



RE-314

***Evaluación de los Informes
de Revisión de Cartera***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Marzo, 2006

Sólo para Uso Oficial

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	1
A.	Metodología del estudio	2
B.	Estructura del informe	2
II.	MARCO DE REFERENCIA	3
A.	Los IRCs: un documento en permanente transformación	3
B.	El rol de los IRCs dentro del Sistema de Supervisión del Banco.....	4
C.	Objetivos y contenidos de los IRCs.....	5
III.	CALIDAD DE LOS INFORMES DE REVISIÓN DE CARTERA.....	9
D.	El Contexto.....	10
E.	Supervisión de los aspectos operativos y fiduciarios de la cartera.....	11
F.	Resultados de la cartera.....	14
G.	Identificación de riesgos.....	15
H.	Los instrumentos de gestión	17
I.	Perspectivas a futuro y seguimiento del Plan de Acción.....	17
J.	Plan de Acción.....	18
IV.	EFFECTIVIDAD DE LOS IRCs SOBRE EL DESEMPEÑO DE LA CARTERA	18
A.	Efectividad del diálogo con los países.....	19
B.	Efectividad operativa.....	19
C.	Efectividad estratégica.....	25
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	29
A.	Conclusiones.....	29
B.	Recomendaciones	30

ANEXOS

[HTTP://IDBDOCS.IADB.ORG/WSDOCS/GETDOCUMENT.ASPX?DOCNUM=682290](http://IDBDOCS.IADB.ORG/WSDOCS/GETDOCUMENT.ASPX?DOCNUM=682290)

ANEXO A:	EVOLUCIÓN DEL IRC
ANEXO B:	ENTREVISTADOS
ANEXO C:	ENCUESTA
ANEXO D:	NOTAS METODOLÓGICAS
ANEXO E:	COSTOS
ANEXO F:	RIESGOS
ANEXO G:	INSTRUMENTO
ANEXO H:	RESULTADOS POR PAÍS
ANEXO I:	TABLAS ADJUNTAS

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 El presente documento tiene por objetivo presentar la evaluación realizada por OVE a los Informes de Revisión de Cartera (IRC) en la cual se pretende responder tres preguntas básicas¹:
- a. ¿Que rol ocupan los IRCs dentro del sistema de supervisión y evaluación del Banco y en consecuencia, cual son sus objetivos y propósitos, y que contenidos deben tener a fin de cumplir exitosamente con los propósitos asignados?
 - b. ¿Cuál es la calidad de los IRCs, entendida como la calidad de los informes para cumplir con los objetivos y propósitos demandados?
 - c. ¿Cuál es la efectividad de los IRCs en el seguimiento y gestión operativa y estratégica de la cartera entendida como la capacidad del instrumento para inducir mejoras verificables tanto en el desempeño de los proyectos como en la programación y diseño de estrategias de acción en los países?
- 1.2 La evaluación de los IRCs se hace en el contexto del ejercicio de supervisión y gestión de la cartera de la cual el informe termina siendo su reporte anual y en el cual se resume buena parte del proceso que realiza el Banco a través de diversos instrumentos, y cuyo elemento central es la Misión de Revisión de Cartera que da origen a la producción del citado informe². Esta asimilación del reporte con la actividad de supervisión y gestión, no está exenta de dificultades.
- 1.3 En primer lugar, la única información que se ha incorporado al análisis de OVE es la contenida en los propios informes o en otros documentos de supervisión del Banco, como son los ISDPs y los reportes del sistema de identificación y alerta de proyectos (PAIS). En consecuencia, no se ha realizado una evaluación de la pertinencia del ejercicio de revisión de cartera para reflejar la situación de la cartera en el país. Tampoco se ha evaluado la efectividad de las propuestas de acción que se incluyen en los IRCs *in-situ*, es decir, directamente en el país.

¹ La Administración elabora anualmente un informe sobre la situación de la cartera en los países y las medidas necesarias para lograr mejorar su ejecución y efectividad en el desarrollo. Este proceso de supervisión y gestión tiene lugar durante las Misiones de Revisión de Cartera y sus resultados, acuerdos y conclusiones son incluidos en los IRCs. El ejercicio de supervisión de la cartera constituye, junto con el Sistema de Seguimiento de los Proyectos (ISDP), los instrumentos más relevantes, utilizados por el Banco para supervisar y gestionar los objetivos operativos y de desarrollo convenidos con los países. La evaluación de ambos instrumentos fue aprobada por el Directorio en el programa de trabajo de OVE para el 2005, con el fin de profundizar en un tema de particular relevancia, como es la capacidad efectiva que tiene la administración de autoevaluarse y de realizar correctivos oportunos y apropiados en su actividad operativa.

² Esta evaluación, conjuntamente con la evaluación de los ISDPs y los PCRs, dan seguimiento a la evaluación del sistema de supervisión de proyectos (RE-293).

- 1.4 En segundo lugar, ha resultado difícil separar la evaluación de los IRCs de los otros instrumentos de supervisión que lo alimentan y a los cuales, estos informes están llamados a alimentar. El sistema de supervisión y gestión del Banco incluye 16 instrumentos dentro de los cuales los IRCs deberían integrarse, y las bondades o deficiencias de los IRCs no son siempre separables de las de los otros instrumentos de evaluación con los cuales cuenta el Banco, incluyendo, en particular, las detectadas en los ISDP, PAIS y en las Misiones de Administración, Sectoriales, Específicas o cualquier otra donde se monitoreen y gestionen las operaciones³.

A. Metodología del estudio

- 1.5 La metodología de la evaluación realizada se sustentó en el análisis y sistematización tanto de documentos relevantes al tema, como de consultas con el personal de la Sede y las Representaciones. Apoyándose en este material y en la Base de Datos que mantiene el Banco para sus operaciones, fue posible precisar los objetivos y propósitos del IRC, e identificar una topología para sus contenidos; evaluar la calidad de los informes producidos y medir la efectividad del ejercicio en la supervisión y gestión operativa y estratégica de la cartera.
- 1.6 En particular, la evaluación se nutrió de los siguientes documentos e información⁴:
- Documentos estratégicos y normativos del Banco en particular aquellos relacionados con la función de supervisión.
 - Análisis en detalle de todos los IRCs realizados durante el 2004 y de algunos indicadores y elementos particulares de los informes, durante el periodo 1998-2004.
 - Análisis de indicadores de ejecución.
 - Entrevistas con personal clave de la sede con el fin de recaudar opiniones, sugerencias y apreciaciones sobre la importancia y eficiencia de los informes, así como las expectativas que se tiene en relación con los mismos.
 - Encuesta entre personal técnico de la Sede y de las Representaciones a fin de disponer de un espectro de opinión más amplio sobre los temas señalados en el numeral anterior.

B. Estructura del informe

- 1.7 El informe ha sido ordenado en cuatro capítulos. En el segundo se presenta el Marco de Referencia para la evaluación de los IRCs. Es aquí donde se precisa el rol que este instrumento juega dentro del sistema de evaluación del Banco así como sus objetivos y contenidos, atendiendo a la normativa establecida, las decisiones del Comité de Programación y las opiniones recabadas durante las

³ Documento citado RE-293.

⁴ La metodología de análisis se describe en detalle en los Anexos. El Anexo B contiene el listado de los entrevistados. El Anexo C describe la metodología de la encuesta aplicada. El Anexo D describe la metodología de análisis de los indicadores de desempeño del Banco.

entrevistas y la encuesta realizada. En el tercer se evalúa la calidad de los contenidos incluidos en todos los IRCs elaborados durante 2004, para atender a sus propósitos de supervisión y gestión de la cartera. El cuarto capítulo está orientado a evaluar la efectividad de los IRCs: i) como instrumento de diálogo con los países, ii) para mejorar la ejecución operativa de los préstamos, y iii) para mejorar la efectividad de la cartera en el desarrollo, según lo pautado en la estrategia de país. Por último, el capítulo cinco recoge las principales conclusiones de la presente evaluación y elabora un conjunto de recomendaciones.

II. MARCO DE REFERENCIA

A. Los IRCs: un documento en permanente transformación

- 2.1 Los actores o instancias que participan en el ejercicio de seguimiento de cartera son tres. La Representación (COF) que de acuerdo con la norma, tiene una función básica de orientación y coordinación de dicha Misión y de producir los insumos y orientaciones para el diálogo con el país. En segundo lugar, las autoridades y los ejecutores en los países con los cuales se discute la situación de la cartera y se acuerda el Plan de Acción para el año siguiente y tercero, la Sede a través de las máximas instancias regionales (RE1, RE2 o RE3) quienes lideran el diálogo con las autoridades del país, elaboran el Informe de Revisión de Cartera (IRC) y lo presentan ante el Comité de Programación.
- 2.2 La normativa asociada a la elaboración de los informes IRC resulta insuficiente para establecer con propiedad la amplitud de sus objetivos y alcances. Más aún la evolución de los documentos elaborados a lo largo del periodo de vigencia de las normas reseñadas (1998-2004), permite concluir que los IRCs han estado sujetos a cambios permanentes y que sus objetivos y contenidos se han venido ampliando. En efecto, en sus inicios (1998), los IRCs eran relativamente cortos, focalizados en la supervisión de los problemas operativos que presentaban los proyectos y en el diseño de un plan de acción para cada una de las operaciones calificadas como problemáticas o a riesgo. A partir de 2000, los contenidos incluidos en los documentos producidos han incorporando nuevos temas sin que la norma que los rige se haya modificado formalmente⁵.
- 2.3 La combinación de distintos documentos normativos, elaborados en distintos tiempos, y respondiendo a demandas cambiantes, ha resultado en la ausencia de una norma clara y unificada, induciendo a las tres Regiones a desarrollar guías propias para sus respectivos informes. A su vez, las crecientes demandas sobre los IRCs han producido documentos cada vez más complejos, disímiles, y costosos⁶. El análisis de OVE de las minutas del Comité de Programación (ver tabla A.1 en el anexo) revela que en cada año se les pide de los IRC un conjunto

⁵ Una descripción de la evolución de este marco se presenta en el Anexo A.

⁶ El costo promedio del ejercicio de Revisión de Cartera fue estimado por OVE en \$84,000. El Anexo E presenta estimados de costo para el conjunto de IRCs de 2004.

creciente de demandas a su contenido, que son paulatinamente incorporados al mismo.

