



RE-364

***Evaluación de los Procesos del
Banco para la Gestión de
Actividades de Cooperación
Técnica***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Mayo de 2010

Exclusivamente para uso oficial

ÍNDICE

[SIGLAS](#)

[RESUMEN EJECUTIVO](#)

[INTRODUCCIÓN](#)

I.	CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN.....	- 3 -
A.	Fundamento, objetivo y alcance de la evaluación	- 3 -
B.	La cooperación técnica en el BID	- 4 -
C.	Panorama general de las actividades de cooperación técnica	- 6 -
II.	PROCESOS DE SUMINISTRO DE COOPERACIÓN TÉCNICA	- 8 -
A.	Introducción	- 8 -
B.	Diseño y aprobación de proyectos de cooperación técnica	- 8 -
C.	Inicio de la cooperación técnica.....	- 11 -
D.	Adquisición de bienes y contratación de servicios de cooperación técnica..	- 13 -
E.	Desembolsos de las operaciones de cooperación técnica.....	- 14 -
F.	Seguimiento y evaluación de la cooperación técnica y presentación de informes al respecto	- 15 -
G.	Auditoría y terminación de proyectos de cooperación técnica.....	- 18 -
III.	ESTRATEGIA, PROGRAMACIÓN Y PROCESOS DE APOYO DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA	- 18 -
A.	Introducción	- 18 -
B.	Estrategia de cooperación técnica	- 19 -
C.	Programación de la cooperación técnica	- 20 -
D.	Procesos de apoyo	- 22 -
1.	Alianzas y asociaciones de cooperación técnica	- 22 -
2.	Servicios jurídicos de cooperación técnica.....	- 23 -
3.	Gestión de conocimientos de cooperación técnica.....	- 23 -
4.	Gestión de información sobre la cooperación técnica	- 24 -
IV.	SUPUESTOS EN QUE SE SUSTENTA LA COOPERACIÓN TÉCNICA DEL BANCO.....	- 25 -
A.	Alcance del capítulo.....	- 25 -
B.	Función de la cooperación técnica en el Banco.....	- 25 -
C.	Expectativas de éxito de la cooperación técnica.....	- 27 -
D.	Recursos que requiere la cooperación técnica.....	- 29 -
E.	Capacidad de cooperación técnica.....	- 31 -
F.	Incentivos relacionados con la cooperación técnica.....	- 33 -
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	- 34 -

A.	Conclusiones	- 34 -
B.	Recomendaciones	- 39 -

ANEXOS

<http://idbdocs/wsdocs/authenticate/authenticate.aspx?DOCNUM=35160030>

Anexo I	Gráficos y cuadros
Anexo II	Metodología de evaluación y encuestas
Anexo III	Reconocimiento de procesos de cooperación técnica

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AUG	Auditoría Ejecutiva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CO	Capital Ordinario
CT	Cooperación técnica
DFID	Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (<i>Department for International Development</i>)
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
EC	Comisión Europea
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GCM	Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
ISDP	Informe de seguimiento del desempeño del proyecto
ITP	Informe de terminación de proyecto
KCP	Productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad
LEG	Departamento Legal
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ORP	Oficina de Alianzas Estratégicas
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PRODEV	Programa de Ejecución del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo
QRR	Revisión de calidad y riesgo
SECCI	Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático
VPC	Vicepresidencia de Países
VPS	Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento

RESUMEN EJECUTIVO

Esta evaluación de los procesos del Banco para la gestión de actividades de cooperación técnica da seguimiento a la labor anterior de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) en que se evaluaron varios grupos de actividades de cooperación técnica no reembolsable. Las evaluaciones previas se centraron en los resultados de las operaciones de cooperación técnica que fueron objeto de análisis. En esta evaluación, en cambio, la atención se centra en los medios —es decir, en los procesos— que el Banco emplea para lograr esos resultados. Puesto que en todas las evaluaciones anteriores se había destacado la importancia crítica de asuntos relacionados con los procesos, el Directorio Ejecutivo incluyó la presente evaluación en el plan de trabajo de 2009 de OVE.

Esta evaluación es también de mayor alcance que las anteriores porque abarca los procesos que se utilizan para administrar prácticamente *todas* las actividades de cooperación técnica no reembolsable del Banco. Excluye únicamente las operaciones financiadas con recursos del presupuesto administrativo, las de recuperación contingente, los programas de beca y el Fondo Multilateral de Inversiones, que fue objeto de una evaluación integral hace varios años. Por lo tanto, en esta evaluación se analizan los procesos que el Banco utiliza en la actualidad para administrar anualmente unas 500 operaciones de cooperación técnica, correspondientes a más de US\$150 millones en recursos de cooperación técnica.

Desde 2005, el financiamiento de operaciones de cooperación técnica se ha prácticamente duplicado, lo que ha ocasionado aumentos tanto en el número como en la magnitud promedio de las operaciones. Recursos adicionales por un valor de US\$80 millones anuales se obtuvieron de aprovechar los ingresos netos del Capital Ordinario e incluirlos como importante fuente de financiamiento, y como resultado de duplicar el número de aprobaciones de cooperación técnica financiadas por los donantes, atribuible principalmente a las grandes donaciones de países que han ingresado recientemente al Banco (por ejemplo, Corea y China) y de iniciativas temáticas (por ejemplo, España y Japón). Asimismo, estos recursos adicionales incrementaron la proporción de operaciones de cooperación técnica de mayor alcance (de más de US\$750.000) y dieron lugar a la participación de los países de los grupos A y B.

La realineación del Banco procuró fomentar esta expansión mediante la creación de la Oficina de Alianzas Estratégicas (ORP), para que sirviera de ventanilla única para los donantes, y de una nueva Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento (GCM), para supervisar las operaciones de cooperación técnica. En abril de 2008, se adoptaron una nueva política y un nuevo marco de cooperación técnica. Sin embargo, en una evaluación realizada en junio de 2009, la Auditoría Ejecutiva (AUG) señaló que, pese a los considerables avances logrados, *la administración de las donaciones, las operaciones de cooperación técnica y los mecanismos institucionales del Banco seguían siendo insatisfactorios*.

En diciembre de 2009, se presentó al Directorio Ejecutivo una nueva “Estrategia para los productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad [KCP] en el BID”. Esta estrategia representa un avance importante en la conceptualización y los mecanismos operativos de una gran proporción de operaciones de cooperación técnica (autónomas). A fin de comprender mejor los efectos de estos cambios estratégicos y de política que se están

efectuando, esta evaluación se prorrogó varios meses y se centró no tanto en analizar actividades específicas de los procesos de cooperación técnica en constante evolución sino en determinar la funcionalidad que requieren dichos procesos y los efectos de los supuestos subyacentes adoptados por los participantes en ellos.

La evaluación concluye que la Administración no ha establecido metas específicas con respecto a los plazos, los costos o la calidad y, por lo tanto, la mayor parte de *los procesos de gestión de actividades de cooperación técnica no pueden evaluarse desde un punto de vista técnico*. Expresiones como “más rápido”, “mejorado” o “reducido”, que aparecen en la nueva política y el nuevo marco aprobados recientemente, sólo establecen expectativas genéricas, lo que concuerda con la característica recurrente apreciada en la evaluación: en lo que respecta a las actividades de cooperación técnica, las expectativas tienden a ser bajas, de modo “cualquier mejora” parece suficiente. Por otra parte, la estrategia para los KCP es todavía demasiado reciente como para que pueda evaluarse en este u otro ámbito.

La evaluación también concluye que los procesos de cooperación técnica del Banco no han podido, hasta la fecha, respaldar plenamente la provisión de asesoramiento y asistencia técnica en la forma prevista en los mandatos orgánicos del Banco. A lo largo de los años, la cooperación técnica ha adoptado una multitud de modalidades y objetivos, vinculados no sólo con la creación y divulgación de conocimientos, sino también con la capacidad de los países y el fortalecimiento de relaciones. En la práctica, las actividades de cooperación técnica se han ido ajustando más estrechamente a su fuente de financiamiento que a los aspectos específicos de los objetivos de desarrollo que supuestamente persiguen.

Por consiguiente, el claro mandato del Banco de utilizar las actividades de cooperación técnica para lograr resultados de desarrollo ha pasado a ser una meta secundaria, subordinada a la necesidad a corto plazo de obtener acceso a recursos concesionales. Esto se ha traducido en una cartera de cooperación técnica en que se recalca la presentación ex ante de algunos documentos probatorios de las solicitudes de financiamiento pero que en gran medida sigue siendo imposible de evaluar. Además, la consecución de resultados de desarrollo durante la ejecución se ve comprometida por un nivel de respaldo de los especialistas del Banco que se concentra claramente en la etapa inicial del ciclo de cooperación técnica, en que la preocupación es obtener acceso a financiamiento de cooperación técnica.

La cooperación técnica se ha transformado de facto en un mecanismo de carácter financiero para obtener recursos que, por lo general, terminan transfiriéndose a proveedores externos de servicios de consultoría (65% de los recursos totales de cooperación técnica). En promedio, cada operación de cooperación técnica genera cinco contratos, el 75% de los cuales son suscritos por partes que podrían identificarse de antemano ya que han trabajado anteriormente con el BID o se cuentan entre los pocos expertos reconocidos en su ámbito de especialidad. No obstante, el Banco sigue careciendo de un sistema para evaluar la propiedad de los costos estimados de los contratos en función de los costos estándar o la experiencia acumulada; tampoco cuenta con sistemas que faciliten una relación operativa con posibles proveedores y socios a más largo plazo.

Esto ha dado lugar a que para el suministro de cooperación técnica se emplee un *enfoque a corto plazo con un gran número de transacciones*. Los procesos siguen siendo complejos y centrados en actividades administrativas de bajo valor agregado, prestándose poca atención

al seguimiento de los progresos y los resultados de las operaciones. Aproximadamente dos tercios de las operaciones de cooperación técnica no son objeto durante su ejecución de un seguimiento sistemático mediante informes de seguimiento de desempeño del proyecto (ISDP). Además, las actividades de seguimiento y evaluación dependen principalmente de información presentada directamente por los interesados y no son objeto de un control de calidad por parte de terceros. En consecuencia, se ha hecho hincapié en el desempeño *temporal* de los procesos de cooperación técnica, medido por el logro de los hitos administrativos, a expensas de prestar atención a otros objetivos necesarios de *calidad* y *costo*.

En resumen, la evaluación concluye que este diagnóstico apenas difiere de los exámenes realizados en las últimas décadas. Esto pone de manifiesto el carácter generalizado de los supuestos subyacentes en que se apoya la cooperación técnica del Banco, que parecen persistir pese a todas las reformas que se han emprendido. La evaluación confirma que (i) el *papel de la cooperación técnica* sigue siendo secundario, (ii) las *expectativas de éxito de la cooperación técnica* siguen sin definirse, (iii) la posible *contribución de recursos no financieros de cooperación técnica* sigue siendo objeto de una administración deficiente por parte del Banco y (iv) *los incentivos* se siguen correspondiendo con un estatu quo que, a pesar de representar un bajo equilibrio con respecto al uso que el Banco podría hacer de la cooperación técnica, parece satisfacer los intereses de la mayoría de las partes involucradas.

En este contexto, OVE formula cinco recomendaciones. Las dos primeras buscan mejorar la *evaluabilidad* de las operaciones de cooperación técnica y reformular sus *incentivos*. Las tres restantes respaldan las dos primeras al propugnar la reforma de la *rendición de cuentas*, *el financiamiento* y *los procesos institucionales* relacionados con la cooperación técnica. Las recomendaciones se han diseñado de tal forma que encajen en las deliberaciones sobre un aumento general del capital, en el marco del cual los accionistas podrían considerar la posibilidad de dotar a la cooperación técnica con el capital inicial que necesita para situarse finalmente entre las tres principales esferas de actividad del Banco.

INTRODUCCIÓN

La presente evaluación se centra en la funcionalidad de los procesos que el Banco utiliza para administrar sus actividades de cooperación técnica no reembolsable financiadas con fuentes distintas del presupuesto administrativo del Banco¹ (que en adelante se denominarán actividades de cooperación técnica). Este énfasis en los medios —en los procesos utilizados— y no en los resultados es en cierta medida atípico en las evaluaciones que realiza OVE. No obstante, las conclusiones de sus evaluaciones anteriores, en que se analizaron grupos concretos de operaciones de cooperación técnica, apuntan a una fuerte correlación entre los resultados de las operaciones y la capacidad de los procesos utilizados para administrarlas.

OVE formuló una metodología de evaluación especialmente diseñada para que todas las conclusiones pudieran sustentarse en el desempeño observado de los procesos. Sin embargo, a juicio de OVE, la mayoría de los procesos de cooperación técnica carecían incluso de indicadores y metas básicos. A fin de poder realizar una evaluación objetiva, OVE realizó un reconocimiento de cada proceso y suplió los elementos que faltaban adoptando indicadores sustitutos en base a su oportunidad, costo y calidad. El desempeño de los procesos se evaluó en el conjunto de la cartera de cooperación técnica o como parte de una muestra representativa, con un error estadístico de menos de 10% y un nivel de confianza de 95%.

Se procuró reflejar la situación “antes” y “después” de las numerosas mejoras realizadas recientemente por la Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento (GCM) y la Oficina de Alianzas Estratégicas (ORP). De hecho, la evaluación se prorrogó varios meses con respecto a la fecha de entrega original a fin de observar los efectos iniciales de estas modificaciones. Cabe señalar, no obstante, que la evaluación no está concebida como una valoración de departamentos específicos sino, más bien, de la forma en que el Banco, en conjunto, valora, ejecuta y proporciona la cooperación técnica y analiza los resultados de las actividades de cooperación técnica.

A ese respecto, además de revisar los procesos de cooperación técnica, la evaluación procuró tener en cuenta los supuestos subyacentes imperantes —a menudo de forma tácita— en que se sustenta la cooperación técnica del Banco. Un capítulo entero se dedicó a centrar sistemáticamente la atención en la clara divergencia entre las expectativas declaradas del Banco con respecto a qué deberían ser y hacer las actividades de cooperación técnica y lo que son en realidad. Para poner de manifiesto este contraste, la evaluación intentó vincular todos los procesos dentro de una “visión sistémica” de la cooperación técnica en el Banco y, a su vez, proporcionar información sobre la situación real y la esperada valiéndose en la mayor medida posible de métricas y pruebas concretas.

La evaluación comprende cinco capítulos. En el capítulo I se analizan el contexto y la evolución de las actividades de cooperación técnica no reembolsable del Banco. En el capítulo II se evalúa el desempeño de los procesos de diseño y ejecución de operaciones de cooperación técnica. En el capítulo III se analizan los resultados obtenidos por los procesos estratégicos y de programación y respaldo de las actividades de cooperación técnica. En conjunto, los capítulos II y III reflejan la situación actual de los procesos de cooperación técnica en el Banco, muchos de los cuales constituyen actividades fragmentadas que realizan

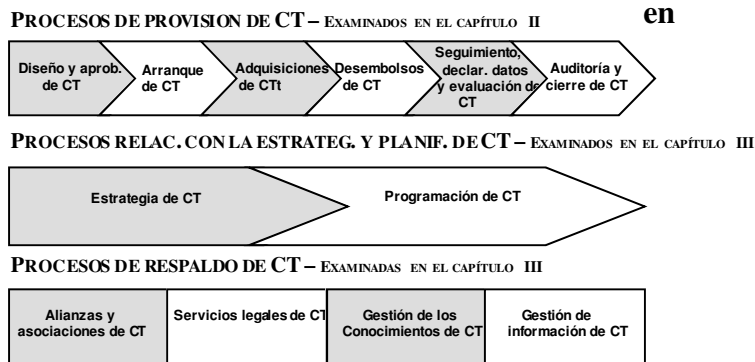
diferentes grupos dentro de la institución. En el capítulo IV se intenta unificar este análisis en una perspectiva sistémica mediante un análisis de los principales supuestos, que atañen a diversos ámbitos, en que se sustentan las actividades de cooperación técnica del Banco. El capítulo V presenta las conclusiones de la evaluación y una serie de recomendaciones.

I. CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN

A. Fundamento, objetivo y alcance de la evaluación

- 1.1 **Esta evaluación de los procesos del Banco para la gestión de actividades de cooperación técnica fue comisionada por el Directorio Ejecutivo.** Como parte del programa de trabajo para 2009 de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), el Directorio Ejecutivo solicitó “*un estudio sobre el sistema utilizado por el BID para la gestión y el seguimiento de las actividades de cooperación técnica*”. Posteriormente, OVE preparó un documento de enfoque sobre la evaluación del sistema que emplea el Banco para gestionar las actividades de cooperación técnica, que fue analizado con la Administración y adoptado como base para la presente evaluación.
- 1.2 **Hasta ahora, OVE se había ocupado de la cooperación técnica únicamente a través de evaluaciones parciales en que se examinaban los resultados de proyectos de cooperación técnica².** Hasta la fecha, OVE ha elaborado estudios de casos sobre varios proyectos individuales de cooperación técnica, ha analizado determinadas operaciones en el contexto de sus evaluaciones de los programas de los países, ha preparado una evaluación integral de la asistencia proporcionada por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y ha llevado a cabo una evaluación de actividades financiadas por el Fondo Fiduciario Japonés. En estas evaluaciones parciales, OVE apreció resultados positivos en determinados proyectos, sobre todo en cuanto a su pertinencia y eficacia.
- 1.3 **Estas evaluaciones detectaron deficiencias no sólo en los proyectos analizados en esa ocasión, sino también en los procesos que el Banco emplea para gestionar todas sus actividades de cooperación técnica.** OVE encontró dificultades relacionadas con la eficiencia, la sostenibilidad y la evaluabilidad, cuyas causas remontaban a los procesos y los sistemas que el Banco utiliza para gestionar todas las actividades de cooperación técnica. Por ejemplo, la falta de datos para la evaluación de resultados en los sistemas del Banco afectaba no sólo a los proyectos analizados —cuyos resultados en general positivos no pudieron determinarse hasta que se llevó a cabo una costosa recopilación de datos— sino también a todas las demás actividades de cooperación técnica puesto que emplean los mismos procesos de gestión.

- 1.4 **Esta evaluación se centra en los procesos de gestión de las actividades de cooperación técnica, no en los resultados de proyectos específicos de cooperación técnica³.** La evaluación comprendió los siguientes módulos analíticos: (i) el análisis de los procesos utilizados actualmente para gestionar las actividades de cooperación técnica; (ii) la cuantificación de los procesos actuales de cooperación técnica en función de indicadores temporales y de costo y calidad, sobre la base de valores de referencia siempre que fue posible; (iii) la identificación de metas explícitas (o implícitas) de desempeño de los procesos, definidas por la Administración; y (iv) el análisis de la evidencia de *supuestos* en que se sustentan los procesos y sistemas de cooperación técnica existentes y los que fueron rediseñados recientemente.



- 1.5 **La evaluación se basa en datos empíricos recopilados utilizando una metodología de proceso-diagnóstico expresamente adaptada.** La evaluación se nutre de las siguientes fuentes: (i) una revisión de trabajo de las políticas, procedimientos y manuales del BID y de evaluaciones anteriores de operaciones de cooperación técnica; (ii) el análisis de procesos validado mediante entrevistas y talleres con el personal, tanto en la Sede como en las Representaciones; (iii) los niveles de referencia de procesos seleccionados en entidades comparables; (iv) la evaluación del desempeño de procesos basada en una muestra de 70 proyectos de cooperación técnica estadísticamente representativos que se analizaron utilizando una planilla estandarizada; (v) la encuesta a jefes de equipo de proyectos de cooperación técnica⁴; (vi) las encuestas a usuarios, especialistas de proyectos⁵, y representantes de los países miembros del BID⁶; (vii) el análisis de los costos de la cooperación técnica y (viii) el análisis estadístico de toda la cartera de cooperación técnica.
- 1.6 **La evaluación abarca los procesos utilizados en todas las actividades de cooperación técnica no reembolsable que se financian utilizando recursos de fondos fiduciarios de donantes y los ingresos netos del Capital Ordinario del Banco y del Fondo de Operaciones Especiales (FOE)⁷.** La evaluación no abarca, en cambio, los procesos del FOMIN⁸ (que ya fueron objeto de una evaluación), las actividades de cooperación técnica reembolsable o de recuperación contingente, las iniciativas presupuestarias especiales o los programas de becas. El período del análisis se amplió para intentar captar los efectos que tuvieron las recientes modificaciones de la política y el marco de la cooperación técnica del Banco. Asimismo, se analizaron tendencias a más largo plazo de la cooperación técnica mediante una comparación de la situación antes y después de 2005.

B. La cooperación técnica en el BID

- 1.7 **La asistencia técnica siempre ha sido un ámbito central en el mandato del Banco.** El Convenio Constitutivo del BID establece entre las funciones de la

institución “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... 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”⁹. Asimismo, el mandato dispone que “el Banco podrá acordar con los países miembros o empresas que reciban asistencia técnica el reembolso de los gastos correspondientes en las condiciones que el Banco estime apropiadas”¹⁰.

