo de hacer negocios se refleje plenamente en el presupuesto.



1

1 Introducción

En 2005, el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (el BID o el Banco) aprobó el uso de recursos del Capital Ordinario para que los Programas Especiales financiaran cooperación técnica en respaldo de necesidades específicas a nivel nacional y regional. Estos programas financian operaciones de cooperación técnica no reembolsable² que persiguen una serie de objetivos generales: (i) respaldar la preparación, ejecución y evaluación de proyectos financiados con préstamos del BID; (ii) apoyar el desarrollo de nuevos ámbitos de negocio para el Banco; (iii) fortalecer la capacidad de los países miembros prestatarios mediante, entre otras cosas, el intercambio de conocimientos; y (iv) respaldar actividades preliminares y el diálogo, con miras a realizar operaciones de financiamiento en el futuro. Los Programas Especiales son una de las fuentes de financiamiento de las operaciones de cooperación técnica no reembolsable que el Banco concede a los países miembros prestatarios; la otra son los fondos fiduciarios de donantes. Estas operaciones pueden ser ejecutadas por el Banco o una entidad receptora, que puede ser un organismo público a nivel nacional, estatal o local, una empresa privada que obtiene financiamiento del Banco o un organismo de la sociedad civil. Desde 2005, se han creado 19 Programas Especiales a los que el Banco ha asignado un total de US\$766 millones. Para 10 de estos programas, se establecieron fondos fiduciarios paralelos de múltiples donantes con el fin de incrementar el volumen de recursos disponibles, aunque solo ocho de ellos han obtenido contribuciones de donantes hasta el momento.

A. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

El Directorio solicitó a la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) que llevara a cabo una evaluación de los Programas Especiales como parte de su programa de trabajo para 2014. La evaluación procura determinar hasta qué punto la práctica y los mecanismos que asignan US\$100 millones de los ingresos netos del Capital Ordinario a los 19 Programas Especiales constituyen una forma eficaz de financiar cooperación técnica para atender las necesidades prioritarias de desarrollo económico y social de los países prestatarios del Banco. La evaluación abarca las operaciones de los Programas Especiales financiados con Capital Ordinario durante el período comprendido entre 2005 y mediados de 2014, y la cartera de cooperación técnica de los Programas Especiales en el período comprendido entre 2005 y 2013.



Entendiendo la economía de la adaptación al
clima (ECA)

Fondo para la Prevención de Desastres

© Sebastian Lindstrom, 2014

B. PREGUNTAS Y ENFOQUE DE EVALUACIÓN

El interrogante central que procura responder la evaluación es ¿han sido los Programas Especiales del Banco un mecanismo eficaz y eficiente para financiar cooperación técnica en respuesta a necesidades prioritarias de desarrollo económico y social de los países miembros prestatarios? La evaluación examina los Programas Especiales a nivel institucional, de los programas y de los proyectos de cooperación técnica. A *nivel institucional*, la evaluación examina aspectos transversales de gestión, asignación de recursos y efectividad en el desarrollo como, por ejemplo, la justificación de consignar recursos de cooperación técnica financiados con Capital Ordinario dedicados a sectores y temas específicos, si las estructuras y los procesos de gestión de los Programas Especiales permiten asignar los recursos eficientemente y gestionar y supervisar los programas con eficacia, y el costo de los Programas Especiales. A *nivel de los programas*, se examina la administración y asignación de recursos realizadas por los programas, la correspondencia de la cartera de los Programas Especiales con los objetivos que persiguen, y evidencia de que los objetivos de estos programas se hayan alcanzado. A nivel de los proyectos de cooperación técnica, se analiza la pertinencia, la eficacia y, si procede, la sostenibilidad de las operaciones individuales de cooperación técnica financiadas con recursos de Programas Especiales y la medida en que han contribuido a la consecución de los objetivos de estos programas.

C. METODOLOGÍA

La evaluación emplea un enfoque basado en varios métodos: Análisis de procesos, cartera y datos financieros; revisión de documentos; entrevistas; y revisiones documentales y evaluaciones sobre el terreno de operaciones individuales de cooperación técnica.

- Entre los principales documentos analizados se cuentan documentos constitutivos y de prórroga de los Programas Especiales, informes de avance y evaluaciones, documentos sobre la política y las directrices con respecto a la cooperación técnica, documentos del presupuesto anual del Banco, acuerdos de los fondos fiduciarios, perfiles y planes de operaciones de proyectos de cooperación técnica, directrices sobre la gestión y asignación de recursos de los fondos especiales, actas de las reuniones de comités creados para seleccionar las operaciones de cooperación técnica que han de financiarse con recursos de Programas Especiales, actas de las reuniones del Directorio y otros documentos internos pertinentes.
- A fin de comprender la focalización de la cartera de cooperación técnica de cada Programa Especial y evaluar aspectos de diseño de operaciones de cooperación técnica, OVE llevó a cabo una revisión documental de la cartera de una muestra estadísticamente representativa de 604 operaciones de cooperación técnica³. Una muestra más pequeña de 134 operaciones de cooperación técnica se evaluó para determinar su pertinencia, diseño y efectividad en el desarrollo a través de visitas sobre el terreno a nueve países miembros prestatarios representativos de países de distintos tamaños y niveles de ingresos y de diferentes subregiones de América Latina y el Caribe. Esta muestra incluye prácticamente todas las operaciones de cooperación técnica circunscritas a un país específico y todas las operaciones regionales de cooperación técnica del FIRII concluidas en el período 2011–2013 en estos nueve países⁴.
- OVE entrevistó 26 Gerentes, Jefes de División y Representantes de País del BID, 159 funcionarios del Banco, 18 antiguos funcionarios y consultores, y ocho donantes de fondos fiduciarios para comprender cabalmente el funcionamiento de las estructuras y procesos de gestión de los Programas Especiales, el valor agregado de los Programas Especiales y los retos que enfrentan, y los logros de la cooperación técnica. Por último, se entrevistaron 140 representantes de organismos beneficiarios de cooperación técnica en el contexto de las evaluaciones realizadas sobre el terreno.
- A partir de datos de ORP/GCM y de los sistemas OVEDA y OPUS, OVE creó la base de datos sobre los Programas Especiales en que se sustentó el análisis.

La evaluación también se basa en dos evaluaciones anteriores: Evaluación de los Programas Transnacionales en el BID (documento RE-415, 2012) y Evaluación de los Procesos del Banco para la Gestión de Actividades de Cooperación Técnica (documento RE-364, 2010).



2 Origen y Evolución de los Programas Especiales

A. FACTORES QUE IMPULSARON EL ESTABLECIMIENTO DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES FINANCIADOS CON CAPITAL ORDINARIO

La cooperación técnica ha sido un instrumento del BID desde que se creó el Banco. El Convenio Constitutivo incluye entre las funciones del Banco la prestación de cooperación técnica para “la preparación, el financiamiento y la ejecución de planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas de préstamos [...]; y la formación y perfeccionamiento, mediante seminarios y otras formas de entrenamiento, de personal especializado en la preparación y ejecución de planes y proyectos de desarrollo”⁵. Desde 1960 hasta 2013 el Banco aprobó unas 11.240 operaciones de cooperación técnica por un valor total de US\$3.600 millones (US\$5.800 millones en dólares estadounidenses constantes de 2013), casi un tercio de los cuales se aprobó en el último decenio. En el Gráfico 1 se indica la tendencia ascendente, tanto del número de aprobaciones como de los montos de las operaciones de cooperación técnica, a lo largo de la historia del BID. El marcado incremento de las aprobaciones de operaciones de cooperación técnica experimentado en el último decenio ha restituido la relación de aprobaciones de operaciones de cooperación técnica a aprobaciones de financiamiento al nivel registrado a principios de los años noventa (alrededor del 2%) tras haber caído por debajo del 1% en 2005 (véase el Anexo I).

Entre 1960 y 2004, el Fondo para Operaciones Especiales (FOE) y los fondos fiduciarios de donantes financiaron la cooperación técnica; durante estos cuatro decenios, el FOE representó alrededor de US\$1.200 millones en aprobaciones y los fondos fiduciarios de donantes, US\$800 millones. Desde 2005, el volumen de recursos del Capital Ordinario destinados a cooperación técnica a través de los Programas Especiales ha ido superando progresivamente el valor del respaldo del FOE. Cabe destacar que a partir de 2005, primer año en que los Programas Especiales empezaron a financiarse con Capital Ordinario, el monto de Capital Ordinario aprobado para cooperación técnica a través de los Programas Especiales aumentó de US\$11,96 millones a US\$147,3 millones (en 2013), en tanto que el volumen de cooperación técnica financiada por el FOE disminuyó, de un máximo de US\$102,1 millones en 1991 a US\$26,5 millones en 2010, último año

en que el FOE financió operaciones de cooperación técnica. Por lo tanto, desde 2005 los recursos del Capital Ordinario han pasado a representar casi la mitad del financiamiento total de las operaciones de cooperación técnica aprobadas, en tanto que los recursos de los fondos fiduciarios de donantes representan un 51% (véase el Gráfico 2) y proceden de fondos fiduciarios de donantes únicos, fondos fiduciarios de múltiples donantes y otros vehículos empleados por los donantes para financiar la cooperación técnica como, por ejemplo, operaciones no reembolsables para proyectos específicos⁶.

GRÁFICO 1:
Tendencia de las aprobaciones y los montos de las operaciones de cooperación técnica, 1962-2013

Fuente: OVEDA

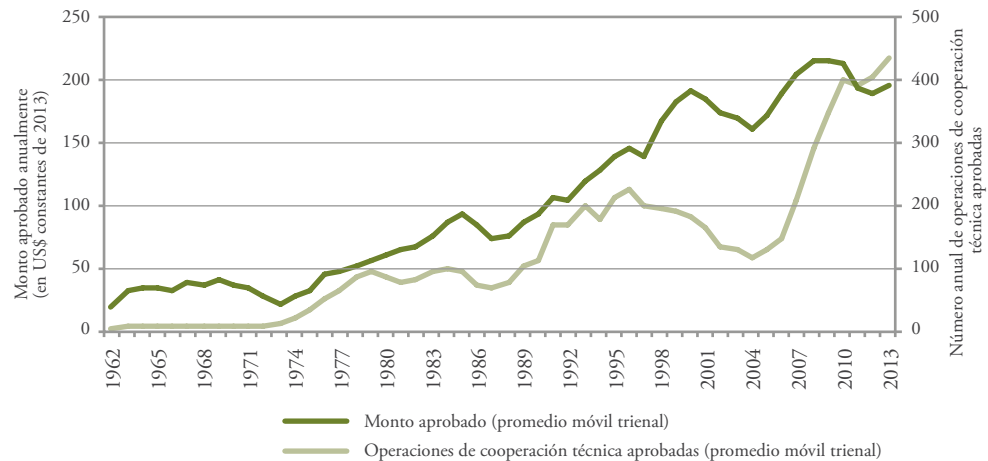
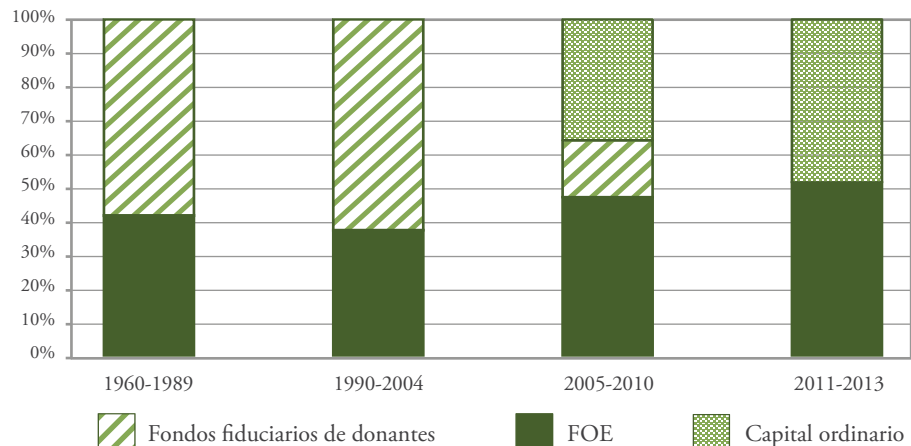


GRÁFICO 2:
Evolución de las fuentes de financiamiento de la cooperación técnica

Fuente: OVEDA



Tres conjuntos de circunstancias explican en general la decisión adoptada en 2005 de emplear, por primera vez, recursos del Capital Ordinario para financiar la cooperación técnica consignando fondos específicamente para los Programas Especiales:

- La acusada reducción del tamaño del FOE, que había sido una de las principales fuentes de financiamiento de la cooperación técnica. Las contribuciones al FOE se estancaron entre 1960 y 2013, registrando crecimiento promedio anual de 0% en términos reales, y sus recursos fueron agotándose tras sucesivas rondas de condonación de la deuda entre 1997 y 2010 que en gran medida no fueron contrarrestadas.

- El período de rentabilidad sin precedentes que registraron las operaciones de financiamiento del Banco entre 2002 y 2004 aproximadamente, producto del auge del financiamiento de emergencia en el período 1998-2003 en respuesta a la crisis financiera de Asia en 1998. Con vencimientos más cortos (cinco años) y una prima de 400 puntos básicos por encima de la tasa LIBOR, estas operaciones dieron lugar a un aumento de los ingresos netos del Capital Ordinario que en 2003 alcanzó un máximo histórico de US\$2.300 millones (en dólares actuales; US\$3.100 millones en dólares de 2013) (véase el Gráfico 3).

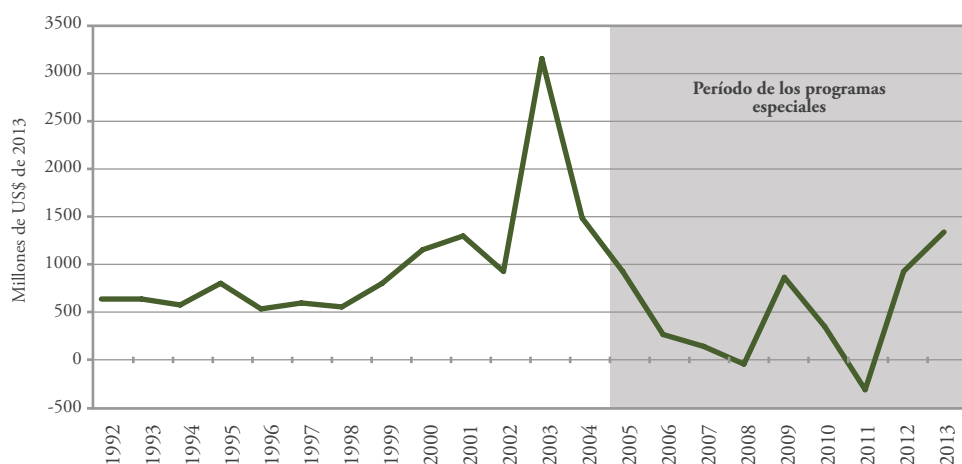


GRÁFICO 3:

Tendencia de los ingresos netos del Capital Ordinario (en dólares constantes de 2013)

Fuente: OVEDA

- La acusada contracción del programa de financiamiento para inversión del BID entre 1996 y 2003 (véase el Gráfico 4), que dio lugar a que se intentara hacer más atractivo el crédito del BID a través de operaciones de cooperación técnica financiadas con recursos no reembolsables para sufragar labores preliminares y respaldo a la originación, preparación y ejecución de proyectos.

En conjunto, estos factores estimularon que se considerase la necesidad de incrementar la cooperación técnica, la manera de que todos los países miembros prestatarios tuvieran acceso a ella y la forma de financiarla, y dieron lugar a la decisión en 2005 de utilizar los recursos del Capital Ordinario para financiar la cooperación técnica a través de Programas Especiales.

B. JUSTIFICACIÓN Y ENFOQUE DE FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES

Los motivos que justificaron la creación de Programas Especiales financiados con Capital Ordinario son generales y de carácter muy amplio. En la documentación en virtud de la cual empezaron a crearse Programas Especiales financiados con Capital Ordinario en 2005, el Directorio autorizó el uso de recursos del Capital Ordinario para que dichos programas financiaran cooperación técnica en apoyo de necesidades

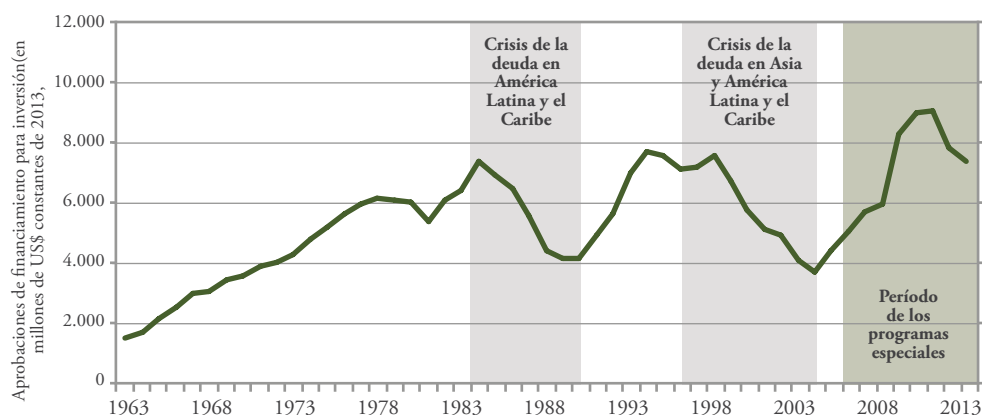
específicas a nivel nacional y regional⁷. También en 2005, el Directorio aprobó los criterios de elegibilidad para recibir recursos del Capital Ordinario a través de los Programas Especiales. Estos criterios establecen que los programas deben:

- ser operaciones que propicien y auspicien el desarrollo social y económico del país o la región;
- responder a necesidades específicas de los países miembros prestatarios;
- estar en consonancia con la estrategia general del Banco para el país o la región;
- admitir la participación de todos los países miembros prestatarios;
- establecer un plazo concreto de vigencia; y
- demostrar que el financiamiento con recursos del Capital Ordinario destinados a Programas Especiales y operaciones no reembolsables se solicita únicamente después de haberse estudiado la posibilidad de recibir financiamiento de otras fuentes del Banco, como los fondos fiduciarios de donantes⁸.

GRÁFICO 4:
Volumen de financiamiento para inversión aprobado (promedio móvil trienal)

Nota: Incluye operaciones de financiamiento para inversión con y sin garantía soberana.

Fuente: OVEDA



En la reforma de la política general de cooperación técnica que el Banco realizó en 2008 se reiteraron estos propósitos amplios, sin aportar otros objetivos estratégicos más concretos con respecto a la creación y el financiamiento de los Programas Especiales. La política estableció que el “objetivo de la cooperación técnica del Banco es facilitar la transferencia de conocimientos técnicos y experiencia calificada, con objeto de complementar y reforzar las capacidades técnicas nacionales y regionales y contribuir con ello a la finalidad principal del Banco, es decir, acelerar el proceso de desarrollo económico y social de los países miembros prestatarios, individual y colectivamente”⁹. Además, la política estableció claramente la expectativa de que el financiamiento no reembolsable del Banco para cooperación técnica apalancaría recursos adicionales de la comunidad de donantes.

De la documentación inicial y las deliberaciones del Directorio pueden desprenderse tres objetivos institucionales que subyacen tras la justificación amplia y de carácter general en que se sustenta la creación de los Programas Especiales: frenar la disminución del financiamiento para inversión; apalancar los recursos propios del Banco con el financiamiento de donantes que se prevé representará una proporción significativa de los recursos de los Programas Especiales; y respaldar la inclusión de nuevos ámbitos de actividad.

Aunque las propuestas iniciales de la Administración apuntaban a que la cooperación técnica podría financiarse con el presupuesto administrativo, el Directorio pidió a la Administración que planteara una alternativa¹⁰. La modalidad de financiamiento adoptada entraña la revisión y aprobación por parte del Directorio de las propuestas de la Administración para asignar el Capital Ordinario a Programas Especiales individuales en el contexto del proceso presupuestario anual.

C. EXPANSIÓN, FOCALIZACIÓN Y HORIZONTE TEMPORAL DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES

Desde 2005, año en que el Directorio aprobó las asignaciones de Capital Ordinario para financiar los tres primeros Programas Especiales, casi todos los años se han creado programas adicionales. El aumento del número de Programas Especiales abarcó cuatro programas existentes cuyo financiamiento se transfirió en 2011 del FOE al Capital Ordinario en el contexto del Noveno Aumento General de Recursos. En consecuencia, actualmente hay 19 Programas Especiales (Cuadro 1)¹¹, de los cuales dos o más corresponden a los cuatro principales departamentos sectoriales del Banco: Infraestructura y Medio Ambiente, Sector Social, Financiamiento y Capacidad Institucional, e Integración y Comercio.