B. El rol de los IRCs dentro del Sistema de Supervisión del Banco

- 2.4 En gran medida la transformación de los IRCs ha sido consecuencia de las demandas crecientes por supervisar la efectividad del Banco en el logro de los objetivos de desarrollo acordados en la estrategia con los países. Ante la falta de otros instrumentos, los IRCs evolucionaron desde su perfil inicial, ligado a los aspectos operativos, hacia la inclusión creciente de aspectos estratégicos. Las normas vigentes resultaban lo suficientemente amplias como para permitir la inclusión de los temas asociados a la efectividad del desarrollo y en este sentido, los IRCs comenzaron paulatinamente a responder al interés por supervisar y gestionar la efectividad en el desarrollo de la cartera del Banco, sin abandonar su propósito inicial de supervisión operativa.
- 2.5 A nivel de la gestión operativa, los IRCs buscan conocer el avance realizado en cada proyecto para asegurar el logro de los productos pautados y los compromisos fiduciarios adquiridos por los países; identificar los riesgos y acordar con las autoridades nacionales, los planes de acción que mejoren la ejecución y aumenten las posibilidades de éxito de cada una de las operaciones. Es hacia este nivel operativo de supervisión hacia donde van dirigidos la mayoría de instrumentos que hasta ahora ha desarrollado el Banco (ISDP, PAIS, Misiones de Administración de Operaciones y otros instrumentos de inspección, seguimiento y evaluación de las operaciones realizados por la Sede o las Representaciones). Los IRC constituyen el elemento mas completo de este sistema en el ámbito de cada país, y recoge los resultados, compromisos y previsiones desarrollados en los otros instrumentos de supervisión operativa.
- 2.6 En el ámbito de la supervisión y gestión estratégica, los instrumentos de los cuales dispone el Banco son menos numerosos. A pesar de haber sido éste uno de los mandatos más claros de la Octava Reposición de Recursos⁷ el diseño de instrumentos que permita supervisar la efectividad en el desarrollo ha sido lento y difícil. Ante esta carencia, en los IRC se busca evaluar la efectividad del portafolio sobre los objetivos de desarrollo pautados, identificar los riesgos de

⁷ Al respecto, las guías elaboradas para la realización de los Documentos de País (*Country Papers*, GN-2020-6 March, 2002) pautan la elaboración de un reporte anual al Directorio (*Country Paper Updated*) orientado a la presentación ante este cuerpo, de la situación económica y social de cada país, la revisión general del programa de operaciones con el Banco y los asuntos (*issues*) más importantes del portafolio. Igualmente establece que el programa de operaciones sea también revisado anualmente y sometido a la consideración del Directorio. En ninguno de estos informes anuales se presenta de manera específica, un informe de progreso sobre la implantación de la estrategia pautada en el país, la efectividad de la acción del Banco en el desarrollo, los problemas y riesgos presentes y los posibles cursos de acción para atenderlos. Al respecto hemos realizado una rápida revisión de los informes de países presentados al Directorio durante 2004, y en ninguno de ellos hemos encontrado una cuantificación de avances de los objetivos estratégicos, análisis de riesgos sobre la cartera ni planes de gestión de la misma en función de los objetivos de desarrollo.

desarrollo y realizar propuestas de acción para ajustar la programación y la estrategia del Banco en función de tales resultados.

C. Objetivos y contenidos de los IRCs

- 2.7 La ausencia de una normativa clara y unificada implica que no se dispuso para esta evaluación de un “benchmark” contra el cual evaluar los contenidos y la calidad de los IRCs. Esta limitante obligó al diseño de una estrategia para el análisis que partió de la construcción de una tipología para los IRCs, con base en: (i) contenidos que deberían tener, de acuerdo con las entrevistas conducidas por OVE y la encuesta de opinión aplicada, y (ii) contenidos deducidos o implícitos, necesarios para satisfacer a los distintos objetivos pautados en las distintas normas y resoluciones del CP.
- 2.8 Se realizó una serie de entrevistas con personal clave de la Sede (ver Anexo B) y se realizó una encuesta entre personal seleccionado tanto de la Sede como de las Representaciones (Ver Anexo C). En total fueron entrevistadas 18 personas y otras 62 fueron encuestadas⁸. Las entrevistas y la encuesta permitió explorar la opinión del Banco en relación con la actual importancia asignada a diversos objetivos y contenidos de los IRCs así como, la importancia que “deberían tener” los tópicos investigados para que los IRCs pudieran cumplir con el rol y objetivo asignado dentro del sistema de supervisión.
- 2.9 En la Tabla 2.1 se presentan las opiniones recogidas a través de la encuesta, en relación con los objetivos actuales: “ES” de los IRCs y los que deberían tener: “DEBEN SER”. Las respuestas de los encuestados calificaron la importancia del objetivo sugerido en cuatro categorías: No Importante, Poco Importante, Importante y Muy Importante. Se reporta las respuestas de las categorías extremas con el fin de apreciar de manera más clara la opinión de los encuestados⁹.
- 2.10 A partir de las respuestas recabadas se construyó el índice de desajuste, el cual mide la diferencia entre la importancia actual asignada al objetivo propuesto y la que debería tener.¹⁰ Una puntuación de 100 implica opiniones opuestas entre el estado actual y el hipotético, mientras que una puntuación de cero implica opiniones idénticas en cuanto a los dos escenarios.
- 2.11 Los resultados recogidos indican que los IRCs constituyen actualmente, un instrumento fundamentalmente de gestión operativa del Banco y que existe un consenso importante en que deberían orientarse también a realizar la gestión estratégica de la cartera. En efecto, en cerca de 90% de los casos, la opinión de los

⁸ Por su parte, de 120 encuestas enviadas, 62 fueron respondidas, de ellas 59% correspondieron a personal de la Sede y el 41% restante, de las Representaciones.

⁹ Dada la virtual ausencia de calificaciones de “No importante” (solo 2% de las calificaciones son de “No importante”), para efectos de análisis, esta categoría fue tomada juntamente con la de “Poco Importante”.

¹⁰ El índice de desajuste es una medida de distancia entre dos métricas, y es empleado en las ciencias duras y las ciencias sociales para medir la diferencia entre conceptos que tienen más que una dimensión. Su formulación matemática se describe en el Anexo D.

encuestados es que ambos objetivos son en la actualidad importantes o muy importantes para los IRC. Asimismo, la mayoría de los entrevistados considera que tales objetivos deberían continuar siendo importantes o muy importantes en los IRC.

- 2.12 Los objetivos asociados a las actividades actuales de gestión estratégica arrojaron los niveles más bajos de respuestas “muy importantes” (31%) y los más altos de “poca o ninguna importancia” (29%). Sin embargo, cuando se explora la percepción de hacia dónde debería dirigirse el énfasis de los IRCs, disminuye apreciablemente el rechazo (9%) y aumenta la importancia (58%) otorgada a los propósitos estratégicos de supervisión del cumplimiento de los objetivos de desarrollo y de gestión de la programación y estrategia del Banco en el país. Este hecho sugiere que, en los actuales momentos, tales objetivos estratégicos no se encuentran suficientemente desarrollados en la versión actual de los IRCs en comparación con el nivel de profundidad que dichos elementos deberían tener.

Tabla 2.1: Objetivos de los IRC (encuesta)

Tema	ES		DEBE SER		Indice de desajuste
	(1) Poco/ No Importante	(2) Muy Importante	(3) Poco/ No Importante	(4) Muy Importante	
Identificar y supervisar los problemas operativos y de ejecución (y los riesgos) de la cartera	14	55	0	76	21.1
Rendir cuentas en relación con la cartera del Banco en el país.	14	47	13	41	6.6
Evaluar el progreso en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo de la cartera	22	45	10	49	11.9
Permitir una oportunidad de dialogo con el país a alto nivel, en la cual acordar los principales aspectos de la cartera	8	52	2	63	10.6
Servir de base para el ajuste de la programación y estrategia del Banco en el país	29	31	9	58	26.3

- 2.13 Por último, la apreciación del documento como instrumento de “rendición de cuentas” si bien no despreciable, es a la que se le asigna menor importancia a futuro. Esta respuesta resulta curiosa y es posible que se haya originado en una dificultad por entender el término en su acepción de “accountability” ya que sin una adecuada apreciación de logros en función de metas y sin que se identifiquen las responsabilidades, amenazas y oportunidades presentes, resulta imposible realizar una acertada gestión de los riesgos y por ende, de la cartera, en cualquiera de sus ámbitos.
- 2.14 La encuesta realizada nos permitió también explorar la opinión del personal del Banco sobre la importancia actual de los contenidos de los IRCs y la percepción de cuáles deberían ser tales contenidos para que los informes puedan cumplir con su cometido. A partir de las respuestas obtenidas, hemos realizado un análisis que compara: la opinión de los encuestados sobre la importancia actual de cada uno de

los contenidos previstos con la importancia que debería tener para que los IRCs puedan cumplir con sus objetivos¹¹.

Tabla 2.2: Contenido de los IRC (encuesta)

Tema	ES		DEBE SER		Índice de desajuste
	(1) Poco/ No Importante	(2) Muy Importante	(3) Poco/ No Importante	(4) Muy Importante	
Contexto del país	35	15	34	23	8.9
Avances operativos de la cartera	6	53	7	54	2.3
Progreso en los objetivos de desarrollo	41	24	7	53	34.1
Factores (riesgos) que afectan la ejecución operativa	21	45	2	84	39.6
Medidas para mitigar los riesgos	28	29	3	86	57.2
Identificación de problemas levantados por el Gobierno	30	41	7	66	24.9
Ajuste de metas operativas y estratégicas del Banco en el país	39	20	8	44	31.0
Plan de Acción para superar problemas	9	53	5	72	18.7
Seguimiento de acuerdos anteriores	24	32	10	55	23.2
Lecciones aprendidas	26	36	7	66	29.2

2.15 El análisis comparativo realizado con base en los resultados de la Tabla 2.2 nos permite derivar las siguientes conclusiones:

- El análisis de contexto es percibido como de poca importancia relativa en los actuales momentos y no se considera que esta baja importancia deba modificarse sustancialmente a futuro; el porcentaje que contestó que debe ser muy importante fue solamente 23%, y al igual presenta un índice de desajuste de solo 9.
- Los temas directamente asociados al seguimiento operativo y fiduciario, así como a los planes de acción, incluyendo su seguimiento y las lecciones aprendidas, son los que reciben una mayor atención en la actualidad. Se considera además que estos temas deben permanecer en el centro de los informes, incrementando sustancialmente la importancia de las lecciones aprendidas.
- Existe un amplio consenso sobre la necesidad de fortalecer los aspectos estratégicos y los aspectos relacionados al riesgo dentro de los IRCs. Las respuestas obtenidas sugieren que los contenidos asociados al ámbito estratégico, como son los avances en los objetivos de desarrollo, actualmente no reciben suficiente atención (índice de desajuste del 34). El desfase con

¹¹ Los contenidos previstos fueron desarrollados a partir de la lectura de los informes elaborados durante 2004 y de las demandas derivadas tanto de las normas vigentes como de las resoluciones del CP.

relación al riesgo es aún más importante, las dos preguntas de riesgo presentan un índice de desajuste de 40 y 57. Cabe mencionar, que en el caso del progreso de los objetivos de desarrollo, la necesidad de fortalecer el componente es en parte el resultado del hecho que, según los encuestados, los IRC actualmente atribuyen baja importancia al tema.