- 1.8 **En la práctica, sin embargo, las actividades de cooperación técnica se consideran secundarias a los préstamos.** Según una propuesta reciente del Grupo de trabajo sobre productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad¹¹, *durante gran parte de la historia del Banco, la asistencia técnica se consideró principalmente como un insumo para la preparación o ejecución de préstamos, y la cooperación técnica se consideró como un producto financiero en el que la transferencia no reembolsable de recursos importaba al menos tanto como su uso en la generación de conocimientos o el fortalecimiento de la capacidad institucional*¹². El personal entrevistado por OVE confirmó que existe la percepción de que la cooperación técnica reviste menos importancia que los préstamos.
- 1.9 **En abril de 2008 se aprobaron la “Propuesta para una Nueva Política de Cooperación Técnica del Banco”¹³ y la “Propuesta de Nuevo Marco de Cooperación Técnica”¹⁴.** Con esas propuestas se intenta cambiar “*el enfoque pasando de centrarse en la cooperación técnica como tipo de financiamiento a centrarse en los objetivos de la cooperación técnica y las actividades necesarias para respaldarla. Conforme el Banco se mueve para colocarse como institución que contribuye a la creación de conocimientos y la formación de capacidades en la región, dejando de limitarse a ser solamente un prestamista, las actividades de cooperación técnica seguirán adquiriendo una importancia creciente, para lo cual se necesita una mayor flexibilidad*”¹⁵.
- 1.10 **Sin embargo, en junio de 2009, la Auditoría Ejecutiva (AUG) consideró que la administración de los recursos no reembolsables, la cooperación técnica y los mecanismos institucionales del Banco seguía siendo insatisfactoria**¹⁶. AUG revisó el diseño y la eficacia operativa de algunos controles clave que el Banco había instaurado para lograr, entre otros objetivos, el suministro oportuno de cooperación técnica estratégica y de alta calidad. AUG concluyó que el Banco prepara y aprueba nuevas operaciones de cooperación técnica sin considerar adecuadamente la contratación de personal técnico y fiduciario o la carga de trabajo de las Representaciones. Los controles de seguimiento que se aplican al conjunto y el flujo de las actividades de cooperación técnica son deficientes y la presentación de informes sobre dichas actividades y su costo es insuficiente y carece de datos esenciales para llevar a cabo la gestión.
- 1.11 **Finalmente, en diciembre de 2009, se presentó al Directorio una nueva estrategia sobre los productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad cuya finalidad es aclarar los conceptos y procedimientos de un importante subconjunto de actividades de cooperación técnica.** Entretanto, la Unidad de

Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento (VPC/GCM) ya había emprendido la implementación de varias modificaciones en el contexto de la realineación y la política y el marco aprobados en abril de 2008¹⁷. Entre otras modificaciones, se presentaron nuevos procedimientos para la aprobación de operaciones de cooperación técnica al Comité de Política de Operaciones de la Administración (OPC), pero éstos siguen siendo objeto de revisión. Según la Administración, se está aguardando la plena aplicación de la iniciativa sobre los productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad, que aclarará los conceptos y los procedimientos de una buena parte de las operaciones de cooperación técnica (principalmente las denominadas operaciones de cooperación técnica autónomas que no están vinculadas directamente con un préstamo).

C. Panorama general de las actividades de cooperación técnica

- 1.12 **Después de 2005, el financiamiento de la cooperación técnica se duplicó con creces, respaldando aumentos tanto en el número como en la magnitud promedio de las operaciones.** Hasta 2005, los recursos asignados a las operaciones de cooperación técnica se habían mantenido en gran medida constantes durante 20 años, situándose en unos US\$70 millones anuales. Después de 2005, el número de operaciones de cooperación técnica registró un aumento anual de 7,9%, en tanto que el financiamiento asignado a la cooperación técnica experimentó un aumento aún más rápido a una tasa anual promedio de 24,4%¹⁸. En consecuencia, después de 2005, el volumen de operaciones de cooperación técnica no reembolsable aprobadas alcanzó un promedio de US\$150 millones por año. El tamaño promedio de las operaciones de cooperación técnica también registró un aumento, de US\$204.966 antes de 2005 a US\$332.061 después de 2005 (un aumento de 62%).
- 1.13 **Este crecimiento fue impulsado por la inclusión del Capital Ordinario¹⁹ en el financiamiento de la cooperación técnica y por la duplicación de las aprobaciones en el marco de los fondos fiduciarios de donantes.** Antes de 2005, la mayoría de las operaciones de cooperación técnica se financiaban a través de los fondos fiduciarios de donantes (60,1%) o el FOE (39,9%)²⁰. Después de 2005, de los más de US\$80 millones anuales en fondos suplementarios para la cooperación técnica, una mitad fue sufragada por la inclusión del Capital Ordinario, y la otra mitad por las contribuciones anuales de los fondos fiduciarios de donantes que prácticamente se duplicaron. La mayor parte de los recursos del Capital Ordinario se utilizaron para promover las iniciativas estratégicas del propio Banco. El aumento de los fondos fiduciarios de donantes fue impulsado por algunas iniciativas de gran alcance, siendo las más notables las contribuciones temáticas de España, Japón y Corea²¹. El financiamiento del FOE, en cambio, se mantuvo bastante constante, en menos de US\$30 millones anuales, observándose un énfasis creciente en determinados países del grupo D.
- 1.14 **Estos recursos adicionales para actividades de cooperación técnica incrementaron la proporción de operaciones de mayor envergadura (principalmente, las de más de US\$750.000).** Después de 2005, la proporción de operaciones de cooperación técnica de más de US\$750.000 en el financiamiento total para cooperación técnica se duplicó con creces, pasando de 19,5% antes de 2005 a 46,4% después de 2005. En términos absolutos, después de 2005, las

operaciones de cooperación técnica de más US\$750.000 recibieron un financiamiento anual adicional de US\$60 millones, en tanto que las operaciones de entre US\$150.000 y US\$750.000 recibieron aproximadamente US\$20 millones en recursos adicionales. Las operaciones de cooperación técnica de menos de US\$150.000, en cambio, casi no recibieron fondos del aumento de los recursos de cooperación técnica posterior a 2005, lo que redujo su proporción de 30% a 18%.

Operaciones de cooperación técnica aprobadas		Promedio anual; 2002-2004	2005	2006	2007	2008	Promedio anual; 2005-2008
Todas las cooperaciones técnicas		Número	339	412	441	431	513
		mill. US\$	69,4	86,3	101,7	151,4	206,8
Por tamaño	Menos de US\$150.000	Número	233	293	306	279	248
		mill. US\$	21,3	30,0	29,5	28,7	24,8
	Entre US\$150.000 y US\$750.000	Número	98	108	109	118	201
		mill. US\$	34,6	36,3	40,0	45,1	78,3
	Más de US\$750.000	Número	7	11	26	34	64
		mill. US\$	13,5	20,0	32,2	77,6	103,6
Por grupo de países	Grupo A	Número	27	26	29	46	65
		mill. US\$	4,5	4,7	7,1	28,4	28,1
	Grupo B	Número	22	33	51	52	62
		mill. US\$	5,1	6,3	17,7	13,4	23,1
	Grupo C	Número	29	34	45	44	44
		mill. US\$	7,2	5,9	10,5	16,3	19,2
	Grupo D	Número	124	142	174	133	157
		mill. US\$	26,2	25,0	31,4	54,5	78,1
Por fuente de financia.	Fondos fiduciarios de donantes	Número	194	254	254	241	286
		mill. US\$	41,7	49,8	48,8	87,1	105,2
	FOE	Número	145	145	141	131	133
		mill. US\$	27,7	26,0	21,1	28,7	35,5
	CO	Número	-	13	46	59	94
		mill. US\$	-	10,5	31,8	35,6	66,1
Por organismo ejecutor	Operac. ejecutadas por el Banco	Número	204	249	217	227	234
		mill. US\$	28,2	40,6	29,9	50,1	57,9
	Operac. ejecutadas por el país receptor	Número	135	163	224	204	279
		mill. US\$	41,2	45,7	71,8	101,4	148,8

1.15 Aunque la proporción de los países de los grupos A y B también aumentó, los del grupo D siguieron siendo los principales beneficiarios de la cooperación técnica. Después de 2005, de los US\$80 millones anuales en fondos adicionales para la cooperación técnica, unos US\$30 millones se proporcionaron a países de los grupos A y B, y US\$30 millones a los del grupo D. Esos fondos se dedicaron principalmente a operaciones regionales de cooperación técnica. Sin embargo, debido al aumento general del financiamiento de la cooperación técnica, los recursos netos de todos los grupos de países aumentaron después de 2005: 370% para los países del grupo A, 257% para los países del grupo B, 112% para los países del grupo C y 109% para los del grupo D. Tras estos cambios, los recursos de cooperación técnica se distribuyeron prácticamente de forma equitativa entre (i) los países del grupo D, (ii) los países de los grupos A, B y C y (iii) las operaciones regionales de cooperación técnica²².

1.16 Las actividades de cooperación técnica ejecutadas por los receptores de los recursos aumentaron un 75% en número de operaciones y un 160% en volumen de fondos asignados, tasas mucho más rápidas que las de las operaciones de cooperación técnica ejecutadas por el Banco (11% y 63%,

respectivamente). El porcentaje de operaciones de cooperación técnica ejecutadas por los receptores pasó de 40% antes de 2005 a 51% después de 2005. En promedio, las operaciones de cooperación técnica ejecutadas por los receptores siguieron siendo de mayor magnitud (US\$455.461) que las ejecutadas por el Banco (US\$230.383). La función del Banco como organismo ejecutor se amplió únicamente en el caso de los países de los grupos A y B, conclusión contraria a las expectativas a priori con respecto a la relativa necesidad de los países de contar con respaldo del Banco para la ejecución. Después de 2005, sólo un 54% de las operaciones de cooperación técnica en países de los grupos A y B fueron ejecutadas por los receptores, frente a un 69% en el caso de los países de los grupos C y D.

II. PROCESOS DE SUMINISTRO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

Diseño y aprobación de proyectos de cooperación técnica

A. Introducción

- 2.1 **En este capítulo se analizan los procesos que emplea el Banco para suministrar cooperación técnica.** El análisis se organiza en torno a los siguientes procesos: (i) el diseño y la aprobación de proyectos de cooperación técnica, (ii) el inicio de la cooperación técnica, (iii) la adquisición de bienes y contratación de servicios de cooperación técnica, (iv) los desembolsos, (v) el seguimiento, la presentación de informes y la evaluación de la cooperación técnica, y (vi) la auditoría y la terminación de proyectos de cooperación técnica. En cada sección se describen los procesos y su objetivo operativo, y se presenta una evaluación del desempeño en función del tiempo transcurrido (*indicadores temporales*), los costos conexos (*indicadores de costo*) y la calidad de los productos (*indicadores de calidad*). OVE también intentó segregar el desempeño de los procesos por tipo de actividad de cooperación técnica, pero determinó que, en general, los datos eran insuficientes para ello.
- 2.2 **Del análisis se desprende que, pese a las modificaciones recientes, los procesos de suministro de cooperación técnica siguen siendo complejos y conservan su concentración en actividades administrativas de bajo valor agregado.** OVE determinó que el suministro de cooperación técnica tarda, en promedio, 21 meses, incluidos cinco meses para las etapas de diseño y aprobación. Según AUG, los costos operativos siguen siendo un punto débil²³. Al igual que en el pasado, la mayoría de los recursos siguen dedicándose a asuntos administrativos, lo que limita el tiempo disponible para realizar el seguimiento de los avances y los resultados de las operaciones de cooperación técnica²⁴. Asimismo, todos los Representantes entrevistados indicaron que es necesario simplificar los procedimientos y los requisitos de la cooperación técnica²⁵. Según la Administración, el período de ejecución promedio se ha visto afectado por el relativo aumento del volumen de operaciones de cooperación técnica ejecutadas por los receptores, que tienden a prolongarse más que las ejecutadas por el Banco, pero estas operaciones proporcionan a los países una oportunidad para aumentar la capacidad y adquirir experiencia en la gestión de proyectos²⁶.

B. Diseño y aprobación de proyectos de cooperación técnica

- 2.3 **El proceso de diseño y aprobación de proyectos de cooperación técnica se ha estandarizado de modo que depende más de la magnitud y la duración de las operaciones que de los objetivos específicos perseguidos²⁹.** Desde 2008, GCM ha ido efectuando modificaciones para que el proceso sea independiente de la fuente de financiamiento, ajustando los requisitos de documentación y los niveles de aprobación a umbrales de tamaño y duración preestablecidos³⁰. Al igual que en el pasado, el proceso sigue siendo bastante independiente del tema de la cooperación técnica o de los resultados esperados. La Administración ha procurado integrar el proceso de aprobación de operaciones de cooperación técnica que tienen un componente de préstamo en el ciclo de préstamos para proyectos. Aunque en agosto de 2008 VPC/GCM preparó y presentó al Comité de Política de Operaciones procedimientos para la aprobación de operaciones de cooperación técnica autónomas, su adopción sigue pendiente hasta que no se implemente plenamente la Estrategia sobre productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad.
- 2.4 **La Administración no ha definido el desempeño que se espera del *proceso de diseño y aprobación de proyectos de cooperación técnica*. En la nueva política y el nuevo marco aprobados recientemente sólo se establecen expectativas genéricas con respecto a los plazos, por ejemplo, y se espera que el proceso de aprobación sea más rápido.** La Administración no ha proporcionado ningún indicador, referencia o meta específicos con respecto a esta expectativa. Sin embargo, de los sistemas de información del Banco se pueden derivar indicadores conexos que permiten calcular el tiempo empleado para aprobar una operación de cooperación técnica, ya que se corresponden con las etapas que toda operación atraviesa desde el momento en que ingresa en el inventario de proyectos. Los datos analizados por OVE indican que el proceso de diseño y aprobación se ha ido prolongando, pese a las simplificaciones introducidas por la nueva política y el nuevo marco. Durante el último semestre de 2008 y el primer semestre 2009, el proceso tardó, en promedio, 5,8 meses, frente a 4,5 meses durante los semestres primero y segundo de 2007. Al analizar los datos por tipo de actividad de cooperación técnica se aprecia que la aprobación de las operaciones ejecutadas por receptores se ha alargado y tarda casi el doble que en el caso de operaciones ejecutadas por el Banco. Por último, también se ha prolongado la aprobación de las operaciones de cooperación técnica financiadas con Capital Ordinario, lo que ha coincidido con un aumento en su número.
- 2.5 **Con respecto al *costo*, en la nueva política y el nuevo marco se propone crear “un modelo del Banco para la administración de recursos no reembolsables [...], con el fin de [...] simplificar y uniformizar los procedimientos de**
- El diseño y la aprobación de proyectos de cooperación técnica* es el proceso a través del cual **se prepara una propuesta de cooperación técnica, se revisa dicha propuesta y se certifica la disponibilidad de recursos, que se comprometen mediante una aprobación formal.** El objetivo operativo de este proceso es doble: (i) asegurar que se diseñen y se aprueben oportunamente proyectos de alta calidad y (ii) cerciorarse de que se dispone de los recursos necesarios para que el proyecto pueda ejecutarse exitosamente²⁷. **En el Banco, el proceso de diseño y aprobación de proyectos de cooperación técnica** comienza al gestarse una idea de proyecto y concluye cuando la autoridad competente del Banco aprueba ese proyecto. La tarea de diseñar las operaciones se encomienda a un equipo de proyecto encabezado por un jefe de equipo. De este proceso se obtiene un perfil de operación o un plan de operaciones, dependiendo de si la operación excede o no los umbrales de tamaño o duración preestablecidos²⁸.

aprobación con objeto de suprimir las barreras de acceso y reducir los costos de transacción³¹. Sin embargo, dichos documentos carecen de indicadores y metas específicas, sobre todo, con respecto a la eliminación de las barreras de acceso. Los sistemas del Banco sí llevan un registro de algunos datos conexos sobre costos de transacción en la etapa de diseño y aprobación, a saber: (i) el costo de preparación como porcentaje del monto total de la cooperación técnica y (ii) el costo de preparación por operación. Los datos indican que el costo del proceso de diseño y aprobación ha aumentado ligeramente tras la aplicación de la nueva política y el nuevo marco. Durante el último semestre de 2008 y el primer semestre de 2009, el costo del proceso ascendió, en promedio, a un 3,4% del total de la cooperación técnica, en tanto que en 2007 se situó en un promedio de 3,1% del monto de la cooperación técnica. Análogamente, también han aumentado los costos de diseño y aprobación de las operaciones con presupuesto inferior a US\$150.000; dicho aumento equivale a aproximadamente un 2% del monto de la cooperación técnica.

- 2.6 **Con respecto a la *calidad*, en la nueva política y el nuevo marco se prevé que el proceso de aprobación se traducirá en mejoras en la calidad de los proyectos**³² **y que la cooperación técnica añadirá “un valor considerable a la competitividad del Banco y su capacidad para responder con eficacia a la demanda de los clientes”**³³. Al igual que en el caso de las otras dimensiones, la Administración no ha propuesto indicadores, referencias o metas específicas para evaluar la calidad de este proceso. A diferencia de las dimensiones de tiempo y costo, ni siquiera se disponen de indicadores de calidad a través de las base de datos del Banco. OVE empleó la muestra de operaciones de cooperación técnica analizadas en esta evaluación para construir dos indicadores representativos de la calidad: (i) *el índice de evaluabilidad*³⁴, como indicador directo de la calidad de la propuesta de proyecto; y (ii) *el grado de participación en la revisión de la calidad y el riesgo*, como indicador indirecto de una actividad cuyo propósito es mejorar la calidad del diseño. Estos indicadores apuntan a que la calidad de los proyectos se está deteriorando, particularmente en lo que se refiere al establecimiento de objetivos y la mitigación de riesgos. Con respecto a la evaluabilidad, ninguna operación de cooperación técnica de la muestra representativa resultó ser totalmente evaluable. De hecho, un 80% los proyectos ni siquiera cumplieron los criterios de evaluabilidad más básicos, es decir, no reunían tres o más de las dimensiones clave de evaluabilidad. Asimismo, en 2008, el 80% de los posibles revisores de la calidad y el riesgo de hecho no aportaron ningún comentario durante el proceso de aprobación de operaciones de cooperación técnica. Según el personal entrevistado, los comentarios del Departamento Legal (LEG), que representaron un 43% de las observaciones realizadas durante la revisión, fueron en su mayoría de carácter formal y repetitivo.
- 2.7 **El proceso de *diseño y aprobación de proyectos de cooperación técnica* está organizado en torno a actividades de cumplimiento administrativo que no inciden en forma *demostrable* en la calidad técnica.** La mayor parte de las actividades son administrativas y suelen convertirse en formalidades, pero aún así, contribuyen a la carga de trabajo del proceso. Aunque la mayor parte de las operaciones de cooperación técnica financiadas con fondos fiduciarios de donantes

requieren la no objeción específica de éstos, la gran mayoría de las solicitudes presentadas a los donantes son aprobadas sin modificaciones. Este proceso incluye, además, una revisión del impacto ambiental y social, etapa sistematizada que rara vez da lugar a cambios de gran alcance en el diseño de la operación de cooperación técnica. El principal mecanismo para asegurar la calidad en este proceso es la revisión de la calidad y el riesgo. Sin embargo, como ya se señaló, la evidencia indica que la participación en esa revisión es reducida, y su contenido ha adquirido carácter de formalidad. En cambio, el personal entrevistado indicó que la revisión interna de la calidad que realiza el departamento solicitante es más útil para acrecentar la calidad técnica de la operación que la revisión de la calidad y el riesgo.

C. Inicio de la cooperación técnica

2.8 El proceso de *inicio de la cooperación técnica* también está bastante normalizado y se organiza en torno a la transferencia de atribuciones al organismo ejecutor.

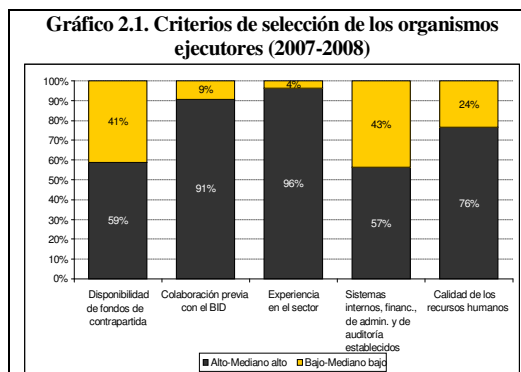
Este proceso es especialmente pertinente para las operaciones de cooperación técnica ejecutadas por receptores, en que el organismo ejecutor es ajeno al Banco. El proceso abarca la preparación y firma de acuerdos contractuales, actividades de coordinación, y el cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso. Los contratos suelen ceñirse a un modelo. Esto ha planteado interrogantes para los usuarios de la cooperación técnica con respecto, por ejemplo, a los procedimientos restrictivos que se aplican a los fondos rotatorios, los requisitos que deben cumplirse antes de firmarse el contrato (que resultan imprácticos para ciertos organismos ejecutores) y el excesivo número de solicitudes de auditoría.

Inicio de la cooperación técnica
<p><i>El inicio de la cooperación técnica suele ser una etapa breve en el ciclo de proyectos en que se efectúa la transición del diseño del proyecto a su ejecución</i>³⁵. El objetivo operativo de este proceso es cerciorarse de que existe el grado de preparación necesario para ejecutar el proyecto³⁶.</p> <p>En el Banco, el jefe de equipo se encarga de este proceso con el respaldo de los integrantes del equipo entre los que suelen figurar representantes de LEG y de las Representaciones.</p>

2.9 El desempeño que se espera del proceso de *inicio de la cooperación técnica* se ha definido en lo que respecta a los *plazos*, pero no al *costo*.

El Banco ha establecido plazos máximos para varias de las subactividades de este proceso, como la firma del acuerdo de cooperación técnica, su entrada en vigor y el cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso³⁷. Los datos que analizó OVE apuntan a una mejora considerable en la diligencia de este proceso, cuya duración pasó de 6,5 meses en promedio antes de la adopción de la nueva política y el nuevo marco, a 3,1 meses, en promedio, después de adoptarse esos instrumentos. Pese a estos avances, en el reciente informe de AUG, se señala que, de las 497 operaciones aprobadas en 2008, hubo 54 casos en que transcurrieron más de 180 días desde la aprobación sin que el proyecto reuniese las condiciones de desembolso³⁸. Con respecto a los costos, el Banco no establece metas ni recopila información específica sobre este proceso.

- 2.10 **El desempeño que se espera del proceso de *inicio de la cooperación técnica* en cuanto a su calidad tampoco ha sido definido, a pesar de los efectos que puede tener sobre la posterior ejecución.** La Administración no ha establecido un indicador integral de calidad. OVE evaluó un indicador conexo, *la capacidad institucional del organismo ejecutor*, como parámetro representativo del grado de preparación para ejecutar el proyecto. OVE concluyó que los dos factores más importantes en la selección del organismo ejecutor son el *grado de experiencia en el sector* y la *colaboración previa con el BID*. Sin embargo, sólo un 50% de los especialistas sectoriales indicó que habían revisado o participado en la revisión de la capacidad institucional del organismo ejecutor³⁹ y sólo un 36% señaló que los planes de supervisión de las operaciones se basaban en esas revisiones⁴⁰. En 21% de los casos, el organismo ejecutor se había creado específicamente para administrar el proyecto⁴¹. Independientemente de su capacidad institucional, los usuarios de la cooperación técnica señalan que la complejidad de los procesos y los requisitos administrativos siguen imponiendo una carga que perjudica la capacidad del organismo ejecutor para centrar su atención en los resultados durante la ejecución. Con respecto al grado de preparación para ejecutar los proyectos, el personal entrevistado indicó que se requieren modificaciones en muchos casos, además de recursos suplementarios del Banco para proporcionar respaldo adicional a los organismos ejecutores.