Ocho de los Programas Especiales vigentes reciben, además, respaldo de fondos fiduciarios paralelos de múltiples donantes en estado activo, en consonancia con la expectativa de la Administración de que los programas para los que se consignan recursos específicos podrían ayudar a movilizar financiamiento suplementario de donantes externos. Cada fondo fiduciario de múltiples donantes establece un conjunto específico de objetivos que son congruentes con los del Programa Especial correspondiente y las condiciones convenidas del fondo fiduciario, los cuales (a diferencia del financiamiento de estos programas con Capital Ordinario) pueden incluir financiamiento para operaciones de inversión, además de las de cooperación técnica¹². (En el Anexo I se presenta una lista de Programas Especiales y fondos fiduciarios de múltiples donantes y sus fechas de creación.)

Para cada Programa Especial, un documento constitutivo aprobado por el Directorio establece los objetivos y el propósito general del programa. El objetivo del AquaFund, por ejemplo, es financiar una serie de intervenciones que respalden la

Iniciativa de Agua Potable y Saneamiento del Banco y contribuyan a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con los recursos hídricos; el del Fondo de Biodiversidad es crear oportunidades y aprovechar la ventaja comparativa de la región en biodiversidad y servicios ecosistémicos para lograr un desarrollo sostenible e incluyente en la región; el del InfraFondo es aumentar la inversión en infraestructura; el del PRODEV es acrecentar la eficacia con que las autoridades entregan resultados, y el del Fondo Social es incrementar la pertinencia, calidad y volumen del financiamiento del Banco en respaldo de las prioridades del sector social. Los objetivos declarados de algunos Programas Especiales han ido evolucionando a medida que su orientación ha ido cambiando. En algunos casos (por ejemplo, Seguridad Alimentaria, Energía Sostenible y Cambio Climático (SECCI)), el Directorio aprobó las revisiones en el contexto de prórrogas de los programas. (En el Anexo II se resumen los objetivos y ámbitos de interés de cada uno de los 19 Programas Especiales.)

CUADRO 1: PROGRAMAS ESPECIALES FINANCIADOS CON CAPITAL ORDINARIO, POR AÑO DE CREACIÓN

2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013
PRODEV	Prevención de Desastres**	Fondo Social	Aquafund**	Género y Diversidad**	Plan de Acción para los Países C y D	Seguridad Ciudadana**	Biodiversidad**
Bienes Públicos Regionales	Asistencia de emergencia para la recuperación ante desastres naturales	Energía Sostenible y Cambio Climático**	Seguridad Alimentaria		Países Pequeños y Vulnerables	Ciudades Emergentes y Sostenibles**	Banda Ancha
FIRII**	InfraFondo				Programa de Empresariado Social		
					CT/INTRA		

Notas: **Indica Programas Especiales con fondos fiduciarios paralelos que han recibido contribuciones de múltiples donantes. Los Programas Especiales que figuran en la columna "2011" corresponden a iniciativas anteriormente financiadas por el FOE.

Si bien las características y la especificidad de los objetivos de los Programas Especiales varían considerablemente, OVE determinó que en cuanto a sus propósitos generales, los 19 Programas Especiales actuales pueden agruparse en cuatro categorías:

- Programas Especiales sectoriales que en gran medida respaldan la expansión y la ejecución del programa operativo del Banco en ámbitos en que el BID ya realiza intervenciones, centrándose principalmente en labores preliminares y la preparación y ejecución de proyectos: el AquaFund, el Fondo de Biodiversidad, el Fondo para la Prevención de Desastres, el Fondo para el Financiamiento de Operaciones de Cooperación Técnica destinada a Iniciativas de Integración de la Infraestructura Regional (FIRII), el InfraFondo, el Fondo Social y el Fondo de Seguridad Alimentaria revisado.

- Programas Especiales diseñados para respaldar la inclusión y desarrollo de ámbitos nuevos en los programas del Banco y de sus clientes: Programa Especial de Servicios de Banda Ancha, Fondo de Seguridad Ciudadana, Fondo de Género y Diversidad, PRODEV, SECCI e Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles.
- Programas Especiales a favor de países específicos que anteriormente financiaba el FOE: Plan de Acción para los Países de los Grupos C y D, CT/INTRA, Asistencia de Emergencia para la Recuperación ante Desastres Naturales, y Programa para Países Pequeños y Vulnerables.
- Otros Programas Especiales: Iniciativa para la Promoción de Bienes Públicos Regionales y Programa de Empresariado Social (PES).

Estas categorías de Programas Especiales se distinguen no solo por sus diferentes finalidades, sino también por sus estructuras gerenciales, procesos de asignación de recursos y prácticas de seguimiento, evaluación y presentación de informes (véase el análisis en el Capítulo IV).

En el caso de la mayoría de los Programas Especiales, los documentos constitutivos establecen también su duración, de conformidad con el criterio de que cada programa debe tener un “plazo especificado”¹³. En la práctica, sin embargo, este criterio se ha interpretado con bastante flexibilidad. Cabe destacar que, como se indica en el Anexo II, cuatro de estos documentos constitutivos señalan que los programas correspondientes no tienen una duración definida (o que es “indefinida”). Otros 12 documentos mencionan explícita o implícitamente períodos de duración “iniciales”, la mayoría de las cuales han sido, a estas alturas, prolongados formalmente o simplemente en virtud de que las asignaciones anuales han continuado. Aunque solo cuatro Programas Especiales se establecieron (en 2012, 2013 y 2014) con fechas de cierre claramente definidas, los documentos señalan que las mismas se condicionan a que “el Directorio Ejecutivo decida asignar recursos a años posteriores”. Un programa, PRODEV, fue reemplazado por un nuevo Programa Especial en 2014. A medida que surgen programas nuevos sin que se cierren los antiguos, se plantea cómo compaginar las necesidades nuevas con las de programas vigentes.

D. EVOLUCIÓN DE POLÍTICAS Y PROCESOS

En el contexto del creciente volumen y variedad de los Programas Especiales y fondos fiduciarios de múltiples donantes, la Administración ha ido modificando políticas y procesos para incrementar la eficiencia y eficacia con que los Programas Especiales y los fondos fiduciarios respaldan la cooperación técnica. Estas reformas dan por sentado que se sigue aplicando el método de consignar recursos para financiar específicamente programas sectoriales o temáticos, y realizan modificaciones dentro de ese enfoque en respuesta a deficiencias en los procesos de gestión y asignación de recursos.



Entendiendo la economía de la adaptación al
clima (ECA)
Fondo para la Prevención de Desastres
© Sebastian Lindstrom, 2014

Cabe señalar que en 2008 el Banco adoptó un nuevo marco y una nueva política de cooperación técnica¹⁴ para crear mayor flexibilidad y destinar más recursos a la cooperación técnica. Las reformas obedecieron en gran medida a deficiencias detectadas: falta de correspondencia entre las operaciones de cooperación técnica y las prioridades de los países prestatarios; procesos de aprobación de operaciones de cooperación técnica variados y complejos; lenta ejecución de los proyectos de cooperación técnica; carencia de un sistema de gestión de conocimientos de cooperación técnica para recoger los efectos directos y resultados obtenidos; y rezago de la reforma de la cooperación técnica con respecto a otros bancos multilaterales de desarrollo¹⁵. En la política se dispusieron los principios a largo plazo y en el marco se procuró establecer una “plataforma” pertinente y aplicable a mediano plazo. Concretamente, la nueva política (al igual que los criterios de los Programas Especiales) determinó que las actividades de cooperación técnica “se integrarán en el programa de préstamo del Banco, en consonancia con las estrategias de país y regionales y en manera centrada en la generación de efectos directos y resultados en materia de desarrollo”¹⁶. A fin de complementar la política, el marco de cooperación técnica presentó un “modelo de administración de recursos de financiamiento no reembolsable para todo el Banco”, con el propósito de fortalecer la vinculación entre

la cooperación técnica y la cartera de financiamiento del Banco, las estrategias de país y la programación regional; simplificar y normalizar los procedimientos de aprobación y ejecución para disponer de una mayor flexibilidad y reducir los costos de transacción; mejorar el seguimiento, evaluación y presentación de informes sobre los resultados y el aporte al desarrollo alcanzados a través de la cooperación técnica; y proporcionar insumos indispensables para movilizar recursos no reembolsables de donantes oficiales y otras fuentes externas. Además de crear la Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento (GCM) para administrar los recursos no reembolsables, el marco incluía seis elementos clave (Recuadro 1). En 2011 la Administración emitió nuevas directrices operativas para ejecutar el nuevo marco y la nueva política de cooperación técnica.

RECUADRO 1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL MARCO DE COOPERACIÓN TÉCNICA DE 2008

1. *Orientación temática estratégica.* A fin de que haya una mayor convergencia entre los recursos destinados a la cooperación técnica y las prioridades estratégicas del Banco y la programación nacional y regional, deberán promoverse y organizarse fondos fiduciarios de múltiples donantes con recursos del Capital Ordinario para servir de vías paralelas de financiamiento de Programas Especiales sectoriales y temáticos (que se denominarán “fondos temáticos estratégicos”).
2. *Financiamiento no condicionado.* En adelante, los fondos fiduciarios se financiarán exclusivamente con contribuciones no reembolsables que no estén sujetas a condición alguna.
3. *Ventanilla única de acceso al financiamiento de cooperación técnica.* A fin de reducir el costo de búsqueda de especialistas técnicos, GCM establecerá una ventanilla única para identificar fuentes de financiamiento para la cooperación técnica.
4. *Procedimientos simplificados y normalizados:* Ello incluirá, entre otras cosas, procedimientos estándar para la aprobación de operaciones de cooperación técnica y formatos normalizados de presentación de informes.
5. *Aumento de la delegación:* El aumento del nivel de delegación del Directorio Ejecutivo al Presidente, y según corresponda, al nivel jerárquico apropiado, para la aprobación de operaciones de cooperación técnica.
6. *Mayor concentración en tareas de seguimiento, evaluación y presentación de informes:* Ello incluirá hacer mayor hincapié en el suministro de información detallada sobre la efectividad en el desarrollo de cada fondo así como a la actualización de los sistemas de gestión de información sobre las operaciones de cooperación técnica y los fondos fiduciarios.

En 2013 la Administración adoptó medidas para disponer de mayor flexibilidad en la asignación de recursos. La Administración propuso estas medidas en gran parte en respuesta a inquietudes del Directorio despertadas por la acumulación, en casi todos los Programas Especiales, de un nivel considerable de saldos no comprometidos o trasposos de ejercicios anteriores (véase el Capítulo IV)¹⁷.

E. COMPARACIÓN CON OTROS BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO

Los documentos constitutivos de la mayoría de los principales bancos multilaterales de desarrollo incluyen la provisión de cooperación técnica en sus mandatos, pero la consignación de recursos del Capital Ordinario específicamente para el financiamiento no reembolsable de operaciones de cooperación técnica a través de Programas Especiales sectoriales o temáticos es un enfoque distintivo del BID. Los convenios constitutivos del Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BAfD), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) contemplan la facilitación de cooperación técnica en sus mandatos (Recuadro 2). Estos bancos multilaterales de desarrollo han utilizado su capital propio (en diferentes montos) para financiar programas y fondos especiales no reembolsables y, en menor medida, iniciativas ad hoc con fines especiales. Sin embargo, en todos estos bancos, el financiamiento de la cooperación técnica con capital propio ha ido disminuyendo proporcionalmente con el aumento del financiamiento de los fondos fiduciarios de donantes, que ha sido sustancial en el último decenio. Además, estos bancos estructuran sus procesos de financiamiento de la cooperación técnica de diversas formas, pero todas ellas difieren del enfoque del BID. El BERD y el BAfD emplean fondos únicos de cooperación técnica cuyas prioridades estratégicas van evolucionando. El Banco Mundial ha respaldado mecanismos específicos fuera del balance que ofrecen recursos no reembolsables y algunos fondos fiduciarios para países determinados y, al igual que los otros bancos, ha utilizado su capital ordinario para emprender ciertas iniciativas especiales. Aunque el BAfD ha ido abandonando gradualmente el uso de recursos propios para financiar iniciativas especiales, optando en su lugar por depender casi exclusivamente de los recursos de fondos fiduciarios de donantes para respaldar la cooperación técnica, recurre a los ingresos netos para acelerar la puesta en práctica de “grandes ideas” si prevé poder contar con fuentes externas de financiamiento una vez que la iniciativa esté en marcha (el Fondo África 50, por ejemplo, es un fondo de infraestructura de gran alcance propuesto recientemente que funcionará como una estructura aparte al margen del Banco). En el Recuadro 3 se resumen los diferentes procesos que los bancos multilaterales de desarrollo emplean para asignar los ingresos netos a programas o iniciativas especiales, o a operaciones individuales de cooperación técnica.

Estos cuatro bancos multilaterales de desarrollo están reconcibiendo o revisando sus mecanismos, en parte, como resultado de asuntos que han surgido en todas las instituciones debido a marcos estratégicos débiles, ineficiencia en los procesos, limitada integración con los programas de país y los programas de financiamiento institucionales, y los costos de oportunidad en el cambiante entorno de los donantes internacionales. Es

probable que el mayor cambio sea el plan del Banco Mundial de ir eliminado, en períodos de duración predeterminada, el financiamiento de los cinco servicios de financiamiento no reembolsable fuera del balance como parte de un esfuerzo más amplio encaminado a aumentar la concentración de sus recursos en actividades de alto valor.

RECUADRO 2: LOS DOCUMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA MAYORÍA DE LOS BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO INCLUYEN LA COOPERACIÓN TÉCNICA EN SUS MANDATOS

AIF	Además de las operaciones especificadas en otros lugares, la Asociación podrá proporcionar, a petición de un miembro, asistencia técnica y servicios de asesoramiento.
BAfD	A fin de alcanzar sus objetivos, el Banco ejercerá las siguientes funciones: proporcionar la asistencia técnica que sea necesaria en África para el estudio, preparación, financiamiento y ejecución de proyectos o programas de desarrollo.
BAfD	A fin de alcanzar sus objetivos, el Banco ejercerá las siguientes funciones: proporcionar asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de proyectos y programas de desarrollo, incluida la formulación de propuestas de proyectos específicos.
BERD	A fin de alcanzar, a largo plazo, sus objetivos, consistentes en favorecer la transición de los países de Europa Central y del Este a una economía de mercado y en promover la iniciativa privada y empresarial, el Banco ayudará a los miembros beneficiarios a introducir reformas económicas tanto estructurales como sectoriales incluidos el desmantelamiento de monopolios, la descentralización y la privatización para que sus economías puedan integrarse plenamente en la economía internacional, y adoptará para ello medidas orientadas a prestar asistencia técnica para la elaboración, financiación y puesta en marcha de proyectos pertinentes, ya sea de manera aislada, ya sea en el contexto de programas de inversión específicos.
BID	Para el cumplimiento de su objetivo el Banco ejercerá las siguientes funciones: proveer asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas sobre proyectos específicos.

Fuente: Convenio Constitutivo de la Asociación Internacional de Fomento, Sección 5.v; Convenio constitutivo del Banco Africano de Desarrollo, Artículo 2.1.e; Convenio constitutivo del Banco Asiático de Desarrollo, Artículo 2.iv; Convenio Constitutivo del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Artículo 2.iv; Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, Artículo 1, Sección 2.v

F. RESUMEN

Varios temas generales surgen de esta breve reseña del origen y evolución de los Programas Especiales financiados con Capital Ordinario. En primer lugar, un entorno financiero y una justificación operativa particulares impulsaron la creación

y la ampliación de estos programas y, habida cuenta de la situación financiera más restringida del Banco y la mayor demanda de su financiamiento, es probable que hoy en día ese entorno y esa justificación sean menos pertinentes. Segundo, los Programas Especiales se crearon individualmente, sin una estrategia general y, por lo tanto, a medida que evolucionan las prioridades institucionales y de desarrollo, al Banco le es cada vez más difícil compaginar las necesidades de financiamiento de programas vigentes con las de iniciativas nuevas. Tercero, aunque los procesos de asignación y gestión de la cooperación técnica se han modificado para hacer frente a consideraciones nuevas, la medida en que pueden asegurar la eficiencia en la asignación y el uso de los recursos es una gran incógnita debido al crecimiento del sistema y a la rigidez de la consignación de recursos para fines específicos (véase el Capítulo IV).

RECUADRO 3. PROCESOS DIVERSOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL CAPITAL ORDINARIO

El **Fondo de asistencia técnica especial** del BAsD tiene dos fuentes de fondos: (i) una proporción acordada de contribuciones de reposición que los donantes efectúan a la ventanilla concesional del banco (el Fondo de desarrollo asiático) que puede utilizarse únicamente en los países miembros del BAsD; y (ii) asignaciones de ingresos netos del capital ordinario, autorizadas por el Directorio y aprobadas por la Asamblea de Gobernadores, a las que tienen derecho todos los países miembros prestatarios. El fondo se rige por ciertas normas y reglas generales de asignación, de tipo geográfico y temático, que evolucionan según las circunstancias cambiantes. La administración indica la asignación general de recursos de asistencia técnica a través de un programa de trabajo anual y un marco presupuestario, basado en un plan trienal prospectivo, y un 80% de los recursos se asignan a los cinco departamentos regionales del banco que deciden cómo financiar proyectos específicos de cooperación técnica.

En el caso del **Fondo especial de accionistas** del BERD, los montos de las asignaciones y los plazos en que se efectúan no están predeterminados. En su lugar, el personal considera toda nueva solicitud de asignación en función de las necesidades y la “demanda de cooperación técnica” y no necesariamente sobre una base anual. Al igual que el Fondo Especial de Asistencia Técnica del BAsD, el Fondo especial de accionistas está sujeto a ciertas normas y reglas geográficas y temáticas, de alcance general, que cambian a medida que evolucionan las circunstancias. El financiamiento de los proyectos de asistencia técnica se asigna sobre la base de un plan de trabajo anual mediante el cual se distribuye una proporción de los recursos del año a siete u ocho esferas fundamentales del programa operativo del banco, y a tres áreas regionales prioritarias. Aunque la Administración está facultada para reasignar recursos a mediados de año, el personal declara que ello no ocurre a menudo.

En el **Banco Mundial**, el proceso de asignación de los ingresos netos varía en cada uno de los cinco principales servicios que proporcionan recursos no reembolsables —el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional, el Fondo para el Desarrollo Institucional, el Servicio Financiero de Donaciones para el Desarrollo, el Fondo para la Consolidación del Estado y la Paz, y la Alianza Global para la Auditoría Social— y el financiamiento se asigna a estos servicios en forma separada, no como parte de un proceso general de presupuestación o de planificación de negocios. Tres vicepresidencias dentro del Banco Mundial han administrado los cinco servicios de financiamiento no reembolsable, tarea que incluye la tramitación de solicitudes presupuestarias y la presentación de informes. Estos servicios se rigen por mecanismos administrativos internos y procedimientos operativos diferentes. Dos de ellos cuentan con alianzas externas y los otros tres los dirige y administra el Banco Mundial.



3 Panorama de la Cartera

A. ASIGNACIONES A NIVEL DE LOS PROGRAMAS

Desde 2005 el Directorio ha asignado un total de US\$766,2 millones para financiar Programas Especiales. Hasta 2011, los Programas Especiales se establecían generalmente con asignaciones plurianuales por períodos definidos que oscilaban entre una elevada asignación inicial de US\$60 millones a favor del Fondo Social para el período 2007-2010 hasta la de US\$10 millones que recibió el Programa Especial sobre Género y Diversidad para el período 2009-2011. La distribución anual de estas asignaciones se determinaba a través del proceso presupuestario anual. La mayoría de los programas a favor de países específicos cuyo financiamiento se transfirió del FOE al Capital Ordinario estipulan una asignación anual fija o una asignación máxima durante períodos indefinidos, en tanto que los programas creados desde 2013 no contemplan asignaciones plurianuales en sus documentos constitutivos. En términos globales, las asignaciones anuales de Capital Ordinario aumentaron de US\$21,5 millones a favor de tres Programas Especiales en 2005 a US\$100 millones para 17 Programas Especiales en 2012, y en 2013 y 2014 se han mantenido en un nivel de US\$100 millones para financiar 19 programas (véase el Gráfico 5).