- d. Por último, el tema del establecimiento de metas operativas y estratégicas es junto con el de contexto, el que menor grado de importancia recibe, consolidándose con ello la apreciación de que tales informes poco obedecen a un objetivo de “rendición de cuentas,” en el sentido de medición de logros versus las metas pre-establecidas.
- 2.16 De acuerdo con el análisis realizado, la revisión de los IRC hecha por OVE, en las entrevistas con personal del Banco, y en parte en la encuesta de opinión, se infiere que para atender a su doble rol, los IRCs deben contener los elementos necesarios para realizar la supervisión y gestión operativa y estratégica de la cartera, basándose en una apreciación de sus riesgos y en el diseño de planes de acción para su mitigación. Estos contenidos de acuerdo con las mejores prácticas identificadas, han sido agrupados en cinco tópicos:
- a. Contexto del país: Descripción de los aspectos macroeconómicos, financieros, políticos, sociales e institucionales en los cuales se desenvuelve la cartera con el fin de identificar riesgos sobre la cartera derivados del contexto.
 - b. Supervisión de los aspectos operativos y fiduciarios de la cartera. Incluye los asuntos relacionados con la estructura, evolución y desempeño de la cartera con relación a: (i) cambios operados en la cartera durante el último año: aprobaciones, conclusiones y reestructuraciones; (ii) distribución sectorial de la cartera y su relación con los objetivos de la estrategia; (iii) evolución de Desembolsos y flujos netos; i (iv) análisis de cláusulas contractuales, el paripassu , EFAs , PCR's, prorrogas, etc.
 - c. Resultados de la cartera en término tanto de los productos entregados como de su efectividad en el logro de los objetivos de desarrollo establecidos.
 - d. Identificación de riesgos: A partir del análisis realizados en los anteriores asuntos, identificar los factores que están impidiendo: (i) la ejecución en términos operativos; (ii) la consecución de los resultados de desarrollo o de metas previstas; y (iii) el cumplimiento de los compromisos fiduciarios.
 - e. Los instrumentos para la gestión de la cartera: (i) revisión de los logros derivados del Plan de Acción establecido en la anterior revisión de la cartera y principales lecciones derivadas; (ii) metas para el próximo ejercicio de ejecución de la cartera; (iii) medidas para mitigar los riesgos identificados y propuesta de Plan de Acción.

III. CALIDAD DE LOS INFORMES DE REVISIÓN DE CARTERA

- 3.1 La calidad de los IRCs fue evaluada en términos de la inclusión de los contenidos identificados como necesarios para realizar la supervisión operativa y estratégica de la cartera del Banco. Para ello se realizó una lectura integral de los IRCs (2004), incluyendo sus anexos, y se identificaron y calificaron los contenidos independientemente del lugar del informe en el cual se encontraron. Obviamente, la falta de un modelo común para la elaboración de los informes, resultó una dificultad adicional para la evaluación y en particular, para la comparación de la calidad de los mismos.
- 3.2 Los resultados generales se presentan en la Tabla 3.1; los resultados detallados se presentan en el Anexo H. La calidad de los contenidos de los IRCs analizados recibió una puntuación de 1 a 4 en donde **4** implicó la mejor apreciación cualitativa del contenido incluido y **1** la inexistencia del contenido en el IRCs bajo evaluación. A partir de allí, y siguiendo una metodología presentada en el Anexo D, se construyeron dos índices con el fin de reflejar la calidad integral del informe como instrumento de gestión operativa y estratégica.

Tabla 3.1: Índices de Calidad Operativa y Estratégica de los IRCs-2004

País	Índice Operativo	Índice Estratégico
Argentina	67.2	17.6
Belize	52.5	19.6
Bolivia	65.1	26.6
Brasil	47.9	30.1
Chile	74.5	30.3
Colombia	60.4	29.1
Costa Rica	57.7	16.8
Republica Dominicana	51.6	26.6
Ecuador	64.2	23.0
El Salvador	48.5	22.4
Guatemala	44.2	14.1
Guyana	82.9	36.0
Honduras	57.7	24.5
Jamaica	76.2	35.9
Mexico	57.0	14.1
Nicaragua	45.7	9.7
Panama	57.7	28.3
Paraguay	58.9	22.8
Peru	66.6	29.7
Uruguay	58.7	15.6
Venezuela	57.9	22.2
BID	60	24
Región 1	62	24
Región 2	53	20
Región 3	68	29

- 3.3 Los cálculos realizados indican que los IRCs recogen de manera más amplia y completa los tópicos asociados a la supervisión operativa de la cartera. En efecto, de acuerdo con el índice de calidad operativa calculado, la media de los IRCs realizados en el 2004, se situó en 60 sugiriendo que, pese a las limitaciones de

contenido identificadas en este informe, los IRCs contienen los contenidos mínimos, análisis y propuestas necesarias para que puedan fungir como instrumentos de supervisión y gestión operativa. Los IRCs de GY (83), JA (76) y CH (75) se destacan como aquellos con la más alta calidad operativa.

- 3.4 Buena parte de las fallas recogidas por el índice de calidad operativa se deriven del bajo nivel de reporte tanto de los resultados obtenidos en las operaciones, como en el seguimiento de las medidas incorporadas en el ejercicio anterior de IRC.
- 3.5 Por su parte, la media del índice de calidad estratégico sólo alcanzó 24 es decir, los IRCs-2004 resultan instrumentos mucho menos calificados para la supervisión estratégica que operativa, en la medida que presentan mayor déficit en cuanto a los contenidos, análisis y propuestas necesarias para realizar la gestión estratégica de la cartera. La dispersión del índice estratégico es mucho mayor que en el caso del operativo, mostrando con ello los diversos grados de evolución en los cuales se encuentran los IRCs en relación con estos temas¹².
- 3.6 La baja calidad de los IRCs en el ámbito estratégico obedece a una deficiencia generalizada en presentar los avances en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo de las operaciones, el seguimiento de los objetivos definidos en la estrategia y los riesgos asociados a la efectividad en el desarrollo.
- 3.7 Las diferencias de calidad de los IRCs entre países son notorias y más profundas en el caso de su calidad estratégica que de la operativa. Aún que los dos índices tienden a estar relacionados no fue posible acertar con una correspondencia entre ambos índices¹³. Es decir, si bien en todos los casos, los IRCs son más robustos en el campo operativo que en el estratégico, las combinaciones de los índices son múltiples, producto de que cada uno de los IRCs resulta, en cierta medida, único (o *sui generis*). A continuación exploraremos en detalle cada uno de los contenidos del informe, a fin de identificar los déficit que producen un tan débil resultado en materia estratégica, y los aspectos que soportan su calidad operativa.

D. El Contexto

- 3.8 Todos los IRCs elaborados durante 2004 incluyeron un análisis del contexto del país aunque con diversos grados de profundidad. En el 67% de los IRCs el análisis fue considerado relevante en la medida que identificó los aspectos del contexto macroeconómico y político que podrían afectar (riesgos) el desempeño de la acción del Banco en el país. Sin embargo, solo en seis países¹⁴ los contenidos fueron amplios, en el sentido de incluir todos los tópicos que se estima

¹² Esta dispersión también se refleja en un alto coeficiente de varianza para la dimensión estratégica de los IRC (0.31) versus la dimensión operativa (0.17)

¹³ Los índices presentan un coeficiente de correlación del 0.64.

¹⁴ PE, CO, HO, GY, JA y PR

afectan la cartera, y relevantes, en la medida que derivaron los impactos que los mismos podrían tener sobre la acción del Banco.

- 3.9 En muchos de los IRCs analizados (>75%) dos aspectos quedaron fuera de su ámbito de análisis. En efecto, a pesar de la importancia del tema institucional y del combate a la pobreza, ambos asuntos o estuvieron muy pobremente tratados o simplemente fueron excluidos. Es por ello que algunos temas que posteriormente son identificados como problemas, raramente se derivan del contexto, aunque indudablemente están determinados por él. Se refiere por ejemplo a:

- Cambios en las políticas públicas o en la jerarquía sectorial que podrían afectar la importancia asignada a los objetivos de desarrollo de la cartera o la prioridad asignada a determinado tipo de operaciones;
- Cambios en los indicadores sociales que podrían afectar las prioridades en el país;
- Cambios institucionales o de los marcos legales que podrían afectar la ejecución.

E. Supervisión de los aspectos operativos y fiduciarios de la cartera

- 3.10 Este tema es el que recibe mayor espacio dentro del documento y es el más ampliamente tratado y con mayor nivel de detalle. En efecto, en la totalidad de los IRCs revisados la descripción de los aspectos operativos de la cartera fue exhaustiva en el sentido que se realizó una descripción detallada y en la mayoría de los casos, contable, de los temas relevantes, a la ejecución de las operaciones.

- 3.11 Los aspectos incluidos en esta descripción, son los siguientes:

- Clasificación de la operaciones en ejecución por categoría (prestamos de inversión, PBL, CT, FOMIN, ...)
- Clasificación de las operaciones atendiendo a los objetivos de desarrollo de la estrategia.
- Desembolsos y flujos neto de recursos
- Antigüedad de la cartera
- Nuevas aprobaciones, cancelaciones y terminación de operaciones
- Cumplimiento de condiciones contractuales
- Desempeño de la cartera según el Sistema de Seguimiento del Banco (ISDP y PAIS)
- Situación de los temas administrativos/ fiduciarios: cumplimiento de plazos para la elaboración de las auditorías contables (EFAs), pari-passu, adquisiciones, informes de terminación de proyectos,...

- 3.12 A pesar de lo exhaustivo que resulta la descripción de los temas indicados, dos asuntos limitan su utilidad a fines de la supervisión y gestión de la cartera. En primer lugar, no se analiza la información presentada de forma tal que permita sacar consecuencias o medir impactos sobre la ejecución de la cartera ni extraer conclusiones sobre los riesgos presentes. Así por ejemplo, los IRCs en su

mayoría, dejan de responder algunas cuestiones básicas de la supervisión, por ejemplo:

- Como resultado de las nuevas aprobaciones, cancelaciones y conclusiones, ¿la cartera está mejor estructurada para responder a los objetivos de desarrollo establecidos?,
- La evolución de los desembolsos y flujos netos, ¿cumple con las metas acordadas con el Gobierno?, en caso de no serlo ¿qué consecuencias tendrá sobre la programación?
- Las aprobaciones de nuevas operaciones ¿están dentro de lo estipulado? O por el contrario, ¿han surgido riesgos no previstos que afectan esta dinámica?

3.13 En particular, la presentación rutinaria de los compromisos en relación con las EFAs y los PCRs, no permite aprovechar el potencial que tienen estos instrumentos para identificar riesgos fiduciarios y de logro de objetivos operativos o de desarrollo.

3.14 En segundo lugar, la descripción de los temas enumerados anteriormente no se realiza mediante indicadores comunes que permita tener una evaluación sucinta del estado operativo de la cartera ni menos aún la comparación de la situación entre países. Pareciera que para cada IRCs es necesario elaborar un nuevo guión y una nueva manera de presentar los mismos hechos.

3.15 La revisión de los indicadores utilizados en los IRCs elaborados durante 2004, arrojó que en total existen 37 indicadores distintos para tratar los temas de ejecución de la cartera. De los cuales: Tamaño de la Cartera: 2; Aprobaciones, cancelaciones y terminaciones: 3; Desembolsos: 7; Antigüedad: 12; Tiempo medio de ejecución: 3; Flujos netos: 2; Cumplimiento de EFAs: 6. En la Tabla 3.2 se presentan dichos indicadores para el caso de Antigüedad que fue el que mostró una mayor diversidad en los indicadores utilizados.