D. Adquisición de bienes y contratación de servicios de cooperación técnica

2.11 En la práctica, el proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios de cooperación técnica se aplica uniformemente a todas las operaciones,

independientemente de sus riesgos específicos⁴⁷. En el caso de las operaciones de cooperación técnica, las actividades de adquisición y contratación implican principalmente la obtención de servicios de consultoría: en promedio, el 53,4% del financiamiento se destina a la contratación de

Adquisición de bienes y contratación de servicios de cooperación técnica

*La adquisición de bienes y la contratación de servicios de cooperación técnica permiten **adquirir o contratar productos, servicios o resultados de partes ajenas al Banco**⁴². El objetivo del proceso se define en las políticas de adquisiciones del Banco —que también se aplican a las actividades de cooperación técnica— como “la necesidad de contar con servicios de alta calidad ... la necesidad de economía y eficiencia ... la necesidad de dar a los consultores calificados la oportunidad de competir para prestar servicios financiados por el Banco ... la necesidad de que el proceso de selección sea transparente”⁴³ y “el interés del Banco en fomentar el desarrollo y empleo de consultores nacionales en los países miembros Prestatarios del Banco”⁴⁴.*

En el Banco, la adquisición de bienes y la contratación de servicios de cooperación técnica incluyen la selección y contratación de consultores requeridos para las operaciones de cooperación técnica⁴⁵. Tanto las operaciones que ejecutan receptores como las que ejecuta el Banco deben ceñirse a las políticas y los procedimientos del BID⁴⁶. En el caso de las operaciones ejecutadas por receptores, el organismo ejecutor es el encargado de la selección y la contratación. A solicitud del beneficiario, el Banco también puede realizar las contrataciones en nombre del organismo ejecutor.

servicios de consultoría, el 11,6% a capacitación, el 10,8% a suministros, el 1,3% a auditoría y 1,3% a evaluación⁴⁸. Aunque el Banco tiene la posibilidad de realizar la supervisión de forma ex ante y ex post, la norma es que las operaciones de cooperación técnica sean objeto de una supervisión ex ante. Este tipo de revisión se aplica automáticamente, independientemente de la capacidad institucional del organismo ejecutor, su historial o los riesgos asociados. Por ejemplo, en el caso de la contratación de empresas de consultoría en operaciones de cooperación técnica ejecutadas por receptores, el Banco requiere hasta cuatro “no objeciones” y tres opiniones de expertos⁴⁹. Esto se debe principalmente a que el organismo ejecutor prefiere conseguir la validación del Banco antes de seguir adelante con el proceso de adquisiciones y a una cultura generalizada de aversión al riesgo. Análogamente, los requisitos de contratación de consultores y empresas no dependen de los desafíos y los riesgos que plantea el tema específico de cada operación. En consecuencia, los usuarios dedican la mayor parte de su tiempo a labores administrativas, lo que podría distraerlos de la tarea de asegurar que los contratos generen productos de alta calidad. Otras instituciones, como la Comisión Europea y el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional tienen la opción de recurrir a “acuerdos marco” para movilizar expertos⁵⁰, lo que permite contratar consultores precalificados y especializados en una variedad de temas⁵¹.

2.12 El desempeño que se espera de este proceso en lo que se refiere a plazos y costo no ha sido definido por la Administración. Aunque no se hayan definido indicadores, valores de referencia o metas, el desempeño del proceso podría evaluarse en función de la celeridad y el costo de la contratación de servicios. El Banco recopila información parcial sobre adquisiciones y contrataciones en diferentes sistemas de TI⁵². OVE también realizó una encuesta entre los usuarios de la cooperación técnica relativa a la contratación de consultores y empresas: 55% declaró que las adquisiciones y contrataciones son una de las principales

causas de los atrasos y 88% de los Representantes indicaron que la mayoría de los problemas con que se topan los organismos ejecutores son atribuibles a esos procesos. Asimismo, la contratación de servicios es considerablemente más lenta en las operaciones de cooperación técnica ejecutadas por receptores (91 días, frente a 51 días para las operaciones que ejecuta el Banco) o cuando se trata de empresas (90 días, frente a 51 días en el caso de consultores individuales).

2.13 La calidad esperada se ha definido solamente en forma genérica en la política de adquisiciones del Banco, pero no se han establecido indicadores específicos de calidad.

La calidad del proceso puede evaluarse indirectamente en función del desempeño y la eficacia desde el punto de vista del costo de los servicios contratados. El Banco cuenta con un sistema que permite llevar un registro del desempeño de los consultores pero su uso es limitado debido a que se actualiza en forma irregular⁵³. Según los usuarios de la cooperación técnica, los contratos de consultoría se adjudican principalmente (58%) a proveedores de pericia ya reconocida en el sector en cuestión. De hecho, sólo el 26% de los servicios se contrata con proveedores desconocidos que se presentan a solicitudes de propuestas y no han colaborado anteriormente con el Banco. La eficacia desde el punto de vista del costo de los servicios contratados no se compara formalmente con costos estandarizados o con contratos de adquisición anteriores con productos similares⁵⁴.

Razones por las que se adjudican los contratos de consultoría	
El consultor tiene reconocida pericia en el sector	58%
El consultor había colaborado con el BID en proyectos similares	11%
El consultor era desconocido, pero respondió a una solicitud de propuesta	26%
El consultor no había colaborado antes con el BID, pero había sido preseleccionado en proyectos anteriores	2%
El consultor había colaborado con un funcionario del BID en su capacidad actual o anterior	2%

E. Desembolsos de las operaciones de cooperación técnica

2.14 Las operaciones de cooperación técnica se rigen por las políticas y procedimientos del Banco y se ha establecido la práctica de someter estas operaciones a revisiones ex ante. De conformidad con la nueva política de gestión financiera del Banco⁵⁵, el equipo del proyecto, con el visto bueno del especialista fiduciario designado, habrá de determinar el tipo y frecuencia de la revisión de los desembolsos⁵⁶. No obstante, actualmente todas las operaciones de cooperación técnica se someten automáticamente a revisiones ex ante, independientemente de la capacidad, el riesgo o el historial de colaboración del organismo ejecutor con el Banco. Se prevé que esto cambie en el marco de la reforma fiduciaria actualmente en marcha en ya que los organismos ejecutores se evaluarían en función de su nivel de riesgo, adaptándose los mecanismos de desembolso (y de auditoría) en forma correspondiente⁵⁷.

- 2.15 **Aunque la Administración no ha definido el desempeño que se espera del proceso de desembolsos en cuanto a *plazos, costo y calidad*, sí se disponen de indicadores representativos.** Con respecto a la dimensión temporal, sólo el 28% de los usuarios de la cooperación técnica indicaron que los desembolsos eran una de las principales causas de atrasos. Con respecto a los costos, no se cuenta con información exacta, pero AUG informa de que, si bien los montos son pequeños, las transacciones de desembolso de las operaciones de cooperación técnica generan una importante carga de trabajo⁶¹. Según AUG, las operaciones de cooperación técnica representan sólo un 2% de los montos que desembolsa el Banco pero suponen el 70% del número total de transacciones. Asimismo, en 2008 cada operación de cooperación técnica generó, en promedio, 6,7 transacciones de desembolso (en el caso de los préstamos, el promedio fue de 2,4)⁶². Por lo tanto, se estima que el Banco necesita actualmente el personal equivalente a 30 empleados a tiempo completo sólo para poder procesar los desembolsos de las operaciones de cooperación técnica⁶³. Con respecto a la calidad, la Administración no ha establecido indicadores pero la reforma fiduciaria actualmente en marcha apunta a duplicaciones en la revisión de la documentación probatoria de gastos⁶⁴.

Desembolsos de las operaciones de cooperación técnica
<p><i>En los desembolsos realizados en el marco de operaciones de cooperación técnica, un agente realiza un pago... en nombre de una parte principal</i>⁶⁸. El proceso incluye la revisión de documentación probatoria para autorizar y efectuar los pagos. El objetivo operativo es efectuar pagos o reembolsos con eficiencia y a la vez asegurar la rendición de cuentas y la transparencia⁵⁹.</p> <p>En el Banco, los desembolsos de las operaciones de cooperación técnica implican una revisión de gastos ex-ante o ex-post⁶⁰, que realiza un oficial de proyecto con la supervisión de un especialista fiduciario.</p>

F. Seguimiento y evaluación de la cooperación técnica y presentación de informes al respecto

- 2.16 ***El proceso de seguimiento de la cooperación técnica y presentación de informes al respecto ocurre a nivel de la cartera.*** Actualmente, GCM informa sobre las aprobaciones y la cartera de operaciones de cooperación técnica mediante informes trimestrales o anuales sobre (i) la disponibilidad de fondos fiduciarios de donantes (disponibilidad de financiamiento, fondos fiduciarios activos), (ii) las sesiones informativas sobre los fondos fiduciarios de donantes, (iii) los perfiles de país/*Orange Book* (proyectos con perspectivas de obtener cofinanciamiento), y (iv) la revisión operativa anual. Estos informes no contienen información sobre los productos o los resultados de cooperación técnica en su conjunto⁶⁸. Además, algunas unidades

Seguimiento y evaluación de la cooperación técnica y presentación de informes al respecto
<p>En este proceso se recopilan y transmiten datos sobre el desempeño del proyecto sobre la base de un plan establecido, y se realiza una evaluación sistemática y objetiva del diseño, la ejecución y los resultados⁶⁵. El objetivo operativo⁶⁶ es (i) proporcionar información actualizada y pertinente para la toma de decisiones y la adopción de medidas correctivas y (ii) <i>determinar la pertinencia y la consecución de los objetivos, la eficiencia en términos de desarrollo, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad</i>⁶⁷.</p> <p>En el Banco se emplean varias herramientas para realizar el seguimiento de los resultados de las operaciones de cooperación técnica y presentar informes al respecto (ISDP, ITP). No obstante, este proceso sigue llevándose a cabo en forma ad hoc, con un nivel de profundidad que depende de la iniciativa del jefe de proyecto. Las evaluaciones se realizan principalmente con carácter ad hoc a nivel de los fondos fiduciarios de donantes, en coordinación con los donantes.</p>

del Banco preparan sus propios informes sobre fondos específicos, por ejemplo, el PRODEV o la Facilidad para la Promoción de Bienes Públicos Regionales⁶⁹.

- 2.17 **Este proceso también ocurre a nivel de proyecto, en que el Banco depende principalmente de una sola herramienta: el informe de seguimiento del desempeño del proyecto (ISDP)**⁷⁰. Este informe se exige únicamente *cuando el monto es igual o superior a US\$150.000 y el período de ejecución es superior a 12 meses*⁷¹; en consecuencia, el 62% de las operaciones de cooperación técnica no están obligadas por mandato a someterse a un ISDP en que se realice el seguimiento del avance en la ejecución⁷². En la práctica, el número de operaciones de cooperación técnica que son objeto de un ISDP es incluso menor; de todas las operaciones de cooperación técnica concluidas en 2007 y 2008, menos del 7% fueron objeto de un ISDP. Según AUG, el Banco *no ha asignado fondos presupuestarios para supervisar operaciones de cooperación técnica de menos de US\$150.000. Además, numerosos especialistas sectoriales desconocían que VPS había presupuestado US\$767,675 para la supervisión de operaciones de cooperación técnica en 2009*⁷³. Un nuevo conjunto de procedimientos formulados por VPC/GCM pero aún no aprobado incluye una disposición que exige que todas las operaciones de cooperación técnica tengan una matriz de resultados. Asimismo, en la estrategia para los KCP también se propone que todos ellos incluyan una matriz de efectividad en el desarrollo.
- 2.18 **No obstante, por lo general, la información se autodeclara y no existe un sistema de validación sistemática para contrastar datos, especialmente a nivel de los proyectos.** Los ISDP se elaboran sobre la base de informes semestrales que preparan los organismos ejecutores y cuya información ingresan los jefes de equipo. A fin de hacer frente a la falta de información resultante de la reducida cobertura de los ISDP, a principios de 2009, GCM puso en marcha una iniciativa ad hoc para recabar información de los jefes de equipo sobre productos, resultados y lecciones aprendidas. En el marco de ambos mecanismos, los organismos ejecutores y los jefes de equipo deben informar de los resultados atribuibles parcial o totalmente a su propio desempeño. Estos informes no son validados por terceros. De hecho, OVE ha descubierto casos en que la información declarada difería radicalmente de la realidad en el terreno o era de calidad deficiente (ISDP en blanco, incompletos u obsoletos). La presentación de informes se centra en asuntos de procedimiento, no en los resultados, y se percibe como una carga burocrática; el 81% de los Representantes indicaron que esto es motivo de preocupación para los organismos ejecutores.
- 2.19 **La evaluación de operaciones de cooperación técnica se basa principalmente en los informes de terminación de proyecto (ITP), cuya cobertura también es reducida**⁷⁴. En la práctica, estos informes sólo se preparan para *operaciones que son objeto de un ISDP*⁷⁵. Al igual que sucede con estos últimos informes, el requisito de preparar un ITP se cumple en pocos casos y no se verifica el cumplimiento de los plazos para su presentación. En la nueva política y el nuevo marco se prevé que todos los proyectos de cooperación técnica incluyan planes de evaluación y seguimiento, pero en junio de 2009 esta recomendación aún no se había implementado⁷⁶. A nivel de cartera, el Banco ha emprendido evaluaciones ad

hoc de algunos fondos temáticos y de donantes, pero no sistemáticamente. Aunque reconoce su importancia, el Banco sigue careciendo de un mecanismo adecuado para llevar a cabo un seguimiento sistemático de los resultados de la cooperación técnica. Realizar el seguimiento a nivel de proyectos ha resultado ser impráctico debido al tamaño relativamente pequeño de las operaciones de cooperación técnica, la carga de trabajo administrativa que imponen, los conocimientos especializados disponibles y la capacidad de ejecución.

- 2.20 **La Administración sólo ha definido el nivel de desempeño que se espera del proceso de seguimiento y evaluación de la cooperación técnica y presentación de informes al respecto en términos genéricos.** Como parte de la nueva política y el nuevo marco se propuso crear “*un modelo en el Banco para la administración de recursos no reembolsables..., con el fin de [entre otras cosas] mejorar el seguimiento, la evaluación y la notificación de los efectos directos y aportes al desarrollo logrados por medio de la cooperación técnica*”⁷⁷. Asimismo, aunque en la nueva política y el nuevo marco se prevé que el “*monitoreo y evaluación de la CT proveerá información útil sobre productos y resultados*”, no se identificaron indicadores, valores de referencia o metas⁷⁸. Con respecto a los *plazos* y el *costo* de la ejecución de este proceso, no se cuenta con información centralizada. Sin embargo, menos del 3% de las operaciones de cooperación técnica cerradas en 2007 y 2008 registraron plazos en los sistemas del Banco para la preparación del ITP, y en ningún caso se indicó si se habían cumplido dichos plazos⁷⁹.
- 2.21 **Con respecto a la calidad, tampoco se ha definido el nivel de desempeño esperado, pero los datos de distintos sistemas del Banco apuntan a que existen deficiencias.** Por ejemplo, el 83% de las operaciones de cooperación técnica que no habían recibido desembolsos durante más de 12 meses recibieron la calificación de “satisfactorio” con respecto al desempeño en el avance en la ejecución y de “probable” con respecto al logro de los objetivos de desarrollo⁸⁰. Según AUG, *las operaciones de cooperación técnica no son objeto de suficiente seguimiento en que se identifiquen los eventos que afectan a la ejecución o el logro de objetivos; aunque GCM realiza un seguimiento periódico, el contenido es insuficiente*. La disponibilidad de los resultados de evaluación de las operaciones de cooperación técnica es limitada; el acceso a los datos sobre los ITP se ve dificultado por el hecho de que se almacenan como documentos de texto en el sistema IDBDOCS, cuya capacidad para efectuar búsquedas es reducida. De hecho, la evaluación se ve comprometida desde el principio en la etapa de diseño: en 2008, sólo el 59% de las operaciones contemplaba actividades de seguimiento y evaluación, y únicamente el 34% establecía marcos lógicos (frente a 76% y 45% respectivamente en 2007)⁸¹.

G. Auditoría y terminación de proyectos de cooperación técnica

2.22 **En el Banco, la auditoría de las operaciones de cooperación técnica se lleva a cabo antes del cierre de cada operación⁸⁵.** En la nueva política y el nuevo marco se prevé que los dictámenes de auditoría serán “*específicos, simplificados y congruentes con los montos y el riesgo evaluado*”⁸⁶. En la práctica, las auditorías de las operaciones de cooperación técnica se han transformado

Auditoría y terminación de proyectos de cooperación técnica
El proceso de <i>auditoría y terminación de proyectos de cooperación técnica</i> tiene por objetivo <i>exponer asuntos y retos planteados durante la ejecución⁸² y poner término a las actividades del proyecto⁸³</i> El objetivo operativo del proceso es (i) obtener oportunamente la opinión de terceros sobre los asuntos clave que deben resolverse para el cierre de la operación, (ii) completar todas las actividades del proyecto y (iii) extraer lecciones pertinentes ⁸⁴ .

en un requisito burocrático para poder actualizar la información en OPUS y cerrar el proyecto. Los jefes de equipo deben verificar la situación financiera de sus operaciones, el cumplimiento con las cláusulas contractuales financieras y los requisitos de auditoría externa⁸⁷. Aunque se espera que se realice un seguimiento de las recomendaciones formuladas por el auditor externo, éste no se verifica mediante un sistema centralizado.

2.23 **La Administración no ha definido el desempeño esperado del proceso de auditoría y terminación de proyectos de cooperación técnica, pero la evidencia apunta a que actualmente se centra en asuntos administrativos y no en las lecciones aprendidas o la sostenibilidad.** Los usuarios señalan que reciben los comentarios de la *auditoría* demasiado tarde para poder adoptar medidas correctivas, lo cual reduce su pertinencia. Las auditorías no son funcionales y se centran en asuntos fiduciarios transaccionales con limitada incidencia en los objetivos de desarrollo de la operación. Con respecto al proceso de *cierre*, los datos indican que el 31% de las operaciones tardaron entre 6 y 12 meses en llegar a término y el 8%, más de un año⁸⁸. AUG informa que el Banco *no cuenta con criterios definidos para la cancelación o la reformulación de operaciones de cooperación técnica con extensas demoras de ejecución; al 31 de diciembre 2008, de las 1.287 operaciones que vencieron con saldos no desembolsados, 162 no se habían cancelado*⁸⁹. Por último, la Administración tampoco ha identificado indicadores de costo o de calidad para este proceso.

III. ESTRATEGIA, PROGRAMACIÓN Y PROCESOS DE APOYO DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA

A. Introducción

3.1 **En este capítulo se examinan la estrategia, la programación y los procesos de apoyo de la cooperación técnica del Banco.** El análisis se organiza en torno a los siguientes seis procesos: (i) estrategia de cooperación técnica, (ii) programación de la cooperación técnica, (iii) alianzas y asociaciones de cooperación técnica, (iv) servicios jurídicos de cooperación técnica, (v) gestión de conocimientos de cooperación técnica y (vi) gestión de información sobre la cooperación técnica. En cada sección se presenta una descripción del proceso, sus objetivos operativos, los riesgos conexos, los principales procesos y componentes, y una evaluación del

desempeño del proceso en función del tiempo transcurrido (*indicadores temporales*), costos conexos (*indicadores de costo*) y la calidad de los productos generados (*indicadores de calidad*).

- 3.2 **Del análisis de estos procesos se desprende que están fragmentados y que carecen de formalización.** Aunque el BID tiene una estrategia de cooperación técnica implícita, carece de una definición de la ventaja competitiva del Banco o de los objetivos estratégicos que persigue la cooperación técnica. La programación se realiza principalmente en forma reactiva y esto limita la capacidad del Banco para establecer prioridades en la cooperación técnica y optimizar su labor en este ámbito. Por último, la mayoría de los procesos de apoyo no se han definido formalmente de modo que no es posible formular una visión de la cooperación técnica que vaya más allá de la mera provisión de recursos financieros. Por lo tanto, la información, los conocimientos, los recursos humanos especializados y las alianzas relacionados con la cooperación técnica se administran en forma ad hoc, sin procesos definidos que respalden el suministro de esos recursos.

B. Estrategia de cooperación técnica

- 3.3 **Aunque el Banco carece de un proceso de formulación estratégica específico para la cooperación técnica, diversas unidades del Banco han intentado abordar temas relacionados con la cooperación técnica a nivel estratégico.** El Banco ha definido prioridades generales de cooperación técnica en su estrategia

Estrategia de cooperación técnica
El proceso establece una orientación y un alcance a largo plazo para conseguir ventajas en un entorno cambiante, mediante la configuración de recursos y competencias, con el objetivo de satisfacer las expectativas de los interesados ⁹⁰ . El objetivo operativo es definir objetivos estratégicos y un plan para alcanzarlos a lo largo del tiempo. El proceso entraña la evaluación de las necesidades y expectativas de los interesados, un diagnóstico de las ventajas operativas en comparación con otras entidades y una evaluación de la factibilidad de obtener los recursos y capacidad requeridos ⁹¹ .

institucional⁹², las estrategias sectoriales y de país⁹³, la programación regional⁹⁴ y los programas e iniciativas especiales⁹⁵. No obstante, sólo abarcan parcialmente los elementos que deben tenerse en cuenta en la reformulación de una estrategia de cooperación técnica como, por ejemplo, la labor diagnóstica, la definición de los objetivos, el plan estratégico, la evaluación de los recursos y el marco para realizar el seguimiento de los avances. Faltan otros elementos, como un análisis de las necesidades de los interesados, una evaluación de la capacidad para suministrar productos no financieros, evaluaciones independientes periódicas de los resultados obtenidos en las operaciones anteriores de cooperación técnica y una definición de las ventajas competitivas del Banco en el ámbito de la cooperación técnica.