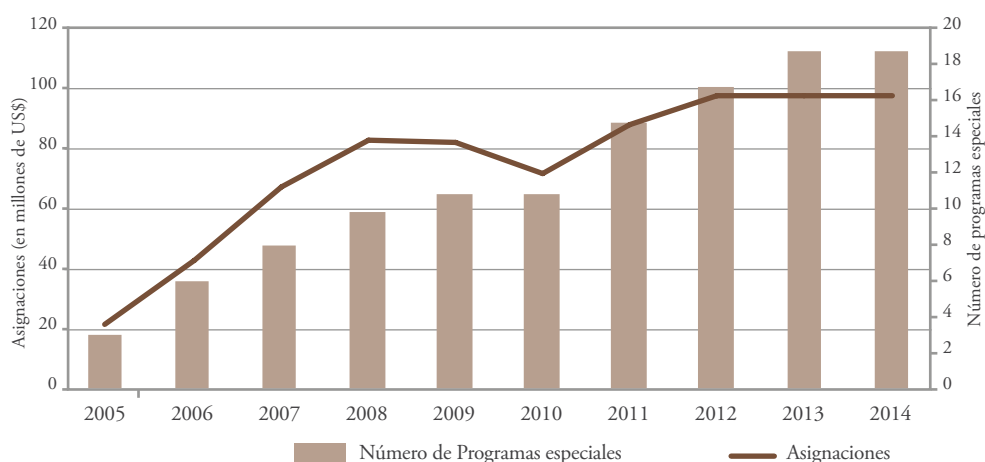
B. ASIGNACIONES A NIVEL DE OPERACIONES DE COOPERACIÓN TÉCNICA

Entre 2005 y 2013, los recursos del Capital Ordinario financiaron un total de 1.201 proyectos únicos de cooperación técnica¹⁸, de los cuales se habían cerrado 519 al final de 2013. Durante este período, los ocho fondos fiduciarios de múltiples donantes correspondientes a Programas Especiales financiaron 125 operaciones de cooperación técnica por un valor de US\$83,28 millones (véase el Anexo I). El creciente número de Programas Especiales —19 en 2013 frente a tres en 2005— ha traído consigo, como sería de prever, un acusado aumento del número y monto de las operaciones de cooperación técnica financiadas con Capital Ordinario aprobadas anualmente: de 12 operaciones, por un valor ligeramente inferior a US\$12 millones en 2005, a 308 operaciones por US\$147,3 millones en

2013 (véase el Anexo I). Aunque las aprobaciones de muchos de los Programas Especiales más antiguos se redujeron en 2009-2011, en 2013 todos los programas experimentaron un gran repunte debido a los esfuerzos desplegados por reducir el saldo no comprometido de recursos del Capital Ordinario a fin de año (véase el Anexo I). Como sería de esperar, los Programas Especiales más antiguos fueron los que aprobaron el mayor número de operaciones de cooperación técnica: SECCI, el InfraFondo y el Fondo Social aprobaron, respectivamente, 139, 130 y 113 operaciones de cooperación técnica.

GRÁFICO 5:
Asignaciones de Capital Ordinario y número de Programas Especiales

Fuente: Base de datos de OVE sobre los Programas Especiales.



De las cuatro categorías de Programas Especiales descritas en el Capítulo II, la que se orienta a respaldar el programa operativo del Banco en sus actuales ámbitos de trabajo representa el mayor volumen de aprobaciones (US\$296,5 millones o 44% de las aprobaciones totales). Los Programas Especiales que respaldan la inclusión de nuevos ámbitos de trabajo representaron US\$209,3 millones (31%) de las aprobaciones, en tanto que US\$60,6 millones (15%) se destinaron a Programas Especiales para países específicos y US\$100 millones (15%) a otros programas (Bienes Públicos Regionales y PES) (véase el Anexo I).

El tamaño de las operaciones individuales de cooperación técnica ha variado muy considerablemente, de solo US\$3.000 para ciertas operaciones de cooperación técnica en el marco del programa CT/INTRA a US\$3,5 millones en el caso de un proyecto de SECCI en Brasil. Algunos proyectos contaron con el respaldo de múltiples operaciones de cooperación técnica financiadas con Capital Ordinario, por ejemplo, un programa de investigación por un monto de US\$5,25 millones respaldado por el Fondo Social para evaluar los efectos de la calidad de la docencia sobre los resultados del aprendizaje en Ecuador. El valor de la mayor parte de los proyectos de cooperación técnica aprobados asciende a entre US\$500.000 y US\$1 millón (véase el Gráfico 6). Tanto el InfraFondo como el Fondo Social y PRODEV han aprobado 10 o más operaciones de cooperación técnica de al menos US\$1,5 millones (véase el Anexo I)¹⁹.

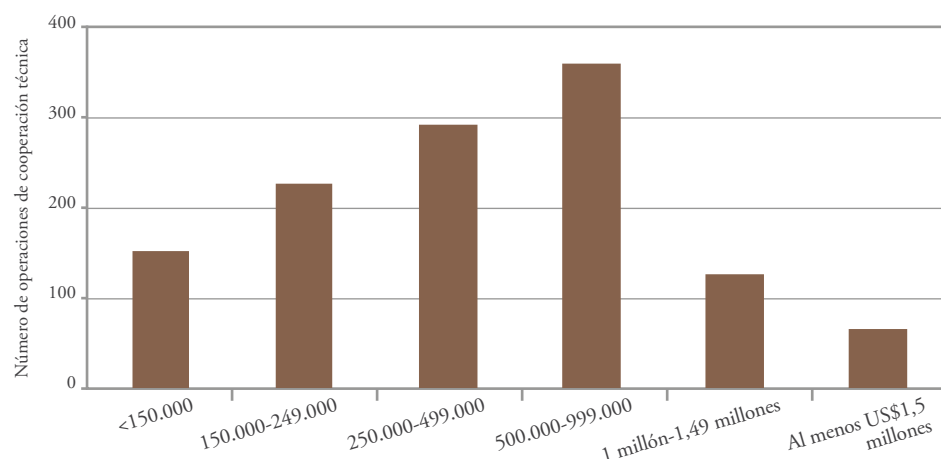


GRÁFICO 6:

Distribución del tamaño de las operaciones de cooperación técnica aprobadas, 2005-2013

Fuente: Base de datos de OVE sobre Programas Especiales.

Tras transferirse el financiamiento de la cooperación técnica del FOE al Capital Ordinario, los montos y la proporción del financiamiento global que el Banco destina a operaciones de cooperación técnica en los países de ingreso mediano-alto concentrados en los grupos A y B aumentaron (véase el Gráfico 7 y el Anexo I). Entre 2005 y 2013, US\$107 millones del Capital Ordinario se destinaron a operaciones de cooperación técnica en los países del grupo A, US\$74 millones se destinaron a los países del grupo B, en tanto que US\$84 millones y US\$194 millones, respectivamente, se asignaron a los países que integran los grupos C y D. Brasil (US\$48 millones), Colombia (US\$32 millones), México (US\$29 millones), Perú (US\$28 millones), Argentina (US\$25 millones) y Ecuador (US\$25 millones) fueron los países que recibieron el mayor volumen de financiamiento para cooperación técnica con cargo al Capital Ordinario (véase el Anexo I).

Ligeramente más del 30% (US\$207 millones) de los recursos de cooperación técnica financiados con Capital Ordinario se asignaron a operaciones regionales. Estos recursos sufragaron un total de 276 operaciones de cooperación técnica, de las cuales 92 (por un valor de US\$75 millones) fueron financiadas por el Programa de Bienes Públicos Regionales y las 184 restantes (US\$132 millones), por dos categorías de Programas Especiales, a saber, los que respaldan el programa de operaciones del Banco en sus actuales ámbitos de trabajo y los que respaldan nuevas iniciativas o ámbitos de trabajo. Si se examinan los 184 proyectos regionales, excluidos los del Programa de Bienes Públicos Regionales, en función de su alcance geográfico, el mayor número (151) corresponde, por un amplio margen, a proyectos multinacionales, es decir, a proyectos cuyas actividades tienen lugar en dos o más países, pero cuyos resultados no dependen de la interacción entre ellos, en tanto que 33 han sido proyectos transnacionales cuyos resultados sí dependen de la cooperación entre un país y otro.

De los Programas Especiales, SECCI es el que ha apoyado el mayor número de operaciones regionales de cooperación técnica (54). AquaFund, FIRII y la Iniciativa de Seguridad Ciudadana financiaron al menos 20 operaciones y los otros Programas



Entendiendo la economía de la adaptación al
clima (ECA)
Fondo para la Prevención de Desastres
© Sebastian Lindstrom, 2014

Especiales, entre 2 y 18 operaciones cada uno. La proporción de proyectos regionales en la cartera es mayor en el caso de los Programas Especiales que respaldan nuevas iniciativas o líneas de negocio (por ejemplo, SECCI, Banda Ancha, Seguridad Ciudadana) que en los que respaldan ámbitos de trabajo establecidos; ello es reflejo de los esfuerzos desplegados para generar y compartir conocimientos en ámbitos nuevos en que el BID está tratando de incrementar su participación. La mayor proporción (41%) de las operaciones regionales de cooperación técnica se centran en conocimientos, promoción, y establecimiento de redes, o en una combinación de generación/intercambio de conocimientos y fortalecimiento de la capacidad (21%); las operaciones regionales de cooperación técnica centradas en brindar asesoramiento relacionado con políticas a nivel de los países, fortalecimiento de la capacidad así como apoyo a la preparación y ejecución de proyectos representaron entre un 9% y un 14% de la cartera en cada categoría; y 7% se centraron en respaldar la gestión de Programas Especiales.

La cartera del Programa de Bienes Públicos Regionales está dispersa en muchos sectores, en parte debido al proceso competitivo a través del cual se seleccionan las operaciones de cooperación técnica. Según la evaluación de OVE de los proyectos transnacionales²⁰, aproximadamente la cuarta parte de las propuestas y aprobaciones fueron en el ámbito del medioambiente, sobre todo, conservación y biodiversidad, recursos hídricos y cambio climático. Un 15% de las propuestas y aprobaciones se concentraron en la reforma y modernización del estado. Con respecto a salud, la mayoría de las propuestas guardaron relación con el establecimiento de sistemas de supervisión y la recopilación de datos. En cuanto a educación y conocimientos, los

proyectos tuvieron por objeto promover la calidad de la enseñanza, redes científicas y académicas, así como la acreditación. Por último, los proyectos del sector agropecuario se dedicaron a sistemas de información.

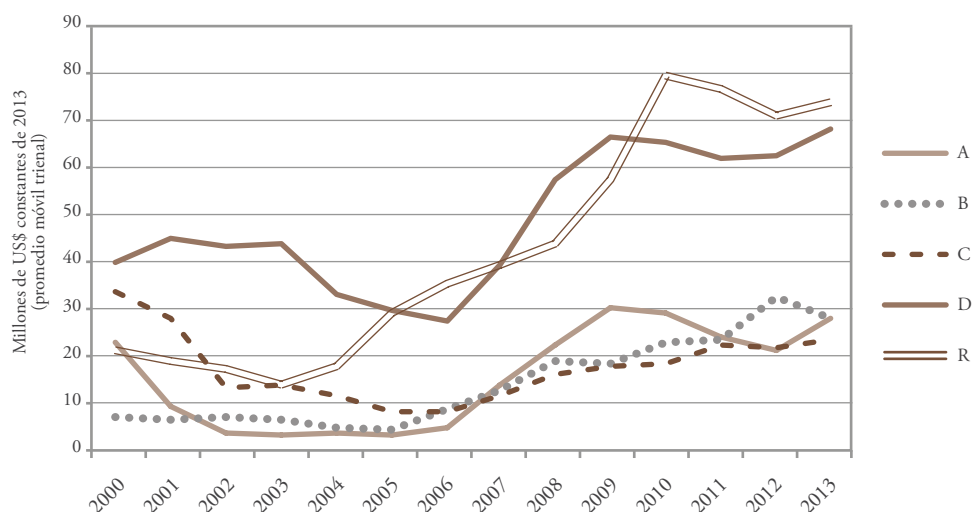


GRÁFICO 7:
Evolución del financiamiento total para cooperación técnica, por grupos de países

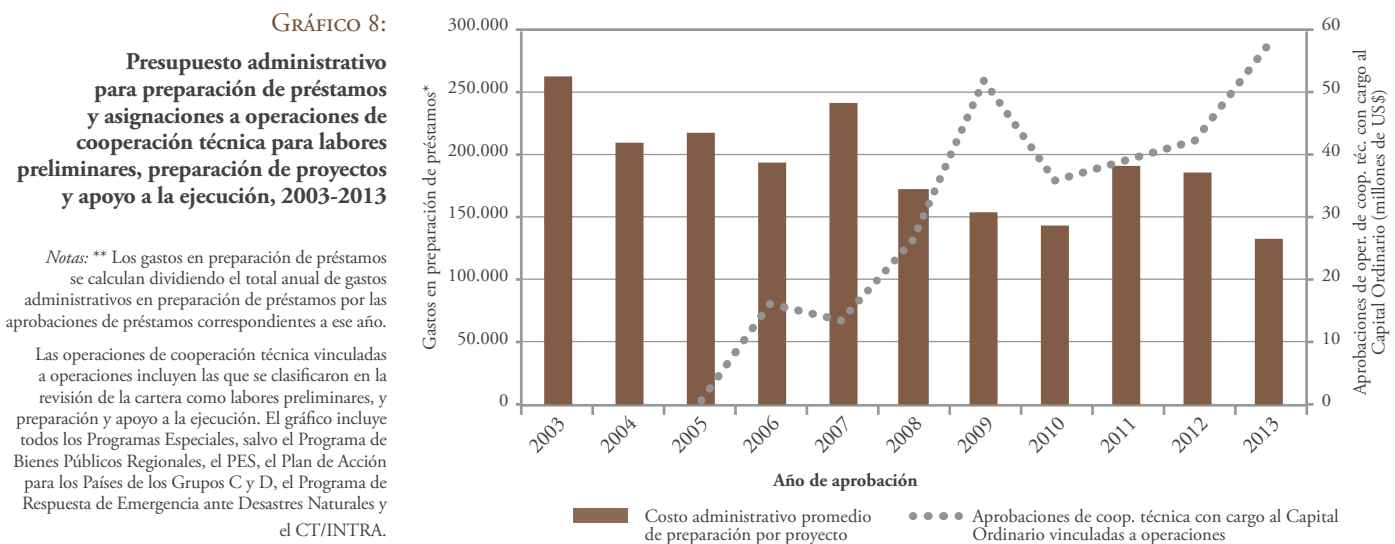
Fuente: Base de datos de OVE sobre Programas Especiales.

De la revisión de la cartera se desprende que las operaciones de cooperación técnica a favor de países específicos se distribuyeron equitativamente entre preparación de proyectos, labores preliminares para países específicos y fortalecimiento de la capacidad, observándose que entre 20% y 25% de las operaciones corresponden a estas categorías. Las operaciones a favor de países específicos que se centran principalmente en respaldar la ejecución de proyectos representaron alrededor del 13%, y las que procuraron principalmente generar conocimientos representaron alrededor del 6%²¹. Los Programas Especiales diseñados para respaldar el programa de operaciones del Banco, por ejemplo, el AquaFund, el Programa de Seguridad Alimentaria y el InfraFondo, son los que concentran la mayor proporción de su cartera de cooperación técnica en la preparación de proyectos para países específicos. A juzgar por los perfiles y los planes operativos de las operaciones de cooperación técnica, el Fondo Social es el que concentra la mayor parte de sus operaciones de cooperación técnica en labores preliminares a favor de países específicos. Sin embargo, las evaluaciones sobre el terreno, las entrevistas y el análisis de las actas de decisiones de elegibilidad parecen indicar que, en realidad, una proporción considerable de estas operaciones se utilizan para preparar o respaldar la ejecución de préstamos, especialmente en apoyo de reformas de política, y que la cooperación técnica suele presentarse como labores preliminares para cumplir las directrices del Fondo Social. Los Programas Especiales diseñados para respaldar la introducción de nuevas líneas de negocio —como, por ejemplo, SECCI y los Programas de Seguridad Ciudadana y Género y Diversidad— suelen centrarse principalmente en la generación de conocimientos (a menudo a través de operaciones multinacionales de cooperación técnica) y en labores preliminares para dar a conocer y promover el nuevo ámbito de interés, y en segundo lugar, en respaldar el fortalecimiento de la capacidad y la ejecución de proyectos²².

Los montos asignados a labores preliminares, preparación de proyectos y apoyo a la ejecución a favor de países específicos aumentaron a medida que el presupuesto administrativo de preparación de proyectos se redujo (Gráfico 8). Ello plantea si el financiamiento de la cooperación técnica en apoyo de labores preliminares, preparación y apoyo a la ejecución está en parte reemplazando los recursos administrativos para ayudar a sufragar la consecución del programa de operaciones del Banco. Las entrevistas con el personal y los gerentes del Banco confirman que el financiamiento de cooperación técnica con recursos del Capital Ordinario contribuye de manera importante a su capacidad para ejecutar el programa de operaciones.

La proporción de operaciones de cooperación técnica administradas por el Banco y financiadas con Capital Ordinario ha aumentado de menos del 10% del volumen de aprobaciones en 2006 a más de 70% en 2013, lo cual refleja la tendencia general de aumento de la proporción de operaciones de cooperación técnica que ejecuta el Banco (Anexo I). La proporción de operaciones de cooperación técnica que ejecuta el BID es alta tanto en los Programas Especiales que respaldan la inclusión de nuevos ámbitos de trabajo en la labor del Banco como en los que apoyan la ejecución del programa del Banco en ámbitos establecidos. Más del 90% de las operaciones de cooperación técnica del Fondo Social, el 80% de las del Programa de Seguridad Alimentaria y el 60% de las financiadas por el InfraFondo aprobadas en 2013 fueron ejecutadas por el Banco.

Es posible que el acusado aumento de las operaciones de cooperación técnica ejecutadas



Fuente: OVEDA y revisión de la cartera realizada por OVE.

por el Banco y financiadas con Capital Ordinario se deba al intento por agilizar el procesamiento y la ejecución de la cooperación técnica a medida que el volumen de aprobaciones ha ido aumentando. El tiempo que implica procesar internamente operaciones de cooperación técnica ejecutadas por las entidades receptoras, desde que ingresan a la lista de proyectos en tramitación hasta que se aprueban, es casi el doble que en el caso de las que ejecuta el Banco (190 días frente a 83 días). Análogamente,

una vez aprobadas, las operaciones de cooperación técnica ejecutadas por las entidades receptoras tardan más del doble que las operaciones de cooperación técnica ejecutadas por el Banco en iniciar el desembolso de recursos (366 días frente a 169 días), y tardan 30% más en completarse (1.356 días frente a 1.036 días)²³. El análisis de regresión apunta a que, incluso cuando se aísla el efecto que pudieran tener los Programas Especiales, el grupo de países y el tamaño de la operación de cooperación técnica, la ejecución por parte del Banco es un factor determinante para proceder más rápidamente a las fases de aprobación y desembolso. Por lo tanto, a medida que el BID ha ido incrementado el volumen de aprobaciones de cooperación técnica en un intento por agotar anualmente la asignación de Capital Ordinario a los Programas Especiales, ha asumido la responsabilidad de ejecución de una creciente proporción de operaciones de cooperación técnica. Este cambio tiene repercusiones de costo para el Banco, ya que el costo de administrar una operación de cooperación técnica ejecutada por el Banco es considerablemente más alto que el de una operación de cooperación técnica ejecutada por la entidad receptora (el diferencial asciende a más de US\$3.800 por cada US\$100.000 desembolsados)²⁴.

La cartera de cooperación técnica de los Programas Especiales individuales suele concentrarse en ciertos departamentos y divisiones. Sobre la base del volumen de aprobaciones en 2012-2013, el 95% las operaciones de cooperación técnica del AquaFund fueron administradas por la División de Agua y Saneamiento, el 93% de las del Fondo Social por una de las tres divisiones que conforman el Sector Social, el 91% de las del PRODEV por el Sector de Instituciones para el Desarrollo (principalmente por la División de Capacidad Institucional del Estado y la división de Gestión Fiscal y Municipal), y el 84% de las operaciones de cooperación técnica de los proyectos del InfraFondo por el Sector de Infraestructura y Medio Ambiente (véase el Cuadro 2).

CUADRO 2. ASOCIACIÓN ENTRE GRUPOS DE PROGRAMAS ESPECIALES Y DIVISIONES/SECTORES ESPECÍFICOS (APROBACIONES EN 2012-2013)

Programa especial	División o departamento	% de operaciones de cooperación técnica asumido por la división o departamento	% de recursos asignados a la división o departamento
AquaFund	WSA/INE	95/97	97/98
Fondo Social	SCL	93	84
PRODEV	IFD	91	93
InfraFondo	INE	84	85
Seguridad Ciudadana	ICS/IFD	75/82	72/85
Biodiversidad	RND/INE	70/70	73/73
Prevención de Desastres	RND/INE	67/83	76/92
SECCI	CCS/INE	64/83	72/87
Seguridad Alimentaria	RND/INE	64/73	64/72
FIRII	INE	64	68
Género y Diversidad	GDI/SCL	57/67	62/74
Banda Ancha	ICS/IFD	44/78	51/83

Fuente: Base de datos sobre el Capital Ordinario de OVE.