Tabla 3.2: Indicadores de Antigüedad

% cartera con mas de 5 años
% cartera con menos de 5 años
% cartera con mas de 4 años
% cartera con mas de 6 años
% cartera con mas de 10 años
% cartera con mas de 3 años
La antigüedad de la operación más vieja
% monto por desembolsar, proyectos con mas de 5 años.
Edad media de la cartera.
Número absoluto de proyectos con mas de 5 años
Tasa de cambio en el número de proyectos con mas de 5 años

Tabla 3.3: No. de indicadores utilizados

Pais	2000	2002	2004
Argentina	10	14	19
Bolivia	10	18	18
Ecuador	12	18	18
El Salvador	7	14	15
Guyana	...	21	24
Peru	9	18	19

- 3.16 El número y el tipo de indicador que se utiliza para reportar la evolución de la cartera también varía de un año a otro, impidiendo con ello realizar un seguimiento histórico de los temas y disponer de una apreciación dinámica de la misma. Al comparar el número de indicadores utilizados a lo largo del periodo 2000/2004, se observa que aumentó de manera notoria entre el 2000 y el 2002 y aunque menos significativamente, en el 2004. En la Tabla 3.3 se ejemplifica esta situación para un grupo de países seleccionados.
- 3.17 Con el fin de atender esta dispersión, la Región 2 comenzó a poner en práctica a partir de 2005 un nuevo formato con el cual busca sistematizar el contenido y análisis de los IRCs que realizaría esta Región. Igualmente, pauta los indicadores a ser utilizados y en particular, incluye dos índices agregados que buscan dar una idea general de la situación de la cartera¹⁵. El esfuerzo realizado por la Región 2 se dirige en la dirección correcta en la medida que busca sistematizar la información contenida en los IRCs y sintetizarla a fin de que pueda ser comparada con la de años anteriores y con la de otros países. Dos asuntos sin embargo valdrían la pena revisar a la luz de las conclusiones y recomendaciones de la presente evaluación. Por una parte, si los contenidos propuestos y su eventual aplicación son realmente suficientes para que se pueda ejercer eficientemente la gestión y supervisión operativa y estratégica de la cartera. Por la otra, si los indicadores reflejan acertadamente aspectos sustantivos de la cartera.
- 3.18 En relación con este último tema, se incluyen dos índices operativos en los IRC, además de cuatro de las categorías ya implementadas como parte del sistema PAIS. Sin embargo, un análisis de dos de los índices incorporados—índice de pro-actividad y el índice de convergencia—hace surgir varios interrogantes acerca de su relevancia para la gestión¹⁶. En el caso del índice de convergencia, este mide cuán disímil es la varianza entre los resultados del ISDP y los resultados del sistema PAIS. Mientras que seguramente este ejercicio se debe hacer sistemáticamente para evaluar la calidad de los indicadores producidos por el sistema ISDP, el índice de convergencia no mide la calidad de la cartera, sino que de alguna manera, es una medida de la calidad de los indicadores subjetivos que produce el Banco.
- 3.19 En el caso del índice de pro-actividad, si bien el índice mide la tasa con la cual los proyectos dejan la categoría de “proyecto problema”, es también necesario, en vista a la necesidad de gestionar el riesgo, medir la tasa con la cual los proyectos

¹⁵ Al modelo propuesto, se incorporan un conjunto de indicadores de gestión operativa de la cartera que permiten comparar la ejecutoria del país en cuestión con la de la Región a la cual pertenece y a la totalidad del Banco. Los índices incluidos son: 1) proyectos problemas; 2) proyectos con ejecución insatisfactoria, 3) proyectos con prorrogas mayores a 24 meses; 4) proyectos pendientes de elegibilidad mayor a 12 meses; 7) EFAs fecha de contrato, y EFAs a 120 días después de la fecha de contrato; todos estos derivados de los sistemas ISDP y PAIS. Además incorpora dos índices que buscan medir la efectividad operativa global de la cartera llamados: Índice de Convergencia e Índice de Pro-actividad, que fueron adaptados para el Banco con base a la experiencia del Banco Mundial.

¹⁶ Véase GN-2215-5, “Proposal for médium-term portfolio management performance goals and benchmarking. Revised version.”

entran en esta categoría. En realidad, si se comprende pro-actividad como la capacidad de actuar antes que se materialice el problema, la segunda tasa—la tasa en que los proyectos se vuelven problemáticos—sería un mejor indicador de la pro-actividad del ejercicio de gestión de riesgo. De todos modos el índice sólo es capaz de medir un componente de los flujos de proyectos que entran o salen de la condición de “proyecto problema”. El segundo potencial problema con este índice es su dependencia de la calidad de la data que produce el sistema ISDP; en la medida que ésta sea de pobre calidad, la relevancia del índice también se vuelve comprometida.

F. Resultados de la cartera.

- 3.20 Reportar los productos (outputs) de los proyectos en ejecución no es una práctica generalizada en los informes IRCs. En efecto, para 2004 solamente 23,9% de los proyectos en ejecución los reportaron. Las diferencias entre países a este respecto son notorias. Solamente cuatro países realizan el reporte de cincuenta por ciento o más de sus operaciones en ejecución CH(71,4%), MX(66,7%), GY(58,3%) y BL(50,0%) de los cuales todos ellos, con excepción de México, cuentan con una cartera bastante pequeña que facilita el reporte. En el otro extremo, nueve países no alcanzan a reportar ni siquiera el diez por ciento de sus operaciones.
- 3.21 Incluso cuando este reporte se hace, no existe manera de saber si los productos efectivamente obtenidos fueron los previstos, es decir se realiza sólo un reporte de lo logrado sin que se evalúe tal logro versus lo previsto o las metas establecidas ex-ante. En tales circunstancias no es posible conocer la efectividad de la acción del Banco en términos de diseño de sus operaciones o la efectividad real operativa versus la prevista en las metas de desempeño.
- 3.22 Una situación menos favorable se presenta con la información reportada en relación con el cumplimiento de los resultados de desarrollo. En efecto, de los 21 IRCs analizados para el 2004, solamente en el caso de Perú se encontró una evaluación cuantitativa de los objetivos de desarrollo logrados para los tres objetivos estratégicos pautados. En otros tres países (CO, RD, HO) se realizó un esfuerzo importante pero sólo pudo concretarse para la medición de objetivos de desarrollo asociados a pobreza y recursos humanos.
- 3.23 A pesar de lo dicho es posible identificar una mejora leve de la situación a partir de 2002 cuando en los países seleccionados se aprecia un esfuerzo creciente por mostrar algunas cifras al respecto. En las Tablas 3.4 y 3.5 se muestran la frecuencia de reportes de planes de acción, resultados logrados para los objetivos de desarrollo, así como el porcentaje de IRC que cumplen con patrones de contenido y calidad.
- 3.24 La dificultad para abordar la medición de la efectividad del Banco en el desarrollo de los países trasciende el ejercicio de revisión de la cartera y ha sido motivo de preocupación permanente en un importante número de documentos que abordan

la acción del Banco. Dos temas parecen limitar las posibilidades en este campo. Por una parte la inexistencia de indicadores apropiados y de línea base en el diseño de los proyectos. Por la otra, deficiencias en los sistemas estadísticos de los países que dificultan el seguimiento de indicadores clave y agudizan el problema de “apropiación de resultados”.

Tabla 3.4: Porcentaje reporte de productos y resultados

Porcentaje reportando productos y resultados	
<i>Proyectos en ejecución</i>	
Productos	23
Resultados	6
<i>Proyectos con 2+ años de ejecución o <5 años</i>	
Resultados	6
Porcentaje reportando Planes de Acción (POA)	
Proyectos en ejecución	53
Proyectos en ejecución: "problema"	85
Proyectos en ejecución: "alerta"	75
Demás proyectos en ejecución	41

Tabla 3.5: Porcentaje reporte de contenido

Porcentaje de IRC cumpliendo con	
<i>General</i>	
Contexto	67
Seguimiento de acuerdos y medidas en el IRC anterior	33
Analysis del progreso operativo de la cartera	100
Seguimiento obj. de desarrollo	14
<i>Riesgo</i>	
Analysis riesgo operativo	67
Analysis riesgo de desarrollo	0
Analysis riesgo fiduciario	14
Identificación de medidas de mitigación	14
<i>Perspectivas/futuro</i>	
Lecciones aprendidas	71
Ajuste a metas operativas	10
Ajuste a metas de desarrollo y estratégicas	0

- 3.25 Ambos temas han sido frecuentemente señalados en los IRCs seleccionados como los responsables por la baja medición de resultados de desarrollo y limitan la capacidad del Banco para medir la efectividad de sus acciones sobre el desarrollo de los países. Superarlas demanda de un esfuerzo de corto plazo que implica la necesidad de identificar indicadores secundarios, que sean reportados por el sistema en funcionamiento, mientras se logra avanzar con el país en mejorar las fuentes básicas de información y se perfecciona el diseño de los proyectos.

G. Identificación de riesgos

- 3.26 Los riesgos a los cuales se encuentra sujeto el portafolio del Banco son de tres tipos: aquellos que impactan la ejecución de las operaciones; los asociados al logro de los objetivos de desarrollo y los que impactan el cumplimiento de los compromisos fiduciarios¹⁷. De todos ellos los únicos que son identificados de manera generalizada son los que impactan la ejecución y que en su gran mayoría se relacionan con la disponibilidad de recursos de contrapartida y los retrasos en conseguir consensos políticos que aseguren la ratificación de las operaciones, por parte de los cuerpos legislativos de los países, o el cumplimiento de condicionalidades. En relación con los otros tipos de riesgo las luces que emergen de los IRCs son bastante débiles.
- 3.27 Los IRCs no son explícitos en el tratamiento del tema de riesgos y no incorporan de manera sistemática, una sección que resuma los riesgos que pesan sobre la

¹⁷ Ver al respecto El Sistema de Supervisión de Proyectos: Evaluación de la Utilización de sus Instrumentos. RE-293. OVE. Abril 2004.

cartera, derivados tanto del contexto como de su evolución y resultados obtenidos. Las conclusiones de la lectura que se realizó, indican que los riesgos aparecen diseminados e incluso, a veces, poco explícitos, a lo largo del documento y que se utilizan exclusivamente criterios cualitativos al referenciarlos. Así, un mismo problema, puede ser denominado de manera distinta de un IRCs al otro, y aparecer en secciones distintas del informe, pero nunca podrá saberse la magnitud, o siquiera importancia, de una situación frente a otra. Tampoco se realiza un seguimiento que permita evaluar la evolución de los riesgos en el tiempo ni compararlos con los de los otros países.

- 3.28 Buena parte de los problemas identificados durante 2004 aparecieron bajo la categoría de lecciones aprendidas. En general, si nos apegamos a su nombre, las lecciones aprendidas deberían incluir prácticas de diseño o ejecución que han resultado en experiencias importantes de transmitir con el fin de incorporarlas, si los resultados han sido favorables, o de evitarlas, si no han tenido las consecuencias benéficas esperadas. Es decir, las lecciones aprendidas deberían derivarse de la ejecución y muy especialmente, de la experiencia recabada al atender los diversos riesgos que se presenten en la ejecución. Sin embargo, dentro de esta sección se incluye una mezcla *sui géneris* de experiencias relevantes, problemas o riesgos presentes y recomendaciones para su mitigación. Para el año 2004, bajo la sección de lecciones aprendidas fueron incluidas 154 asuntos de los cuales menos de 30% resultaron ser efectivamente lecciones aprendidas, 50% pueden ser interpretadas como referencias a problemas explícitos o no y recomendaciones para superarlos, y el 20% fueron referencias a temas de interés de la cartera, difícilmente clasificables en alguna de las categorías anteriores.
- 3.29 La calidad de los IRCs para apreciar los problemas (riesgos) de los proyectos, casi en su totalidad, se deriva de la información que suministran los ISDP y el sistema PAIS. En tal sentido, la pertinencia de los problemas identificados en términos de su oportuna y adecuada relación con las fallas ejecutorias, esta íntimamente relacionada con la pertinencia de estos sistemas de supervisión (ISDP y PAIS). No compete a este informe evaluar la pertinencia o adecuación de estos sistemas de supervisión de los proyectos¹⁸ sin embargo dos reflexiones permiten inferir deficiencias en los mismos que podrían llevar a dudar de su eficiencia para garantizar la calidad de los IRCs.
- 3.30 En primer lugar, en algunas de las evaluaciones de país (CPE) realizadas por OVE durante el año 2004, se incluyó un análisis de las operaciones ejecutadas que en muchos casos permitió identificar diferencias de apreciación entre la puntuación otorgada por los ISDP y la apreciación de la evaluación¹⁹ realizada por OVE. El otro elemento a resaltar sobre este tema, se refiere a que sin pronunciarse sobre la

¹⁸ No corresponde a este ejercicio de evaluación pronunciarse sobre la calidad, oportunidad o eficiencia del sistema ISDP o PAIS como instrumentos de evaluación de las operaciones lo cual es el propósito de otro ejercicio que adelanta en estos momentos OVE.