- 3.4 **Aunque la nueva política y el nuevo marco se concibieron para servir de guía a mediano plazo para la elaboración y ejecución del programa de cooperación técnica del Banco, los objetivos se definieron solamente en términos amplios.** La nueva política y el nuevo marco se encaminaron a “ampliar la oferta de financiamiento no reembolsable para los países prestatarios del Banco y, de este modo, propiciar la demanda de esos recursos financieros”. Para lograr ese objetivo, ambos instrumentos procuraban la “mejora de la calidad de la cooperación técnica, junto con los progresos en materia de seguimiento, evaluación y notificación de los impactos y resultados obtenidos, [para realzar] el

perfil y la efectividad de las contribuciones financieras efectuadas por los donantes, facilitando en lo sucesivo la movilización de recursos y afianzando al Banco como principal institución generadora de conocimientos para la región”. Es más, en ambos documentos se procuraba establecer un “vínculo estratégico entre la cooperación técnica y la cartera de préstamos” así como “un número limitado de fondos temáticos estratégicos (FTE) para operaciones de cooperación técnica que apoyen las prioridades clave del programa de préstamos, las estrategias de país y la programación regional”.

- 3.5 **En consecuencia, la Administración no ha definido el desempeño que se espera en cuanto a plazos, costo o calidad del proceso estratégico de la cooperación técnica.** Por ello, OVE tuvo que evaluar este proceso a través de indicadores representativos, como (i) el momento en que se realizó el diagnóstico, (ii) la calidad de la estrategia implícita de cooperación técnica y (iii) el costo de administrar el programa de cooperación técnica. OVE determinó que: (i) las necesidades estratégicas de la cooperación técnica no se integraban eficazmente porque se establecían a partir de perspectivas diferentes que, con frecuencia, eran contradictorias (por ejemplo, perspectiva nacional en lugar de sectorial); (ii) las referencias al valor agregado del Banco que aportan las operaciones de cooperación técnica sólo se definían en términos generales (en la nueva política y el nuevo marco se establece que añadirán “*un valor considerable a la competitividad del Banco*”⁹⁶; y (iii) la Administración ha hecho hincapié en la eficiencia como pilar de la sostenibilidad a largo plazo del programa de cooperación técnica, pero ni siquiera se cuenta con una buena estimación del costo de administrar estas operaciones (en la nueva política y el nuevo marco procuran “*reducir los costos de transacción*”). Los datos recopilados por OVE de los sistemas de determinación de costos del Banco —que son bastante poco fiables— indican que los costos anuales de personal oscilaron entre US\$13.107 y US\$16.035 por cada operación de cooperación técnica⁹⁷. Sin embargo, el 70% de los usuarios de la cooperación técnica señalaron que dedicaban una parte considerable de su tiempo (70%, en promedio) a las operaciones de cooperación técnica, en tanto que 27% de los usuarios señalaron que dedicaban más del 80% de su tiempo a dichas operaciones.

C. Programación de la cooperación técnica

- 3.6 **La programación de operaciones de cooperación técnica nacionales se rige por el proceso de programación nacional de modo que la cooperación técnica se subordina generalmente al programa de préstamo. En cambio, la programación de iniciativas de cooperación técnica regionales y especiales se ciñe a procesos de programación separados.** Las operaciones de cooperación técnica nacionales que se van proponiendo se tienen en cuenta en los planes operativos de cada unidad del Banco, pero esto no garantiza que sean aprobadas. Los recursos suelen reasignarse porque, en general, las operaciones de cooperación técnica se perciben como difíciles de predecir. En

Programación de la cooperación técnica

El proceso entraña preparar proyecciones de la demanda, establecer un calendario de actividades y conseguir que los recursos estén disponibles oportunamente; actualmente la programación de la cooperación técnica está fragmentada. El objetivo operativo del proceso es equiparar, a lo largo del tiempo, la capacidad de provisión con la demanda de los clientes⁹⁸.

cambio, para las operaciones de cooperación técnica regionales financiadas por el FOE se establece un orden de prelación a través de un proceso de selección competitivo administrado por GCM. Una vez que se selecciona una operación de cooperación técnica regional, se rige por el proceso de aprobación ordinario. Análogamente, las iniciativas especiales, como la Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático (SECCI), se rigen por sus propios mecanismos de programación en que las operaciones de cooperación técnica son examinadas y seleccionadas por un panel de expertos⁹⁹.

- 3.7 **La Administración no ha definido el desempeño que se espera en cuanto a tiempo, costo o calidad del proceso de programación de la cooperación técnica.** En la nueva política y el nuevo marco se propone como resultado esperado que “*las operaciones de CT [sean] alineadas con prioridades de país, regionales y corporativas*”, pero no identifica los indicadores, los valores de referencia ni las metas correspondientes. OVE reunió indicadores representativos sobre la base de la muestra de operaciones de cooperación técnica analizadas. En cuanto a fechas, la frecuencia de la programación varía de un país a otro y de una región a otra. Esa información no se registra en los sistemas del Banco y no se dispone de indicadores. En cuanto al costo de programación, no se recopilan ni indicadores ni datos. Con respecto a la calidad de la programación, los datos indican que el 98% de las operaciones de cooperación técnica aprobadas en 2008 se alinearon con una estrategia institucional, sectorial o de país del Banco. Sin embargo, esas estrategias tienden a ser de alcance muy amplio.
- 3.8 **Los usuarios de la cooperación técnica señalan que el éxito depende más de que la Administración aplique un criterio adecuado que de la preidentificación de cada operación de cooperación técnica en el proceso de programación del país.** Los datos indican que sólo un 40% de las operaciones de cooperación técnica nacionales son resultado de programas nacionales¹⁰⁰. Sin embargo, los usuarios indican que el éxito de la cooperación técnica es independiente de su preidentificación en la programación, y señalan que la cooperación técnica responde a necesidades nacionales cuyo grado de urgencia varía. Con respecto a la cooperación técnica regional, en la nueva política y el nuevo marco se señala que “*se ubicará dentro del proceso de programación regional, priorizando el financiamiento de la cooperación técnica que responda a los objetivos regionales de desarrollo e integración*”. Sin embargo, pese a los intentos realizados por establecer un orden de prelación para las operaciones de cooperación técnica regionales, sólo el 28% fueron resultado de una programación. De hecho, no queda claro cómo asegura el Banco que las operaciones regionales se ajusten a las prioridades de programación regional, puesto que los documentos de programación regional tampoco se han actualizado¹⁰¹.
- 3.9 **Sin embargo, el criterio de la Administración con respecto al proceso de programación de la cooperación técnica sigue sin articularse, lo que podría comprometer la capacidad del Banco para proporcionar los resultados esperados.** AUG señaló que *el Banco prepara y aprueba nuevas operaciones sin considerar adecuadamente la capacidad técnica y fiduciaria de las Representaciones para supervisar su cartera existente y las operaciones nuevas;*

faltan controles de seguimiento del acervo y los flujos de cooperación técnica. Tampoco se ha establecido un calendario para repartir la carga de trabajo de cooperación técnica a lo largo del año, por lo que las aprobaciones tienden a acumularse en el último trimestre del año¹⁰². Por último, no hay indicio alguno de que la cartera pendiente de cooperación técnica se esté administrando activamente, buscando oportunidades de sustitución, redimensionamiento o combinación de operaciones.

D. Procesos de apoyo

1. Alianzas y asociaciones de cooperación técnica

- 3.10 **Según el Convenio Constitutivo del Banco, “el Banco podrá celebrar acuerdos en materia de asistencia técnica con otras instituciones nacionales o internacionales, tanto públicas como privadas”¹⁰³.** El proceso incluye la identificación, la selección, el establecimiento y el seguimiento de relaciones con terceras partes que cooperen en el programa de asistencia técnica del Banco. Como resultado de la realineación, se creó la Oficina de Alianzas Estratégicas (ORP) que se encarga de *“desarrollar asociaciones y alianzas estratégicas públicas y privadas orientadas a fortalecer la efectividad de la acción del Banco”¹⁰⁴*. Aunque no se centra específicamente en la cooperación técnica, en la actualidad ORP le dedica una parte de sus recursos, principalmente en el ámbito de la movilización de recursos¹⁰⁵.
- 3.11 **En la nueva política y el nuevo marco se propuso la creación de “un modelo a nivel de todo el Banco para la administración de recursos no reembolsables [...], con el fin de [entre otras cosas] suministrar insumos esenciales para la movilización de recursos no reembolsables a la comunidad de donantes, como las fundaciones filantrópicas y el sector privado”¹⁰⁶.** En la nueva política y el nuevo marco se estipula que ORP estará *“encargada de la movilización de recursos y las relaciones con los donantes”¹⁰⁷*. En 2009, ORP preparó un plan de acción para la movilización de recursos correspondiente al período 2009-2012. Este plan establece metas específicas en tres líneas estratégicas a fin de mejorar la capacidad del BID para movilizar recursos. En enero de 2010, aún no se había aprobado¹⁰⁸.
- 3.12 **La Administración ha establecido como resultado esperado que “la movilización de recursos incrementará los recursos adaptados a las necesidades de los programas de países/ regionales”¹⁰⁹.** No obstante, no hay ningún indicador, valor de referencia, hito o meta para este “resultado” esperado. A enero de 2010, se han suscrito 32 memorandos de entendimiento. En estos documentos se plantean las siguientes consideraciones: (i) no hay evidencia de que la selección de las partes se haya basado en una estrategia o demanda específica con vinculación a las operaciones del Banco; (ii) los memorandos de entendimiento se basan en disposiciones de “máximo esfuerzo”, por lo que pueden resultar inejecutables¹¹⁰; y (iii) no hay indicio alguno de que estos documentos sean objeto de un seguimiento mediante programas de trabajo ejecutados con cada uno de los socios, ni tampoco que exista un registro centralizado de compromisos mutuos¹¹¹.
- 3.13 **Las iniciativas específicas emprendidas para movilizar recursos, en cambio, han generado resultados importantes, pero las interacciones con terceros**

siguen planteando desafíos organizativos. El Banco estableció, entre otros fondos, el Fondo Español de Agua y Saneamiento que proporcionó aproximadamente US\$400 millones en 2009¹¹². Este fondo puso de manifiesto, sin embargo, la falta de claridad con respecto a la división de atribuciones entre los ámbitos organizativos. Formalmente, dentro del Banco existen tres puntos de contacto diferentes para el donante del fondo de agua y saneamiento. Supuestamente, la necesidad de adaptarse a las distintas necesidades de los donantes —estratégicas, temáticas y operativas— ha dado lugar a este acuerdo entre múltiples partes, contrario al enfoque de ventanilla única contemplado en la realineación del Banco¹¹³.

2. Servicios jurídicos de cooperación técnica

- 3.14 ***Los servicios jurídicos de cooperación técnica del Banco son proporcionados internamente por el Departamento Legal (LEG).*** Durante el proceso de diseño y aprobación de proyectos de cooperación técnica, LEG asigna un abogado para que asesore al equipo. Una de las tareas clave del abogado es preparar una carta de acuerdo y resolución (cuando proceda). Si es necesario efectuar modificaciones contractuales después de la aprobación¹¹⁴, LEG prepara, a solicitud de la autoridad competente del Banco, una carta de modificación¹¹⁵. Asimismo, LEG participa en la formalización de las contribuciones de los donantes. En general, los servicios de LEG se consideran como un requisito formal, no como fuente de innovación.
- 3.15 ***Los usuarios de la cooperación técnica informan que la respuesta de LEG es oportuna y señalan que existen pocos ámbitos en que cabría efectuar mejoras***¹¹⁶. Según la encuesta que realizó OVE, el 66% de los integrantes de equipos indican que obtener la no objeción de LEG no ocasiona demoras durante el proceso de aprobación. Esto podría considerarse como un indicador representativo de la satisfacción del cliente que, en este caso, sería alta. En varias entrevistas, los usuarios también expresaron la necesidad de que se efectúen mejoras en dos ámbitos principales: (i) debe revisarse la aplicabilidad de los contratos estandarizados, puesto que algunas cláusulas no son pertinentes y crean altos costos de transacción¹¹⁷, y (ii) debe existir una concentración en brindar asesoramiento jurídico, no en formular comentarios sobre asuntos técnicos.

3. Gestión de conocimientos de cooperación técnica

- 3.16 ***La gestión de conocimientos de cooperación técnica se realiza en forma ad hoc, y depende de la iniciativa personal de los integrantes de los equipos o de los organismos ejecutores.*** Un proceso integral de gestión de los conocimientos debería permitir (i) la identificación de prácticas óptimas e innovaciones; (ii) el almacenamiento de capital intelectual, (iii) la depuración y divulgación de lecciones aprendidas, y (iv) la integración de esas lecciones en las operaciones y prácticas del Banco. Durante el proceso de realineación, se creó el Sector de Conocimiento y Aprendizaje (KNL) con el fin de promover “*iniciativas de aplicación de los conocimientos más modernos y las prácticas óptimas, producidos por el Banco y por otros, al mejoramiento de la efectividad de las operaciones del Banco en el desarrollo*”¹¹⁸. KNL tiene en marcha varias iniciativas, pero aún no ha implementado un sistema adaptado a las necesidades de la cooperación técnica.

- 3.17 **En la nueva política y el nuevo marco se establece como resultado esperado que el “conocimiento adquirido a través de la CT [sea] institucionalizado”, pero no especifica ningún indicador, valor de referencia o meta.** Actualmente, el Banco carece de una estrategia explícita para administrar los conocimientos de cooperación técnica y las lecciones aprendidas. En 2009 se lanzó una iniciativa para los productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad en la que se definió el concepto de KCP. La implementación sigue en marcha y no está claro cómo afectará a la gestión de los conocimientos en actividades de cooperación técnica distintas de los productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad. Según la muestra de operaciones de cooperación técnica que analizó OVE, la mayoría de las lecciones aprendidas no se divulgan: 56% de las operaciones de cooperación técnica divulgan las lecciones aprendidas en informes finales; sin embargo, sólo el 14% de esta información podía consultarse fácilmente a través de los sistemas de TI del Banco, el 20%, a través de sitios virtuales o correo electrónico, y el 26%, por comunicación personal¹¹⁹.

4. Gestión de información sobre la cooperación técnica

- 3.18 **Se supone que los procesos de gestión de información sobre la cooperación técnica deben facilitar la toma de decisiones basadas en datos empíricos.** Un sistema informático de apoyo a la cooperación técnica tendría que ofrecer, como mínimo, funciones que permitan (i) registrar y efectuar copias de seguridad de las transacciones financieras y no financieras, (ii) facilitar las interacciones con los clientes, (iii) administrar las comunicaciones con los socios, (iv) administrar el flujo de trabajo, el cumplimiento contractual y las autorizaciones, y (v) recopilar los resultados de la cooperación técnica, así como los comentarios aportados y las lecciones aprendidas. En la práctica, los procesos de TI del Banco no ofrecen esta funcionalidad por lo que se crea un círculo vicioso en el que no se emplea la información porque es de mala calidad o porque no puede consultarse fácilmente, y se ingresan en los sistemas datos de mala calidad porque su ingreso requiere mucho tiempo y nadie los comprueba.
- 3.19 **La gestión de la información sobre la cooperación técnica del Banco está fragmentada. Existen 17 sistemas diferentes en los que se recopilan datos parcialmente duplicados a lo largo del ciclo de cooperación técnica¹²⁰.** Los sistemas de cooperación técnica presentan limitaciones en cuanto a pertinencia, utilidad, globalidad y exactitud: (i) la mayoría de los sistemas fueron originalmente diseñados para préstamos, y al aplicarse a la cooperación técnica no se consideran sus necesidades particulares (por ejemplo, un mayor énfasis en asuntos no financieros); (ii) actualmente el Banco no cuenta con un solo sistema de TI para llevar a cabo el seguimiento de toda la información pertinente en cada etapa del ciclo de cooperación técnica. En consecuencia, los sistemas suelen caracterizarse por la duplicación de tareas (tanto TFAS como OPUS, por ejemplo, cubren la etapa de diseño de la cooperación técnica); (iii) la información facilitada suele ser incompleta y difícil de compendiar a nivel de cartera (el sistema de informes de seguimiento del desempeño del proyecto (ISDP) sólo proporciona información limitada sobre los avances y los resultados de los proyectos); (iv) se recopila información similar con sistemas diferentes (en PeopleSoft, por ejemplo, puede

consultarse información sobre los proveedores individuales de servicios de consultoría, en PRISM, información sobre las empresas que brindan servicios de consultoría en operaciones ejecutadas por receptores y, ahora en E-source, información sobre todas las empresas de consultoría que han prestado servicios al Banco, directa o indirectamente); y (v) no existe casi ningún control de la calidad de los datos ingresados (aunque los jefes de equipo, por ejemplo, tienen encomendada la tarea de declarar información sobre los proyectos y de llevar a cabo el seguimiento de los resultados obtenidos, los datos ingresados están exentos de todo control de calidad. Algunos campos de información se dejan en blanco o se rellenan descuidadamente. En consecuencia, los datos disponibles suelen ser incompletos, inexactos u obsoletos).

IV. SUPUESTOS EN QUE SE SUSTENTA LA COOPERACIÓN TÉCNICA DEL BANCO

A. Alcance del capítulo

- 4.1 **El desempeño de la cooperación técnica viene determinado no sólo por los procesos analizados anteriormente, sino también por el conjunto de *supuestos subyacentes* que abrigan los participantes del proceso.** Cómo se constató en los capítulos anteriores, el análisis de procesos puede explicar parte de los asuntos que afectan la cooperación técnica del Banco. Sin embargo, el desempeño también depende del comportamiento racional de los participantes en el proceso, que colectivamente mantienen supuestos subyacentes sobre la función de la cooperación técnica, su desempeño aceptable y la necesidad de recursos. Estos supuestos, muchas veces implícitos, determinan la percepción, los esfuerzos, la capacidad, los incentivos y, en última instancia, el comportamiento de los usuarios de la cooperación técnica de una forma que no puede describirse completamente recurriendo a un análisis estático de procesos.
- 4.2 **En este capítulo se analizan estos supuestos subyacentes clave con respecto a la *función, las expectativas, los recursos, las capacidades y los incentivos de la cooperación técnica*.** Cada supuesto se analiza en función de la evidencia —muchas veces incompleta— sobre las expectativas declaradas y lo que sucede realmente en la práctica. De este modo, la evaluación llega a la conclusión de que tiende a haber una incoherencia entre las finalidades declaradas —incluidas las que establece el Convenio Constitutivo del Banco— y la función, las expectativas, los recursos, las capacidades y los incentivos reales de la cooperación técnica en el Banco. También cabe señalar que muchos de los supuestos identificados en este capítulo son parte integral del sistema global de gestión del Banco y, por lo tanto, se aplican no sólo a la cooperación técnica sino también a los préstamos.

B. Función de la cooperación técnica en el Banco

- 4.3 **Los documentos estratégicos del Banco siempre han afirmado la *función fundamental de la cooperación técnica*.** Se esperaba que las operaciones de cooperación técnica permitirían la consecución de un ambicioso conjunto de objetivos como, por ejemplo, incrementar la capacidad del Banco para “*responder con eficacia a la demanda de los clientes*”¹²¹, y contribuir a añadir “*un valor*

considerable a la competitividad del Banco”¹²². Las operaciones de cooperación técnica desempeñarían una función fundamental ayudando al Banco a “*cumplir su misión de reducir la pobreza y la desigualdad, apoyar la modernización del Estado y la integración y contribuir a la sostenibilidad ambiental*”¹²³. En la nueva política y el nuevo marco se contemplaba que la labor de cooperación técnica se estará “*centrada en el logro de efectos directos y la generación de aportes al desarrollo*”¹²⁴.

- 4.4 **Sin embargo, a pesar de haber declarado que reviste gran importancia, el Banco carece de una estrategia explícita de cooperación técnica.** El Banco ha identificado varios objetivos estratégicos, pero éstos se han definido en términos amplios¹²⁵. No obstante, persisten grandes limitaciones en el enfoque estratégico de la cooperación técnica del Banco: (i) la labor de diagnóstico es incompleta y no se apoya en los insumos pertinentes¹²⁶; (iii) hay una multitud de objetivos implícitos de cooperación técnica que no están vinculados a la labor de diagnóstico; (iv) falta claridad con respecto a los costos de la cooperación técnica; y (v) el marco para llevar a cabo el seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos estratégicos es incompleto. En este contexto, no es evidente que los cambios observados después de 2005 —mayores recursos de cooperación técnica, aumento de la magnitud de las operaciones y mayor participación de los países de los grupos A y B— puedan atribuirse a una orientación estratégica documentada.
- 4.5 **Esto se debe, en parte, a que no están claramente identificados los “clientes” de la cooperación técnica del Banco.** En la nueva política y el nuevo marco se afirma que la cooperación técnica afianzará la “*capacidad para responder con eficacia a la demanda de los clientes*”¹²⁷ pero no se especifica si el término “cliente” se refiere, por ejemplo, a las actuales autoridades nacionales, la sociedad civil, expertos técnicos locales, empresas del sector privado, donantes o cualquier otro grupo involucrado. Las entrevistas realizadas en las Representaciones parecen indicar que los procesos de estrategia de país y de programación por país suelen reflejar operaciones de cooperación técnica iniciadas para satisfacer los tres siguientes tipos de demanda: (i) complementar y subsidiar actividades relacionadas con préstamos; (ii) responder a solicitudes concretas de personas u organismos con buenos contactos en los países, o estrechar las relaciones con ellos; y (iii) perseguir intereses específicos de especialistas del Banco o de personal de alto nivel de la Administración¹²⁸. Además, según la encuesta de OVE, los comentarios sobre el grado de satisfacción de los donantes de cooperación técnica no son, a juicio del 67% del personal del Banco, una consideración importante para evaluar el éxito de la cooperación técnica¹²⁹.
- 4.6 **Otra razón es que la ventaja competitiva global del Banco tampoco está bien definida en el ámbito de la cooperación técnica.** Las definiciones estratégicas de la cooperación técnica habrían de sustentarse no sólo en la comprensión de las necesidades de los clientes externos, sino también en evaluaciones internas de las actividades que el Banco puede realizar mejor que sus posibles competidores. En el caso de la cooperación técnica, es notable que no se hayan establecido referencias de competitividad. Aparte de las alusiones informales a la “fuerte presencia” del Banco en los países, no se ha sustentado cabalmente por qué un donante preferiría

invertir en una operación de cooperación técnica administrada por el Banco que en una administrada por un competidor. De hecho, OVE no encontró evidencia de que se hayan enviado documentos bien estructurados sobre la ventaja competitiva del Banco a posibles donantes u otros interesados; más bien, sólo encontró argumentos aislados en propuestas de fondos temáticos.