Programa de Seguridad Ciudadana

Programa CT/Intra

© BID, 2011

C. RESUMEN

Entre 2005 y 2013, los recursos del Capital Ordinario financiaron más de 1.200 proyectos únicos de cooperación técnica correspondientes a 19 Programas Especiales. La transferencia del financiamiento de las operaciones de cooperación técnica, del FOE al Capital Ordinario, ha dado lugar a un aumento de la proporción y los montos de la cooperación técnica que reciben los países de los grupos A y B, lo cual se ajusta al deseo del Directorio (manifestado al aprobarse el uso del Capital Ordinario para financiar Programas Especiales) de que todos los países tengan acceso a los recursos de cooperación técnica con cargo al Capital Ordinario. La proporción de operaciones de cooperación técnica ejecutadas por el Banco y financiadas por el Capital Ordinario ha aumentado acusadamente, de menos de 10% de las aprobaciones en 2006 a más de 70% en 2013. Aunque ello ha incidido positivamente en los plazos de procesamiento y ejecución, para el Banco tiene repercusiones de costo. La disminución del financiamiento del presupuesto

administrativo para preparar proyectos ha ido acompañada de un aumento del financiamiento de cooperación técnica financiado con Capital Ordinario asignado a labores preliminares, preparación de proyectos y apoyo a la ejecución. Las entrevistas con el personal y los gerentes apuntan a que las operaciones de cooperación técnica financiadas por Programas Especiales son un componente importante de la ejecución del programa de operaciones del Banco.



4 Gestión y Rendición de Cuentas de los Programas Especiales

A medida que el número de Programas Especiales, propuestas de cooperación técnica y asignaciones del Capital Ordinario ha ido aumentando, la Administración ha desplegado esfuerzos para adoptar estructuras y procesos más formales en la gestión y administración de los Programas Especiales. En la práctica, sin embargo, la cartera de Programas Especiales no es objeto de una supervisión estratégica global, y la forma en que la estructura y los procesos organizativos funcionan varían considerablemente de un programa a otro. Al respecto, cabe destacar que las categorías de Programas Especiales difieren en cuanto a su orientación y la forma en que supervisan, el volumen de recursos asignados a operaciones de cooperación técnica así como su seguimiento, evaluación y presentación de informes y, en algunos aspectos, las prácticas aplicadas divergen considerablemente de los requisitos establecidos.

A. ORIENTACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LOS PROGRAMA

El Banco carece de un proceso sistémico para establecer la orientación estratégica global de su cartera de Programas Especiales, más allá del que emplea para determinar la asignación anual y su distribución a los diversos programas. La presente evaluación determinó que, tal como están configurados actualmente los Programas Especiales, la gestión fiduciaria de las asignaciones del Capital Ordinario ha mejorado y se ha vuelto más transparente, pero no se cuenta con una orientación estratégica clara para el conjunto de la cartera de los Programas Especiales, observación que los gerentes del Banco plantearon con frecuencia cuando fueron entrevistados. La falta de una estrategia o proceso de este tipo dificulta para el BID la tarea de determinar cómo equilibrar más adecuadamente, desde el punto de vista estratégico, las necesidades de financiamiento de programas vigentes con la evolución de las prioridades del Banco y los nuevos programas.

A nivel de los programas, los mecanismos de gestión y administración difieren según la categoría a que pertenecen: (i) los 13 Programas Especiales estrechamente vinculados con sectores que incluyen tanto los que respaldan ámbitos establecidos de la labor del Banco como los que respaldan el desarrollo de ámbitos nuevos; (ii) los cuatro Programas Especiales a favor de países específicos y (iii) los dos programas restantes, a saber, el de Bienes Públicos Regionales y el PES.

Desde 2012, los 13 Programas Especiales vinculados a sectores específicos han contado con Comités de Estrategia y Elegibilidad (ESC) para orientar el financiamiento de las operaciones de cooperación técnica²⁵. Las directrices indican que la labor de esos comités es velar por la coherencia estratégica de las propuestas de cooperación técnica financiadas a través de Programas Especiales, aplicar los criterios de elegibilidad ajustados a la orientación estratégica del programa, y formular comentarios técnicos cuando se lleven a cabo revisiones de la calidad. La información sobre las decisiones que adopten los comités se divulgará en la Intranet del Banco a fin de mejorar la transparencia en la asignación de recursos. La guía por la que se rigen estos comités también indica que al comienzo de cada año, cada comité debe convocar una reunión para examinar el panorama estratégico, la situación de las aprobaciones de fondos, el programa de trabajo (incluida la interacción con los donantes) y la movilización de recursos, entre otros temas.

No obstante, se observan divergencias considerables con respecto a las funciones que se encomendaron a los ESC. Únicamente los ESC de tres Programas Especiales, todos de IFD, se reúnen al menos anualmente para hacer un balance de la cartera del programa y discutir las prioridades y la orientación futura. El establecimiento de prioridades en el caso de los otros Programas Especiales tiene lugar al margen de estos comités. En algunos, las prioridades se fijan en retiros sectoriales anuales en que se identifican las prioridades globales de los departamentos (no las que son específicas para el Programa Especial), y se asigna prioridad al financiamiento de operaciones de cooperación técnica vinculadas a los proyectos de préstamo en tramitación por los departamentos. En otros casos, las prioridades de la cooperación técnica se fijan en el programa anual de trabajo de una iniciativa de amplio alcance, y son acordadas por el equipo de gestión del sector o las define el jefe de división competente.

El secretario técnico de cada uno de los 13 Programas Especiales —que se encarga de brindar respaldo al Comité de Estrategia y Elegibilidad, coordinar las labores del programa y presentar informes al respecto, así como de comunicar a GCM las prioridades de financiamiento del programa de cooperación técnica— asegura la vinculación de estos Programas Especiales con los sectores en que se ejecutan. Para cada uno de estos 13 Programas Especiales vinculados a sectores específicos, el secretario técnico se encarga de brindar respaldo al Comité de Estrategia y Elegibilidad y, con variaciones de un programa a otro, de comunicar a GCM las prioridades del financiamiento de la cooperación técnica, promover el programa, coordinar sus labores y preparar informes. En el Sector de Infraestructura, el secretario técnico de todos los Programas Especiales del sector es el asesor administrativo del gerente sectorial; en IFD, cada Programa Especial cuenta con un secretario técnico a nivel de división; en el Sector Social, el secretario técnico de uno de los Programas Especiales es el especialista administrativo y en otro, el jefe de división competente. La administración global del Programa Especial transectorial de Ciudades Emergentes y Sostenibles está a cargo de un grupo de coordinación, y el jefe de la Iniciativa ejerce, además, la función de secretario técnico del Comité de Estrategia y Elegibilidad del programa.

Los Programas Especiales para países específicos no cuentan con ESC; tampoco son objeto de una supervisión global aparte del seguimiento que realiza GCM de la asignación y el uso de los recursos. En el caso del Programa para Países Pequeños y Vulnerables y el Plan de Acción para los Países de los Grupos C y D, los recursos se asignan a nivel de país, y las decisiones sobre el uso dado a estos recursos recaen en el Representante de país y el gerente general. Las operaciones de cooperación técnica que financia el Programa para Países Pequeños y Vulnerables pueden utilizarse para cualquier propósito que sea congruente con la política de cooperación técnica y están sujetas a las directrices y procedimientos generales que rigen la cooperación técnica. Los recursos del Plan de Acción para los Países de los Grupos C y D se emplean con flexibilidad y en función de las necesidades, y financian actividades individuales, no proyectos completos de cooperación técnica; una vez identificadas las operaciones de cooperación técnica y las actividades que han de financiarse, pasan a formar parte del programa de trabajo de la unidad pertinente y se administran como tales. Las Representaciones informan a GCM sobre el uso dado a los recursos del Plan de Acción para los Países de los Grupos C y D al final del año. Las decisiones sobre las operaciones de cooperación técnica de los Programas Especiales CT/INTRA y Respuesta de Emergencia son tomadas por el Representante de país o el gerente general, según cada caso, en respuesta a la solicitud del país.

Los dos otros Programas Especiales —la Iniciativa para la Promoción de Bienes Públicos Regionales y el PES— cuentan con mecanismos de gestión y administración propios.

- El Programa de Bienes Públicos Regionales es administrado por un Grupo coordinador del Sector de Integración y Comercio (INT) que organiza el concurso mediante el cual se seleccionan las operaciones de cooperación técnica y lleva a cabo las tareas de supervisión. Un ESC integrado por representantes de VPC, VPP, VPS y RES (pero no ORP/GCM), en el que INT actúa como secretario y coordinador, selecciona las operaciones que han de financiarse. Una vez que el Directorio aprueba la lista de propuestas para recibir financiamiento, su preparación, aprobación individual y supervisión se encomienda a las unidades sectoriales competentes.
- El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) administra la totalidad del ciclo de formulación y financiamiento del PES. La unidad del FOMIN a cargo de las actividades de este programa realiza el seguimiento de la cartera global de este programa y de sus operaciones conexas de cooperación técnica. El FOMIN remite informes semestrales a la Administración del Banco sobre las aprobaciones, la situación de la cartera, las recuperaciones y los avances en la consecución de los objetivos del programa.

ORP/GCM —la unidad que administra la totalidad del financiamiento no reembolsable y el cofinanciamiento que proporciona el Banco— ejerce cinco funciones fiduciarias/administrativas en la mayoría de los Programas Especiales (véase el Recuadro 4). A través de esas actividades ORP/GCM procura lograr que el financiamiento de los Programas Especiales con recursos del Capital Ordinario se administre de forma más

sistemática y transparente. No obstante, en la práctica, la mayor transparencia se ve atenuada por la forma en que se identifican las operaciones de cooperación técnica que habrán de financiarse con fondos especiales (véase el análisis en la siguiente sección).

RECUADRO 4: PRINCIPALES FUNCIONES DE ORP/GCM EN LOS PROGRAMAS ESPECIALES

- Redacta la propuesta anual de asignación de recursos a los Programas Especiales para su aprobación por la Alta Administración y su consideración en el Directorio.
- Verifica las posibles fuentes de financiamiento, de Programas Especiales o fondos fiduciarios de los donantes, para las propuestas de cooperación técnica (desde 2010, esto ocurre a través de un mecanismo de ventanilla única que revisa semanalmente las propuestas y las coteja con posibles oportunidades de financiamiento).
- Realiza el seguimiento de los proyectos de cooperación técnica en tramitación y de los recursos disponibles de diversas fuentes de financiamiento durante el transcurso del año.
- Realiza el seguimiento de la cartera de operaciones de cooperación técnica consideradas como elegibles para recibir financiamiento y señala las que no están avanzando en el ciclo de proyectos conforme a lo programado.
- Da mantenimiento al portal de informes de ORP y proporciona insumos para varios informes institucionales.
- Administra las relaciones diarias con los donantes de los fondos fiduciarios de múltiples donantes y prepara informes anuales para los donantes sobre la base de los aportes de los gerentes de los fondos pertinentes en los departamentos sectoriales.

B. PROCESO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Los recursos del Capital Ordinario se asignan a los Programas Especiales y a sus operaciones de cooperación técnica a través de un proceso de dos niveles. Las asignaciones de Capital Ordinario a los programas individuales las aprueba anualmente el Directorio Ejecutivo en el contexto de las discusiones presupuestarias que el BID celebra todos los años, y los recursos de los Programas Especiales individuales se asignan durante el año a las operaciones de cooperación técnica aprobadas para recibir financiamiento de dichos programas. Desde 2005, año en que se crearon los Programas Especiales, la Administración ha revisado los procesos, tanto a nivel de los programas como de la cooperación técnica, a fin de acrecentar la eficiencia con que se equipara la oferta de recursos con la demanda de cooperación técnica.

Asignaciones a nivel de los programas

Con el tiempo, la formulación de la propuesta anual de asignación de recursos del Capital Ordinario a los Programas Especiales, que aprueba el Directorio, se ha ido basando cada vez más en datos empíricos. Desde la realineación del BID, primero

SPD y posteriormente ORP asumieron la tarea de redactar la propuesta de asignación anual. Actualmente la redacta ORP y la finaliza el Comité de Programación de la Administración para su presentación al Directorio²⁶. También se invita a los gerentes sectoriales o de país de VPC, o a quienes éstos deleguen, a proporcionar comentarios en forma virtual sobre la propuesta de ORP.

ORP empleó varios criterios para formular las propuestas preliminares de 2013 y 2014. En ambos años, los criterios, que se formularon en consulta con la Alta Administración, se basaron principalmente en el uso dado a los recursos de los Programas Especiales, según los montos promedios aprobados, no utilizados/traspasados y desembolsados anualmente. En 2014, se agregaron dos criterios más: otorgar “alta prioridad” a programas que respaldan la preparación y ejecución de préstamos y prestar atención a la asignación total por grupo temático. Según ORP, aplicar estos criterios y otorgar a los programas mayor flexibilidad en la asignación de los recursos son pasos necesarios para asegurar que los recursos del Capital Ordinario destinados a los Programas Especiales se asignen en forma eficiente, eficaz y estratégica.

OVE considera que estos criterios son indicativos de una limitada reflexión estratégica con respecto a la orientación que el Banco desea dar a estos programas. Los criterios son, en gran medida, financieros y reflejan tendencias de uso, en lugar de considerar las ventajas o desventajas relativas de los Programas Especiales en función de sus propósitos o el avance en la consecución de sus objetivos declarados. El criterio de asignar mayor importancia a la preparación y ejecución de proyectos es congruente con las prioridades del Directorio Ejecutivo, y se reflejó claramente en su decisión de asignar un monto suplementario de US\$1,5 millones para tal fin a favor del Fondo Social en 2014. Si se examinan las asignaciones efectivas de los programas en 2014, sin embargo, se constata que en realidad se ha hecho mayor hincapié en reducir el traspaso de recursos no utilizados, con lo cual se posterga a un futuro próximo (cuando el nivel de traspasos es bajo) el tema estratégico de cómo dar prioridad financiera a un propósito particular a la vez que se procura satisfacer la creciente demanda de operaciones de cooperación técnica que ofrecen los 19 programas.

Los traspasos, consideración que se subraya en los criterios de asignación, han sido un tema central prácticamente desde el comienzo, y apuntan a una de las principales restricciones que caracteriza la rigidez con que se consignan los recursos del Capital Ordinario. Como se indica en Gráfico 9, el saldo de traspasos aumentó acusadamente en 2007-2008 y se mantuvo alto a lo largo de 2012. Este alto nivel de traspasos se debió a que, a lo largo de 2012, la mayoría de los Programas Especiales no pudieron aprobar un monto de operaciones de cooperación técnica equivalente a los recursos del Capital Ordinario que les fueron asignados cada año. De hecho, en 2012 siete Programas Especiales traspasaron más del 50% de los recursos anuales que les fueron asignados²⁷.

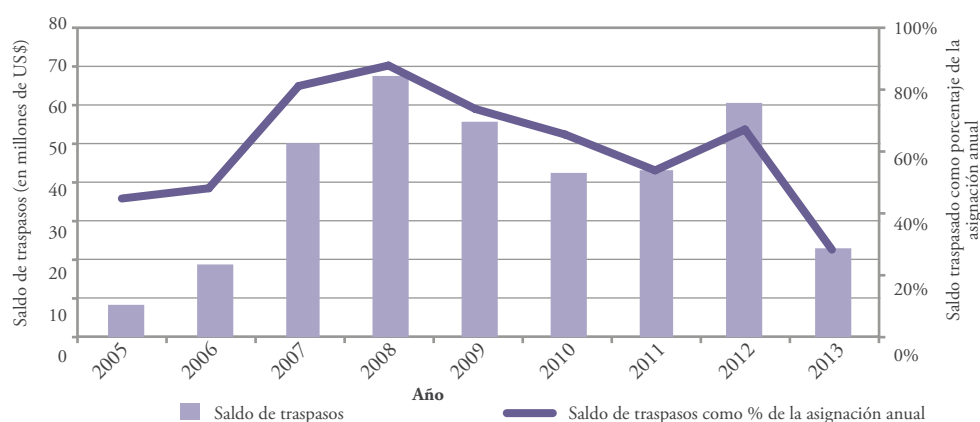
A partir de 2011, la Administración adoptó una serie de medidas con el objetivo de reducir los traspasos. El período de asignación de los fondos especiales se modificó, de una base plurianual a una base anual, para disuadir a los programas con niveles

de asignación futuros inciertos de mantener recursos no utilizados, a propósito, para utilizarlos en años futuros. Posteriormente, en 2013, la Administración adoptó medidas para flexibilizar en cierta medida la asignación de recursos a los programas:

- La distribución de 15 Programas Especiales sectoriales en cuatro grupos, de acuerdo con su focalización temática (Anexo I).
- La autorización de la Administración para transferir recursos de un programa a otro dentro del mismo grupo durante el transcurso del ejercicio fiscal.
- La asignación de US\$5 millones del Capital Ordinario, como parte de la asignación presupuestaria anual a los Programas Especiales, a un fondo de “recursos flexibles” que la Administración puede transferir de un grupo a otro hacia programas que han agotado sus recursos disponibles para realizar operaciones de cooperación técnica elegibles.

GRÁFICO 9:
Saldo de traspasos, 2005-2013

Fuente: Base de datos de OVE sobre los Programas Especiales.



Asimismo, la Administración obtuvo autorización para transferir el 30% del saldo de los traspasos al final de 2013 al fondo de recursos flexibles para su uso en 2014, como parte del plan a mediano plazo para reducir el saldo de traspasos a un nivel de referencia de 15% de las asignaciones anuales²⁸.

Durante el primer año de ejecución de las medidas de “flexibilización”, se realizó una transferencia en el seno uno de los grupos (del Fondo sobre Género y Diversidad al Fondo Social), y las operaciones de cooperación técnica de cuatro programas²⁹ obtuvieron acceso a los US\$8,98 millones del fondo de recursos flexibles disponibles al comienzo de 2014³⁰. Han ocurrido dos cambios que al parecer están relacionados: el promedio anual de operaciones de cooperación técnica aprobadas aumentó 67% entre 2011 y 2013, y el saldo de traspasos se redujo a 23% de los desembolsos totales en 2013 (véase el Gráfico 9).

A pesar de estos efectos, las medidas de flexibilización no han sido suficientes para responder eficazmente a la falta de eficiencia del proceso de consignación de recursos del Capital Ordinario específicamente para los Programas Especiales. Por contra, estas

medidas crean incentivos perversos para acelerar el diseño y la aprobación de operaciones de cooperación técnica, lo cual puede plantear inquietudes en cuanto al aseguramiento de la calidad. Según manifiesta el personal, se despliegan grandes esfuerzos para asegurar que los fondos de los Programas Especiales individuales se comprometan a más tardar a mediados de año, para que ningún Programa Especial tenga que compartir los recursos que le han sido asignados con otro programa.

Este hallazgo —que la consignación de recursos para fines específicos crea problemas de incentivos y una subejecución del presupuesto— no es ni nuevo ni extraordinario. De hecho, son numerosos los estudios especializados de gestión pública que recomiendan evitar, por estos motivos, toda consignación de fondos con dedicación exclusiva³¹.

Asignaciones a nivel de las operaciones de cooperación técnica

En 13 de los Programas Especiales (los que financian la inclusión de nuevos ámbitos de trabajo en la labor del Banco y los que sufragan ámbitos establecidos), las propuestas de cooperación técnica se tramitan a través de un mecanismo de ventanilla única administrado por GCM que las empareja con una fuente de financiamiento para ser remitidas posteriormente al Comité de estrategia y elegibilidad pertinente que decide si la operación obtendrá financiamiento. El proceso de ventanilla única tuvo por intención trasladar, de los jefes de equipo a GCM, la tarea de identificar el financiamiento de cooperación técnica. Las entrevistas con el personal y los gerentes parecen indicar, sin embargo, que muchos jefes de equipo conocen la fuente de financiamiento antes de remitir la propuesta de cooperación técnica a GCM, ya sea porque ello ha sido acordado informalmente de antemano, o porque el secretario técnico de un Programa Especial ha comunicado a GCM una lista de operaciones de cooperación técnica prioritarias que habrán de financiarse a través de un Programa Especial específico (véase el Recuadro 5 en que se presentan en mayor detalle las opiniones de los jefes de equipo sobre su experiencia con la ventanilla única).