¹⁹ Esta situación fue notoria en el caso de ES para los proyectos: ES-0108, ES-0053, ES-0115

veracidad o fidelidad de la información vertida en los ISDP, en algunos de los IRCs (2004) revisados se incorporaron como proyectos “sujetos a la elaboración de un plan de acción” algunos que no habían sido identificados como problemas por el ISDP ni por el PAIS. Ello ocurrió de manera notoria (>40%) en siete de los 20 países a los cuales se le elaboró IRCs durante 2004.

- 3.31 Los riesgos mas frecuentemente identificados por el Banco son los de desembolsos y adquisiciones mientras que los que tienen causas más estructurales, como podrían ser los de diseño de los proyectos, raramente son reportados. Esto puede sugerir una mayor dificultad del instrumento de apreciar riesgos atribuibles a la acción directa Banco²⁰. Aun sin tener una manera de comprobar nuestra hipótesis, parece lógico plantear que tales desbalances se originan en la metodología de elaboración de los IRCs que establece que sean los mismos técnicos y gerentes responsables por el diseño, aprobación y ejecución de las operaciones, los que realicen la revisión de la cartera. La metodología de elaboración de los IRCs impide que exista la necesaria separación entre lo evaluado y los evaluadores, una de las condiciones indispensables para una evaluación confiable. En tales circunstancias, se corre el riesgo de que tanto el diagnóstico realizado como la identificación de riesgos y sus medidas de mitigación, se encuentren afectados por el alto grado de involucramiento de los que realizan la evaluación. Este riesgo está también presente en las evaluaciones individuales de los proyectos, contenidas en los ISDP y que constituyen un insumo fundamental para todo el ejercicio de revisión de la cartera.

H. Los instrumentos de gestión

- 3.32 Bajo esta categoría se incluye la evaluación de la calidad de los contenidos asociados al diseño de metas que permitan contrastar la evolución real de la cartera con la esperada así como, los planes de acción para mitigar los riesgos identificados y el seguimiento del plan anterior a fines de derivar enseñanzas que permitan mejorar la ejecución y la efectividad en el desarrollo.

I. Perspectivas a futuro y seguimiento del Plan de Acción

- 3.33 En relación con las perspectivas a futuro, los desembolsos fue la única variable sobre la cual, en dos de los 21 países analizados (BO y GY), se establecieron metas para el año siguiente. Fuera de estos países y de esta variable, no se realiza ningún otro estimado sobre el comportamiento a futuro de la cartera, o por lo menos estos estimados no se reflejan en los IRCs. En particular, no existe referencia sobre la posible evolución de los resultados de la cartera y en consecuencia los IRCs no incorporan una dimensión de ajuste a las metas de

²⁰ También podría indicar que no se presentan problemas asociados al diseño de las operaciones, sin embargo el alto número de cancelaciones de proyectos ocurridos durante los últimos años y los pocos éxitos alcanzados en algunos países de la Región en materia de desarrollo hacen presumir fallas de origen en algunos de los proyectos. Al respecto vale la pena revisar las conclusiones de algunas de las evaluaciones sectoriales realizadas por OVE.

desarrollo originalmente planteadas ni a los objetivos operativos, según la estrategia acordada.

- 3.34 Solamente siete de los 21 IRCs analizados realizaron un seguimiento de las acciones del Plan de Acción operativo incluido en el ejercicio anterior. Incluso en estos siete casos, lo único que se reportó fue si la medida había sido ejecutada pero no fue posible conocer si efectivamente la medida acordada había tenido el efecto esperado en término de mejorar la ejecución y desempeño de la cartera. En tales circunstancias, se pierde una oportunidad valiosa de identificar verdaderas “lecciones”, derivadas de la práctica, que puedan ser incorporadas en ejercicios subsiguientes.

J. Plan de Acción

- 3.35 En general, los planes de acción que se elaboran durante las Misiones de Revisión de Cartera y que son reportados en los IRCs, están referidos a las operaciones individuales, consideradas bajo riesgo. En ninguno de los documentos de 2004 analizados, fueron incluidos planes de acción estratégicos, entendidos como tales, a un conjunto de acciones, cronograma y responsables, orientado a superar los riesgos que muestra la cartera en lograr sus metas de desarrollo.
- 3.36 Cinco de los 21 IRCs analizados (BR, RD, CO, GY, JA) incluyeron un mayor esfuerzo en proponer acciones estratégicas con el fin de resolver problemas estructurales de la cartera. Este esfuerzo fue notorio en los casos de GY y JA. Sin embargo, en ninguno de ellos las recomendaciones realizadas se transformaron en un Plan de Acción propiamente dicho. En aquellos países en los cuales se produjo una fuerte reestructuración de la cartera como fue el caso de Argentina con el fin de adaptarla a los nuevos objetivos estratégicos del país, tal esfuerzo fue ejecutado fuera del ejercicio de IRCs y terminó siendo reportado a fines informativos, en el informe del ejercicio siguiente.
- 3.37 La elaboración del plan de acción (POA) para las operaciones individuales es una actividad incorporada en todos los IRCs elaborados durante 2004. En casi todos los países (13 de 20) el POA se realizó para todos los proyectos calificados como problema por el sistema ISDP y en los otros, con excepción de ni, se le elaboraron POA a más del 50% de los proyectos problemas. Esto significó que por encima del 85% de los proyectos problema, según el ISDP, dispusieron de planes de acción. Este porcentaje fue menor para el caso de los proyectos en alerta según el sistema país pero se mantuvo igualmente a un nivel considerable (75%).

IV. EFECTIVIDAD DE LOS IRCs SOBRE EL DESEMPEÑO DE LA CARTERA

- 4.1 Para medir la efectividad de los IRCs sobre el desempeño de la cartera y las operaciones analizaremos cuatro dimensiones. Estas son (i) su efectividad en el diálogo con los países, (ii) efectividad para mejorar la ejecución de las operaciones, y (iii) su efectividad para incidir sobre la programación y la estrategia de Banco en los países.

A. Efectividad del diálogo con los países

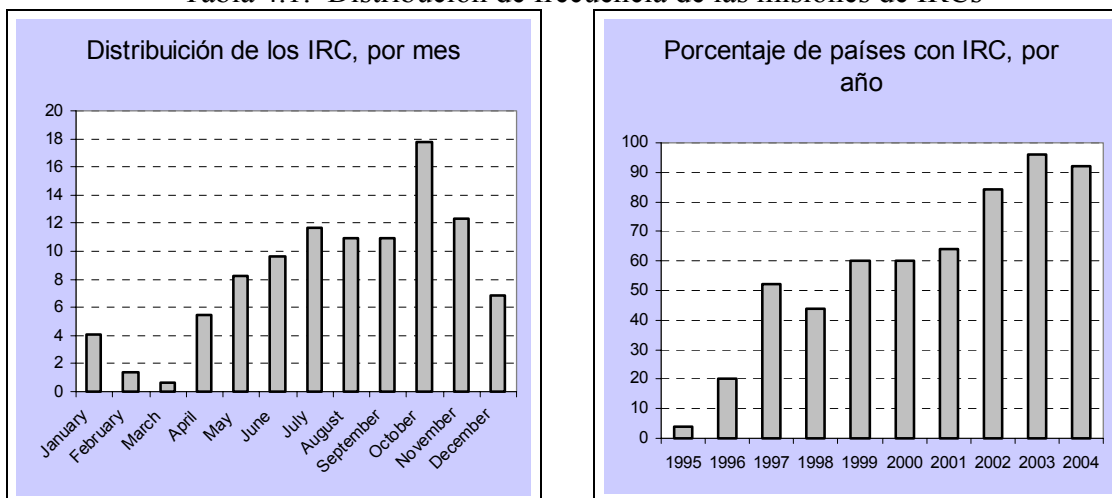
- 4.2 El objetivo de mantener un diálogo abierto, fluido y franco con el país es uno de los objetivos mas claramente establecidos en la norma de las misiones de las cuales se deriva el IRCs, es igualmente cierto que mas del 90% de las respuestas de la encuesta recibidas, indicaron que el objetivo “permitir una oportunidad de dialogo con el país a alto nivel, en la cual acordar los principales aspectos de la cartera” era importante y muy importante, tanto en la versión actual del informe como en la que “debería ser”. A pesar de ello, de la lectura de los IRC 2004, no fue posible identificar la efectividad del ejercicio para elevar la calidad de la relación entre el Banco y el país. Resulta lógico suponer que el encuentro anual entre las máximas autoridades del Banco y del país, permita superar diferencias y fortalecer los consensos. Sin embargo, dentro de la estructura del informe no existe ninguna referencia directa a la opinión del país sobre el avance y efectividad de la cartera, ni sobre los problemas que se presentan y sus posibles soluciones. Sin embargo, con base a entrevistas en un número reducido de países, fue posible identificar la opinión positiva del gobierno a cerca del ejercicio de revisión de cartera, particularmente su utilidad para discutir problemas operativos entre los ministerios.

B. Efectividad operativa

- 4.3 Antes de discutir los resultados obtenidos con respecto a la efectividad operativa, es importante destacar que lo que está siendo evaluado no es la efectividad del Informe de Revisión de Cartera en sí, sino la efectividad de todo el ejercicio de evaluación de la cartera. El tema de la efectividad del documento es discutido en la sección C, donde se incluye un análisis de cómo estos documentos son diseminados y en que momento del ciclo del IRC son tomadas las decisiones administrativas. En esta sección se analiza la efectividad de los IRC en términos de cuál fue el impacto de todo el ejercicio de revisión de la cartera para producir mejoras cuantificables en los indicadores de cartera. Se reconoce que hay dimensiones de efectividad que no se ajustan al análisis cuantitativo. Estas no se analizan en esta sección. La hipótesis que se mantiene es que si durante el proceso de Revisión se produce un diagnóstico correcto de los temas y se identifican soluciones adecuadas a los problemas, ello debería resultar, con tiempo, en una mejora en el desempeño de la cartera total y en la de los proyectos en particular.
- 4.4 El concepto de efectividad es entendido como la capacidad de la misión de revisión de cartera – y actividades conexas – de producir cambios cuantificables tanto en la dimensión operativa de la cartera como en la efectividad en el desarrollo de la misma. Atendiendo a la información disponible, la evaluación de la efectividad se centró en los cambios observables en los indicadores de desembolsos, indicadores de problemas de los proyectos según el sistema PAIS, y de los indicadores auto-generados de los objetivos de desarrollo del proyecto, distribución y materialización de los riesgos, de acuerdo a los ISDPs de los proyectos.