- 4.7 **La falta de una estrategia general ha dado lugar a lo que se ha descrito como el proceso informal de programación, que funciona sobre la base de solicitudes individuales y depende fundamentalmente de la influencia y la capacidad operativa de cada agente**¹³⁰. Este diagnóstico del grupo de trabajo sobre la reestructuración de las operaciones del Banco creado en 1989 sigue siendo válido. En el Banco, el proceso competitivo en que se seleccionan operaciones de cooperación técnica regionales financiadas por el FOE es el único mecanismo cuasi de mercado, lo que crea una percepción de escasez y de “costos de oportunidad”. Todas las demás operaciones de cooperación técnica se rigen por la lógica del “orden de llegada” y dependen de la disponibilidad de recursos, en lugar de valorarse sistemáticamente sobre la base de sus costos y beneficios¹³¹. Fuera del Banco, organismos como el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional y la OIT entre otros emplean fondos con mecanismos competitivos que proporcionan recursos no reembolsables —sobre una base competitiva— a los proyectos que mejor cumplen los objetivos específicos del fondo¹³². Otras entidades, como el FMI y el Banco Mundial, emplean modelos bien definidos basados en la aplicación de cargos que asignan costos claros a cada operación de cooperación técnica.

- 4.8 **En consecuencia, las actividades de cooperación técnica se han implementado sin la ventaja de una dirección o estrategia a largo plazo, lo cual ha creado dispersión**¹³³. Esta conclusión, del informe revisado de 1989 del grupo de trabajo sobre la reestructuración de las operaciones del Banco, también sigue siendo válida. Las áreas prioritarias que ha definido el Banco siguen siendo demasiado amplias como para impulsar la priorización de la cooperación técnica durante el proceso de programación. En consecuencia, es difícil determinar, en función de esas prioridades, qué operaciones de cooperación técnica son las que revisten importancia crítica o tienen un mayor aporte al desarrollo. Este tema guarda relación con la forma en que el Banco tiene en cuenta sus prioridades estratégicas en general y, por lo tanto, afecta tanto a la cooperación técnica como a los préstamos.

C. Expectativas de éxito de la cooperación técnica

- 4.9 **El Banco no define objetivamente el éxito de la cooperación técnica y esta situación afecta, en última instancia, su capacidad para evaluar los resultados que obtiene de la cooperación técnica.** Las operaciones de cooperación técnica que son exitosas se identifican generalmente caso por caso porque el Banco carece de indicadores y metas que permitan definir el éxito en forma objetiva. Las evaluaciones de la cooperación técnica se basan en los elementos (productos) esperados y se asigna poca importancia a los resultados a largo plazo, la sostenibilidad o el aporte de la operación. En consecuencia, la evidencia del éxito es principalmente de tipo anecdótico. A esto se suma el carácter concesional de la mayoría de las operaciones de cooperación técnica del Banco. La carencia de un

sistema de frenos y contrapesos de clientes que necesiten “reembolsar” los recursos de cooperación técnica da lugar a una falta de señales de mercado capaces de encauzar los recursos a su uso óptimo.

- 4.10 **La percepción del éxito de la cooperación técnica varía de un usuario a otro; sin embargo, según el 70% de los usuarios, la cooperación técnica se considera exitosa si genera la mayoría de los elementos (productos) esperados.** En la mayor parte de los casos, estos productos los generan los organismos ejecutores y los consultores en el marco de mecanismos contractuales. Estos contratos establecen normas mínimas de calidad, pero en general los productos no son verificados en forma independiente por partes que no estén participando en la ejecución o que no hayan comprometido recursos a la operación (según un 71% de los usuarios de la cooperación técnica). Asimismo, los productos no se divulgan ampliamente y, en consecuencia, en la mayoría de los casos su calidad no es objeto de controles suplementarios.
- 4.11 **El éxito de la cooperación técnica se percibe como estrechamente vinculado a consideraciones financieras y no en función del aporte al desarrollo.** Los resultados de la cooperación técnica no son objeto de un seguimiento sistemático por parte del Banco. De hecho, ninguna operación de cooperación técnica de la muestra representativa fue considerada totalmente evaluable desde su inicio; sólo el 11% de las operaciones identificaron productos y resultados esperados, pero incluso éstas no cumplían con otras dimensiones de la evaluabilidad. Asimismo, aproximadamente dos tercios de las operaciones de cooperación técnica no fueron objeto de un seguimiento durante la implementación. Sin embargo, el Banco sí llevó a cabo un control de la implementación de las operaciones más grandes que representaron un 81% de los recursos de cooperación técnica, lo que subraya su objetivo implícito de salvaguardar el uso de los fondos. No obstante, incluso desde un punto de vista financiero, la administración de los costos de la cooperación técnica no está bien definida. En consecuencia, el Banco no puede evaluar cabalmente, por ejemplo, si las comisiones recaudadas de los donantes cubren el costo de administrar sus fondos o las operaciones conexas de cooperación técnica. Por lo tanto, el éxito de la cooperación técnica se declara en términos financieros mediante: (i) aprobaciones y desembolsos, y (ii) la ausencia de asuntos fiduciarios no resueltos en el proceso de adquisiciones y auditorías financieras.
- 4.12 **No obstante, la necesidad de definir objetivamente el éxito de la cooperación técnica reviste importancia crítica para los otros socios en el desarrollo.** Según el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, *puesto que la cooperación técnica suele ser criticada, es importante desarrollar una base de evidencia sólida sobre el aporte al desarrollo y aplicar las lecciones aprendidas*¹³⁴. El FMI también ha realizado una serie de reformas para *reforzar el impacto de su asistencia técnica, entre otras formas, mediante la adopción de indicadores de desempeño para que la asistencia técnica sea más transparente y sujeta a una mayor rendición de cuentas*¹³⁵. Este modelo incluye una clara definición de los objetivos, los supuestos, las actividades de los proyectos, y los productos y resultados. Cabe señalar que el FMI también ha definido los resultados y los productos esperados de la asistencia

técnica a nivel institucional en el que deben alinearse los productos específicos de dicha asistencia.

- 4.13 **Esto se debe en parte a que han tenido que hacer frente a retos similares con respecto a sus actividades de cooperación técnica.** Un informe reciente del FMI indica que *la asistencia técnica no está suficientemente estandarizada como para facilitar un seguimiento y una evaluación eficientes. No hay acuerdo general sobre los parámetros a utilizarse para medir los resultados. Algunos gerentes, por ejemplo, organizan la asistencia técnica a nivel de tareas o de la misión; otros la consideran como parte de un continuo que se supedita a la relación entre el FMI y los países en que no hay fechas fijas de inicio o de conclusión. Por lo tanto, no existen pautas comunes para evaluar el éxito; esas diferencias impiden una medición sistemática de la asistencia técnica.* Se están analizando consideraciones similares en el Banco¹³⁶. En la Estrategia sobre productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad, por ejemplo, se propone una clasificación jerárquica para las operaciones independientes de cooperación técnica, por categoría, programa y proyecto. Asimismo, se propone alargar el horizonte temporal de la asignación de los recursos, dentro de un presupuesto general bienal, para apoyar más eficazmente a nivel de los programas la consecución de los objetivos de desarrollo a más largo plazo¹³⁷.

D. Recursos que requiere la cooperación técnica

- 4.14 **La multiplicidad de objetivos que persigue la cooperación técnica exige recursos tanto financieros como no financieros.** Según la nueva política y el nuevo marco, 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”*. En dichos instrumentos también se describe la cooperación técnica como *“la transferencia, adaptación, movilización y utilización de servicios, aptitudes, conocimientos, tecnología e ingeniería para la formación de capacidad nacional en forma sostenible”*¹³⁸.
- 4.15 **No obstante, las operaciones de cooperación técnica están más estrechamente identificadas con su financiamiento que con sus características, objetivos o aporte esperado.** Esto ha dado lugar a un complejo sistema de clasificación basado en diferente “montones” de recursos financieros. Se intenta clasificar a las operaciones de cooperación técnica en cuatro tipos y 25 subtipos diferentes¹³⁹. Según el estudio de diagnóstico que acompaña a la estrategia para los KCP, *el resultado de este proceso es toda una serie de programas, actividades, productos y fondos que impiden que tanto los Gobernadores como el Directorio y la Administración tengan una visión completa del alcance, la función, la dirección, la calidad y los resultados de las actividades del Banco en este ámbito*¹⁴⁰. De hecho, *este es un sistema suficientemente complejo como para generar confusión y frustración, tanto para los prestatarios como el personal, y costos administrativos innecesarios*¹⁴¹.

- 4.16 **La mayor parte de los usuarios de la cooperación técnica señalan la importancia de los recursos no financieros para mejorar el aporte de la cooperación técnica.** Entre los recursos no financieros se cuentan la provisión de pericia técnica, el ejercicio de funciones facilitadoras, el suministro de servicios de consultoría y la transferencia de tecnología. Sin embargo, parece existir un déficit de estos conocimientos especializados. Aproximadamente dos tercios de los usuarios de la cooperación técnica indicaron que es necesario contar con más servicios de consultoría, ampliar el acceso a estudios de investigación y prácticas óptimas, crear mayores posibilidades para el intercambio de experiencias con otros organismos ejecutores y ampliar el acceso a tecnología. Además, el 69% de los usuarios de la cooperación técnica indicaron que el aporte de la cooperación técnica podría optimizarse mediante un mejor acceso a estudios de investigación, y el 82%, a través de la adopción de prácticas óptimas.
- 4.17 **No obstante, los recursos financieros no se consideran generalmente como un límite a la capacidad para proporcionar cooperación técnica.** No es evidente que la carga de trabajo se tenga en cuenta en la programación o aprobación de operaciones nuevas. De hecho, a diferencia de los recursos financieros, que se acreditan y se comprometen en el momento de aprobación, la asignación de recursos humanos internos y externos específicos para una operación en particular de cooperación técnica sólo se define en términos generales. Según AUG, en varios países, *el Banco administra más de 100 operaciones. Debido a la falta de recursos en estos entornos, la supervisión se vuelve inadecuada y la implementación de los proyectos es lenta o inexistente; sólo el 33% de los usuarios de la cooperación técnica indicaron que contaban con las herramientas necesarias para realizar el seguimiento de la cooperación técnica*¹⁴².
- 4.18 **En consecuencia, el tiempo de los especialistas técnicos se concentra principalmente en las actividades iniciales de diseño y aprobación de proyectos de cooperación técnica.** En diciembre de 2008, el Banco tenía en marcha 1.287 operaciones de cooperación técnica por un valor total de US\$560 millones (54% eran de menos de US\$150.000), además de 767 operaciones en el marco del FOMIN y programas especiales. Durante 2008, el Banco aprobó 497 de estas operaciones de cooperación técnica (excluidas las del FOMIN y programas especiales). Los sistemas que emplea el BID para calcular los costos no permiten establecer con exactitud el tiempo que el personal dedica a las distintas etapas de la gestión de la cooperación técnica. Sin embargo, según estimaciones de OVE, los especialistas técnicos dedican actualmente un 75% de su tiempo a la etapa de diseño y aprobación de proyectos de cooperación técnica, que en promedio, dura cinco meses, pero sólo un 29% de su tiempo al resto de la ejecución de la cooperación técnica a pesar de que esa etapa dura, en promedio, 16 meses.
- 4.19 **Esto crea un desequilibrio que podría socavar la capacidad del Banco para centrar su atención en la formación de capacidad y la generación de conocimientos durante la etapa de ejecución.** Después de aprobarse la operación de cooperación técnica, el Banco compromete un considerable volumen de recursos dedicados a dos fines, ambos relacionados con las transacciones, no con el contenido de la operación: (i) personal para respaldar el proceso de desembolso

(personal equivalente a 30 empleados a tiempo completo para la actual carga de trabajo de cooperación técnica) y (ii) personal para respaldar el proceso de adquisiciones (personal equivalente a 10 empleados a tiempo completo para la actual carga de trabajo de cooperación técnica). En cambio, si el Banco mantuviera durante la vida de la operación de cooperación técnica niveles de participación del personal técnico acordes con los niveles dedicados a la aprobación, necesitaría, como mínimo, personal equivalente a 95 empleados a tiempo completo adicionales en los distintos ámbitos del contenido de la operación.

E. Capacidad de cooperación técnica

- 4.20 **Actualmente la capacidad del Banco para proporcionar asistencia técnica viene determinada por la disponibilidad de recursos financieros.** Las operaciones de cooperación técnica siguen supeditándose a la consecución de un monto predeterminado de financiamiento. Los recientes esfuerzos de GCM para asegurar que los usuarios de la cooperación técnica cuenten con una “ventanilla única” que los dirija a la fuente de financiamiento más adecuada ponen de manifiesto la importancia asignada al financiamiento. De hecho, la tradición de realizar operaciones de cooperación técnica únicamente si se consigue financiamiento sigue tan arraigada que los jefes de equipo continúan buscando financiamiento por cuenta propia: el 59% contacta primero con los administradores de los correspondientes fondos y el 18% se pone en contacto con otro personal de Banco para facilitar la aprobación. Sólo un 4% de los jefes de equipo de las operaciones de cooperación técnica aprobadas en 2008 declararon haber acudido primero a la “ventanilla única”.
- 4.21 **Esto convierte la capacidad del Banco para movilizar financiamiento de cooperación técnica en la piedra angular de su sistema de cooperación técnica.** Desde su creación, el Banco ha procurado conseguir financiamiento para sus actividades de cooperación técnica de diferentes fuentes: de los fondos fiduciarios de donantes, de los ingresos netos del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) y, más recientemente, del Capital Ordinario. En cierto grado, cada una de estas fuentes restringe la capacidad del Banco para dedicar recursos a ciertos sectores, países y mecanismos. En cambio, la iniciativa KCP propone financiar operaciones independientes de cooperación técnica con un presupuesto general bienal, procurando de ese modo disminuir la influencia de las fuentes de financiamiento en las actividades de cooperación técnica y, a la vez, creando también un evidente “costo de oportunidad”¹⁴³.
- 4.22 **Sin embargo, esto no reconoce adecuadamente el vínculo entre los resultados de cooperación técnica alcanzados hasta la fecha y la capacidad del Banco para acceder a recursos externos en el futuro.** Las evaluaciones anteriores de OVE y el análisis de la Administración apuntan a nuevas tendencias en el perfil de los donantes. Si bien algunos de los donantes tradicionales podrían consentir a eliminar parcialmente las condiciones de su asistencia, asignan renovada importancia a que los efectos puedan demostrarse, y a la visibilidad de sus aportes. Análogamente, los donantes no tradicionales tienden a tener programas de trabajo específicos que probablemente impondrían incluso mayores restricciones al Banco. En este contexto, el sistema actual de financiar la cooperación técnica mediante el

sistema de reparto se sustenta en el supuesto implícito de que el futuro acceso del Banco al financiamiento es bastante estático. Sin embargo, a largo plazo, es más probable que el acceso al financiamiento de los donantes sea más dinámico y que el éxito competitivo del Banco sea predeterminado por su respuesta a los donantes y su capacidad para maximizar la intersección entre sus actividades y los intereses y preferencias de los donantes.

- 4.23 **Incluso las asociaciones y las alianzas se han utilizado principalmente para acceder a financiamiento inmediato, aunque el 78% de los usuarios de la cooperación técnica reconocen su importancia para optimizar el aporte global de la cooperación técnica.** El Banco centra su atención en forjar asociaciones con terceros a efectos de financiar la cooperación técnica, pero está menos dispuesto a buscar socios para la etapa de prestación de la cooperación técnica, por ejemplo, en el caso del suministro de contenido o de servicios de coordinación. De hecho, los problemas de calidad atribuibles a las asociaciones más comunes con terceros —las que se crean con proveedores de servicios de consultoría— han afectado a casi el 50% de las operaciones de cooperación técnica. El Banco carece de una lista de proveedores de servicios de consultoría que permita identificar a estos proveedores rápidamente. Asimismo el Banco tiene poca experiencia —con excepción de la SECCI— en el uso de acuerdos marco para movilizar consultores muy especializados rápidamente.
- 4.24 **En cambio, otros protagonistas en el desarrollo colaboran más estrechamente y a largo plazo con proveedores de servicios de consultoría y otros tipos de socios¹⁴⁴.** El BERD, el Banco Mundial y el FMI mantienen registros actualizados de expertos y emplean un sistema para calificarlos¹⁴⁵. En el Banco, las operaciones de cooperación técnica generan cinco contratos de consultoría, en promedio, por un valor ligeramente inferior a US\$200.000 cada uno. Los proveedores de servicios de consultoría señalan que los costos fijos que asumen para conseguir contratos de esta magnitud son altos, lo que les obliga a traspasar estos costos a las ofertas que presentan, en detrimento de su capacidad para programar eficientemente el uso de sus escasos recursos especializados. Sucede lo mismo con los servicios de respaldo. Por ejemplo, actualmente el costo de una auditoría y evaluación de una operación de cooperación técnica asciende a US\$4.000 y, por lo tanto, atraer proveedores de calidad se convierte en un desafío¹⁴⁶.
- 4.25 **Otros protagonistas también tienden a recurrir en mayor medida a la capacidad de ejecución de los propios países.** En el Banco, la reforma fiduciaria en marcha apunta a que se necesitan *un análisis de la capacidad institucional de los organismos ejecutores y un respaldo en la gestión del riesgo, tanto a nivel de los países como de los proyectos*. Sin embargo, actualmente sólo el 50% de los usuarios de la cooperación técnica señalan¹⁴⁷ que han examinado o participado en la revisión de la capacidad institucional del organismo ejecutor¹⁴⁸. Asimismo, sólo el 30% señalaron que los planes de supervisión de la cooperación técnica se basaban en los resultados de dichas revisiones¹⁴⁹.

F. Incentivos relacionados con la cooperación técnica

- 4.26 **Los incentivos no se supeditan al logro de un nivel de desempeño preestablecido.** Menos de un tercio de los usuarios de la cooperación técnica (27%) señala que el Banco cuenta con los incentivos necesarios para fomentar un diseño y una supervisión adecuados de los proyectos. Más del 65% de los usuarios de la cooperación técnica indica que los supervisores miden el éxito de las operaciones según el porcentaje del presupuesto ejecutado y los productos suministrados. El grado de satisfacción de los beneficiarios se tiene en cuenta, pero no en forma sistemática. Por último, más del 75% de los usuarios de la cooperación técnica señala que el principal incentivo de colaborar en la cooperación técnica es mantener la presencia del Banco en el país y profundizar los conocimientos del Banco en el sector, pero no ahondan en los objetivos de esa presencia o si se ajusta a las necesidades del país.
- 4.27 **La calidad de la cooperación técnica es inherentemente autodeclarada, generando pocos incentivos para un diálogo abierto o para el aprendizaje.** Según AUG, *los incentivos de la supervisión no siempre están alineados con el nuevo marco de cooperación técnica del Banco. Las actividades de supervisión no se ven reflejadas en las evaluaciones electrónicas anuales de los resultados. Faltan incentivos adecuados para la supervisión de la cooperación técnica que no guarda relación con la preparación de operaciones nuevas, la ejecución o los préstamos.* Los conocimientos adquiridos no se tienen en cuenta para mejorar el futuro desempeño de la cooperación técnica. Con frecuencia, hay duplicación en los estudios y las actividades que se realizan. Hasta la fecha, nadie administra realmente los conocimientos de cooperación técnica ni se encarga de mejorarla a lo largo del tiempo, pese a que hacerlo optimizaría el rendimiento de la inversión en este ámbito. Actualmente, son pocos los incentivos para compartir conocimientos, hecho que debería tenerse debidamente en cuenta si el Banco deseara emprender una iniciativa de repositorio del conocimiento como lo ha propuesto KNL.
- 4.28 **Los incentivos establecidos hacen hincapié en el acceso a los recursos financieros de cooperación técnica.** Los agentes de cooperación técnica han reaccionado racionalmente a los incentivos financieros actuales y, en consecuencia, (i) se maximiza la disponibilidad de recursos de cooperación técnica, independientemente de su uso futuro; (ii) se asigna financiamiento preestablecido en forma irrevocable, ya sea para sufragar los presupuestos de operaciones individuales de cooperación técnica o los gastos de los donantes; (iii) se promueve el diálogo y las relaciones con el país en lugar de utilizar una cierta cantidad de recursos para conseguir respaldo; (iv) se desarrollan conocimientos y se fomenta una presencia sectorial con relativa independencia de las necesidades específicas del país; (v) se tolera un bajo rendimiento de inversión porque los recursos de cooperación técnica se perciben como “gratuitas”; (vi) se reclaman rápidamente recursos de cooperación técnica para asegurar el acceso a dichos recursos en el marco de un sistema que funciona “por orden de llegada”; y (vii) se hace hincapié en procesos diseñados principalmente para controlar los recursos financieros. Todos estos factores se han traducido en un equilibrio sostenible, pero de bajo nivel, con respecto al uso dado por el Banco a la cooperación técnica.