Por lo tanto, en realidad, tanto la ventanilla única como los Comités de Estrategia y Elegibilidad desempeñan una función limitada a la hora de decidir qué operación de cooperación técnica será financiada por un determinado Programa Especial. Ello es especialmente cierto en el caso de los Programas Especiales que funcionan en esencia como mecanismos de financiamiento estrechamente vinculados con los programas de trabajo sectorial. En la mayor parte de los casos, la lista de prelación de operaciones de cooperación técnica que habrán de financiarse con recursos de Programas Especiales se establece, antes de que el comité de estrategia y elegibilidad adopte decisión alguna, en las discusiones informales entre el presidente del comité, o la persona que éste designe (por ejemplo, el secretario técnico de VPS), y GCM sobre el orden de prelación de las operaciones de cooperación técnica que habrán de financiarse con recursos del Capital Ordinario. Este proceso informal explica en gran parte por qué la tasa de operaciones de cooperación técnica rechazadas por los comités de estrategia y elegibilidad es tan baja, y probablemente también, por qué las que son rechazadas provienen en su mayoría

de sectores diferentes del que preside el comité. Del examen de las decisiones de los comités de elegibilidad se desprende que, de las 638 propuestas que los Programas Especiales les presentaron, 592 se consideraron elegibles y se remitieron posteriormente para su aprobación, lo cual equivale una tasa de aprobación de 93%³². Dado cómo funciona en la práctica el proceso de aprobación final, no es de sorprender que la gran mayoría de propuestas (75%) las formula el sector que preside el comité. Asimismo, las propuestas que presentan otros sectores tienen una mayor tasa de rechazo (13%) que las que presenta el sector que ejerce la presidencia (5%).

**RECUADRO 5. LOS JEFES DE EQUIPO APRECIAN POCO CAMBIO
CON LA VENTANILLA ÚNICA DE GCM**

OVE entrevistó a 24 jefes de equipo seleccionados al azar de entre 197 funcionarios encargados de al menos una operación de cooperación técnica financiada por los Programas Especiales y aprobada en 2013. A continuación se presentan las conclusiones principales:

- De los 24 jefes de equipo entrevistados, 20 sabían a qué Programa Especial se iba a solicitar financiamiento cuando presentaron, o antes de presentar, su propuesta de cooperación técnica a la ventanilla única. De los cuatro que no lo sabían, tres declararon que habían intentado identificar de antemano la fuente de financiamiento de otras propuestas de cooperación técnica presentadas en los últimos 18 meses. Algunos indicaron que habían “aprendido” de su experiencia pasada.
- Los principales motivos para identificar la fuente de financiamiento antes de presentar la propuesta de cooperación técnica a la ventanilla única fueron:
 - incrementar las posibilidades de aprobación;
 - ajustar la síntesis de la operación de cooperación técnica a los requisitos específicos de cada programa;
 - evitar la tarea de preparar la propuesta sin tener alguna indicación de que recibiría financiamiento;
 - gestionar las expectativas de los clientes.
- Once de los 16 jefes de equipo que habían preparado operaciones de cooperación técnica antes y después de que GCM creara la ventanilla única declararon que la forma de solicitar financiamiento para una operación de cooperación técnica no había cambiado. Señalaron que aún era necesario estudiar todas las posibilidades.
- Dos jefes de equipo consideraron que el proceso es peor con la ventanilla única porque es más lento y más burocrático.
- Tres jefes de equipo consideraron que el cambio del proceso era favorable: es más transparente, reduce la discreción en la asignación de fondos y elimina la necesidad de que el jefe de equipo tenga que mantener información sobre todos los Programas Especiales y donantes.
- Todas las propuestas de cooperación técnica que prepararon los jefes de equipo entrevistados habían sido autorizadas por el jefe de división. En algunas divisiones, las propuestas de cooperación técnica habían sido objeto, además, de un proceso de revisión interna de varias etapas.

Según GCM, el número de proyectos de cooperación técnica rechazados por los comités de estrategia y elegibilidad y que nunca recibieron financiamiento habría sido mayor si los fondos fiduciarios bilaterales no hubiesen asumido el financiamiento de un número sustancial de operaciones de cooperación técnica consideradas no elegibles para obtener financiamiento³³. Aunque ello es positivo para el financiamiento general de la cooperación técnica, esta práctica parece indicar que el Capital Ordinario no se considera una fuente de financiamiento de última instancia como se contempló originalmente en la decisión del Directorio que autorizó que los recursos del Capital Ordinario se utilizaran para sufragar operaciones de cooperación técnica.

La asignación de recursos a los otros seis Programas Especiales —los cuatro para países específicos, el Programa de Bienes Públicos Regionales y el PES— se realiza a través de procesos diferentes:

- En los cuatro fondos especiales para países específicos, la asignación de recursos es una atribución del Representante de país que se realiza en consulta con el gerente general, observándose un cierto grado de variación entre un programa y otro³⁴.
- En el Programa Especial de Bienes Públicos Regionales, las asignaciones a nivel de las operaciones de cooperación técnica se realizan mediante un proceso competitivo. El equipo de Bienes Públicos Regionales en INT realiza convocatorias de propuestas una vez al año. Un comité de estrategia y elegibilidad propio del programa selecciona las propuestas ganadoras y las presenta al Directorio para su aprobación. Las revisiones recientes del proceso de selección parecen haber mejorado la correspondencia entre las operaciones de cooperación técnica del Programa Especial de Bienes Públicos Regionales y los programas de país, pero la identificación de los países con los programas ha de seguir reforzándose y la dispersión de la cartera sigue siendo motivo de preocupación (véase el Anexo III).
- El FOMIN administra la selección de las operaciones reembolsables del PES y sus operaciones conexas de cooperación técnica. La selección se basa en procedimientos específicos del programa y en los criterios de selección que establece la gerencia del FOMIN.

La Administración del Banco ha adoptado reformas de procedimiento a nivel de las operaciones de cooperación técnica para racionalizar las carteras de los Programas Especiales e incrementar la eficiencia con que se utilizan los recursos. Estas medidas de “optimización de la cartera” han tenido el siguiente impacto (desde mediados de 2012):

- Reducción del tiempo de aprobación a seis meses para operaciones de cooperación técnica que proporcionan apoyo operativo, y a cuatro meses para todas las demás operaciones de cooperación técnica; en consecuencia, el tiempo promedio de procesamiento de las operaciones de cooperación técnica, desde el ingreso a la lista de operaciones en tramitación hasta la aprobación, se redujo en 145 días

entre los períodos 2008-2010 y 2011-2013. Sin embargo, como se indicó en el Capítulo III, parte de esta reducción obedeció al rápido aumento de la proporción de operaciones de cooperación técnica ejecutadas por el Banco.

- Control más riguroso del número y duración de las prórrogas, lo cual ha reducido la proporción de operaciones de cooperación técnica prorrogadas, de un máximo de 92% en 2010-2011 a 68% en 2013, lo que representa aproximadamente el mismo nivel que en 2007-2008. Los datos también apuntan a una continua disminución de la duración de las prórrogas, de un máximo de más de 1.000 días en 2007 a menos de 300 días en 2013. No obstante, las cifras de 2013 deben interpretarse con cautela porque se desconoce cuántos proyectos prorrogados por primera vez en 2013 volverán a prorrogarse en el futuro, lo cual podría incrementar la duración promedio de las mismas.
- Aumento del número de cancelaciones de operaciones de cooperación técnica debido a un desempeño deficiente y devolución de los recursos a los programas para que financien otras operaciones de cooperación técnica. Como resultado de estas medidas, se canceló un monto de US\$11 millones en fondos de cooperación técnica no utilizados en 2011 y 2012, US\$7 millones en 2013, US\$0 entre 2005 y 2009 y menos de US\$3 millones en 2010. Estas medidas también dieron lugar a que se redujera el tiempo transcurrido entre el último desembolso de una operación de cooperación técnica y su cierre, de 156 días en 2009 a 67 días en 2013, lo cual parece indicar que se han desplegado esfuerzos para cerrar operaciones de cooperación técnica que han llegado a su término o que no han desembolsado recursos durante un período considerable.

C. SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y PRESENTACIÓN DE INFORMES

En general, no se realizan en forma sistemática labores de seguimiento, evaluación y presentación de informes de los avances en la consecución de los objetivos estratégicos a nivel de los programas o de la medida en que su orientación estratégica siga siendo pertinente. En la mayoría de los Programas Especiales, se lleva a cabo un cierto grado de seguimiento a nivel de la cartera, con frecuencia, como parte del seguimiento que hace la división o el departamento de la cartera de cooperación técnica. Sin embargo, ese seguimiento se limita principalmente a los hitos en los procesos, la asignación de recursos y los desembolsos. ORP/GCM realiza el seguimiento general de hitos financieros y procesos clave.

La falta de seguimiento de los avances de los Programas Especiales en la consecución de sus objetivos constituye un incumplimiento de los requisitos de política y de proceso. Desde un inicio, los criterios de elegibilidad del financiamiento del Capital Ordinario subrayaban la necesidad de que los programas fueran objeto de seguimiento e indicaban expresamente que los planes de seguimiento y evaluación debían especificarse en las propuestas de nuevos Programas Especiales. El Marco de Cooperación Técnica de 2008 agregó el requisito de que todos los Programas Especiales y los fondos fiduciarios de múltiples donantes conexos tengan marcos de resultados que sirvan de plataforma para mejorar el seguimiento, evaluación y presentación de informes sobre los resultados de desarrollo de la cooperación técnica. No obstante, estos requisitos no se han cumplido

de forma que posibilite una presentación de informes o un seguimiento adecuados a nivel de los programas, ya que pocos de ellos cuentan con marcos de resultados para cuantificar los avances; son escasos los informes de avance y las evaluaciones que realmente examinan el progreso del programa en la consecución de sus objetivos; y las operaciones de cooperación técnica son objeto de escaso seguimiento, evaluación y presentación de informes que pueda contribuir al análisis limitado del desempeño de los Programas Especiales, a pesar de que la política y las directrices operativas de cooperación técnica establecen requisitos explícitos (Recuadro 6)³⁵.

RECUADRO 6: DEFICIENCIAS EN EL SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y PRESENTACIÓN
DE INFORMES DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES Y LA COOPERACIÓN TÉCNICA

Diseño y uso de los marcos de resultados de los programas

- Solo nueve Programas Especiales tienen marcos de resultados que se crearon al establecerse el programa, o dentro del primer año del mismo, que permitan realizar un seguimiento continuo a lo largo de la vida del programa. Otros cinco Programas Especiales crearon marcos más de un año después de iniciarse el programa, y cuatro de ellos modificaron los marcos sin cambiar sus objetivos.
- Solo dos de los marcos de resultados incluyen indicadores que permitan medir el avance en la consecución de los objetivos del programa.
- Ninguno de los marcos de resultados se emplea para informar periódicamente sobre los resultados y avances en la consecución de los objetivos del programa.

Presentación de informes sobre los avances en la consecución de los objetivos de programa

- Las actualizaciones de los Programas Especiales proporcionadas en el contexto de la solicitud anual de recursos del Capital Ordinario al Directorio se centran sobre todo en el uso dado a los recursos del programa (principalmente en cuanto a aprobaciones y desembolsos), y algunos ofrecen información sobre los productos.
- Aunque cinco Programas Especiales han proporcionado informes de avance más completos, no informan sistemáticamente sobre los avances en la consecución de los objetivos del programa.
- Solo tres de los Programas Especiales fueron objeto de una evaluación formal (se había programado, sin embargo, evaluar ocho), y en las tres evaluaciones se plantearon aspectos relacionados con los sistemas de evaluación del programa.
- Si bien los ocho Programas Especiales financiados con fondos fiduciarios paralelos de múltiples donantes preparan informes anuales para los donantes que a veces incluyen un análisis de los resultados, retos y temas futuros, los informes analizan principalmente el uso de recursos y no suelen ofrecer información sobre los avances en relación con los objetivos del programa.

Seguimiento de los resultados de las operaciones de cooperación técnica

- El Banco informó sobre los avances en la ejecución y al menos los productos de solo 19 de las 134 operaciones de cooperación técnica evaluadas sobre el terreno; el hecho de que el documento aprobado incluyera un marco de resultados no es un factor determinante de si se elaboran informes de seguimiento de avance del proyecto.

- De las 604 operaciones de cooperación técnica objeto de la revisión de la cartera, 37 prepararon al menos un informe de avance de proyecto en tanto que 9 de las 181 operaciones cerradas prepararon un informe de terminación.
- Salesforce: herramienta virtual que GCM adoptó a título experimental en 2012 y que se está haciendo extensiva al resto de Programas Especiales. Permite realizar el seguimiento y la presentación de informes sobre los productos y resultados a nivel de las operaciones de cooperación técnica, pero presenta varias limitaciones que impiden que sirva de sistema único para el seguimiento de los avances de las operaciones de cooperación técnica o la presentación de informes al respecto (por ejemplo, la información se compila manualmente de informes completados por los jefes de equipo al final de cada año; cada vez que la información se actualiza se borra toda la información histórica; con frecuencia no hay correspondencia entre los indicadores de producto y resultado y los planes de las operaciones de cooperación técnica).

Se han desplegado notables esfuerzos en los últimos años para asegurar que las operaciones de cooperación técnica que financian los Programas Especiales incluyan un marco de resultados al aprobarse. Aunque la revisión de la cartera indicó que la proporción de operaciones de cooperación técnica con un marco de resultados en su plan de operaciones aumentó de alrededor de 60% en 2005-2010 a 85% en 2013, se observaron variaciones significativas entre un Programa Especial y otro. La revisión de la cartera también evidenció que la mayoría (70%) de los marcos de resultados serían adecuados para realizar el seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos de la cooperación técnica si se aplicaran adecuadamente. Sin embargo, la gran mayoría de operaciones de cooperación técnica no emplea el marco de resultados para llevar a cabo el seguimiento y presentar informes periódicos sobre los avances en la consecución de los objetivos de los proyectos. En el Recuadro 6 se facilita información detallada sobre estas deficiencias en el seguimiento, evaluación y presentación de informes de los programas y las operaciones de cooperación técnica.

El Plan de Acción de la Administración correspondiente a 2013 para los Programas Especiales y las operaciones no reembolsables financiados con Capital Ordinario hace hincapié en la importancia del seguimiento y la evaluación, y señala que en esta esfera se requieren mejoras, como pueden ser el desarrollo de un marco de resultados de gran alcance para los Programas Especiales, la obtención de las asignaciones de recursos necesarias para realizar evaluaciones selectivas de las operaciones de cooperación técnica y la posibilidad de adoptar el programa Optima como sistema único de presentación de informes (tema que se viene discutiendo desde hace ya varios años, pero en el que ha habido pocos avances).

Una notable excepción al bajo nivel de seguimiento y presentación de informes a nivel de proyectos es el PES, que declara información por medio de la herramienta de presentación de informes del FOMIN: el Informe de Avance del Proyecto. De los proyectos del PES objeto de una revisión documental, el 78% incluía marcos de resultados y el 70% contaba con informes de avance semestrales, a los que se podía acceder a través de la Intranet del FOMIN, que ofrecían un seguimiento adecuado de los avances en la consecución de los resultados³⁶. El PES produce informes de avance semestrales que ofrecen una visión de

conjunto de la situación del programa. Además prepara un informe anual sobre los proyectos completados durante el año. Ninguno de estos informes incluye un seguimiento de los indicadores del marco de resultados del PES; no obstante, el informe anual proporciona información sobre cada una de las líneas estratégicas de diseño y ejecución de proyectos, la medida en que los proyectos cumplieron las metas de los indicadores, el valor agregado de los proyectos, el impacto sobre los beneficiarios y las lecciones aprendidas. Por último, el informe ofrece conclusiones y recomendaciones generales sobre el desempeño del PES.

D. COSTO DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES

Los recursos destinados a los Programas Especiales y a otras modalidades de financiamiento no reembolsable deben sufragarse de una forma u otra, ya sea a través de cargos más altos sobre los préstamos, reducciones del capital, y por ende, del financiamiento³⁷, o mediante reducciones que contrarresten los gastos administrativos. El Plan Financiero a Largo Plazo del Banco y el Modelo de Gestión de Ingresos (adoptados en el marco del Noveno Aumento) establecen una clara vinculación entre los niveles del financiamiento, los cargos sobre los préstamos y los gastos administrativos y de otra índole (incluido el financiamiento no reembolsable de los Programas Especiales), y la acumulación de capital para sostener los programas del Banco y su calificación crediticia. Según estimaciones aproximadas, cubrir la asignación anual de US\$100 millones a los Programas Especiales únicamente a través de los cargos sobre los préstamos se traduciría en un aumento de unos 15 puntos básicos en la tasa de interés que el Banco cobra por los préstamos en el programa actual de financiamiento. Por otra parte, financiar los US\$100 millones destinados a los Programas Especiales por medio de reducciones del capital se traduciría en una disminución del financiamiento de al menos US\$300 millones (suponiendo niveles de riesgo promedio) o, en el marco de la nueva política de suficiencia de capital propuesta, en una acumulación significativamente más lenta de las reservas de capital necesarias para conceder financiamiento en forma anticíclica. Dado que se han asignado US\$766 millones a los Programas Especiales desde 2005, ello se traduciría en una reducción de la capacidad de financiamiento muy superior a US\$2.000 millones. La finalidad de estas estimaciones no es proporcionar cifras exactas a los prestatarios sino más bien una idea general del “costo de oportunidad” de los Programas Especiales. En la práctica, puesto que las variables de ingreso, gasto, financiamiento y capital se determinan en parte a través del Plan Financiero a Largo Plazo y el Modelo de Gestión de Ingresos, la relación entre los efectos de estas variables no siempre es evidente. Por lo tanto, aunque una transferencia de US\$100 millones a los Programas Especiales representa una proporción relativamente pequeña de los ingresos netos del Banco, conlleva un considerable costo de oportunidad en términos de capital que debe tenerse en cuenta en la planificación financiera del Banco.

El creciente número de Programas Especiales y el correspondiente aumento de las operaciones de cooperación técnica han dado lugar a un acusado aumento de los gastos administrativos para su gestión (véanse los Gráficos 10 y 11). Utilizando los costos de preparación y ejecución que se imputan a códigos específicos de cooperación técnica, OVE estimó que el costo administrativo global de gestionar las operaciones de los

Programas Especiales financiados con Capital Ordinario en 2013 ascendió a unos US\$11 millones³⁸, cifra equivalente al 11% de la actual asignación anual de Capital Ordinario a los Programas Especiales y a casi el 40% del presupuesto administrativo total para la gestión de operaciones de cooperación técnica en 2013. Sin embargo, el monto absoluto es una subestimación considerable, ya que el sistema que contabiliza los costos de las operaciones de cooperación técnica presenta graves limitaciones. Según evaluaciones sobre el terreno, solo la mitad, aproximadamente, de los jefes de equipo de operaciones de cooperación técnica evaluadas declararon que imputaban la mayoría del tiempo que dedicaban a la operación a un código específico. Además, el Banco no cuantifica otros costos que están directamente vinculados con los Programas Especiales, como los gastos administrativos de los Comités de Estrategia y Elegibilidad o de GCM necesarios para gestionar las operaciones de cooperación técnica de los Programas Especiales. El creciente número de Programas Especiales y el acusado aumento del número de operaciones de cooperación técnica en los dos últimos años parecen indicar que en los próximos años el costo total de administrar los Programas Especiales financiados con Capital Ordinario seguirá aumentando.

GRÁFICO 10:
Costo total de administrar las operaciones de cooperación técnica de los Programas Especiales (en millones de US\$)

Nota: En el Gráfico 10 se incluyen los costos de preparación y ejecución imputados a números de operación específicos.