- 4.5 Las misiones de Revisión de Cartera de los países son llevadas a cabo anualmente, y en los últimos dos años fueron realizadas sistemáticamente. La misión implica insumos – y considerables gastos –tanto para la Representación del Banco en el país como para las regiones operativas, con un costo promedio de \$84,000 (ver Anexo D). Como parte de este proceso los especialistas actualizan sus diagnósticos de cada uno de los proyectos para alimentar los ISDPs. Esta información, así como cualquier otra información relevante, es usada para elaborar los reportes preliminares. Haciendo uso de la información de estos reportes, la misión de IRC realiza la revisión de la cartera *in situ*, reuniéndose con los oficiales del gobierno y acordando las medidas operativas a ser implementadas.
- 4.6 La siguiente tabla muestra la distribución de frecuencia de las Misiones de Revisión. Como se puede observar, éstas concentran sus actividades en el segundo semestre del año, con la actividad luego disminuyendo hacia diciembre. Esto implica que en la mayoría de los casos la información provista en el ISDP de Junio es usada durante la Misión – y la preparación del ISDP es usualmente coordinada de tal manera que ocurra poco antes de la llegada de la Misión.

Tabla 4.1: Distribución de frecuencia de las misiones de IRCs



- 4.7 En términos de la conducta de las misiones a través del tiempo, en los primeros años el cumplimiento de los IRCs fue incompleto (este resultado fue también reportado en el RE-293) con un poco más del 50% de los reportes de las misiones efectivamente presentados al Comité de Programación. Sin embargo, en los años recientes las misiones se han realizado sistemáticamente, con un cumplimiento cercano al 100%²¹.
- 4.8 Antes de ahondar conceptualmente en la efectividad, es útil analizar, a grandes rasgos, el tiempo transcurrido entre las misiones y la distribución de su periodicidad por región, sector y país. El Anexo I presenta estas distribuciones.

²¹ Con excepción de Haití, para el cual hay muy pocas Misiones de Revisión de Cartera documentadas.

Los datos fueron calculados sobre la base del promedio de tiempo entre misiones para cada uno de los países, durante el periodo 2002-2005. Como se puede observar, la frecuencia con la cual las carteras son supervisadas en países más grandes tiende a ser mayor que en países más pequeños. Adicionalmente, los países del Caribe Ingles (JA, BA, BH, GY, BL, TT) son notablemente menos supervisados que el promedio del Banco, con un promedio de tiempo entre misiones de 18.4 meses. Con respecto a la frecuencia por regiones, se identificó una diferencia sustancial entre las Región 1 y 2 y la Región 3. Las primeras dos regiones tienen un promedio entre Misiones de Revisión de 13 meses mientras que la Región 3 tiene un promedio de 15.7 meses. Si se eliminan los países del Caribe Ingles, la diferencia disminuye sustancialmente: 14 meses²².

- 4.9 Con el objetivo de identificar los cambios ocurridos en los indicadores de rendimiento de las operaciones, es necesario observar la dinámica de tales indicadores a partir del momento en el cual se produce la Misión. Precisamente, la variación en la periodicidad de las misiones (y variaciones en su cumplimiento anual) permiten cuantificar estas dinámicas. En otras palabras, dado que en cualquier momento de tiempo el periodo transcurrido desde la última misión será diferente para los proyectos del IDB dependiendo del país, el impacto de la misión puede ser medido por el comportamiento de los desembolsos de los proyectos con mayor y menor tiempo transcurrido después de la misión de IRC.
- 4.10 Los indicadores de rendimiento utilizados para apreciar la efectividad, se agruparon en tres categorías: (i) indicadores derivados de los flujos de desembolso, (ii) indicadores derivados del cumplimiento de los requerimientos de elegibilidad, (iii) indicadores derivados del cumplimiento de las auditorias, e (iv) indicadores derivados de apreciaciones subjetivas de los logros, riesgos y progreso en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.
- 4.11 Para elaborar el primer indicador se basó principalmente en el porcentaje de saldos disponibles desembolsados en los tres meses previos a la realización de la Misión²³. Los datos fueron calculados usando los flujos de desembolsos mensuales para cada proyecto en ejecución y la base de datos del LMS²⁴. Adicionalmente a los desembolsos, el análisis se enfocó en la clasificación de cada proyecto de acuerdo tanto al sistema PAIS como al ISDP. La primera medición se encuentra disponible bimensualmente mientras que las actualizaciones de la segunda, ocurren cuando los especialistas de las Representaciones actualizan cada proyecto en el sistema ISDP, lo cual ocurre usualmente cada seis meses.

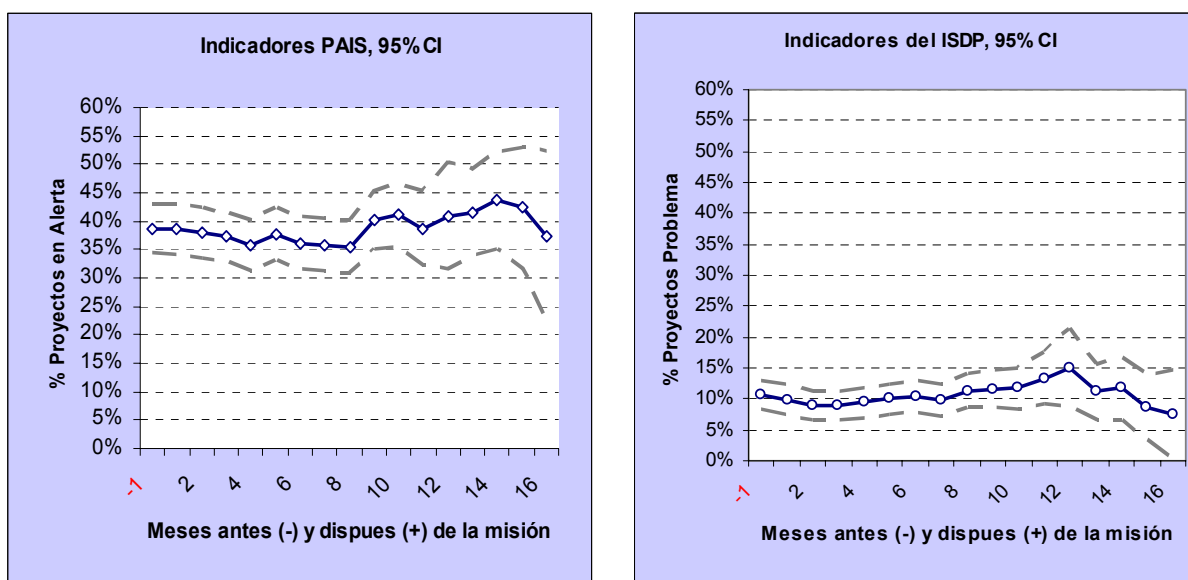
²² Se identifican solamente las misiones que culminaron en un IRC presentado al Comité de Programación.

²³ Otras medidas usadas fueron la proporción de saldos disponibles desembolsados en el último mes, el cambio en los desembolsos y la proporción desembolsada dividida por la proporción de tiempo transcurrido. Esto se describe más en detalle en el Anexo D.

²⁴ El LMS es la principal base de datos de gestión financiera del Banco.

- 4.12 La Tabla 4.2 describe el cambio en los indicadores de rendimiento de la cartera mantenida por el Banco, a lo largo de los meses transcurridos desde la última misión de revisión de cartera. La línea central indica el impacto estimado de la misión, mientras que la línea superior e inferior indican el intervalo de confianza del 95%. Los dos indicadores reportados son: la probabilidad de estar en ‘alerta’ de acuerdo con el sistema PAIS del Banco, y la probabilidad de ser un ‘proyecto problema’, de acuerdo al sistema ISDP del Banco. En ambos casos se observa que los parámetros son estimados muy imprecisamente y que no hay un cambio estadísticamente significativo luego de las misiones. Los detalles de la metodología empleada en las estimaciones se presentan en el Anexo D.

Tabla 4.2: Impacto sobre indicadores de desempeño



- 4.13 Para observar los efectos de corto plazo estimamos el cambio en los desembolsos, definidos como la proporción de saldos disponibles desembolsados en un periodo de tres meses. La Tabla 4.3 muestra los resultados obtenidos²⁵. Como se puede observar, existe un pequeño cambio en los desembolsos luego de las misiones de IRC, que subsiste luego de seis meses, seguidos por un incremento adicional de los desembolsos. A diferencia de los indicadores PAIS e ISDP, la dispersión en los resultados no es tan grande, permitiendo resultados estadísticamente significativos en tres de los meses estimados. Sin embargo, al final del año la tasa de desembolso retorna a su valor inicial. También se detectan diferencias

²⁵ Debido a la naturaleza no estacionaria de los desembolsos, se debe tener cuidado de eliminar las Fuentes de sesgo de los estimados. Esto fue asegurado mediante la estimación de los parámetros controlando por (i) la edad del proyecto (los proyectos desembolsan a diferente tasas dependiendo de cuán antiguos son), (ii) el mes en el cual la observación es realizada (el Banco tiende a desembolsar más en las segunda mitad del año calendario), y (iii) con efectos fijos para cada proyecto (esto implica que los cambios están identificados netos de las variaciones dentro de la ejecución de los proyectos). El Anexo presenta la información en más detalle.

importantes entre las regiones, siendo que la Región 3 presenta los mayores cambios después de la misión de revisión de cartera. Los resultados de desembolsos de la Región 2 también tienden a ascender después de la misión, mientras que no se percibe variación significativa para la Región 1.

- 4.14 Las Tabla 4.3 muestra los resultados agregados, sin embargo no explica por qué ocurren estos cambios. Al respecto es posible identificar dos tipos de impacto potenciales. El primero es un impacto de orden macro y el segundo puede ser un impacto a nivel micro relacionado con el funcionamiento operativo. El primero de ellos puede ocurrir cuando el Banco y el País deciden los nuevos niveles de disponibilidad fiscal. Esto podría afectar todas las operaciones del Banco mediante la liberación de recursos adicionales para su ejecución y en tal medida, generar una mejora en los desembolsos. Asimismo, durante las misiones de revisión de cartera el Banco generalmente mantiene una reunión con Finanzas y con los ministerios, en que se discuten temas de orden mayor, relacionados con la coordinación entre entidades de gobierno, disponibilidad de recursos, etc.²⁶ Esto puede llevar a solucionar problemas que retrasan la ejecución, y, eventualmente, a un aumento en el ritmo de desembolsos. La segunda instancia ocurre durante las reuniones sectoriales, con las autoridades del país a cargo de la ejecución de los proyectos apoyados por el Banco. En este caso los proyectos que son identificados como problemáticos por el Banco son intervenidos y se llevan a cabo reuniones con la Unidad Ejecutora y con el correspondiente Ministro para acordar las medidas a adoptar. De acuerdo a ello, se identifican los planes de acción para cada proyecto que recibe este tratamiento especial²⁷ y ello puede derivar nuevamente en mejoras específicas a los proyectos intervenidos.
- 4.15 Dado que el efecto macro debería impactar todas las operaciones y el efecto micro debería solamente impactar las operaciones específicamente supervisadas, es posible separar los dos efectos comparando los proyectos que fueron intervenidos (T) con aquellos que son similares en términos de desembolsos y otras características, pero que su desempeño no ha sido tan pobre como para ser intervenido (C). Entonces, el impacto operativo puede ser estimado como T-C. De igual manera, el efecto macro puede ser calculado como la diferencia en desembolsos de todos los proyectos (A).
- 4.16 La Tabla 4.4 presenta los resultados de la proporción de saldos disponibles desembolsados, acumulados, para proyectos intervenidos (T), proyectos de comparación (C), y la cartera en forma agregada (A). Los detalles del modelo estimado están desarrollados en el Anexo D.
- 4.17 Como se puede observar en el panel de la derecha, el impacto macro acumulado llega al 1% de los desembolsos. La interpretación de este resultado puede

²⁶ Como ejemplo, durante la misión a Honduras en Noviembre de 2005, el gobierno resaltó el rol de las reuniones de alto nivel como un instrumento para solucionar problemas entre ministerios.