- 4.29 **Según el 76% de los usuarios de la cooperación técnica, los incentivos también contribuyen a que los préstamos tengan prioridad sobre la cooperación técnica**¹⁵⁰. Asimismo, al colaborar en las labores de cooperación técnica, el 79% de los usuarios indicaron que una de sus principales motivaciones era facilitar la preparación y ejecución de préstamos. Los recursos que se asignan a la preparación y ejecución de operaciones de cooperación técnica son limitados; por ejemplo, en 2008, los presupuestos no incluyeron recursos para supervisar operaciones de menos de US\$150.000. Los procesos de cooperación técnica siguen imponiendo una carga considerable en cuanto a costos de transacción; aunque representan un 2% de los desembolsos financieros del Banco, las operaciones de cooperación técnica generan un 70% de las transacciones financieras totales del Banco¹⁵¹. Las actividades de supervisión de la cooperación técnica tampoco tienen gran peso en las evaluaciones anuales del desempeño del personal¹⁵². Por último, las operaciones de cooperación técnica que no guardan relación con préstamos *generalmente no se incluyen en los planes de supervisión*¹⁵³.
- 4.30 **En este contexto, la distinción entre las operaciones de cooperación técnica relacionadas con los préstamos y las que son independientes se vuelve menos clara**¹⁵⁴. La proporción de las operaciones de cooperación técnica que se relacionan con préstamos ha aumentado recientemente: 45% en 2008 frente a 33% en 2007¹⁵⁵. Paralelamente, se están realizando esfuerzos para sistematizar y financiar las operaciones independientes de cooperación técnica en el marco de la Estrategia para los KCP. De hecho, aunque esta estrategia reconoce la importancia, tanto de las operaciones independientes como de las vinculadas a préstamos, propone hacer una distinción entre ellas¹⁵⁶. Desde un punto de vista operativo, esto podría resolver las cuestiones problemáticas de la tarea de asignación de recursos que existen entre VPC y VPS. Desde el punto de vista estratégico, sin embargo, no es evidente que subrayar esta distinción sea óptimo para los clientes del Banco, ya que en el contexto de las relaciones a largo plazo podrían considerar las operaciones de cooperación técnica y los préstamos como mecanismos complementarios.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- 5.1 **Los principales resultados de esta evaluación son notablemente similares a los de evaluaciones anteriores realizadas en las últimas décadas**¹⁵⁷. Los intentos del Banco por reformar la cooperación técnica han sido numerosos a lo largo de los años; sin embargo, la evaluación confirma que aún no se han resuelto asuntos fundamentales. De hecho, éstos se han visto exacerbados por el aumento en más de cinco veces del número de operaciones de cooperación técnica aprobadas en comparación con hace 20 años. Siguen pendientes asuntos no sólo a nivel de procedimientos sino también a nivel estratégico y organizativo, lo cual es más importante.
- 5.2 **La evaluación concluye que las operaciones de cooperación técnica no reembolsable se han transformado en forma de facto en un mecanismo de tipo financiero.** Por lo tanto, los recursos financieros son encomendados al Banco por

sus accionistas u otras partes, que tienen un genuino interés en encauzar estos fondos hacia el desarrollo de la región. A cambio, el compromiso del Banco consiste principalmente en asegurar que se lleve a cabo una supervisión fiduciaria razonable, tarea por la que el Banco es compensado en virtud de condiciones contractuales desvinculadas de los resultados que logran las actividades de cooperación técnica.

- 5.3 **El claro mandato del Banco de utilizar la cooperación técnica para lograr resultados de desarrollo ha pasado a ser una meta secundaria, subordinada a la necesidad a corto plazo de obtener acceso a recursos concesionales.** Debido a que las operaciones de cooperación técnica se perciben como “gratuitas”, por alguna razón no se contempla que cumplan normas rigurosas y preestablecidas. En general, se considera que obtener “algo” de la cooperación técnica es positivo y, en consecuencia, “nadie” está realmente obligado a rendir cuentas de los resultados obtenidos. Estas operaciones se adaptaron a propósitos muy diferentes, entre otros, a actividades que, en otras circunstancias, hubieran recibido respaldo del presupuesto del Banco. Este statu quo ha persistido durante décadas y es señal de que hasta ahora todas las partes parecen haberse conformado con repartirse los recursos de cooperación técnica disponibles.
- 5.4 **A lo largo de los años, el Banco ha ido reformado periódicamente su sistema de cooperación técnica, pero siempre ha mantenido el énfasis en los aspectos financieros.** En general, estas modificaciones han agilizado el financiamiento para la cooperación técnica, pero al mismo tiempo han creado una disociación cada vez mayor entre la realidad de la cooperación técnica y los requisitos muy diferentes que impone el mandato de desarrollo del Banco. Las evaluaciones parciales que se realizan periódicamente sirven para destacar los casos exitosos de cooperación técnica a nivel de proyectos, pero también han confirmado que estos éxitos no se integran sistemáticamente en el sistema de gestión de la cooperación técnica. De hecho, en numerosas ocasiones el éxito fue resultado de la oportuna confluencia de situaciones y personas.
- 5.5 **Esto ha dado lugar a un programa de cooperación técnica sumamente inevaluable que no está diseñado para obtener resultados.** La evidencia indica que, pese a que se ha manifestado lo contrario, el Banco no administra sus actividades de cooperación técnica en función de los resultados. En los pocos casos en que se declaran resultados —únicamente en un tercio de las operaciones— la información proporcionada está muy influenciada por las autoevaluaciones que realizan las partes participantes, que las tienen un interés creado en declarar “buenos” resultados. Pese a esta cobertura reducida, el Banco sí declara información sobre más del 80% del financiamiento de cooperación técnica, lo que confirma su énfasis financiero.
- 5.6 **El logro de resultados que representen un aporte al desarrollo durante la ejecución también se ve comprometido por la asignación del tiempo de los especialistas del Banco que ésta evidentemente sesgada a favor de la etapa inicial del ciclo de cooperación técnica.** La etapa de diseño y aprobación de proyectos de cooperación técnica absorbe más del 70% del tiempo de los especialistas asignados a la cooperación técnica. Conseguir el mismo nivel de

dedicación en las etapas posteriores del ciclo de la cooperación técnica exigiría contar con unos 100 especialistas adicionales a tiempo completo. No obstante, contar con ese personal internamente también crearía retos con respecto al alcance de su pericia y su capacidad para adaptarse a cambios en los focos temáticos a lo largo del tiempo. De hecho, la actual asignación del tiempo del personal responde a la circunstancia de que el hito fundamental de una operación de cooperación técnica se produce cuando se consigue el financiamiento. Dada la evidencia de que los incentivos actuales están estrechamente vinculados al financiamiento, es probable que esto siga siendo el caso, independientemente de la calidad de la labor preparativa o de los esfuerzos bien intencionados que se realicen para mantener la participación durante todo el ciclo de la cooperación técnica.

- 5.7 **Las operaciones de cooperación técnica se han transformado, de hecho, en mecanismos para encauzar la mayor parte de los recursos de cada operación a proveedores externos seleccionados en forma ad hoc.** En promedio, las operaciones de cooperación técnica asignan un 53,4% del financiamiento aprobado a la contratación de servicios de consultoría, un 11,6% a capacitación, un 10,8% a suministros, un 1,3% a auditoría, un 1,3% a evaluación y el resto a gastos generales (21,6%). Aunque los procedimientos de contratación se lleven a cabo en la etapa inicial de la ejecución de cada operación, en la práctica la mayor parte de los contratos se adjudican a partes que podrían identificarse de antemano: un 58% a expertos reconocidos en su ámbito de especialidad y un 15% a partes que han colaborado anteriormente con el Banco.
- 5.8 **Esto ha creado un enfoque a corto plazo con altos costos de transacción que exige contar con el equivalente de 40 funcionarios a tiempo completo: 10 para el proceso de adquisiciones de la cooperación técnica y 30 para el desembolso de la operación.** Los procesos de cooperación técnica se caracterizan por la aplicación de controles ex ante y la duplicación de las revisiones. Los auditores, por ejemplo, se contratan individualmente para cada operación. La adquisición de bienes y la contratación de servicios se rigen por las políticas del Banco, independientemente del bien o servicio obtenido, ocasionando frecuentes demoras y generando numerosas tareas (cinco contratos por cada operación, en promedio). Asimismo, aunque las operaciones de cooperación técnica generan un 70% de las transacciones del Banco, representan sólo un 2% de los montos desembolsados.
- 5.9 **El mandato del Banco prevé la posibilidad de establecer una relación a más largo plazo con los socios estratégicos a fin de ayudar al Banco a ejercer su función de aporte al desarrollo.** La Oficina de Alianzas Estratégicas (ORP) tiene encomendada la tarea de *forjar asociaciones y alianzas estratégicas con los sectores público y privado que ayuden a acrecentar la eficacia de la labor del Banco*, incluida la que se realiza en el ámbito de la cooperación técnica. Aunque, como parte de esa función, ha llevado a cabo iniciativas exitosas de movilización de recursos, se requieren esfuerzos suplementarios para asegurar que el enfoque de ORP con respecto a las alianzas se ajuste a una priorización estratégica determinada (impulsada) por la demanda de la cooperación técnica en los países.
- 5.10 **El Banco carece, no obstante, de una clara estrategia de cooperación técnica para orientar estas relaciones y su programa de cooperación técnica en**

general. El diagnóstico de un estudio del Banco realizado hace 20 años sigue siendo válido: *las actividades de cooperación técnica siguen implementándose sin las ventajas de una dirección o estrategia a largo plazo, lo cual ha creado dispersión en las actividades de cooperación técnica del Banco. Ello ha dado lugar a lo que ha sido descrito como el proceso informal de programación, que funciona sobre la base de solicitudes individuales y depende fundamentalmente de la influencia y la capacidad operativa de protagonistas individuales*¹⁵⁸. Lo más sorprendente es la falta de una clara definición de quiénes son los verdaderos “clientes” de la cooperación técnica del Banco y la falta de una definición de la “ventaja competitiva” global del Banco en este ámbito.

- 5.11 **Esto ha socavado la programación de la cooperación técnica en el Banco y ha afectado a la originación de la cooperación técnica y los vínculos con el resto de la labor que realiza la institución.** Las actividades de cooperación técnica se programan en forma ad hoc como elementos secundarios dentro del contexto de la programación de las actividades de préstamo. Las operaciones de cooperación técnica se programan en forma individual y se aprueban principalmente en función del orden de llegada de las solicitudes, sin procesos eficaces que las enmarquen dentro de intervenciones de mayor alcance y sin buscar oportunidades de sustitución, redimensionamiento o combinación de operaciones. Los sistemas de información del Banco distan mucho de facilitar estos procesos: actualmente engloban 17 sistemas diferentes que recopilan y proporcionan información fragmentada a lo largo del ciclo de la cooperación técnica.
- 5.12 **Asimismo, los procesos de gestión de la cooperación técnica se han ido fragmentado y giran en torno a un objetivo fundamental: facilitar un acceso más rápido al financiamiento.** En primer lugar, no existe suficiente relación entre las operaciones de cooperación técnica aprobadas y el proceso de programación. Segundo, sigue habiendo una falta de continuidad entre el diseño y la ejecución de la cooperación técnica¹⁵⁹. Tercero, se hace hincapié en los procesos de aprobación en lugar de la ejecución. Las reformas se concentran en el proceso de aprobación, en tanto que las iniciativas para mejorar la ejecución se gestan en las Representaciones y se centran principalmente en cuestiones fiduciarias¹⁶⁰. Se ha aplicado un enfoque “de talla única” para asegurar la rápida aprobación y desembolso de fondos, independientemente de las características y los objetivos de la cooperación técnica¹⁶¹. La iniciativa de los KCP representa un avance en este ámbito al reconocer la necesidad de establecer procedimientos específicos en función de la clasificación de estos productos.
- 5.13 **Pese a los esfuerzos realizados recientemente, sigue sin definirse el desempeño que se espera de los procesos de gestión de la cooperación técnica.** Las referencias a expresiones como “más rápido” “mejorado” o “reducido” en la política y el marco de cooperación técnica del Banco establecen únicamente expectativas genéricas; esto concuerda con el tema recurrente en esta evaluación: en lo que respecta a la cooperación técnica, las expectativas siguen definidas en términos amplios, de modo que “cualquier mejora” parece suficiente. De hecho, casi todos los procesos de cooperación técnica carecen de valores de referencia y metas cuantificables. Esto ocurre también con los procesos de carácter más

financiero (como la aprobación o los desembolsos), que al menos se formalizan más en función de sus actividades¹⁶².

- 5.14 **Esta falta de indicadores, valores de referencia y metas ha comprometido la capacidad del Banco para administrar los procesos de cooperación técnica y ha generado resultados inesperados.** Pese a los esfuerzos recientes por simplificar el procesamiento de la cooperación técnica, los datos recopilados por OVE indican que el proceso de aprobación se ha vuelto más lento (tarda 5,8 meses, en promedio), en tanto que los costos de procesamiento han aumentado ligeramente como proporción del monto total aprobado (3,4%, en promedio). Dicho sea de paso, esto contradice la percepción general de la Administración y de otros interesados en la cooperación técnica, y demuestra que, ante la falta de información, las percepciones a menudo vencen a la realidad, impidiendo que se realice una administración eficaz.
- 5.15 **Asimismo, también ha creado un sesgo a favor de mediciones temporales, que son herencia de los préstamos.** “Más rápido” suele equipararse con “mejor”, y aunque la Administración no establece ningún indicador o meta temporal para las actividades de cooperación técnica, éstos pueden derivarse fácilmente en forma ex post de los sistemas de información del Banco. La mayor parte de los sistemas son una adaptación de los que se emplean para los préstamos, en los que comúnmente se lleva un registro de eventos temporales. Desde esa perspectiva, el proceso recientemente simplificado ha demostrado ser muy eficaz para reducir a la mitad el tiempo que se tarda en cumplir con las condiciones previas al primer desembolso de una operación de cooperación técnica, tradicionalmente un proceso administrativo.
- 5.16 **Existe también una falta de indicadores de costo y calidad que son esenciales para evaluar actividades tan diversas como las que entraña la cooperación técnica.** La falta de información fiable sobre el costo de los préstamos se extiende a la cooperación técnica. En consecuencia, el Banco se vuelve incapaz de evaluar, por ejemplo, si los montos que se facturan a los donantes, en virtud de un acuerdo contractual, por la administración de los fondos cubren los costos efectivos. La falta de énfasis en la calidad se observa en la ausencia de datos completos y fiables sobre los resultados. Además, una vez que los proyectos se cierran financieramente, los productos de la cooperación técnica no se divulgan en forma sistemática y, por lo tanto, rara vez son objeto de revisiones independientes de su calidad.
- 5.17 **En este contexto de indeterminación, deficiencias y fragmentación de los procesos de la cooperación técnica, el Banco ha emprendido sin embargo enérgicas medidas para duplicar con creces los recursos de cooperación técnica.** AUG afirmó en 2009, coincidiendo con este diagnóstico, que *la administración de los recursos no reembolsables, la cooperación técnica y los mecanismos institucionales del Banco siguen siendo insatisfactorios*. Sin embargo, desde 2005 los recursos de cooperación técnica no reembolsable se han duplicado con creces gracias al aporte de más de US\$80 millones anuales en recursos suplementarios. Este aumento se financió gracias a la oportunista introducción de recursos del Capital Ordinario, grandes donaciones efectuadas con ocasión del ingreso al Banco de nuevos países (Corea y, posteriormente, China) e iniciativas específicas (por ejemplo, con España y Japón).

- 5.18 **Sin embargo, la sostenibilidad de las fuentes de financiamiento de la cooperación técnica del Banco dependerá de su capacidad para demostrar resultados valorados por el Banco y por sus socios actuales y futuros.** La Administración ha reconocido en su nueva política y su nuevo marco de cooperación técnica que *“los progresos en materia de seguimiento, evaluación y notificación de los impactos y resultados obtenidos [son clave para realzar] el perfil y la efectividad de las contribuciones financieras efectuadas por los donantes, facilitando en lo sucesivo la movilización de recursos”*. No obstante, sus procesos actuales aún no son capaces de producir estos insumos en forma sistemática, lo cual es esencial para la sostenibilidad de la cooperación técnica. Esto podría crear perspectivas inciertas para la futura disponibilidad de recursos internos y externos de cooperación técnica, y generar riesgos con respecto al cumplimiento de este importante pilar del mandato del Banco.

B. Recomendaciones

- 5.19 **Habida cuenta de la naturaleza de estas conclusiones, es evidente que hasta ahora el Banco no ha podido cumplir plenamente su mandato orgánico con respecto a la cooperación técnica.** En su lugar, ha recurrido a un modus operandi que procura obtener recursos concesionales para realizar una serie de actividades independientes. En vista de este status quo, que se ha mantenido durante tantas décadas, la presente evaluación debe subrayar que cualquier cambio fundamental exigirá una participación activa de todas las partes, incluidos los accionistas del Banco. Tendrán que volver a evaluar estratégicamente la función de la cooperación técnica y su valor agregado en el contexto de las prioridades de los países y el Banco¹⁶³. Sólo así podrán adaptarse los procesos y los incentivos de la cooperación técnica para hacer hincapié en la obtención de resultados de desarrollo y no en el objetivo a corto plazo de conseguir financiamiento concesional.
- 5.20 **Sin embargo, varias iniciativas de cooperación técnica actualmente en marcha en el Banco ofrecen elementos básicos que podrían ampliarse e integrarse en el contexto de las discusiones actuales sobre un aumento general del capital.** Labores como la iniciativa de KCP ya están avanzando en la investigación de definiciones basadas en resultados que podrían hacerse extensivas al resto de la cooperación técnica. Además, las iniciativas temáticas de cooperación técnica como la SECCI demuestran que el Banco puede prefinanciar actividades (en este caso a través del Capital Ordinario) y, a medida que los resultados se hagan visibles, los donantes estarán dispuestos a ayudar a ampliarlas. Por último, la iniciativa de reforma fiduciaria ha puesto de manifiesto que la fragmentación de los contratos (por ejemplo, en ese caso, suscritos con terceros que proporcionan servicios de auditoría) generalmente impide que se alcance el volumen crítico necesario para adquirir de terceros servicios oportunos de alta calidad. La iniciativa propone aglutinar pequeños grupos de operaciones de cooperación técnica similares para que se pueda adquirir, a través de licitaciones conjuntas, servicios de un proveedor común, contratado en las etapas iniciales del ciclo de la cooperación técnica, que pueda seguir prestando servicios durante la etapa de ejecución.
- 5.21 **En este contexto, OVE ha formulado cinco recomendaciones.** Las recomendaciones 1 y 2 tienen por objetivo imprimir mayor calidad a la cooperación

técnica y reajustar los incentivos. Las recomendaciones 3, 4 y 5 procuran facilitar estas mejoras redefiniendo la rendición de cuentas en la cooperación técnica del BID y la administración de sus recursos financieros y no financieros. Estas recomendaciones se presentan a continuación.

- 5.22 **Recomendación 1: Asegurar que se cumplan los requisitos mínimos de evaluabilidad haciendo extensivas las normas de calidad inicial formuladas para los KCP al resto de las actividades de cooperación técnica del Banco.** A fin de seguir adelante con la intención expuesta en la nueva política y el nuevo marco de exigir la inclusión de marcos lógicos en todas las operaciones de cooperación técnica, la iniciativa de los KCP ha propuesto un enfoque práctico para asegurar que las operaciones independientes de cooperación técnica sean objeto de normas de originación más estrictas. Entre otros requisitos, las operaciones vinculadas con KCP deben estipular su correspondencia con las prioridades institucionales del BID y las actividades que se han realizado anteriormente en ese ámbito, aclarar sus objetivos, los productos a entregar y los resultados esperados, identificar sus actividades y marco metodológico, preparar presupuestos de sus necesidades de recursos financieros y no financieros, y asegurar la implementación de una estrategia apropiada para divulgar los resultados. OVE recomienda que estas normas aplicadas a los KCP se hagan extensivas al resto de operaciones de cooperación técnica del Banco, incluidas las que se relacionan con insumos operativos, insumos corporativos y recursos no reembolsables para inversión.
- 5.23 **Recomendación 2: Reajustar los incentivos para fomentar la consecución de resultados durante la etapa de ejecución de la cooperación técnica.** Tradicionalmente, el Banco ha llevado a cabo la cooperación técnica asignando los fondos concesionales disponibles a un conjunto de promesas documentadas. Esto ha incentivado la sobreestimación de las necesidades de recursos en la etapa de formulación de propuestas y la subestimación de los desafíos durante la ejecución¹⁶⁴. Además, este enfoque es inflexible (ya que es probable que la necesidad de contar con los productos prometidos se vea desplazada por necesidades más urgentes a corto plazo durante la ejecución de la operación de cooperación técnica una vez transcurridos dos o más años). El enfoque es también poco propicio para el aprendizaje institucional (que no sólo se nutre de “buenos resultados”, sino también de “supuestos fracasos”) y podría ocasionar un derroche de recursos (en la medida en que los receptores intentarían hacer uso de todos los recursos remanentes). Por lo tanto, OVE recomienda que el punto de decisión actual, que asigna un monto de financiamiento de cooperación técnica predefinido a promesas específicas (función esencialmente administrativa que ejerce actualmente VPC/GCM), se convierta en una función para seguir brindando a los ejecutores respaldo y asesoramiento a lo largo del tiempo. Las tareas clave de esta función serían armonizar en la cartera los enfoques de operaciones de cooperación técnica similares, procurar obtener economías de escala y facilitar el acceso de los ejecutores de la cooperación técnica a recursos adicionales. Desde el punto de vista de la organización, este nuevo énfasis funcional ofrece una mayor sinergia con el núcleo estratégico del Banco —particularmente con ORP— que el que ofrecen las funciones administrativas actuales de asignar y supervisar los recursos financieros.