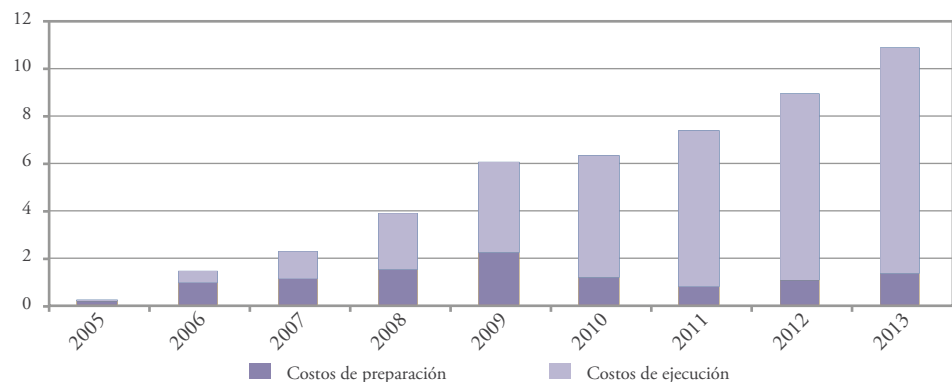
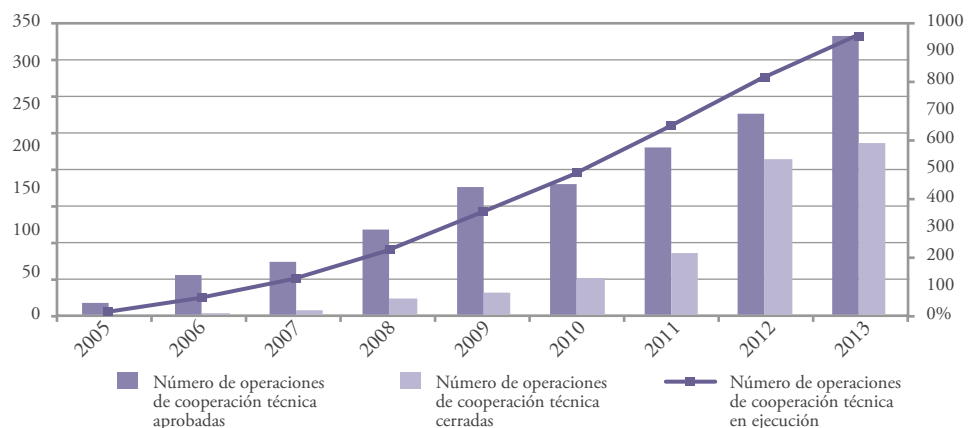


GRÁFICO 11:
Evolución de la cartera de los Programas Especiales (número de operaciones)

Nota: El Gráfico 11 muestra el número de proyectos únicos. "Operaciones de coop. téc. en ejecución" abarca operaciones activas durante el año en cuestión que, por lo tanto, no necesariamente estaban activas llegado el final del año.



Los costos unitarios de preparación han ido disminuyendo constantemente con el tiempo, en tanto que los de ejecución se han mantenido estables. El costo de preparación (por cada US\$100.000 aprobados) de las operaciones de cooperación técnica de los Programas Especiales fue de US\$1.826 durante el periodo 2005-2013, observándose una variación

sustancial entre un programa y otro. Los costos de preparación del Programa de Prevención de Desastres, CT/INTRA y PRODEV fueron más altos que el promedio (Gráfico 10 y Cuadro 3). Los gastos de ejecución (por cada US\$100.000 aprobados) fluctuaron en torno a un nivel de US\$10.440 durante el periodo 2005-2013. Si bien los costos de ejecución de algunos de los Programas Especiales más antiguos (por ejemplo, FIRII, PRODEV, InfraFondo) han ido disminuyendo con el tiempo (Anexo I), los de los nuevos programas aprobados tienden a ser mayores en los primeros años. Los otros programas con altos costos de ejecución (a pesar de que se crearon antes de 2012) son el CT/INTRA y el Programa sobre Género y Diversidad. Los altos costos de preparación y ejecución del CT/INTRA pueden atribuirse al tiempo muy considerable que el personal dedicó a preparar y ejecutar estas operaciones de cooperación técnica en relación con los recursos financieros relativamente reducidos que se les asignó. Los niveles y la evolución de los costos registrados en la preparación y ejecución de las operaciones de cooperación técnica financiados con el Capital Ordinario son similares a los de otras operaciones de cooperación técnica (véase el Anexo I).

E. RESUMEN

A medida que los montos de las asignaciones de Capital Ordinario y el número de Programas Especiales y propuestas de operaciones de cooperación técnica han ido aumentando, la Administración ha adoptado estructuras y procesos más formales para administrar y gestionar los Programas Especiales y asignar los recursos del Capital Ordinario. Sin embargo, las constataciones de OVE apuntan a que estas estructuras y procesos no están funcionando conforme a lo previsto en cuanto a dirección estratégica y la eficiencia con que se asignan los recursos del Capital Ordinario a los Programas Especiales. Se carece de una estrategia o proceso para establecer la orientación y realizar la supervisión global de la cartera de Programas Especiales del Banco. La gran mayoría de estos programas no se administran como programas específicos que persiguen objetivos a nivel de programa, como lo demuestra la falta de mecanismos para establecer la orientación a nivel de programa y realizar en forma periódica las tareas de seguimiento, presentación de informes y evaluación del avance en la consecución de los objetivos. Más bien, se utilizan como fuente de financiamiento para hacer avanzar los programas de trabajo de unidades sectoriales particulares. Si bien la asignación de los recursos del Capital Ordinario se ha flexibilizado en cierta medida, el proceso de asignar fondos a nivel de los programas no ha logrado evitar las inherentes restricciones de la consignación de recursos con fines específicos. Asimismo, a nivel de las operaciones de cooperación técnica, los procesos de la nueva ventanilla única y los Comités de Estrategia y Elegibilidad ejercen una función limitada ya que, en la práctica, las unidades sectoriales adoptan muchas decisiones sobre las prioridades de financiamiento de los Programas Especiales antes de que las propuestas de cooperación técnica lleguen a esos dos mecanismos. El seguimiento y la evaluación de los Programas Especiales no cumplen los requisitos que se acordaron cuando se crearon. Por último, los Programas Especiales conllevan costos considerables: la asignación de ingresos netos del Capital Ordinario para financiar Programas Especiales se hace incurriendo en cargos más altos sobre los préstamos, una reducción de la capacidad para acumular capital en respaldo de un mayor volumen de financiamiento, e importantes costos administrativos ordinarios por concepto de la gestión de las operaciones de cooperación técnica.



5 Resultados

La falta de seguimiento de los resultados a nivel de los programas significa que el Banco carece de una fuente de información fiable sobre la medida en que cada Programa Especial esté alcanzando sus objetivos. Dado el gran número de operaciones de cooperación técnica que se financian a través de los Programas Especiales, OVE no pudo revisar cada una en el marco de esta evaluación. En su lugar, OVE emprendió una revisión documental de una muestra estadísticamente representativa de 604 operaciones para evaluar la congruencia con los objetivos de los Programas Especiales y el diseño de la cooperación técnica, y realizó una revisión exhaustiva sobre el terreno de 134 operaciones de cooperación técnica en nueve países prestatarios que cerraron en el período 2011-2013 a fin de arrojar luz sobre los resultados. Aunque las operaciones de cooperación técnica evaluadas sobre el terreno no constituyen una muestra estadísticamente representativa de la cartera global de cooperación técnica de los Programas Especiales, incluyen prácticamente todas las operaciones a favor de países específicos y las de alcance regional del FIRII cerradas en 2011-2013 en esos nueve países³⁹. Un examen completo de los resultados de las 1.201 operaciones de cooperación técnica y de la medida en que alcanzaron los objetivos de cada Programa Especial va más allá del alcance de la presente evaluación. Las evaluaciones sobre el terreno se complementaron con entrevistas a los jefes de equipo de las 34 operaciones regionales de cooperación técnica cerradas en el período 2010-2013⁴⁰.

A. RESULTADOS DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA

La gran mayoría de operaciones de cooperación técnica se ajustan adecuadamente a los objetivos del Programa Especial que las financia. Aunque la revisión de la cartera indica que al menos un 90% de las operaciones de cooperación técnica se ajustan adecuadamente a los objetivos de los Programas Especiales (y las actividades y los componentes enunciados en los documentos constitutivos o de prórroga de los Programas Especiales), hay variaciones entre un programa y otro: algo más del 60% de las operaciones de cooperación técnica del Programa Especial sobre Género y Diversidad guardan plena correspondencia con los objetivos de ese programa, en tanto que el 100% de las operaciones de cooperación técnica del PRODEV y la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles se corresponden con los de esos programas (véase el Anexo I). Debe reconocerse, sin embargo, que los

objetivos de los Programas Especiales suelen enunciarse en términos muy amplios. La revisión de la cartera indica también que el diseño de la gran mayoría de operaciones de cooperación técnica (87%) se ajusta a los objetivos de esas operaciones, y las evaluaciones sobre el terreno así lo confirman. En los casos en que ello no sucede, el objetivo de la operación es generalmente demasiado ambicioso para el diseño de la operación, situación que se observa sobre todo en las operaciones de cooperación técnica del PRODEV y el Programa de Seguridad Ciudadana.

Integrar las operaciones de cooperación técnica con el resto del programa del Banco constituía un reto para las operaciones de cooperación técnica objeto de evaluación sobre el terreno. La gran mayoría de operaciones (86%) evaluadas sobre el terreno se encaminaron a hacer frente a temas identificados en la estrategia de país y el programa de las autoridades nacionales como factores que restringen el desarrollo, pero más del 30% no están bien integradas con el resto del programa sectorial del Banco en el país. Integrar las operaciones de cooperación técnica en los programas de país sigue siendo un reto incluso mayor en las operaciones de cooperación técnica a nivel regional. Según la evaluación de OVE de los proyectos transnacionales y las entrevistas que se llevaron a cabo con los Representantes de país, las operaciones regionales de cooperación técnica y las del Programa de Bienes Públicos Regionales están significativamente mejor ajustadas al programa de país del Banco que las que se dirigen a países específicos. Asimismo, se constató que el grado en que los países se identifican con los proyectos del Programa de Bienes Públicos Regionales, aunque significativamente mayor que en otras operaciones regionales de cooperación técnica, es menor en las de alcance nacional⁴¹. Las recientes modificaciones en los criterios de selección de las operaciones del Programa de Bienes Públicos Regionales tienen por objetivo incrementar la correspondencia de las operaciones de cooperación técnica de este programa con las prioridades de país. Sin embargo, el continuo aumento del número de operaciones de cooperación técnica que ejecuta el Banco —de 13% del total de operaciones de cooperación técnica en 2006 a 86% en 2013— podría socavar la vinculación entre estas operaciones y las prioridades de los países.

La mayor parte de las operaciones de cooperación técnica evaluadas sobre el terreno generaron los resultados para los cuales se diseñaron; no obstante, los organismos beneficiarios no utilizaron una proporción sustancial de estos productos. Casi el 70% de las operaciones de cooperación técnica evaluadas sobre el terreno generaron todos o gran parte de los productos para los cuales fueron diseñadas; esta proporción alcanza casi 80% cuando se excluyen las operaciones de cooperación técnica en que más del 90% de los recursos fueron cancelados. Los organismos beneficiarios utilizaron todos o la mayor parte de los productos en el 64% de las operaciones de cooperación técnica evaluadas (si se excluyen las que tienen una tasa de cancelación de más de 90%). Los productos de cooperación técnica se utilizaron más frecuentemente como fundamento de nuevas políticas o programas de las autoridades nacionales, al margen de las operaciones de financiamiento del Banco, y menos frecuentemente para respaldar el desarrollo institucional (véase el Gráfico 13). El uso de los productos por parte de los beneficiarios a que se dirigieron es menor en operaciones de cooperación técnica regionales. Según

entrevistas con jefes de equipo de proyectos de cooperación técnica regionales que se habían cerrado, cuya ejecución suele estar a cargo del Banco, los beneficiarios para los cuales se realizaron las operaciones utilizaron los productos en solo la mitad de los casos. Aunque más de las tres cuartas partes de las operaciones de cooperación técnica evaluadas sobre el terreno generaron información o datos nuevos que podrían servir de base para el análisis y la toma de decisiones si se utilizaran uniformemente, no existe una forma sistemática de captar o aprovechar esos conocimientos más allá de la operación correspondiente.

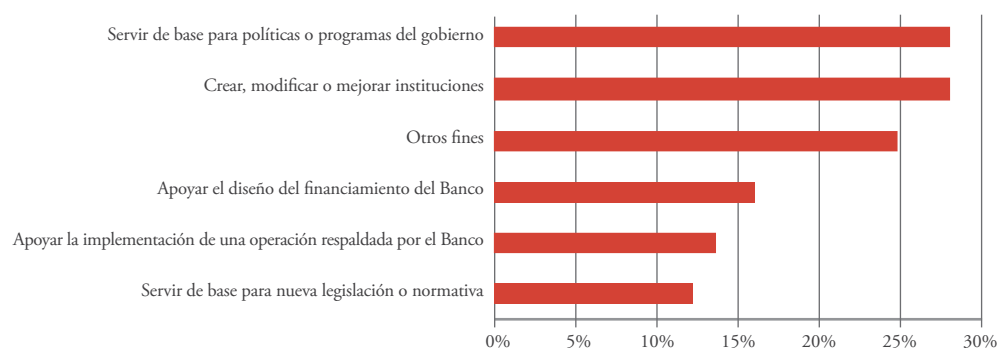


GRÁFICO 13:

Uso dado a los productos de las operaciones de cooperación técnica

Fuente: Evaluaciones de OVE sobre el terreno.

Según la evaluación sobre el terreno, con frecuencia, los productos de operaciones de cooperación técnica diseñadas para respaldar operaciones de financiamiento no se utilizaron, y una proporción sustancial de los préstamos apoyados por operaciones de cooperación técnica no se aprobaron. En algo más de la mitad de las operaciones de cooperación técnica diseñadas para apoyar la preparación de operaciones de financiamiento del Banco y evaluadas sobre el terreno, los productos se utilizaron al menos en parte como insumos en el diseño de la operación conexas. Asimismo, cuando la finalidad era preparar una operación de préstamo, el préstamo terminó aprobándose en menos del 60% de los casos. Estas constataciones indican que la vinculación de operaciones de cooperación técnica con el programa de financiamiento podría haberse mejorado. Cuando las operaciones de cooperación técnica se emparejaron eficazmente con operaciones de financiamiento, a menudo contribuyeron en forma importante a la consecución del programa de operaciones del Banco (Recuadro 7).

Aproximadamente la mitad de las operaciones de cooperación técnica evaluadas sobre el terreno lograron sus objetivos declarados y alrededor de la cuarta parte ejerció una función catalizadora. La proporción de operaciones de cooperación técnica evaluadas que alcanzaron sus objetivos aumenta a 61% si se excluyen operaciones en que al menos el 90% de los recursos se cancelaron. Los objetivos de estas operaciones variaron considerablemente: algunas se centraron exclusivamente en productos (por ejemplo, la elaboración de estudios de factibilidad), en tanto que otras persiguieron objetivos de gran alcance (por ejemplo, fortalecer la capacidad del gobierno para llevar a cabo una gestión basada en los resultados). Si los objetivos centrados en productos hubiesen podido afinarse, especificándose los resultados para los cuales se utilizarían esos productos, es posible que la proporción de operaciones de cooperación técnica que alcanzaron sus

objetivos habría sido menor dadas las conclusiones de OVE expuestas anteriormente en cuanto al uso limitado de productos. En los Programas Especiales que era de prever desempeñarían una función catalizadora⁴², el 10% de las operaciones de cooperación técnica evaluadas ejercieron una función catalizadora financiera (es decir, dieron lugar a financiamiento adicional del Banco o de otras fuentes no contemplado en la lista de proyectos en tramitación del BID al aprobarse la operación), el 10% ejercieron un efecto catalizador operativo (por ejemplo, la adopción de una innovación que posteriormente se reprodujo o cuya escala pudo ampliarse) y el 5% tuvieron ambos efectos.

Aproximadamente la mitad de las operaciones de cooperación técnica evaluadas sobre el terreno contribuyeron a la consecución de los objetivos de sus respectivos Programas Especiales. Si se excluyen operaciones en que el 90% de los recursos se cancelaron, la proporción que contribuyó a la consecución de los objetivos de los programas aumenta a 57%. Una vez más, cabe señalar que los objetivos de estos programas varían ampliamente, limitándose en algunos casos a contribuir a la preparación de proyectos (FIRII) o a respaldar la ejecución de una iniciativa de mayor alcance (AquaFund) (Recuadro 8).

La sostenibilidad de los resultados de las operaciones de cooperación técnica evaluadas sobre el terreno es incierta. De las operaciones de cooperación técnica revisadas sobre el terreno cuyos resultados eran de prever serían sostenibles, se consideró que el 49% eran probablemente sostenibles. La falta de sostenibilidad se debió a que los organismos beneficiarios no habían integrado procesos nuevos en sus labores diarias u adoptado políticas o medidas para asegurar que los resultados fueran sostenibles, o a que las operaciones de cooperación técnica no habían brindado respaldo durante suficiente tiempo como para asegurar la sostenibilidad o a que los beneficiarios no habían utilizado todos los productos de cooperación técnica.

B. RESULTADOS A NIVEL INSTITUCIONAL

Como ya se señaló, aunque la justificación global de asignar recursos del Capital Ordinario para financiar operaciones de cooperación técnica a través de Programas Especiales es amplia, pueden discernirse tres objetivos a nivel institucional: frenar la disminución de los préstamos para inversión, apalancar los recursos propios del Banco con el financiamiento de donantes y apoyar la introducción de nuevos ámbitos de trabajo.

El nivel de financiamiento para inversión ha repuntado desde principios de la década de 2000, pero la contribución de las operaciones de cooperación técnica financiadas con Capital Ordinario a esta reactivación no es evidente. Menos del 10% de las operaciones de cooperación técnica evaluadas sobre el terreno (11 de 134) dieron lugar a préstamos que no estaban en la lista de proyectos en tramitación al aprobarse la operación. Del universo de operaciones de cooperación técnica evaluadas sobre el terreno que respaldaron la preparación de proyectos, el préstamo conexo se aprobó en menos del 60% de los casos. Las entrevistas con los jefes de equipo indican que las operaciones de

cooperación técnica no directamente utilizadas en la preparación de préstamos, como las que apoyan labores analíticas preliminares, contribuyen a avanzar en el diálogo con la entidad contraparte y ayudan al Banco a acumular conocimientos sobre los países necesarios para apoyar dicho diálogo a efectos de la eventual originación de préstamos, y es posible que ello haya sido más difícil de apreciar cabalmente en las evaluaciones sobre el terreno. Las entrevistas con gerentes y jefes de división también parecen indicar que, para muchas unidades operativas, el financiamiento de la cooperación técnica a través de los Programas Especiales complementa significativamente el presupuesto administrativo asignado a la ejecución del programa de trabajo de la unidad. Asimismo, las evaluaciones sobre el terreno y las entrevistas con el personal indican que, con frecuencia, un pequeño monto de recursos de acceso rápido del Plan de Acción para los Países de los Grupos C y D puede contribuir de manera importante a avanzar el programa de trabajo del Banco, al ayudar a suprimir obstáculos de preparación y ejecución que en otras circunstancias no se habrían eliminado, asegurando de ese modo que una determinada operación de préstamo pueda seguir adelante. Sin embargo, dicho financiamiento es en gran parte intercambiable con los fondos de respuesta rápida de que disponen las Representaciones en el presupuesto administrativo; por consiguiente, el interrogante que se plantea es por qué estos dos tipos de fondos no están integrados.

Los Programas Especiales solo han apalancado montos reducidos de financiamiento de los donantes. Pese a que ocho Programas Especiales han movilizado financiamiento para los fondos fiduciarios de múltiples donantes, estas contribuciones ascendieron a solo 16% de las asignaciones de recursos del Capital Ordinario a los Programas Especiales entre 2005 y mediados de 2014, y a 6% del total de compromisos de los fondos fiduciarios desde 2007 (primer año en que un fondo fiduciario de múltiples donantes recibió aportes de recursos). El intento por vincular la asignación del Capital Ordinario a los montos obtenidos a través del fondo fiduciario de múltiples donantes de uno de los Programas Especiales se abandonó cuando resultó difícil obtener recursos para ese fondo. Las entrevistas con ocho donantes que contribuyeron a dos o más fondos fiduciarios indican que la contribución financiera del Banco a un determinado Programa Especial es rara vez la consideración en que se sustenta la decisión de un donante de contribuir a un fondo fiduciario de múltiples donantes⁴³. Más bien, la decisión de contribuir a estos fondos obedece primordialmente a un fuerte interés del donante en una esfera temática concreta y al deseo de fortalecer las relaciones con el Banco y la región en esa esfera y de alentar al Banco a participar activamente en la misma. Cinco de los donantes entrevistados señalaron que si el Banco eliminara gradualmente la asignación de recursos del Capital Ordinario a los Programas Especiales, no necesariamente suspenderían sus contribuciones al fondo fiduciario de múltiples donantes conexas, si el programa hubiera demostrado un desempeño satisfactorio y el Banco mantuviera su compromiso con el tema en su labor operacional ordinaria y con el equipo gerencial del fondo fiduciario. Si bien los otros tres no respondieron en forma definitiva, dos respaldaron expresamente el uso de cláusulas de caducidad automática para hacer frente a cambios en las prioridades. Es más, dos donantes plantearon hasta qué punto era eficaz tener Programas Especiales en 19 ámbitos y uno afirmó que “nunca

parece haber una discusión estratégica en el seno del Directorio sobre la forma en que los programas especiales están vinculados con las prioridades estratégicas del Banco o sobre la verdadera justificación de los 19 programas especiales”.