²⁷ Esta descripción se basa en entrevistas con el personal a cargo de las misiones de IRC en cada una de las tres Regiones.

sustentarse en el mayor espacio fiscal logrado o en la contribución de las misiones en la coordinación entre Ministerios, ambos producto de discusiones al más alto nivel. Este es un resultado modesto, pero sin embargo es sostenido. En el caso de los resultados micros, presentados en el panel de la izquierda, cuando se comparan los proyectos intervenidos con el grupo de comparación, es claro que el impacto inicial sobre los desembolsos, que alcanza un valor máximo del 1%, y luego disminuye con el tiempo. Estos resultados sugieren un impacto de las misiones sobre los desembolsos, de corto plazo en el caso de operaciones específicas, y sostenido, en el caso macro.

Table 4.3: Cambios en el desembolso

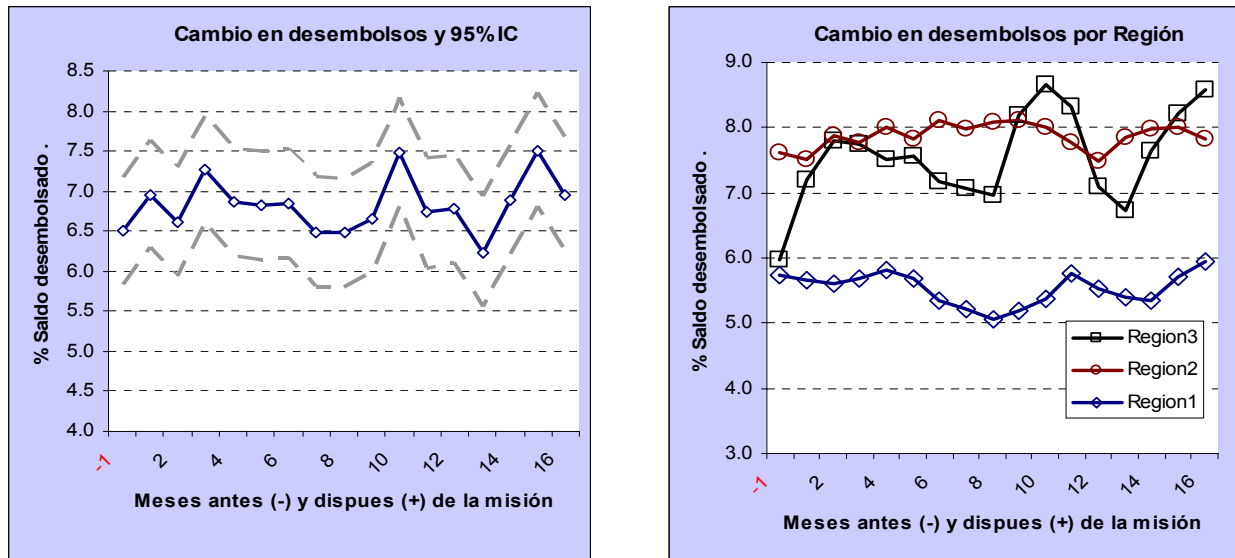
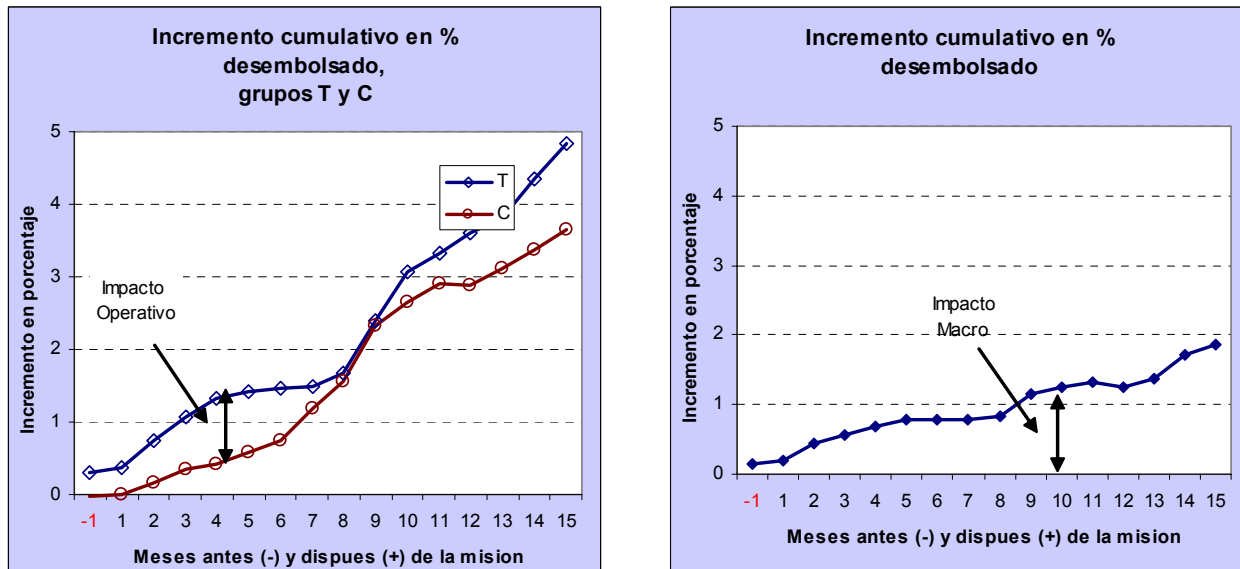


Tabla 4.4 Impacto de las Misiones de Revisión de Cartera sobre los desembolsos



C. Efectividad estratégica

- 4.18 Una segunda forma de estudiar la efectividad estratégica de las Misiones es analizando los caminos o instancias de discusión de los IRCs y el tipo de decisiones que se generan para solucionar los problemas estratégicos identificados. Al respecto, el punto de partida natural es el Comité de Programación, que es el nivel más alto de las autoridades administrativas en donde se presentan estos reportes.
- 4.19 El Comité de Programación es el foro para la toma de decisiones que reúne a las autoridades administrativas de más alto nivel. Todos los IRCs son presentados ante este Comité para su aprobación, y ciertamente, para 2004, esta actividad demandó alrededor del 30% del tiempo del mismo.
- 4.20 La primera pregunta relacionada con la efectividad estratégica tiene que ver con el proceso de toma de decisiones y en dónde y cómo este tiene lugar. Al ser presentados ante el Comité de Programación, es de suponer que lo que se decide en este Comité son las decisiones estratégicas con respecto a la efectividad del portafolio, los riesgos enfrentados por el mismo y las soluciones a estos problemas de mayor jerarquía.
- 4.21 OVE revisó las instrucciones emitidas por el Comité de Programación con respecto a los IRCs durante los ciclos 2004 y 2005. Por razones de compatibilidad del análisis, el ciclo 2004 fue utilizado para contrastar la información con respecto a los contenidos del Informe, evaluado en el Capítulo precedente. Los resultados por país se presentan en el Anexo I. Los resultados indican que aunque el Comité discutió temas de relevancia para la cartera, no hay referencia acerca de las decisiones a tomar o a instrucciones sobre los temas levantados. No existe decisión formal en este nivel y el único propósito discernible de la reunión es informar a la administración de más alto nivel, de los problemas identificados y las decisiones ya tomadas.
- 4.22 La tercera dimensión para medir la efectividad estratégica de los IRCs, es la posibilidad de que permitan identificar riesgos de desarrollo y vincularlos con la programación y con los objetivos de desarrollo pautados con el país. El primer resultado encontrado es que en los IRCs no se incluye un análisis sistemático de riesgos ni ningún indicador que permita cuantificar el riesgo, ni la problemática de riesgo es presentada según su importancia relativa. Los riesgos son descritos textualmente sin distinción de su grado de importancia. La ausencia de indicadores de riesgos hace difícil de medir la efectividad de los riesgos vis-a-vis los riesgos previstos y los riesgos efectivamente realizados.
- 4.23 Una forma alternativa de analizar este evento es mediante la observación de las mayores crisis de la primera mitad de la década y como fueron tratadas por los IRCs. Como fue realizado para el caso de la crisis fiscal de Argentina (2001-2002), la crisis política de Bolivia (2003), y la crisis bancaria en República Dominicana (2002). (Ver Anexo F)

- 4.24 La revisión de los años anteriores a la crisis muestra que en dos de los tres casos (Argentina y Bolivia), el Banco reconoció la existencia de un problema fiscal (Argentina) y político (Bolivia). En otras palabras, en los IRCs previos, hay alguna mención a los factores desestabilizadores. Sin embargo, en ambos casos la identificación del riesgo no fue acorde con la gravedad de los problemas efectivamente observados. En el caso de la Argentina, la magnitud del riesgo enfrentado por el país no fue reflejada en los IRCs. Es importante hacer notar que en este caso, el colapso de fines de 2001 fue precedido por dos años de recesión – 1999 y 2000- lo cual de alguna manera, es un buen indicador de la baja habilidad del Banco para asimilar nueva información cuando se encuentra disponible y actuar en consecuencia.
- 4.25 El IRC de Argentina de 1999 solo tiene una leve mención de la crisis financiera internacional, que para ese momento había arrojado al país a un crecimiento negativo, e impactado fuertemente la cartera. Un año después, en Octubre de 2000, cuando el país se encontraba en una recesión profunda, el IRC reconoció el evento, pero la predicción optimista de una rápida recuperación sugiere que el Banco no reconoció la profundidad de los riesgos que se materializaron un año después. Al respecto el IRC 2000 indicó que *“Las perspectivas a partir de 2002 son más optimistas, ya que se perciben señales concretas de mejorías en las tendencias de crecimiento económico a partir de enero de 2001”*. En 2001, el IRC reconoce que la recuperación que había predicho no tuvo lugar *“Hasta el momento no hay señales de recuperación de la inversión y del consumo doméstico... las previsiones oficiales para 2001 apuntan un retroceso de 1.4% en el PIB...”*. Sin embargo, nuevamente deja de anticipar el colapso que ocurrió sólo dos meses después de la Misión, citando en su lugar predicciones de estancamiento para el año 2002, *“Tanto el gobierno como los observadores privados prevén ya para 2002 una tasa positiva, con mayor probabilidad de ser inferior a 1%”*. Finalmente, el IRC de 2002 reconoce, de manera ex post, la relevancia de lo que había ocurrido, *“A partir de diciembre de 2001 y tras casi cuatro años de recesión, Argentina entró en una profunda crisis política, social y económica... Estos acontecimientos y la incertidumbre que surgió como resultado de los mismos agravaron la depresión de la economía, que presentó una caída de 16.3% en el PIB durante el primer trimestre de 2002...”*.
- 4.26 En el caso de Bolivia el riesgo fue solamente reconocido en la misión de IRC de 2003, que tuvo lugar dos meses antes de la renuncia del entonces presidente Sánchez de Losada. La magnitud del riesgo es reflejada en el diagnóstico de 2003: *“Bolivia se encuentra en una situación que desafía la capacidad de sus instituciones democráticas para avanzar en una propuesta concertada con los diferentes sectores de la sociedad”*. El IRC de 2004, posterior a la crisis, refleja de manera precisa la severidad de la crisis en Bolivia: *“El último año ha sido escenario de la crisis política más aguda que ha vivido Bolivia desde su retorno a la democracia...”*. En el caso de la Republica Dominicana, aunque no existe un reconocimiento por parte del Banco de la crisis bancaria inminente, también hay, de manera posterior, un reconocimiento de estos eventos: *“...la desaceleración se acentuó por la crisis originada en la quiebra del Banco Internacional.... una*

substantiva asistencia de liquidez por parte del Banco Central.... ha exacerbado la desconfianza de los agentes económicos, estimulado fugas de capital, ha ejercido presiones adicionales sobre las tasas de interés, el tipo de cambio y los precios; y ha debilitado las finanzas públicas y la posición de reservas internacionales del país”.