- 5.24 **Recomendación 3: Fortalecer la rendición de cuentas originando los proyectos de cooperación técnica dentro de programas de cooperación técnica predefinidos, de los que serían responsables departamentos específicos, incluidos los que conocen de cerca las necesidades de los países, como VPC y VPP.** Los proyectos de cooperación técnica son actualmente la principal “unidad de cuenta” —y unidad de rendición de cuentas— de las actividades de cooperación técnica. Como se señaló anteriormente, los proyectos individuales pueden ser poco adaptables. Por lo tanto, OVE recomienda que las actividades de cooperación técnica se administren, en cambio, a un nivel programático más agregado, permitiendo, de ese modo, que cada proyecto de los programas de cooperación técnica pueda modificarse fácilmente —y los recursos puedan reasignarse—, según proceda. Cada programa de cooperación técnica habrá de encomendarse a un departamento específico. Deberá hacerse hincapié en asegurar no sólo que VPS pueda ejecutar la parte del programa de los KCP que administra, sino también que VPC y VPP puedan administrar los programas de cooperación técnica de conformidad con sus planes operativos. Por ejemplo, según este concepto, VPC podría decidir crear programas de cooperación técnica para respaldar a cada uno de los países prestatarios y encomendar su administración a los respectivos Representantes del Banco en los países. Las futuras asignaciones de recursos para programas de cooperación técnica habrán de supeditarse al desempeño, evaluado por una tercera parte independiente, en función de marcos preestablecidos sobre los resultados de los programas. Esto exigirá, además, que los programas de cooperación técnica cumplan normas mínimas de evaluabilidad similares a las que deben satisfacer los proyectos de cooperación técnica (recomendación 1). Por último, OVE señala que la forma de implementar esta recomendación reviste importancia clave: a menos que el Banco pueda instituir una práctica muy disciplinada en la cual los resultados se midan en forma independiente y se alineen con los incentivos, se corre claramente el riesgo de fragmentar los programas de cooperación, convirtiéndolos en una suerte de “prestaciones ineficaces” de los departamentos del Banco.
- 5.25 **Recomendación 4: Modificar el modelo de financiamiento de la cooperación técnica del Banco combinando prefinanciamiento para actividades previstas de cooperación técnica durante varios años con el fortalecimiento de las asociaciones con los donantes sobre la base de resultados demostrables.** OVE recomienda que el compromiso del Banco con la cooperación técnica se extienda más allá de la oportuna utilización de los fondos que proporcionan terceros. El Banco debe reconocer las diferentes necesidades en que se sustenta la cooperación técnica mediante la elaboración formal de presupuestos que se financien dentro de un marco adecuado en el que los recursos financieros se sometan a una rendición de cuentas. Las asignaciones de recursos podrían acumularse en forma gradual, posiblemente en coordinación con los donantes, de conformidad con condiciones de reposición preestablecidas sobre la base de los resultados logrados y las preferencias de los donantes. GCM y ORP habrán de desempeñar un papel clave para cambiar la forma en que se interactúa con los donantes. En lugar de presentarles promesas escritas sobre los futuros resultados, el Banco podría postergar la presentación de solicitudes de financiamiento hasta que las actividades

de cooperación técnica empiecen a reportar resultados prometedores. De este modo, los donantes tendrían una visión más clara de cómo seguir adelante con el proceso de ejecución ya en marcha y de cómo ajustar sus intereses y pericia a las circunstancias. Posteriormente, algunos programas de cooperación técnica podrían incluir ámbitos de actividad susceptibles de recibir financiamiento parcial a través de mecanismos de pago por servicio. Así, el modelo operativo del Banco podría evolucionar, y, de un modelo basado únicamente en los costos pasaría a transformarse en un modelo con posibilidades de generar pérdidas o ganancias.

- 5.26 **Recomendación 5: En consonancia con las recomendaciones anteriores, deben redefinirse todos los procesos de cooperación técnica, particularmente los que se relacionan con la administración de recursos no financieros.** OVE recomienda que, de conformidad con las recomendaciones anteriores, el Banco establezca expectativas de desempeño y rediseñe todos los procesos de cooperación técnica correspondientes. En particular, el Banco ha de crear procesos para administrar recursos no financieros de cooperación técnica, como expertos, conocimientos e información. Entre otras funciones, el sistema debe ser capaz de programar la contratación de servicios de expertos para proyectos específicos, llevar un registro de sus calificaciones sobre la base de colaboraciones anteriores, proporcionar información sobre los resultados a los donantes, y divulgar información sobre los productos entregados mediante un mecanismo que permita realizar búsquedas. La complejidad de dicho sistema se reduciría considerablemente si se estructurara jerárquicamente, bajo la responsabilidad de administradores temáticos y por países, que coordinarían cada ámbito. En esta última tarea también podrían colaborar expertos y socios externos; a ese respecto, el Banco tendría que investigar los mecanismos de cooperación más adecuados.

-
- ¹ Esta evaluación abarca los procesos utilizados para administrar todas las operaciones de cooperación técnica no reembolsable, incluidos los denominados productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad (KCP), los insumos operativos, los insumos institucionales y el financiamiento no reembolsable para inversiones.
- ² En 2003, OVE preparó un informe para evaluar la medida en que ciertas operaciones de cooperación técnica nacional no reembolsable en Guyana, Nicaragua y Bolivia habían alcanzado los objetivos de las normas de política de cooperación técnica del Banco (documento AT-80-10) y para extraer lecciones que contribuirían al diseño de futuros programas de cooperación técnica. En 2004, OVE llevó a cabo una evaluación independiente del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) en que se revisaron todos los tipos de operaciones que el Fondo realizó entre 1995, año de su creación, y 2005. La evaluación abarcó unos 500 proyectos por un valor total de US\$800 millones. Por último, en 2007, OVE concluyó una evaluación del Fondo Fiduciario Japonés que abarcó la totalidad de la cartera de operaciones de cooperación técnica nacional y regional finalizadas entre enero de 2000 y diciembre de 2005, un total de 129 operaciones que recibieron recursos por valor de US\$71,3 millones.
- ³ Entre los procesos analizados se cuentan la estrategia y programación de la cooperación técnica, el diseño y la aprobación de proyectos de cooperación técnica; el inicio de proyectos de cooperación técnica, la gestión de adquisiciones y contrataciones relacionadas con proyectos de cooperación técnica, el desembolso de recursos para proyectos de cooperación técnica, el seguimiento y la evaluación de proyectos de cooperación técnica, y la auditoría y la terminación de proyectos de cooperación técnica.
- ⁴ OVE recibió 88 respuestas.
- ⁵ Esta encuesta fue realizada por la Auditoría Ejecutiva (AUG) en torno a junio de 2009.
- ⁶ 135, 124 y 16 respuestas, respectivamente.
- ⁷ Las actividades de cooperación técnica analizadas en esta evaluación incluyen operaciones autónomas y aquellas relacionadas con préstamos que benefician a un país en particular (nacionales) o varios países (regionales), y las que se realizan en el marco del CT/INTRA. Asimismo, incluye a “pequeños proyectos” (la parte no reembolsable) y operaciones especiales (por ejemplo, contribuciones ad hoc, contribuciones no reembolsables para cofinanciamiento administradas por el Banco (COFAB), recursos del Fondo BID/FMAM, financiamiento no reembolsable y contribuciones no reembolsables para cofinanciamiento de contrapartida local (CLFG), entre otras).
- ⁸ La evaluación abarca únicamente las operaciones del FOMIN financiadas con fondos de cooperación técnica no procedentes del FOMIN.
- ⁹ Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, documento OP-401, páginas 5 y 20.
- ¹⁰ Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, documento OP-401, página 20.
- ¹¹ Iniciativa a cargo del Sector de Capacidad Institucional y Finanzas de la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento (VPS/ICF).
- ¹² *Meeting the Realignment Objectives - Towards a New Platform for Knowledge and Capacity-Building Products at the IDB*, Grupo de trabajo liderado por VPS/ICF, marzo de 2009.
- ¹³ Propuesta para una Nueva Política de Cooperación Técnica del Banco, documento GN-2470-2, marzo de 2008.
- ¹⁴ Propuesta de Nuevo Marco de Cooperación Técnica, documento GN-2469-2, marzo de 2008.
- ¹⁵ Propuesta para una Nueva Política de Cooperación Técnica del Banco, documento GN-2470-2, página 2. La política también contempla la transferencia de conocimientos técnicos y experiencia cualificada con el propósito de complementar y fortalecer la capacidad técnica nacional y regional.
- ¹⁶ *Audit Report: Functional Audit. Management of Grants, Technical Cooperation and Institutional Arrangements*, mayo de 2009.
- ¹⁷ Cabe señalar que la implementación de la nueva política y el nuevo marco ocurrió en el contexto de la realineación que exigió una adaptación gradual a una nueva estructura orgánica y a nuevas formas de trabajo y de interacción en el Banco.

-
- ¹⁸ Después de 2005, el número de operaciones de cooperación técnica aumentó un 36%; la tasa de aumento de los montos aprobados fue mayor (121%).
- ¹⁹ Ingresos netos.
- ²⁰ Los términos “FOE” y “Capital Ordinario” hacen referencia más específicamente a sus respectivos ingresos netos.
- ²¹ En el momento de redactar el presente informe, se habían recibido contribuciones considerables de Japón (US\$273,06 millones), España (US\$50,66 millones) y Corea (US\$50,5 millones).
- ²² Véase el Cuadro 1 (Anexo I).
- ²³ *Audit Report: Functional Audit. Management of Grants, Technical Cooperation and Institutional Arrangements*, junio de 2009, página 7.
- ²⁴ Según un informe revisado del Grupo de Trabajo sobre Operaciones (*Revised Report of the Operations Task Force*, 1989, páginas 60 y 61), *el personal dedica gran parte de su tiempo a resolver problemas administrativos relativamente menores y descuida asuntos importantes relacionados con los proyectos. El procesamiento se centra principalmente en controles y detalles administrativos que, en algunos casos, están excesivamente especificados. Este tiempo podría dedicarse más eficazmente a la adquisición de más conocimientos específicos sobre las deficiencias institucionales y al diseño y supervisión de proyectos.*
- ²⁵ En reconocimiento de este reto, en la nueva política y el nuevo marco se propone reducir la carga de trabajo transaccional del Banco y se sugiere prestar mayor atención a labores más analíticas que requieren menos transacciones. Propuesta de Nuevo Marco de Supervisión Técnica y FOMIN, Representación en Colombia, 2009, página 7. Este enfoque también ha guiado la reforma fiduciaria. Además, según VPC/GCM, aunque un nuevo cuadro de autoridad para la ejecución de operaciones de cooperación técnica estaba listo para ser distribuido, actualmente está siendo objeto de una revisión a fin de incluir procedimientos operativos para los KCP.
- ²⁶ Véase el Anexo I.
- ²⁷ Los principales riesgos relacionados con este proceso son que se aprueben proyectos de baja calidad, surjan atrasos relacionados con el diseño o la aprobación y que los costos superen el monto presupuestado.
- ²⁸ Las operaciones de cooperación técnica de menos de US\$150.000 o de duración inferior a 12 meses requieren un informe de cooperación técnica (“*For operations under the TC/Funds Program*”, en el “Cuadro Sinóptico de Procesamiento para Operaciones de Cooperación Técnica”, capítulo PR-502 del Manual de Procesamiento de Operaciones, octubre de 2007) o un Plan de Operaciones (“*For FSO net income financed operations, OC special programs/ grants and donors funds not included in the TC/Funds Program*”, en el “Cuadro Sinóptico de Procesamiento para Operaciones de Cooperación Técnica”, capítulo PR-502, octubre de 2007), pero no son objeto de una revisión formal de la calidad y el riesgo. En cambio, las operaciones que superan estos umbrales requieren un Plan de Operaciones integral y un marco de seguimiento y evaluación, y son objeto de una revisión de la calidad y el riesgo (“*Esquema de Plan de Operaciones de Cooperación Técnica*”, capítulo PR-503 del Manual de Procesamiento de Operaciones, apéndice 2).
- ²⁹ *Summary Guidelines for the Processing of Non-Reimbursable Technical Cooperation Operations*, 2009. En el caso de las operaciones de cooperación técnica regional financiadas con ingresos netos del FOE, un proceso de selección competitivo establece periódicamente un orden de prelación para las operaciones, que son procesadas individualmente más adelante.
- ³⁰ GCM ha efectuado cambios en el proceso de aprobación, entre otros, la creación de una ventanilla única, la delegación de responsabilidades en la aprobación de operaciones de cooperación técnica y mejoras en los sistemas y procesos de tecnología de la información empleados para registrar operaciones de cooperación técnica y certificar la disponibilidad de recursos (fuente: *Audit Report: Functional Audit. Management of Grants, Technical Cooperation and Institutional Arrangements*, junio de 2009, página.8). Sólo dos grandes categorías de cooperación técnica se ciñen a procedimientos un poco diferentes. Las operaciones de CT/INTRA: aquellas en que una o varias instituciones de un país prestatario del BID proporcionan asistencia técnica a una o varias instituciones en otro país prestatario del BID. Su finalidad es contribuir a la transferencia de conocimientos y tecnología y promover la cooperación entre países prestatarios. La Representación del BID en el país beneficiario asume la responsabilidad del proyecto. Las operaciones de CT/INTRA se financian con los ingresos netos del FOE y su asignación presupuestaria

asciende a US\$200.000 por año. El monto máximo permisible para cada proyecto es US\$20.000. Entre 2007 y el primer semestre de 2009, una operación de CT/INTRA tardaba en promedio casi un mes en aprobarse. Asimismo, algunos donantes han accedido a que exista un procedimiento de silencio administrativo para la aprobación de proyectos individuales, lo que ha ayudado a agilizar el proceso de aprobación.

Etapas del proceso	Propietario
Solicitud formal de la Representación	País beneficiario (institución)
Verificación y preselección	Representación del BID en el país beneficiario
Consultas con el país que suministra servicios especializados	Representación del BID en el país beneficiario
Certificación de los recursos del FOE	GCM
Preparación y presentación del Plan de Operaciones (Memorando)	Especialista de la Representación del BID en el país beneficiario
Aprobación	Representación del BID en el país beneficiario

Operaciones de cooperación técnica de emergencia: La Representación tiene encomendada la tarea de procesar las operaciones de cooperación técnica para hacer frente a emergencias provocadas por catástrofes naturales. El monto máximo permisible para cada operación es de US\$200.000. La Representación presenta al Presidente un plan de operaciones para su aprobación. GCM certifica la disponibilidad de recursos del FOE para estas operaciones (véase “Operaciones de CT para Emergencias Derivadas de Desastres Naturales”, capítulo PR-507 del Manual de Procesamiento de Operaciones, septiembre de 2006). Entre 2007 y el primer semestre de 2009, estas operaciones tardaban en promedio menos de un mes en aprobarse. Desde 2007, se han aprobado 27 operaciones de emergencia y sólo 25 proporcionaron información para calcular el tiempo que habían tardado en aprobarse (fuente: OVEDA).

- 31 Propuesta de Nuevo Marco de Cooperación Técnica, documento GN-2469-2, marzo de 2008, página 1.
- 32 Propuesta de Nuevo Marco de Cooperación Técnica, documento GN-2469-2, marzo de 2008. Anexo III.
- 33 Propuesta para una Nueva Política de Cooperación Técnica del Banco, documento GN-2470-2, marzo de 2008, página 1, párr. 1.4.
- 34 OVE analizó si los proyectos reunían las características necesarias para considerarse “evaluables”. Concretamente, se determinó si los proyectos incluían o no un diagnóstico completo, una justificación, objetivos claramente definidos, un análisis completo del riesgo y un plan para de mitigación, una definición de los productos y resultados previstos, y un marco de seguimiento y evaluación. OVE aplicó estos criterios a una muestra representativa de proyectos, calificando cada dimensión favorablemente si al menos existían indicios de que los proyectos contaban con los elementos requeridos.
- 35 Adaptado de “*Project Management Methodology*”; Copyright © 1999-2008 Estado de Kansas.
- 36 Las actividades de esta etapa incluyen, entre otras tareas, comprometer contractualmente los recursos necesarios, determinar cómo se resolverán las dificultades que surjan durante la ejecución, establecer las expectativas y comunicarlas al equipo y los clientes, especificar funciones y atribuciones, acordar un plan de trabajo detallado y facilitar las actividades de arranque del proyecto. En este proceso se corren varios riesgos, a saber, que haya demoras y gastos innecesarios en esta etapa y que la calidad de los elementos requeridos para la ejecución del proyecto sea insuficiente. Este proceso es especialmente pertinente para las operaciones de cooperación técnica que ejecutan los receptores, ya que en las que ejecuta el Banco muchos de los elementos necesarios para el arranque de la operación se establecen por anticipado.
- 37 “Tabla de Autoridad para la Administración de Cooperaciones Técnicas No Reembolsables y de Recuperación Contingente”, capítulo OA-421 del Manual de Administración de Operaciones, marzo de 2008.
- 38 El cálculo efectuado por AUG sobre el número de operaciones aprobadas en 2008 (497) difiere ligeramente de la cifra estimada por OVE (513); esto pone de manifiesto las dificultades de compilar información sobre actividades de cooperación técnica utilizando la base de datos del Banco y los supuestos posiblemente diferentes que se emplean para ello. Asimismo, 101 proyectos no habían recibido desembolsos durante doce meses consecutivos después de haberse declarado elegibles para recibirlos.

Audit Report: Functional Audit. Management of Grants, Technical Cooperation and Institutional Arrangements, junio de 2009, Anexo II, página 9.

- ³⁹ Según una encuesta realizada por AUG, el 35% de los especialistas sectoriales estaban de acuerdo, hasta cierto punto, en que habían revisado la capacidad institucional del organismo ejecutor de cada una de las operaciones de cooperación técnica en que habían colaborado, el 15% estaba muy de acuerdo con esa afirmación y el 24% no estaba ni de acuerdo ni en desacuerdo. *Audit Report: Functional Audit. Management of Grants, Technical Cooperation and Institutional Arrangements*, junio de 2009, Anexo II, página 11.
- ⁴⁰ Según una encuesta realizada por AUG, el 25% de los especialistas sectoriales estaban de acuerdo, hasta cierto punto, en que los planes de supervisión de las operaciones de cooperación técnica a su cargo se basan en los resultados de la revisión de la capacidad institucional, el 15% estaba muy de acuerdo con esa afirmación y el 32% no estaba ni de acuerdo ni en desacuerdo.
- ⁴¹ Según una encuesta realizada por AUG, el 12% de los especialistas sectoriales estaban de acuerdo, hasta cierto punto, en que los organismos ejecutores de las operaciones de cooperación técnica a su cargo habían sido específicamente creados para administrar el proyecto, el 9% estaba muy de acuerdo con esa afirmación y el 16% no estaba ni de acuerdo ni en desacuerdo.
- ⁴² Fuente: *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)*, IEEE Standard 1490-2003, Source Guide 4th edition.
- ⁴³ Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo. Versión final aprobada, documento GN-2350-7, 2006.
- ⁴⁴ Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo. Versión final aprobada, documento GN 2350-7, 2006. Entre los riesgos relacionados con este proceso figuran las demoras, que los costos superen los montos presupuestados, la baja calidad de los bienes y servicios obtenidos, y el posible perjuicio para la reputación del Banco.
- ⁴⁵ Las operaciones de cooperación técnica pueden incluir una combinación de recursos para contratar consultores y efectuar inversiones en bienes y servicios. Los gastos de inversión que el Banco financia en el marco de proyectos de cooperación técnica se determinan en función de los requisitos de cada operación y, como regla general, no deberían superar el 30% del gasto total que sufraga el BID. Toda excepción a esa regla exigirá una justificación detallada en que se explique por qué los gastos son razonables y fundamentales para lograr los objetivos de la operación de cooperación técnica.
- ⁴⁶ Manual de adquisiciones, capítulos GS-401, GS-402, GS-403, GS-404, GS-405, GS-406, GS-501, GS-502, GS-503 y GS-601.
- ⁴⁷ VPC y VPS han respaldado la adopción de una nueva metodología basada en el riesgo (GRP), que se utiliza en todos los préstamos y las operaciones de cooperación técnica de alto riesgo. Asimismo, la reforma fiduciaria propugna la participación de especialistas fiduciarios en los equipos de proyecto. Desde 2010, su participación es obligatoria únicamente en el caso de los préstamos.
- ⁴⁸ Fuente: muestra representativa de 92 proyectos analizados por OVE. El 21,6% restante se destina a otros gastos, principalmente gastos administrativos generales y gastos de viaje.
- ⁴⁹ Las adquisiciones y contrataciones que se realizan en el marco de operaciones de cooperación técnica se ven afectadas por los requisitos de los donantes, por ejemplo, con respecto a la contratación de consultores de una determinada nacionalidad (ayuda condicionada). VPC/GCM ha negociado con países donantes como Italia y España, que han consentido a reducir la parte condicionada de su financiamiento para cooperación técnica.
- ⁵⁰ OVE no tiene constancia del desempeño actual de los acuerdos marco en el Banco. No obstante, ese tipo de contratos ha sido ampliamente utilizado por otros donantes. De hecho, para que el Banco pueda utilizar acuerdos marco, se habrá de llevar a cabo un análisis más profundo.
- ⁵¹ Primero, permiten movilizar expertos rápidamente y con poco preaviso para que trabajen en algunos de los lugares más difíciles ... (un requisito clave del acuerdo es que cada proveedor debe poder responder rápidamente a las solicitudes de servicio); segundo, puesto que los proveedores ya han sido seleccionados a través de un riguroso concurso público, no es necesario realizar un largo procedimiento de licitación; tercero, abarcan expresamente una amplia gama de temas y tipos de trabajo y han sido seleccionados por

su experiencia, procedimientos y acervo de conocimientos especializados. Un tema que reviste importancia crítica, sin embargo, es asegurar que los acuerdos se establezcan específicamente para responder a la necesidad del Banco de entregar productos de alta calidad en sectores y/o países concretos (<http://www.stabilisationunit.gov.uk/index.php/framework-providers>). Con todo, algunos socios de los gobiernos de la Comisión Europea han indicado que la calidad de los servicios podría ser baja. Al respecto, la Comisión ha adoptado medidas para mejorar la calidad de los términos de referencia, asegurar una colaboración más estrecha con los países socios en el proceso de adquisiciones y realizar una detenida evaluación ex ante de los expertos (*Reforming Technical Cooperation and Project Implementation Units for External Aid provided by the European Commission*, Comisión Europea, 2008, página 21). En el caso del Reino Unido, los acuerdos marco se utilizan ampliamente para la prestación de servicios de consultoría por parte de cualquier departamento gubernamental en entornos afectados por conflictos. La práctica establecida es seleccionar a dos proveedores y, en el caso de proyectos grandes, pueden organizarse concursos pequeños en que se invita a ambos proveedores a presentar ofertas para un determinado trabajo, lo que permite a los departamentos seleccionar el proveedor preferido y asegurar que se obtiene un precio adecuado. Los proveedores forman consorcios con otras empresas consultoras para asegurar que puedan proporcionar todos los servicios especializados que se requieran (http://www.stabilisationunit.gov.uk/frameworkagreements.html#What_are_these_and_why_might_they_be_useful)

- 52 La información se recopila en sistemas diferentes según sea el Banco o un receptor quien ejecuta la operación de cooperación técnica, o sean consultores particulares o empresas de consultoría quien proporcione los servicios. Se emplea PeopleSoft en el caso de consultores particulares, OPERA en el caso de empresas de consultoría que contratan los organismos ejecutores, y PRISM para los planes de adquisiciones. Desde 2009, en el programa e-sourcing, se está intentando reunir información sobre todas las empresas de consultoría, tanto las que contrata el Banco como las que contratan los organismos ejecutores.
- 53 En el caso de las operaciones de cooperación técnica ejecutadas por receptores, se espera que los organismos ejecutores evalúen el desempeño de los consultores. Sin embargo, el Banco no dispone acceso fácil a estos informes de desempeño.
- 54 En el caso de consultores particulares, se establecen tarifas estándar en función de las calificaciones pero no del desempeño anterior. En el caso de las empresas de consultoría, no se han establecido normas sobre el costo por unidad de producto.
- 55 Política OP-237.
- 56 Este proceso emplea tres mecanismos principales para asegurar que se remunere a los proveedores y los organismos ejecutores: (i) fondo rotatorio: fondos que constituyan anticipos para la realización del proyecto; (ii) reembolso de pagos al Beneficiario o la EE, con cargo al programa; (iii) pago directo por parte del BID, en nombre del Beneficiario o de la EE, a proveedores y contratistas, para financiar gastos elegibles del programa (Manual de administración de Operaciones, capítulo OA-310).
- 57 Según la Oficina de Adquisiciones para Operaciones (PDP), los problemas de desembolso que se observan en la actualidad se deben principalmente a errores en las solicitudes de desembolso, planificación insuficiente, falta de un jefe de equipo o problemas de diseño. Los usuarios de cooperación técnica también señalan algunos problemas relacionados con los fondos rotatorios, mecanismo utilizado para facilitar la ejecución, pero cuya conciliación final suele generar atrasos. Los fondos rotatorios, que con frecuencia se utilizan para liberar recursos con antelación, complican aún más el proceso de desembolso ya que los errores se reproducen en sucesivas solicitudes de reposición de fondos. Como parte de la reforma fiduciaria, los fondos rotatorios se adaptarían a las necesidades del proyecto sobre la base de los flujos de caja previstos, en lugar de ser montos fijos.
- 58 Adaptado de <http://www.businessdictionary.com/definition/disbursement.html>
- 59 Este proceso entraña dos tipos de riesgo: primero, las demoras en los pagos pueden incidir negativamente en los proveedores o la ejecución del proyecto y, segundo, se corre el riesgo de efectuar desembolsos para sufragar gastos no elegibles.