RECUADRO 7: OPERACIONES DE COOPERACIÓN TÉCNICA QUE CONTRIBUYERON A FORTALECER LA CAPACIDAD DEL PAÍS BENEFICIARIO Y A LA CONSECUCIÓN DEL PROGRAMA DEL BANCO

Esta evaluación examinó 134 operaciones de cooperación técnica que se cerraron en los tres últimos años en nueve países. Aunque el balance de logros documentados en esta evaluación es dispar, como se constata en los cuatro ejemplos que figuran a continuación, algunas operaciones de cooperación técnica han tenido un alto valor agregado para los países prestatarios del BID y contribuido a la consecución de las operaciones del Banco:

El Fondo para la Prevención de Desastres financió evaluaciones de vulnerabilidad y otros estudios por medio de una operación de cooperación técnica en Panamá para fundamentar el diseño y ejecución de un préstamo en apoyo de reformas de política con el objetivo de respaldar el programa del gobierno de reducir la vulnerabilidad a desastres naturales y los efectos del cambio climático. La operación también ayudó a generar datos en apoyo del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

En Honduras, los recursos del Plan de Acción para los Países de los Grupos C y D fueron fundamentales para ayudar a acelerar la preparación de programas viales y de seguridad ciudadana respaldados por el Banco y mejorar el programa Bono 10.000. Asimismo, estos recursos financiaron los servicios de un asesor de gobierno que ayudó a negociar y concretar un nuevo Acuerdo de derecho de giro con el FMI.

La operación de cooperación técnica en Argentina del Fondo Social respaldó un proyecto piloto y una evaluación de impacto para mejorar la enseñanza de matemáticas y ciencias naturales en la educación primaria. La operación, que adoptó y evaluó el uso de modelos pedagógicos innovadores, se dirigió a estudiantes que cursan el cuarto grado en dos provincias. La conclusión de la evaluación de impacto fue que los nuevos modelos pedagógicos habían incrementado la participación y el aprendizaje de los estudiantes en sus establecimientos escolares, y gracias al éxito del proyecto piloto la escala del programa se amplió para incluir 3.400 escuelas primarias en todo el país y posteriormente obtuvo respaldo a través de una operación del Banco. Aunque el préstamo se habría aprobado independientemente del proyecto piloto de cooperación técnica, los resultados de la operación influyeron en un importante componente de calidad del préstamo educativo en un país en que el Banco tradicionalmente ha respaldado el acceso a la educación (infraestructura).

En Colombia, la operación de cooperación técnica de SECCI respaldó el desarrollo por parte de un banco de ese país de nuevos productos financieros para hacer frente a los efectos del cambio climático. La operación facilitó la elaboración de estudios sobre transporte sostenible y la eficiencia energética de hoteles y hospitales que el Banco utilizó para crear nuevas líneas de crédito a favor de inversiones de mitigación del cambio climático respaldadas por el Banco a través del Fondo para una Tecnología Limpia.

Las pruebas que se han recabado sobre la eficacia de los Programas Especiales para facilitar el desarrollar nuevos ámbitos de trabajo aún son limitadas debido tanto a la falta de seguimiento a nivel de los programas como al hecho de que un número sustancial de Programas Especiales aún son relativamente nuevos. Las evaluaciones sobre el terreno indican que pueden ejercer una función importante para ayudar a los países y al Banco a construir una base de conocimientos que permita avanzar en nuevos ámbitos de trabajo. Entre los Programas Especiales más antiguos establecidos con ese propósito, PRODEV ayudó, por medio de los diagnósticos de países, a desarrollar la base de conocimientos y a que se iniciara el diálogo sobre la gestión basada en resultados, pero es menos evidente que sus objetivos a nivel de los programas se hayan alcanzado o que sus actividades se hayan integrado en la labor operativa del Banco (véase el Anexo IV). SECCI ha contribuido a los conocimientos del Banco sobre cambio climático y a su creciente capacidad técnica en este ámbito, y ha respaldado iniciativas encaminadas a integrar las consideraciones de cambio climático en sus operaciones. Gracias en parte a las labores de fortalecimiento de la capacidad interna y de generación de conocimientos que respalda SECCI, el BID ha logrado incrementar el número de inversiones en mitigación y adaptación al cambio climático.

RECUADRO 8. CONCLUSIONES RELACIONADAS CON PROGRAMAS ESPECÍFICOS QUE SE DESPRENDEN DE LA EVALUACIÓN SOBRE EL TERRENO DE OPERACIONES DE COOPERACIÓN TÉCNICA

OVE evaluó 134 operaciones de cooperación técnica que cerraron en el período 2011-2013 en nueve países. A continuación se resumen las conclusiones para aquellos programas en los que se evaluaron 10 o más operaciones de cooperación técnica.

Las operaciones de cooperación técnica del InfraFondo que cerraron en 2011-2013 en los nueve países objeto de evaluaciones sobre el terreno tuvieron un aporte limitado a la consecución del objetivo del programa de incrementar la infraestructura. Según las evaluaciones sobre el terreno, las operaciones de cooperación técnica del InfraFondo están generalmente bien integradas con el programa sectorial del Banco en el país. Sin embargo, en 19 de las 25 operaciones de cooperación técnica, se cancelaron parte de los fondos, y en cinco de estas operaciones más del 90% del monto aprobado fue cancelado. De las 20 operaciones que desembolsaron al menos 10% de los recursos, 16 entregaron por lo general el producto identificado al aprobarse la operación, en tanto que 14 alcanzaron su objetivo declarado. Aunque 15 operaciones se realizaron para preparar proyectos, el préstamo conexo solo se aprobó en siete de ellas y solo cinco de estas operaciones contribuyeron eficazmente a la preparación de proyectos. En varios casos, la operación de cooperación técnica generó los productos con bastante demora después de aprobarse el préstamo y en algunos para respaldar la ejecución. Aunque ninguna de las siete operaciones centradas en originar proyectos dio lugar a un préstamo para inversión en infraestructura, una de las operaciones dio lugar a un proyecto de fortalecimiento institucional. Tres operaciones dieron lugar a proyectos financiados por otras operaciones. En resumen, menos de la mitad de las operaciones evaluadas contribuyeron a la consecución del objetivo del InfraFondo.

Siete de las 10 operaciones de cooperación técnica evaluadas sobre el terreno contribuyeron al objetivo del FIRII de respaldar la preparación de proyectos estratégicos de infraestructura regional y lograron el objetivo específico de este programa. No obstante, en lo que respecta

a inversiones en proyectos de infraestructura, los resultados han sido limitados. Seis operaciones de cooperación técnica respaldaron la preparación de cuatro proyectos de préstamo del Banco, y dos de estos préstamos terminaron aprobándose. Otras cuatro operaciones respaldaron labores de preinversión, pero hasta la fecha ninguna de estas operaciones de cooperación técnica ha dado lugar a un préstamo del Banco. Incluso cuando las operaciones evaluadas no dieron lugar a un préstamo del Banco, aproximadamente la mitad contribuyeron indirectamente a la consecución del objetivo de incrementar la inversión en proyectos estratégicos de infraestructura al fortalecer el entorno normativo, institucional y de política necesario para promover este tipo de inversiones.

De las 17 operaciones de cooperación técnica del AquaFund, 11 contribuyeron al objetivo de este programa de respaldar la ejecución de la Iniciativa de Agua y Saneamiento. De las 17 operaciones evaluadas sobre el terreno, tres se cancelaron del todo y dos en forma parcial tras su aprobación. Once operaciones generaron los productos previstos y más adelante cumplieron sus objetivos de cooperación técnica plena o parcialmente.

Cinco de las 16 operaciones de cooperación técnica del Fondo Social que se evaluaron contribuyeron a la consecución del objetivo del Fondo de acrecentar la pertinencia, calidad y volumen del financiamiento del Banco en los sectores sociales. Aunque 13 de las 16 operaciones evaluadas aportaron por lo general los productos previstos, los organismos beneficiarios utilizaron la mayor parte de los productos en solo cinco casos, y cinco operaciones alcanzaron sus objetivos declarados. Según las entrevistas suplementarias que se realizaron con 25 jefes de equipo de operaciones de cooperación técnica cerradas del Fondo Social, estas operaciones ayudan al Banco a mantener el proceso de diálogo con gobiernos en países en que el Banco tiene una cartera considerable de préstamos, sobre todo cuando respaldan la preparación y ejecución de préstamos en apoyo de reformas de política, pero rara vez contribuyen a avances en la consecución del objetivo global del programa del Fondo Social en países en que el financiamiento es reducido.

Once de las 19 operaciones de cooperación técnica de SECCI que se evaluaron alcanzaron su objetivo de cooperación técnica y contribuyeron a la consecución del objetivo de este Programa Especial. Cabe señalar que algunos de los objetivos de estas operaciones se centraron exclusivamente en generar productos. Los avances en la consecución del objetivo del programa se lograron principalmente por medio de estudios e información que los organismos beneficiarios lograron aprovechar.

La mitad de las 18 operaciones de cooperación técnica evaluadas sobre el terreno del PRODEV contribuyeron al objetivo del programa de fortalecer la capacidad de los países beneficiarios para llevar a cabo una gestión basada en los resultados. Se constató que las operaciones habían creado mayor conciencia de la gestión basada en resultados, contribuido a los conocimientos a nivel de país a través de labores de diagnóstico y fortalecido la capacidad de los gobiernos nacionales y subnacionales de basar la gestión en los resultados, pero en forma limitada. De las 18 operaciones evaluadas, diez generaron todos o parte de los productos previstos, pero los organismos beneficiarios utilizaron los productos en solo un tercio de los casos. Solo tres de las 18 operaciones de cooperación técnica evaluadas alcanzaron plena o parcialmente los objetivos fijados al comienzo del proyecto. El diseño de las operaciones de cooperación técnica tiende a ser de gran envergadura, y la escala de los objetivos es demasiado grande como para que una sola operación pueda alcanzarlos.

C. RESUMEN

La falta de un seguimiento de los resultados de todos los programas impide al Banco saber si los recursos del Capital Ordinario que asigna a los Programas Especiales están alcanzando los objetivos deseados a nivel de los programas. La revisión de la cartera y las evaluaciones sobre el terreno que llevó a cabo OVE indican que la mayoría de las operaciones de cooperación técnica de los Programas Especiales se ajustan adecuadamente a los objetivos de estos Programas. La mayoría de las operaciones de cooperación técnica que se evaluaron sobre el terreno generan los productos previstos. Sin embargo, en más de un tercio de los casos, los organismos beneficiarios no utilizaron los productos. Más de la mitad de las operaciones de cooperación técnica que fueron evaluadas lograron sus objetivos, y una proporción similar contribuyó a la consecución de los del programa. La sostenibilidad de los resultados es motivo de considerable inquietud: se considera que podrán sostenerse los resultados de menos de la mitad de las operaciones de cooperación técnica que se preveía serían sostenibles. Con respecto a los objetivos institucionales, aunque el financiamiento para inversión ha repuntado, el papel de las operaciones de cooperación técnica en esa reactivación no es evidente. La medida en que las operaciones de cooperación técnica evaluadas sobre el terreno contribuyen a que se otorgue nuevo financiamiento es desigual. La capacidad de los Programas Especiales para apalancar recursos de donantes a través de fondos fiduciarios de múltiples donantes ha sido relativamente reducida. Debido a la falta de un seguimiento a nivel de los programas, la evidencia de que los Programas Especiales han logrado fomentar la inclusión de nuevos ámbitos de trabajo en la labor del Banco es escasa, pero hay indicios de que los Programas Especiales más antiguos establecidos con ese fin, como el PRODEV y SECCI, han ayudado a promover temas nuevos, generar conocimientos y fortalecer la capacidad del Banco.



6 Conclusiones y Recomendaciones

El Directorio aprobó el uso del Capital Ordinario para financiar Programas Especiales en un contexto de ingresos netos sin precedentes, inquietudes con respecto al bajo nivel del financiamiento para inversión, un deseo de proporcionar a los países de ingreso mediano-alto un mayor acceso a operaciones de cooperación técnica financiadas por el Banco, y una visión de impulsar el cofinanciamiento de los donantes para estos programas. En el decenio transcurrido desde que el Directorio decidió asignar recursos del Capital Ordinario a los Programas Especiales, las circunstancias han cambiado. El financiamiento para inversión ha repuntado. El financiamiento de los Programas Especiales para operaciones de cooperación técnica ha ayudado a proporcionar a los países (sobre todo a los de ingreso más alto que no reciben mucho financiamiento para la cooperación técnica a través del FOE) mayor acceso a operaciones de cooperación técnica y el sistema de retroalimentación externa del Banco indica que los clientes valoran este respaldo⁴⁴. Cabe recordar, no obstante, que estos fondos proceden de los ingresos netos del BID y, por lo tanto, no son recursos gratuitos para los países miembros prestatarios. En el contexto de la formulación de una nueva política de suficiencia de capital, el Banco tendrá que considerar el costo de oportunidad de asignar recursos del Capital Ordinario a operaciones de financiamiento no reembolsable, si desea seguir asignando recursos a este fin y, en caso afirmativo, el monto que desea asignar a estas operaciones.

A. ADMINISTRACIÓN

Esta evaluación determinó que en gran medida no se plantea en forma estratégica y global lo que el Banco desea lograr financiando Programas Especiales con Capital Ordinario, más allá de proporcionar un flujo de fondos para sufragar operaciones de cooperación técnica. Puesto que los Programas Especiales se crearon caso por caso, sin ninguna estrategia global, el Banco no cuenta con un fundamento claro para asignar recursos entre programas rivales.

A medida que las asignaciones del Capital Ordinario y el número de Programas Especiales y propuestas de cooperación técnica han ido aumentando, la Administración ha adoptado estructuras y procesos más formales para gestionar y administrar los Programas Especiales y asignar recursos del Capital Ordinario, un enfoque que ha dado lugar a un mayor nivel de transparencia y a una asignación de recursos con mayor base en datos empíricos. La presente evaluación determinó, sin embargo, que estas estructuras y procesos no están funcionando conforme a lo contemplado para proporcionar una orientación estratégica y eficiencia en el uso de los recursos del Capital Ordinario de que disponen los Programas Especiales. No existe un proceso sistémico para establecer la orientación estratégica y supervisar la cartera global de Programas Especiales del Banco. Los Programas Especiales no se administran en general como programas específicos que persiguen objetivos a nivel de los programas, como demuestra la falta de mecanismos para establecer la orientación a nivel de programas y realizar en forma regular las tareas de seguimiento, presentación de informes y de evaluación del avance en la consecución de los objetivos. Más bien, se utilizan como fuente de financiamiento para avanzar los programas de trabajo de ciertas unidades sectoriales. De hecho, aunque las entrevistas con los jefes de equipo y los gerentes apuntan a que los recursos de los Programas Especiales complementan de manera importante el presupuesto administrativo para asegurar la consecución del programa de trabajo de las unidades, no forman parte del presupuesto administrativo.

B. ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Estos 19 programas diferentes, financiados con recursos específicamente consignados a ellos, no han logrado sortear los problemas que caracterizan la consignación de financiamiento para fines específicos y que han sido abundantemente documentados en estudios especializados (falta de opciones compensatorias, imposibilidad de destinar fondos a sus usos óptimos, etc.), aunque se ha logrado flexibilizar en cierta medida la asignación de los recursos del Capital Ordinario. Concretamente, la consignación de recursos para fines específicos ha dado lugar a que los recursos se distribuyan de forma subóptima y a incentivos perversos como demostraron hasta hace poco el sustancial nivel de recursos traspasados y, desde 2013, el afán de programas individuales por aprobar un gran número de operaciones de cooperación técnica para evitar perder recursos en favor de otros programas, posiblemente a expensas de la pertinencia y calidad de dichas operaciones. Paralelamente, los fondos del Banco solo han logrado apalancar contribuciones reducidas de los donantes a los fondos fiduciarios de múltiples donantes, lo cual fue una de las principales justificaciones citadas por la Administración para mantener la modalidad de fondos consignados con dedicación específica. Ninguno de los otros bancos multilaterales de desarrollo consigna recursos a tantos programas de cooperación técnica.

C. DESEMPEÑO

Dada la falta de sistemas adecuados de seguimiento y evaluación a nivel de los programas, al Banco le es imposible saber si se han cumplido los objetivos que ha fijado para los Programas Especiales. Asimismo, tampoco existe un proceso sistemático de seguimiento y evaluación a nivel de las operaciones de cooperación técnica que permita al Banco saber si las mismas están alcanzando sus objetivos y contribuyendo a la consecución de los objetivos de los Programas Especiales que las financian.

A nivel de las operaciones de cooperación técnica, esta evaluación determinó que la gran mayoría de estas operaciones se ajustan adecuadamente a los objetivos y componentes de los Programas Especiales que las financian. La mayoría de las operaciones de cooperación técnica que OVE evaluó en el terreno generan los productos previstos, pero la frecuencia con que los beneficiarios utilizan estos productos varía considerablemente. Si bien se determinó que ligeramente más de la mitad de las operaciones evaluadas habían alcanzado sus objetivos declarados, con frecuencia estos objetivos no van más allá de especificar los productos a entregarse. Se constató que una proporción similar había contribuido a la consecución de los objetivos del Programa Especial que las financian. Menos de la mitad de las operaciones de cooperación técnica cuyos resultados se había previsto serían sostenibles resultaron serlo.

En las operaciones de cooperación técnica evaluadas que se centraron en la preparación de proyectos y la originación, la contribución directa del financiamiento del Banco fue desigual. Una proporción significativa de estas operaciones generaron productos que no terminaron utilizándose como insumos en el diseño de los proyectos, y más del 40% de los préstamos preparados con apoyo de una operación de cooperación técnica nunca se aprobaron. Ello parece indicar que el proceso de emparejar operaciones de cooperación técnica con operaciones de financiamiento fue subóptimo. En cambio, las entrevistas con los jefes de equipo apuntan a que las operaciones de cooperación técnica que no se emplean directamente en la preparación de préstamos, como las que apoyan labores en las fases iniciales, pueden ayudar a avanzar el diálogo con entidades de contraparte y contribuir a los conocimientos de país que el Banco necesita para poder ofrecerles financiamiento en el futuro. No obstante, el interrogante que se plantea es si estas labores preliminares forman parte de la labor del Banco y si deben financiarse con recursos del presupuesto administrativo.

La evaluación también determinó que la mayoría de las operaciones de cooperación técnica evaluadas crearon conocimientos nuevos que podrían servir de base para el análisis y la toma de decisiones por parte del Banco y los encargados de la formulación de políticas en los países si se utilizaran sistemáticamente. No existe, sin embargo, una forma sistemática de captar o aprovechar estos conocimientos.

Debido a la falta de un seguimiento a nivel de los programas, las pruebas de que los Programas Especiales han logrado fomentar la inclusión de nuevos ámbitos de trabajo en la labor del Banco son escasas. Hay indicios de que algunos de los Programas Especiales más antiguos establecidos con ese fin, como el PRODEV y SECCI, han ayudado a promover temas nuevos, generado conocimientos que les permitió lograr avances en sus ámbitos respectivos y fortalecido en cierto modo la capacidad del Banco para avanzar en áreas específicas.

D. RECOMENDACIONES

Las discusiones en torno a una nueva política de suficiencia de capital y la posible reestructuración de las ventanillas del sector privado del Banco están colocando en primer plano las interrelaciones financieras y poniendo de manifiesto “el costo de oportunidad” del capital escaso. Concretamente, asignar ingresos netos del Capital Ordinario para financiar Programas Especiales repercute en mayores cargos sobre los préstamos y una menor capacidad para acumular capital en respaldo de un mayor volumen de financiamiento. Asimismo, las iniciativas para adoptar una presupuestación basada en los resultados en el Banco están subrayando la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión presupuestaria. Aunque podría justificarse asignar parte del Capital Ordinario a financiar un número limitado de iniciativas verdaderamente especiales o actividades lideradas por los clientes (ya sea para apoyar la preparación de proyectos o el fortalecimiento de la capacidad), utilizar los Programas Especiales para financiar las labores operativas diarias del Banco encubre el costo administrativo real de los productos del BID y dificulta la eficiente administración de sus recursos internos.