- 4.27 Los tres IRCs anteriores son ilustrativos de la reacción del Banco antes y durante una crisis en el desarrollo. En dos casos, observamos que el Banco identificó correctamente los causales de la crisis, pero lo hizo solamente en los albores de las crisis²⁸. En el tercer caso, no hubo tal identificación. En tal sentido, los IRCs no han servido como instrumentos para identificar medidas mitigatorias antes de las crisis es decir, cuando los riesgos fueron identificados, los mismos no fueron acompañados con actividades para solucionarlos. Sin embargo, de manera ex post, los documentos sí incluyen las reestructuraciones de cartera y cancelaciones realizadas en respuesta a cada una de las tres crisis.
- 4.28 La identificación del riesgo tampoco esta acompañado con las consecuencias potenciales de los mismos, más allá del grado de ejecución de la cartera. Y hasta en esos casos, sólo algunos IRCs identifican las operaciones que pueden ser afectadas por los riesgos y en que magnitud.
- 4.29 El último patrón detectado en la evaluación, es la falta de diferenciación de los riesgos para países que no están en crisis. En este caso observamos que los documentos no distinguen entre países con alto riesgo y países con riesgos moderados. Por ejemplo, en la mayoría de los países, la problemática de la competencia de los recursos humanos y de la rotación de los servidores públicos fueron identificadas como riesgos, así como en la mayoría de los países el aspecto fiscal fue también identificado como riesgo. Sin embargo, no hay una metodología por medio de la cual se infiera la importancia de estos riesgos en cada país, ni del impacto que la realización de los mismos pueda tener (o están teniendo) sobre el desarrollo o incluso sobre los resultados de los desembolsos.
- 4.30 La efectividad de los IRCs para supervisar y gestionar la estrategia del Banco en los países se encuentra fuertemente limitada por las deficiencias que se han identificado en la calidad de la información. En efecto, a pesar de que existe la expectativa creciente para que los IRCs cumplan con este propósito, los déficit de información sobre los avances en el logro de los objetivos de desarrollo y la poca o nula identificación de los riesgos presentes y en consecuencia de las medidas para su mitigación, limitan enormemente su utilidad para gestionarla y no permite extraer conclusiones relevantes al momento de diseñar y aprobar la nueva estrategia.
- 4.31 Este déficit en materia de supervisión estratégica resultará cada vez más desafiantes a medida que avanza la nueva estrategia del Banco en materia de

²⁸ En el caso de Bolivia, cuando se realiza la presentación ante el Comité de Programas, el riesgo ya se había materializado.

instrumentos y condiciones de sus préstamos.²⁹ En efecto, atendiendo a dicha estrategia, el Banco se está orientando cada vez más hacia una aproximación programática de la cartera en los países con el fin de lograr objetivos de desarrollo previamente acordados, basados en un análisis detallado de los retos, oportunidades y desafíos presentes. En efecto, en términos muy generales, los acuerdos de Okinawa si bien mantienen las mismas tres modalidades de préstamos ya existentes (Inversión, PBL y de Emergencia Financiera) genera una nueva normativa que enfatiza cuatro asuntos:

- a. Confiere mayor énfasis a los resultados de la cartera sobre el desarrollo de los países, y de forma general cambia el enfoque de las actividades de Banco hacia las necesidades y desafíos de los países.
- b. Amplia el ámbito de las operaciones sectoriales asociadas al logro de objetivos de desarrollo, insertándose en programas de políticas públicas en conjunto con otras agencias y fuentes de financiamiento internacional o nacional.
- c. Demanda mayor armonización entre la estrategia y programación del Banco postulando el uso conjunto de todos los instrumentos disponibles a fin de aumentar la efectividad sobre el desarrollo.
- d. Propone la adopción de políticas y procedimientos más flexibles respecto de los préstamos de inversión, eliminando restricciones y apoyándose más en los sistemas propios de los países y menos, en los sistemas de control fiduciario propios del Banco.

4.32 Este nuevo marco de financiamiento seguramente afectará la manera como el Banco opera a todos los niveles³⁰ y en particular, demandará mayor precisión y eficiencia de los instrumentos para la supervisión estratégica y programática con el fin de poder evaluar acertadamente las oportunidades y riesgos sectoriales y las capacidades nacionales de ejecución, supervisión y control.

4.33 Las fallas detectadas en los IRCs para cumplir con sus propósitos estratégicos podrían constituirse en verdaderos “cuellos de botella” para el despliegue de la nueva estrategia de préstamos. Al respecto, dos áreas requerirán atención en el corto plazo. En primer lugar, ampliar el análisis de contexto y el diagnóstico sectorial e institucional, a fin de identificar con mayor precisión los riesgos de desarrollo y operativos y poder establecer las medidas correctivas más apropiadas. Segundo, acordar con mayor precisión los objetivos de desarrollo y los indicadores que serán utilizados para su seguimiento, a fin de poder realizar su seguimiento efectivo y oportuno.

²⁹ See CA-450-1

³⁰ Retooling Bank Operations Task Force. Report to the President of the Inter-American Development Bank November, 2004

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- 5.1 De acuerdo con la evaluación realizada, se pueden extraer las siguientes conclusiones que dan origen a las recomendaciones de este informe.
- 5.2 Las revisiones de cartera recogen información eminentemente operativa concerniente a las operaciones individuales. El análisis del comportamiento de los desembolsos y las entrevistas realizadas, parecen indicar que las actividades de revisión de cartera desarrolladas por el Banco tienen un efecto en el comportamiento de la ejecución de la cartera. Las reuniones de alto nivel que se realizan durante las misiones tienen influencia particularmente en aspectos operativos, como los relacionados con la coordinación o con el espacio fiscal necesario, incluso para el cumplimiento de los compromisos de contrapartida financiera.
- 5.3 La revisión de los contenidos de los documentos IRC muestra que estos reflejan los elementos mínimos de información gerencial en aspectos operativos, como la tasa de ejecución o los problemas operacionales de los proyectos específicos. Los IRC recogen por lo general un resumen adecuado de aspectos macro así como planes de acción al nivel de proyectos individuales. En el aspecto operativo, la ausencia de información sistemática de un conjunto de indicadores y metas que permita el seguimiento del desempeño a lo largo del tiempo y para los diferentes países constituye un tema pendiente.
- 5.4 La conclusión principal de esta evaluación es que las revisiones de cartera no contienen los elementos necesarios para asistir la supervisión estratégica de la cartera del Banco en función de sus resultados y sus riesgos. De acuerdo con un examen de sus contenidos, queda claro que los documentos de revisión de cartera no contienen información de resultados estructurada en función de los indicadores establecidos por las Estrategias de País, como tampoco evalúan la evolución de indicadores de desarrollo claves para los sectores establecidos en la programación que permitan valorar los progresos de la cartera en términos de sus efectos. El análisis de resultados es por tanto parcial y con frecuencia queda circunscrito a las actividades realizadas y los productos obtenidos por los proyectos.
- 5.5 En términos de gestión de riesgos, los IRC no evalúan sistemáticamente los factores que pueden afectar la ejecución o el alcance de los resultados del programa del Banco. Los riesgos identificados en los IRC tienden a ser de carácter genérico y por tanto difícilmente utilizable para la toma de decisiones o a consignar riesgos que de hecho ya se han materializado.
- 5.6 Gran parte de los problemas detectados en los IRC están relacionados con la ausencia a lo largo del tiempo de una normativa clara y consistente, que prime la supervisión de los resultados de la cartera y con una delimitación difusa de responsabilidades en este ámbito. La ausencia de lineamientos específicos ha

redundado en que los IRC han ido evolucionando en función de demandas cambiantes, con una atención insuficiente a los requerimientos de datos, información y recursos que conlleva cada demanda de información. Las deficiencias encontradas están también relacionadas con la falta de un sistema capaz de proveer información oportuna sobre riesgos y resultados.

- 5.7 Por último, la presentación de aspectos de supervisión relevantes del IRC en el seno del Comité de Programación, no se ha visto generalmente reflejada en la adopción y toma de decisiones en los ámbitos de responsabilidad de dicho comité.

B. Recomendaciones

- 5.8 **Recomendación 1.** La revisión orientada a resultados de la cartera es clave para el ejercicio de la responsabilidad fiduciaria de supervisión por parte de la Administración y de gobierno corporativo por parte del Directorio. Para permitir desempeñar estas responsabilidades, la revisión de la cartera debería como mínimo reunir las siguientes características:

- Reportar y analizar los resultados de desarrollo y los resultados estratégicos obtenidos por el programa del Banco en el País, vinculándolos con las metas de resultados establecidas en las estrategias del Banco con el País (EBP). El enfoque para la revisión de los resultados debe ser en el ámbito sectorial y programático.
- Actualizar y revisar los riesgos y los planes de mitigación y contingencia establecidos en las EBP. Esta revisión debería centrarse en los factores fundamentales de riesgo de la cartera del país. La supervisión de los riesgos de cartera debería fundamentarse por su vinculación con los resultados de desarrollo del Banco en el país.
- Reportar sobre la calidad de supervisión de la cartera.

Asimismo, se recomienda que:

- Los resultados de la revisión de la cartera deberían servir como base analítica para el ejercicio de la programación anual.
- Los resultados de desarrollo de las carteras, los riesgos que enfrentan las mismas, así como los principales resultados de supervisión, deberían presentarse al Directorio Ejecutivo en el contexto de los objetivos de desarrollo y las metas establecidas en la EBP.

- 5.9 **Recomendación 2.** Un sistema integrado de supervisión de las operaciones, que genere información fidedigna y oportuna, es imprescindible para alimentar un proceso de gestión enfocado en resultados y en la mitigación de riesgos. Para este fin el Banco debe:

- Desarrollar un marco de identificación, análisis y mitigación de los riesgos operativos, fiduciarios y de desarrollo de las operaciones. Para ello será

necesario identificar indicadores de riesgo así como la información requerida para darles seguimiento en tiempos que sean útiles para la supervisión.

- Identificar y desarrollar sistemas de información que generen los datos necesarios para dar seguimiento a los resultados, basándose principalmente en instituciones propias del país. Para ello, el Banco debería establecer, en el contexto de sus instrumentos de supervisión de proyectos, metas intermedias y finales de resultado de la cartera, y reportar sistemáticamente sobre el progreso de tales metas.

5.10 **Recomendación 3.** La revisión operativa de la cartera deberá mantenerse dentro del ámbito de la gestión continua, operativa, del Banco. A fin de asegurar la efectividad de tal ejercicio se recomienda sistematizar los indicadores de gestión operativa a utilizar y los contenidos de los informes a producir.