Sobre la base de estas conclusiones y dado el contexto cambiante desde que el Directorio decidió asignar recursos del Capital Ordinario a financiar Programas Especiales, OVE presenta las siguientes recomendaciones al Directorio Ejecutivo y la Administración del Banco:

1. En el marco de la nueva política de suficiencia de capital y la planificación financiera conexa, debería decidirse (a partir del ejercicio fiscal de 2015) qué volumen del Capital Ordinario se debería asignar a financiamiento no reembolsable para Programas Especiales, sopesando claramente las ventajas y desventajas. Si se decide seguir asignando recursos del Capital Ordinario, deben establecerse claramente los objetivos institucionales que se desea obtener con dicho financiamiento y debe prepararse un marco de resultados que explique cómo se alcanzarán.
2. Debería limitarse dicho financiamiento a los siguientes tres propósitos:
 - a) Financiamiento semilla para respaldar la inclusión de nuevos ámbitos de negocio. Proporcionar recursos semilla destinados al fomento de la capacidad y el conocimiento para incluir nuevos ámbitos de negocio pertinentes para el

Banco y sus países miembros prestatarios puede ser de utilidad a los países y al BID. Son ejemplos de este tipo de programa los de Seguridad Ciudadana y Ciudades Emergentes y Sostenibles.

- **Duración definida.** En consonancia con el argumento de las industrias incipientes, *el financiamiento reembolsable de cualquier programa de este tipo debería tener una duración definida (por ejemplo, cinco años como máximo) y ajustarse a claros objetivos de programa basados en resultados cuya consecución sea objeto de un seguimiento periódico.* Toda iniciativa de este tipo debería contar con una fecha de cierre específica que sea acatada y después de la cual la iniciativa deberá integrarse en el programa de trabajo ordinario del Banco, continuar únicamente con financiamiento de los donantes o cesar sus operaciones. El financiamiento se aprobaría para la duración de la iniciativa y se establecería como requisito la presentación de informes periódicos sobre los avances en la consecución de los objetivos del programa.
 - **Número limitado.** Dadas las restricciones de recursos, *el número de tales programas debería limitarse (por ejemplo, a entre tres y cinco en cualquier momento determinado) para que puedan financiarse adecuadamente.*
- b) Labor transnacional. Como se señala en la Evaluación de OVE de los programas transnacionales realizada en 2012, la labor transnacional reviste importancia para la misión del Banco y el desarrollo de América Latina y el Caribe, pero es improbable que pueda llevarse a cabo a una escala óptima sin subvenciones. Por ese motivo, asignar financiamiento no reembolsable a un programa como el de Bienes Públicos Regionales se justifica siempre que el programa siga dando muestras de resultados positivos a través de tareas periódicas de seguimiento, evaluación y presentación de informes.
- c) Actividades de los clientes necesarias para la preparación y ejecución de proyectos así como el fortalecimiento de la capacidad. Toda decisión de apoyar actividades de los clientes en ámbitos establecidos con recursos no reembolsables del Capital Ordinario debería tomarse tras sopesar las ventajas y desventajas financieras. Dos ámbitos que podrían recibir apoyo son: (i) actividades de preparación y ejecución de proyectos que sean claramente responsabilidad del prestatario (por ejemplo, estudios de factibilidad, evaluaciones de impacto medioambiental, diseños de ingeniería y asistencia técnica durante la ejecución); y (ii) servicios independientes de asesoramiento y fortalecimiento de la capacidad.
- **Administración a través de un solo fondo.** *OVE propone que todo financiamiento no reembolsable de ese tipo para actividades de los clientes en ámbitos establecidos se gestione a través de un fondo general en lugar de los numerosos fondos que existen actualmente.* Ese fondo absorbería

los programas vigentes que respaldan la labor del Banco en ámbitos establecidos, como por ejemplo, InfraFondo, el Fondo Social y el AquaFund. Las asignaciones del Capital Ordinario a un fondo de este tipo se realizarían en función de las necesidades y la disponibilidad de recursos, no necesariamente sobre una base anual.

- **Programación anual.** *Posteriormente, los recursos podrían asignarse del fondo a operaciones individuales de cooperación técnica, a través del proceso anual de programación del Banco en función de prioridades estratégicas y criterios de asignación claramente establecidos.* Ello facilitaría la integración en el programa de país, la oportuna disponibilidad de recursos para la preparación de proyectos y la priorización estratégica. Al concluir una operación, los jefes de equipo deberían tener encomendadas las tareas de declarar los productos generados, explicar cómo los utilizaron los organismos beneficiarios y señalar los resultados logrados.
- **Ejecución por los clientes.** *En la medida de lo posible, debería preverse que los clientes ejecuten las actividades financiadas a través de este fondo único.* De este modo se distinguirían de las labores preliminares y las actividades relacionadas con los proyectos que son responsabilidad del Banco y se contribuiría a reforzar el grado de identificación de los países.

Este enfoque revisado supone que seguirán desplegándose esfuerzos para movilizar financiamiento de los donantes a favor de los tres propósitos, y agilizaría significativamente la gestión y administración del financiamiento no reembolsable sufragado con recursos del Capital Ordinario. Los complejos procesos y estructuras de gestión de los actuales programas de cooperación técnica financiados con recursos específicamente consignados dejarían de ser necesarios, ya que toda iniciativa especial de duración definida (así como todo fondo fiduciario paralelo de múltiples donantes) funcionaría como un programa, no como un conjunto de operaciones individuales de cooperación técnica, y los recursos del fondo único para respaldar la preparación y ejecución de proyectos así como actividades de fortalecimiento de la capacidad se asignarían durante el proceso normal de programación del Banco. La transición a este modelo se vería facilitada por el hecho de que varios Programas Especiales vigentes ya han alcanzado sus fechas de cierre o lo harán en un futuro cercano.

3. Debería ajustarse el presupuesto administrativo, según proceda, para financiar la labor preliminar del Banco y otras actividades que son atribuciones del Banco actualmente sufragadas a través de Programas Especiales financiados con recursos del Capital Ordinario. La recomendación de reducir el alcance de los Programas Especiales señalada anteriormente podría exigir un ajuste del presupuesto administrativo para cubrir el costo total de hacer negocios.

Asimismo, el financiamiento que actualmente se asigna a través del Plan de Acción para los Países de los Grupos C y D deberá absorberse en el presupuesto administrativo, efectuándose los debidos ajustes en el mismo para asegurar que las Representaciones cuenten con suficientes recursos para responder rápida y eficazmente a las necesidades específicas que vayan surgiendo. En aras de la eficacia y la buena gobernanza del BID, reviste importancia no solo que los presupuestos administrativos sean adecuados para realizar las labores sino también que los procesos presupuestarios rijan el uso de todos los recursos en apoyo del programa de trabajo del Banco y que el costo de hacer negocios se refleje plenamente en el presupuesto.

- ¹ Los 19 Programas Especiales incluyen cuatro programas que pasaron de recibir financiamiento del FOE a obtener recursos del Capital Ordinario en el marco del Noveno Aumento General de Recursos del BID.
- ² El Programa de Empresariado Social (PES) también financia préstamos pequeños. Los criterios de elegibilidad de los Programas Especiales financiados con Capital Ordinario también permiten, en circunstancias especiales, la modalidad de financiamiento de recuperación contingente, y los documentos constitutivos del InfraFondo y el AquaFund admiten esa posibilidad.
- ³ La muestra de 604 operaciones de cooperación técnica llevadas a cabo con recursos de Programas Especiales y objeto de la revisión documental se extrajo del universo de operaciones de cooperación técnica de los Programas Especiales aprobadas entre 2005 y 2013 (a excepción de los programas del Plan de Acción para los Países de los Grupos C y D, Asistencia de Emergencia para la Recuperación ante Desastres Naturales, CT/INTRA y Bienes Públicos Regionales). La muestra se seleccionó al azar de cada programa especial para que fuera estadísticamente representativa de la cartera de cada programa con un nivel de significancia estadística de 80% y un margen de error de $\pm 5\%$.
- ⁴ A fin de aprovechar las sinergias del programa de trabajo de OVE, siete de los países seleccionados para ser objeto de visitas sobre el terreno fueron países para los cuales OVE también está preparando evaluaciones del programa de país en 2014: Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Jamaica y Panamá. Asimismo, el equipo realizó visitas para evaluar las operaciones de cooperación técnica de los Programas Especiales en Argentina y Brasil, países en los que se ha llevado a cabo un gran número de estas operaciones. Se evaluaron todas las operaciones de cooperación técnica financiadas con Capital Ordinario a favor de países específicos y todas las operaciones regionales de cooperación técnica del FIRII que culminaron en 2011-2013 en estos nueve países, con la salvedad de las operaciones de cooperación técnica del Programa de Bienes Públicos Regionales (las cuales fueron objeto recientemente de una evaluación exhaustiva de OVE), CT/INTRA (que es un Programa Especial con fines generales) y el Fondo de Género y Diversidad, que solo había completado una operación de cooperación técnica. OVE empleó una plantilla de evaluación estándar para asegurar la uniformidad de las evaluaciones. Las evaluaciones sobre el terreno incluyeron entrevistas con jefes de equipo y organismos beneficiarios para obtener una comprensión profunda de las características y logros de cada operación de cooperación técnica.
- ⁵ Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, 1959, página 20.
- ⁶ Véase el Anexo I en que se indican las fuentes de financiamiento de la cooperación técnica entre 2005 y 2013.
- ⁷ Financiamiento de Programas Especiales y Operaciones no Reembolsables en 2005 (documento GA 220 4), abril de 2005, y Programa y Presupuesto 2005 (documento GA-220-2), 2005.
- ⁸ Documento de Trabajo sobre los Criterios de Determinación de la Elegibilidad de Programas del Banco para su Financiamiento con Recursos del Capital Ordinario Destinados a Programas Especiales y Operaciones no Reembolsables (documento GA-220-12), agosto de 2005.
- ⁹ Propuesta para una Nueva Política de Cooperación Técnica del Banco. Versión revisada (documento GN-2470-2), 25 de marzo de 2008.
- ¹⁰ Documento GA-220-4. BFA/04/
- ¹¹ En 2014 se creó un nuevo programa, el Programa Especial para el Desarrollo Institucional que reemplaza el PRODEV, con lo cual el número de Programas Especiales quedó en 19.
- ¹² Se han establecido 10 fondos fiduciarios de múltiples donantes, pero dos (Seguridad Alimentaria y Banda Ancha) no han recibido contribuciones de los donantes hasta la fecha.
- ¹³ Documento GA-220-4; véase también la discusión sobre el primer borrador del documento (GA-220-1) y el acta BFA/05/14.
- ¹⁴ Propuesta para una Nueva Política de Cooperación Técnica del Banco. Versión revisada (documento GN-2470-2), 25 de marzo de 2008 y Propuesta de Nuevo Marco de Cooperación Técnica. Versión revisada (documento GN-2469-2), 25 de marzo de 2008.

- ¹⁵ Estos factores contextuales identificados en varias evaluaciones del Banco se describen en las páginas 9, 10 y 11 de la Propuesta de Nuevo Marco de Cooperación Técnica, 2008.
- ¹⁶ Propuesta para una Nueva Política de Cooperación Técnica del Banco, página 4.
- ¹⁷ Lineamientos Operativos para la Cooperación Técnica no Reembolsable (documento GN-2629-1), 4 de agosto de 2011.
- ¹⁸ Un proyecto único de cooperación técnica se define como un proyecto de cooperación técnica que ha recibido una o más asignaciones del Capital Ordinario bajo el mismo número de proyecto.
- ¹⁹ El InfraFondo y el FIRII fijan un límite acumulativo de US\$1,5 millones por proyecto único de cooperación técnica. CT/INTRA establece un límite de US\$20.000 por proyecto de cooperación técnica.
- ²⁰ Evaluación de los programas transnacionales en el BID (documento RE-415, 2012).
- ²¹ El análisis de las cinco esferas de interés excluye al Plan de Acción para los Países de los Grupos C y D, el CT/INTRA, los programas de respuesta de emergencia y Bienes Públicos Regionales y el PES, cuya focalización es muy específica. Los recursos del Plan de Acción para los Países de los Grupos C y D se asignan a los países de los grupos C y D para poder responder en forma flexible y rápidamente a necesidades que surjan a corto plazo. Financian una serie de consultorías y eventos de pequeña escala a discreción de las Representaciones. El programa CT/INTRA financia viajes de capacitación para funcionarios públicos. El programa de respuesta de emergencia financia ayuda humanitaria tras un desastre natural, y el PES es un programa financiado por el FOMIN que concede préstamos y realiza operaciones conexas de cooperación técnica para promover empresas productivas y la provisión de servicios a segmentos de la sociedad que generalmente no tienen acceso a servicios bancarios.
- ²² Muchas operaciones de cooperación técnica se centran en más de un ámbito; por ejemplo, pueden conjugar generación de conocimientos con fortalecimiento de la capacidad. En la revisión de la cartera de OVE, cada operación se clasificó en una sola categoría, en función de su principal ámbito de focalización.
- ²³ Las comparaciones no incluyen las operaciones de cooperación técnica del Programa de Respuesta de Emergencia ante Desastres Naturales, el Plan de Acción para los Países de los Grupos C y D o CT/INTRA.
- ²⁴ En promedio, las operaciones de cooperación técnica de los Programas Especiales ejecutadas por el Banco tienen un costo de ejecución declarado más alto por cada US\$100.000 desembolsados (US\$12.881) que las operaciones de cooperación técnica que ejecutan los países receptores (US\$9.023). Estas cifras se calcularon dividiendo el costo total de ejecución declarado para las operaciones de cooperación técnica pertinentes por el monto total que desembolsaron (normalizados a US\$100.000) durante el período 2005-2013 (excluye el Programa de Empresariado Social (PES)). Los datos proceden del sistema OVEDA.
- ²⁵ La forma en que los ESC realizan sus labores se establece en las directrices operativas de cooperación técnica de 2011 y en una guía posterior sobre las operaciones de los ESC. La guía de los ESC indica que estos comités deben estar integrados por el gerente del sector al que se dirige el financiamiento, el cual presidirá el comité, los Representantes de país, gerentes regionales o jefes de división, según proceda; un representante de VPP; y delegados de ORP/GCM y ORP/PTR.
- ²⁶ Integran el Comité de Programación el Presidente, el Vicepresidente Ejecutivo y altos funcionarios de VPC, VPS, VPP, VPE, LEG, SPD, SEC, PCY y PRE.
- ²⁷ Los siete Programas Especiales son AquaFund, CT/INTRA, el Fondo para la Prevención de Desastres, el FIRII, el Fondo de Seguridad Alimentaria, el Fondo de Género y Diversidad y el InfraFondo.
- ²⁸ El nivel de referencia de 15% se fijó como pauta que permitiría al Banco atender la demanda esperada e imprevista y responder a la “estacionalidad” del ciclo de proyectos.
- ²⁹ El Programa de Servicios de Banda Ancha, el PRODEV, el Fondo Social y el Programa de Seguridad Ciudadana.

- ³⁰ Este monto de recursos flexibles disponibles en 2014 incluye los US\$5 millones en recursos del Capital Ordinario asignados al fondo de recursos flexibles, más una transferencia, de US\$3,98 millones, equivalente al 30% de los traspasos acumulados disponibles al 31 de diciembre de 2013 en los Programas Especiales (a excepción del Programa de Bienes Públicos Regionales). 2014 Programa y Presupuesto Aprobado. Versión final (documento GA-257-11), 5 de marzo de 2014.
- ³¹ Un gran número de estudios especializados de gestión pública recomienda evitar la consignación de ingresos y gastos para fines específicos por estos motivos. La “subejecución” de los Programas Especiales con respecto a las asignaciones refleja las conclusiones de dichos estudios. Véanse Barry H. Potter y Jack Diamond, *“Guidelines for Public Expenditure Management”*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., 1999, y Ehtisham Ahmad y Giorgio Brosio, *“Political Economy of Multi-level Tax Assignments in Latin American Countries: Earmarked Revenue Versus Tax Autonomy”*, Documento de trabajo del FMI, marzo de 2008.
- ³² Las propuestas rechazadas incluyeron 39 denegaciones y siete consideradas como elegibles, pero devueltas para que fueran revisadas.
- ³³ Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento, *“Funding Trends for Ordinary Capital Special Programs, August 2013”*, página 10.
- ³⁴ Los recursos del **Programa Especial para Países Pequeños y Vulnerables** se asignan anualmente, en montos iguales, a los seis países que integran este grupo de países. El uso dado posteriormente a estos recursos es acordado mutuamente por la principal contraparte del Banco en el gobierno del país en cuestión y el Representante de país a través de un proceso que, en general, se inicia durante la programación anual. La asignación de los recursos de este programa en función de la programación suele traducirse en una tasa relativamente baja de traspasos. Los recursos del **Plan de Acción para los Países de los Grupos C y D** se asignan anualmente a la Representación de cada uno de los 19 países que integran el grupo de países C y D, de acuerdo con una fórmula que se estableció cuando el financiamiento de este programa especial se transfirió del FOE al Capital Ordinario. Posteriormente, el Representante de país los asigna a una serie de fines (definidos en términos generales en el documento constitutivo), en forma similar a los fondos de respuesta rápida del presupuesto administrativo. En el caso del **CT/INTRA**, se asigna a cada país un monto notional mínimo de US\$30.000, y los recursos restantes se ponen a disposición de los países en función del orden en que presentan sus solicitudes, hasta un tope anual de US\$60.000 por país. El Representante de país revisa y aprueba las solicitudes, y GCM certifica la disponibilidad de recursos dentro de estos parámetros fijos. La demanda de estos recursos ha sido limitada, en parte debido al alto costo de transacción que presupone para el personal del Banco ejecutarlos. El gerente de país de VPC aprueba los recursos del Programa Especial de **Respuesta de Emergencia ante Desastres Naturales** una vez que el Representante de país haya revisado la solicitud del gobierno y GCM haya certificado la disponibilidad de recursos.
- ³⁵ Según la política de cooperación técnica de 2008, todas las operaciones de cooperación técnica han de incluir un plan de seguimiento y evaluación de los productos y los resultados. Asimismo, las directrices operativas de 2011 especifican que (1) habrá un sistema único para presentar sistemáticamente información sobre los avances de las operaciones de cooperación técnica; (2) las operaciones de cooperación técnica habrán de producir informes de terminación; y (3) se llevarán a cabo evaluaciones selectivas de las operaciones de cooperación técnica a nivel de programa, país y sector, y dentro de cada fondo se seleccionará una muestra de operaciones para su evaluación (incluidos los Programas Especiales, los fondos fiduciarios de múltiples donantes y los fondos fiduciarios de donante único).
- ³⁶ Ninguno de los proyectos del PES financiados con recursos del Capital Ordinario se había concluido al realizarse la revisión de la cartera y, por lo tanto, no se pudo comprobar si incluían informes de terminación.
- ³⁷ Ello es cierto independientemente de que los Programas Especiales se financien con recursos del Capital Ordinario o del gasto administrativo. En la práctica, la principal diferencia entre estas dos fuentes es el proceso utilizado para asignar, administrar y realizar el seguimiento del gasto, concretamente, si el gasto es objeto de los mismos requisitos de gobernanza, seguimiento y presentación de informes que se aplican al presupuesto administrativo ordinario.

- ³⁸ En 2013 la asignación presupuestaria aprobada para la operación, preparación y ejecución de las operaciones de cooperación técnica ascendió a US\$29,6 millones.
- ³⁹ Las operaciones de cooperación técnica del CT/INTRA y el Programa sobre Género y Diversidad no se incluyeron en las evaluaciones sobre el terreno porque solo una operación del Programa sobre Género y Diversidad había cerrado en los nueve países.
- ⁴⁰ OVE entrevistó a 22 jefes de equipo de las 34 operaciones regionales de cooperación técnica realizadas a través de Programas Especiales (excluido el Programa de Bienes Públicos Regionales) y cerradas en el período 2010-2013, de un universo de 27 jefes de equipo de 39 operaciones regionales de cooperación técnica cerradas durante dicho período. Los que no fueron entrevistados ya no formaban parte del personal del Banco, por lo que no fue posible consultarlos o no respondieron a las solicitudes de entrevista de OVE.
- ⁴¹ Evaluación de los programas transnacionales en el BID (documento RE-415), 2012.
- ⁴² Incluye el AquaFund, el Fondo para la Prevención de Desastres, el FIRII, el Fondo de Seguridad Alimentaria, el InfraFondo, el PRODEV, SECCI y el Fondo Social.
- ⁴³ OVE entrevistó a todos los donantes que contribuyeron a dos o más fondos fiduciarios de múltiples donantes, ocho en total.
- ⁴⁴ BID, Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo, Sistema de Retroalimentación Externa (EFS), 2012, 2013, 2014.

HAGA CLICK ACÁ PARA VER LA RESPUESTA DE LA
ADMINISTRACIÓN A ESTA EVALUACIÓN O ENTRE A:

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39379688>