-
- ⁶⁰ Cuando la revisión se realiza ex ante, la documentación probatoria se revisa antes de que el Banco reembolse al organismo ejecutor. Cuando se realiza en forma ex post, los reembolsos se efectúan antes de revisar la documentación.
- ⁶¹ Adaptado de *Audit Report: Functional Audit, Management of Grants, Technical Cooperation and Institutional Arrangements*, junio de 2009.
- ⁶² *Audit Report: Functional Audit, Management of Grants, Technical Cooperation and Institutional Arrangements*, junio de 2009, Anexo II, página 1.
- ⁶³ Fuente: PDP, sobre la base del análisis de la carga de trabajo realizado por SPD. Según ese análisis, el Banco cuenta con suficientes especialistas financieros para administrar los desembolsos actuales, tanto de los préstamos como de las operaciones de cooperación técnica. El análisis de la carga de trabajo que representan los desembolsos indica que el Banco necesitaría el personal equivalente a 43,7 empleados a tiempo completo para administrar los desembolsos actuales (de los préstamos y las operaciones de cooperación técnica) repartidos según figura a continuación: 9,9 para CAN, 6,8 para CCB, 13,9 para CID, y 13,1 para CSC. Estas estimaciones presentan limitaciones porque no tienen en cuenta el trabajo de los analistas operativos o el nuevo perfil de los especialistas en adquisiciones y porque se basan en el volumen de operaciones registrado en 2008.
- ⁶⁴ *A New Supervision Framework for Technical Cooperation and MIF*, Representación del BID en Colombia, 2008.
- ⁶⁵ Adaptado de “*DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*”, *Development Assistance Committee (DAC)*, 1991, página 6.
- ⁶⁶ Entre los principales riesgos de este proceso se cuentan la posibilidad de atrasos y que, en el seguimiento, la evaluación y la declaración de información, los costos superen los montos presupuestados; la posibilidad de que no se disponga de información clave en la toma de decisiones, y la posibilidad de que no puedan divulgarse los resultados o extraerse lecciones.
- ⁶⁷ “*DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*”, *Development Assistance Committee (DAC)*, 1991, página 6.
- ⁶⁸ Por ejemplo, en las sesiones informativas sobre los fondos fiduciarios de donantes se presenta un resumen de las necesidades de financiamiento (criterios de elegibilidad), una lista de las operaciones de cooperación técnica recientemente aprobadas y el número promedio de días que se tarda en alcanzar los principales hitos de ejecución (número de días en ejecución, entre la fecha de aprobación y la fecha efectiva de la operación, entre la fecha efectiva y la fecha en que la operación se considera elegible, y entre la fecha de elegibilidad y el primer desembolso de la operación). Asimismo, en el informe operativo anual de 2008, se presenta información sobre la aprobación y los desembolsos de las operaciones de cooperación técnica con respecto al año anterior. Se han realizado esfuerzos para presentar informes a los donantes sobre los productos de cada operación de cooperación técnica y las lecciones aprendidas en cada proyecto.
- ⁶⁹ *Audit Report: Functional Audit, Management, Grants, Technical Cooperation and Institutional Arrangements*, 2009, Anexo II, página 5.
- ⁷⁰ Los ISDP tienen por objetivo identificar oportunamente asuntos que afecten a la ejecución y los resultados de los proyectos para poder formular recomendaciones sobre las medidas correctivas necesarias para acrecentar el aporte al desarrollo. Fuente: *Project Performance Monitoring Report*, CO-303, julio de 2003.
- ⁷¹ *Project Performance Monitoring Report*, CO-303, julio de 2003, página 3, nota 2 a pie de página.
- ⁷² Operaciones aprobadas en 2007 y 2008 por más de US\$150.000 o cuyo período de ejecución original era superior a 12 meses (fuente: *OVE Datawarehouse*).
- ⁷³ *Audit Report: Functional Audit, Management of Grants, Technical Cooperation and Institutional Arrangements*, junio de 2009, Anexo II, página 3.
- ⁷⁴ Los ITP evalúan los resultados logrados por el proyecto a fin de fomentar su sostenibilidad y extraer lecciones para mejorar el diseño y la ejecución de operaciones futuras.
- ⁷⁵ Fuente: Manual de Representaciones, capítulo CO-309 “Informe de Terminación de Proyecto”, mayo de 2006.

-
- ⁷⁶ En la Política de Cooperación Técnica, política OP 401 de abril de 2008, se establece que para “*que todas las operaciones de cooperación técnica sean evaluables, todos los proyectos de cooperación técnica incluirán planes para el seguimiento y la evaluación de productos y efectos directos. El Personal del Banco podrá brindar asistencia a las organizaciones beneficiarias y los organismos ejecutores para el establecimiento de los mecanismos de información, seguimiento y evaluación necesarios. Todos los fondos temáticos estratégicos tendrán un marco de resultados que será la plataforma para un mejor seguimiento, evaluación y presentación de informes acerca de los efectos directos de desarrollo de las operaciones de cooperación técnica*”.
- ⁷⁷ Propuesta de Nuevo Marco de Cooperación Técnica, documento GN-2469-2, página 1.
- ⁷⁸ Propuesta de Nuevo Marco de Cooperación Técnica, documento GN-2469-2, anexo III.
- ⁷⁹ Fuente: OVEDA: (i) la fecha en que el ITP debería presentarse a la Sede y (ii) la fecha en que los Departamentos regionales deberían aprobar el ITP.
- ⁸⁰ Operaciones de cooperación técnica aprobadas entre el primer semestre de 2007 y el primer semestre de 2009. Además, el riesgo del 67% de las operaciones que no habían recibido desembolsos durante más de un año se calificó como “bajo”.
- ⁸¹ Análisis de OVE sobre la base de la muestra representativa utilizada en la presente evaluación.
- ⁸² Adaptado de <http://www.bia.ca/systems-audit.htm>
- ⁸³ Adaptado de PMBOK® Guide, Source Guide 4th edition.
- ⁸⁴ Entre los riesgos relacionados con este proceso se cuentan la posibilidad de que no se identifiquen asuntos clave o que no se identifiquen a tiempo, las demoras o costos elevados de auditoría o cierre del proyecto, la no pertinencia de asuntos descubiertos y el cierre inadecuado de actividades.
- ⁸⁵ No todas las operaciones de cooperación técnica son objeto de una auditoría individual: las operaciones de cooperación técnica que ejecuta el BID son auditadas en el contexto de la auditoría general del Banco.
- ⁸⁶ Política de Cooperación Técnica, política OP 401 de abril de 2008, y Propuesta para una Nueva Política de Cooperación Técnica del Banco, documento GN-2470-2, marzo de 2008.
- ⁸⁷ En la práctica, las operaciones de cooperación técnica por más de US\$1.500.000 ejecutadas por receptores deben ser objeto de una auditoría anual, en tanto que las operaciones por debajo de ese umbral deben ser objeto únicamente de una auditoría final. Este requisito se incluye en el acuerdo contractual, de conformidad con las políticas y procedimientos del Banco. Las operaciones de cooperación técnica que ejecuta el BID son auditadas en el contexto de la auditoría general del Banco.
- ⁸⁸ Sobre la base de todas las operaciones de cooperación técnica cerradas en 2007 y 2008.
- ⁸⁹ *Audit Report: Functional Audit. Management of Grants, Technical Cooperation and Institutional Arrangements*, junio de 2009, página 10.
- ⁹⁰ Adaptado de *Gerry Johnson, Kevan Scholes y Richard Whittington, “Exploring Corporate Strategy”, 8th Edition, 2008.*
- ⁹¹ Entre los riesgos determinantes figura la posibilidad de (i) perder pertinencia para los principales interesados, (ii) no lograr una clara ventaja competitiva y (iii) no juzgar correctamente el monto, el tipo de recursos o la capacidad de ejecución necesarios para cumplir con la estrategia.
- ⁹² Documento GN-2077-1, La Renovación del Compromiso frente al Desarrollo: Informe del Grupo de Trabajo sobre la Estrategia Institucional; documento GN-2077-2, Plan de Acción para la Aplicación de la Estrategia Institucional; documento GN-2195-3, Plan Integrado de Implementación de las Estrategias; política OP-1002, Estrategia de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social; documento GN-1894-7, Documento de Estrategia - Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social; política OP-1001, Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable; política OP-1007, Estrategia de Medio Ambiente, política OP-1003, Estrategia de Desarrollo Social; documento GN-2241-1, Documento de Estrategia - Desarrollo Social; política OP-1005, Estrategia de Competitividad; política OP-1004, Estrategia de Modernización del Estado; política OP-1006, Estrategia de Integración Regional; documento GN-2245-1, Documento de Estrategia - Integración Regional.
- ⁹³ Estrategias sectoriales: Estrategia Institucional, Estrategia de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social, Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable, Estrategia de Medio Ambiente,

Estrategia de Desarrollo Social, Estrategia de Competitividad, Estrategia de Modernización del Estado, Estrategia de Integración Regional.

- ⁹⁴ Los documentos de programación regional tienen por objetivo proporcionar un marco de referencia para las estrategias de país que pueda tenerse en cuenta en la programación de los instrumentos financieros del Banco. No se han encontrado referencias a directrices que rijan estos documentos y la actualización de los mismos varía de una región a otra: en el caso del Cono Sur, la última actualización remonta a 1997; en el caso de América Central, el Caribe y el Grupo Andino, a 2001, 2005 y 2007 respectivamente. Según el sitio virtual de la Oficina de la Secretaría, CID está formulando una estrategia regional que se divulgará en los próximos meses, pero no incluye información sobre las otras tres regiones. Hay un lapso de 10 años entre los documentos de programación regional y no existen directrices para su preparación. Por último, tampoco está claro cómo las operaciones, y concretamente la cooperación técnica, contribuyen a las prioridades regionales.
- ⁹⁵ Programas e iniciativas financiadas con Capital Ordinario: (i) Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), (ii) Plan Puebla Panamá (PPP), Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica), (iii) Iniciativa de Agua Potable y Saneamiento, (iv) Iniciativa de ejecución de la sostenibilidad, (v) Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático (SECCI), (vi) Iniciativa sobre la Neutralización de las Emisiones de Carbono.
- ⁹⁶ Propuesta para una Nueva Política de Cooperación Técnica del Banco, documento GN-2470-2, página 1, 1.4.
- ⁹⁷ A partir de datos del Departamento de Recursos Humanos (HRD), OVE preparó estimaciones del tiempo que el personal dedica, en promedio, a cada operación de cooperación técnica y de los salarios del personal, sobre la base de su experiencia y formación. Estos cálculos no incluyen el tiempo que los consultores dedican a las operaciones de cooperación técnica ni las prestaciones del personal. Los resultados indican que el personal asignado a la cooperación técnica tiene, en promedio 16,88 años de experiencia, posee un título de maestría, como mínimo, y dedica cerca de 22,59 días a cada operación. A partir del promedio neto (entre el mínimo y el máximo) de la tarifa diaria de un consultor que tiene más de 15 años de experiencia y un título de maestría (\$710), estimamos que el costo por operación asciende a \$16.035 por año. Las cifras presentadas corresponden a estimaciones diferentes que reducen el número de horas que ORP dedicó a la cooperación técnica en 11%, 40%, 50% y 60% (a US\$13.107, US\$13.892, US\$14.163 y US\$14.434, respectivamente).
- ⁹⁸ Los riesgos relacionados con este proceso incluyen (i) la imposibilidad de prever la proporción de la demanda que puede anticiparse y (ii) la imposibilidad de entregar productos en función de un calendario preestablecido.
- ⁹⁹ Cita de las entrevistas realizadas sobre la SECCI.
- ¹⁰⁰ La muestra de operaciones de cooperación técnica analizadas por OVE permite calcular por separado el porcentaje de operaciones regionales y nacionales atribuibles a procesos de programación. Entre otros métodos de originación de operaciones de cooperación técnica nacionales figura, por ejemplo, las comunicaciones informales entre especialistas (11%).
- ¹⁰¹ *NRTC Review process sequence*, GCM, página 1.
- ¹⁰² Esto también ocurre en el caso de los préstamos. De hecho, aunque el proceso de programación tiene por objetivo planificar tanto los préstamos como las operaciones de cooperación técnica, en la práctica se centra principalmente en las operaciones de préstamo.
- ¹⁰³ Artículo VI, Sección 2, Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, 30 de diciembre de 1959.
- ¹⁰⁴ Documento GA-232-12, 2007, Plan de Implementación de la Realineación, página. 12.
- ¹⁰⁵ El Banco carece de un sistema capaz de asignar esos costos. Según estimaciones preliminares basadas en el Plan Presupuestario para 2008 que consignó US\$7.809.000 a ORP, se dedicaron unos US\$800.000 a personal que se ocupó de actividades relacionadas con la cooperación técnica. Es importante señalar que ORP no participa directamente en la preparación de operaciones de cooperación técnica, la selección de organismos ejecutores o la asignación de recursos.
- ¹⁰⁶ Propuesta de Nuevo Marco de Cooperación Técnica, GN-2469-2, marzo de 2008, página. 1.

-
- ¹⁰⁷ Propuesta de Nuevo Marco de Cooperación Técnica, GN-2469-2, marzo de 2008, página 23, 5.1.
- ¹⁰⁸ ORP está actualmente colaborando con SPD a efectos de establecer indicadores especialmente diseñados para medir el desempeño de las actividades y servicios de ORP. Según ORP, en 2009 se creó una herramienta para administrar las relaciones con los clientes que está previsto que se empiece a utilizar en 2010. Esta herramienta permitirá llevar a cabo un seguimiento del avance y la evolución de las relaciones de ORP con los clientes.
- ¹⁰⁹ Propuesta de Nuevo Marco de Cooperación Técnica, GN-2469-2, marzo de 2008, Anexo III.
- ¹¹⁰ *Uno de los principios fundamentales de la legislación contractual establece que para que se cree un contrato vinculante legalmente reconocido y cuyo cumplimiento sea exigible se requiere de la contraprestación mutua de las partes. Por contraprestación se entiende la entrega de algo de valor a cambio de la promesa de una prestación, por aquel al que la promesa se dirige. La contraprestación puede ser un derecho, beneficio o ganancia a favor de una parte, o un detrimento, pérdida o responsabilidad que la otra parte da, sufre, o a la que se obliga. Si falta el elemento de contraprestación, no hay contrato. Y si no hay contrato, no hay nada en lo que pueda fundarse o de lo que pueda derivarse responsabilidad* (fuente: *Terrafund Financial, Inc. v 569244 BC Ltd*). En lo que respecta a los memorandos de entendimiento del Banco, existen cláusulas similares a las que figuran a continuación: *el socio y el Banco realizarán el mejor esfuerzo posible para diseñar, ejecutar y promover al menos un proyecto piloto ...*”; *este acuerdo no implica compromiso alguno para las Partes en términos de financiamiento ... tampoco constituye compromiso alguno por parte de ninguna de las Partes de conceder tratamiento preferencial a la otra en cualquier asunto previsto al amparo de este acuerdo u otro asunto ... esas y otras actividades acordadas entre las Partes se regirán por los respectivos objetivos, funciones, políticas y procedimientos internos de cada una de las Partes.* Según ORP, los memorandos de entendimiento son *acuerdos legales no vinculantes que expresan una intención y su cumplimiento no es exigible.* OVE no está de acuerdo. En el siguiente sitio se explican los casos en que un memorando de entendimiento puede ser vinculante:
http://www.mallesons.com/publications/Asian_Projects_and_Construction_Update/Asian_Projects_and_Construction_Update_7_December_2002.pdf
- ¹¹¹ Según ORP, los memorandos de entendimiento más recientes incluyen tres cláusulas nuevas que establecen: (i) requisitos de elaboración de planes de acción conjunta dentro de un período de tres meses a partir de la fecha de suscripción del memorando, (ii) la validez trienal de los memorandos, y (iii) la incorporación de mecanismos de seguimiento y revisión. Además, hasta la fecha se ha aprobado un proyecto con Alibaba en el marco del FOMIN y se han identificado las siguientes oportunidades: proyectos en marcha con Swiss-Re, oportunidades de cofinanciamiento con el banco coreano de exportación e importación, y un proyecto de planificación urbana por valor de US\$500.000 con International Enterprise Singapore.
- ¹¹² En 2008 y 2009 se establecieron otros dos fondos. Por una parte, (i) el Fondo Mesoamericano de Salud (aprobado por el BID el 9 de septiembre de 2009), que se está financiando con una contribución quinquenal de US\$50 millones de la Fundación Bill y Melinda Gates (aprobada, pero en forma confidencial) y otro compromiso quinquenal de US\$50 millones de la Fundación Carlos Slim (pendiente de aprobación). El BID ha entablado un diálogo preliminar con el gobierno español para obtener una contribución adicional de US\$150 millones. La Iniciativa Mesoamericana de Salud es una alianza entre países y donantes que centrará la atención en cuatro ámbitos clave de la salud: la salud maternal, la salud infantil y neonatal, las inmunizaciones, y la nutrición básica. También se dedicará a realizar mejoras en la supervisión y los recursos humanos. Por otra parte, (ii) el Fondo Temático de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional (FFCI) para el que el Gobierno de China ha respaldado la movilización de recursos por un valor US\$75 millones.
- ¹¹³ El 22 de diciembre de 2009, la Oficina del Presidente envió un memorando titulado “Aclaración de procedimientos para la movilización de recursos y cooperación con otras instituciones” en el que intentaba aclarar las atribuciones con respecto a la movilización de recursos y la relación con los donantes.
- ¹¹⁴ Algunas modificaciones, como las prórrogas para desembolsos o la ampliación del período de ejecución se comunican al beneficiario mediante una carta del Banco. Esta carta constituye una enmienda contractual. Las modificaciones deben ser aprobadas por la autoridad competente del Banco de conformidad con el capítulo OA-421 de Manual de Administración de Operaciones.

-
- ¹¹⁵ De conformidad con el capítulo OA-421 de Manual de Administración de Operaciones.
- ¹¹⁶ Personal o consultores que trabajaron en el diseño y/o la ejecución de operaciones de cooperación técnica en 2008.
- ¹¹⁷ Aunque el uso de contratos estándar acelera la preparación de operaciones, se ha señalado que afecta a otros procesos conexos (por ejemplo, la obtención del primer desembolso, cuando las entidades no están organizadas para comprometer recursos de antemano sobre la base de contratos no firmados; o la exigencia de utilizar una moneda diferente). Toda modificación de los contratos estándar exigiría enmiendas de las políticas y procedimientos del Banco.
- ¹¹⁸ Plan de Implementación de la Realineación, GA-232-12, Anexo I.
- ¹¹⁹ Según KNL, se han probado varias metodologías y herramientas para extraer lecciones de los procesos operativos. El programa de trabajo de KNL para 2010 incluye formular una nueva estrategia para identificar, sistematizar y divulgar las lecciones aprendidas. Asimismo, se prevé que para el primer semestre de 2010 se habrá completado el Repositorio de Conocimiento Institucional.
- ¹²⁰ Véase el cuadro 13 en el Anexo I en que figura un mapa de los diferentes sistemas informáticos.
- ¹²¹ Propuesta para una Nueva Política de Cooperación Técnica del Banco, GN-2470-2, página 1, 1.4.
- ¹²² Propuesta para una Nueva Política de Cooperación Técnica del Banco, GN-2470-2, página 1, 1.4.
- ¹²³ Propuesta para una Nueva Política de Cooperación Técnica del Banco, GN-2470-2, página 1, 1.4.
- ¹²⁴ Propuesta para una Nueva Política de Cooperación Técnica del Banco, GN-2470-2, página 2.
- ¹²⁵ Según se indica en el párrafo 4.3.
- ¹²⁶ Por ejemplo, la evaluación de las necesidades de cooperación técnica es insuficiente y no se comprenden cabalmente ni la capacidad del Banco para prestar cooperación técnica ni los resultados que el Banco ha obtenido en este ámbito en el pasado.
- ¹²⁷ Propuesta para una Nueva Política de Cooperación Técnica del Banco, GN-2470-2, página 1, 1.4.
- ¹²⁸ Según un encuesta realizada por OVE, el 84% de los usuarios de la cooperación técnica indicaron que profundizar los conocimientos del Banco en este sector es uno de los principales factores que los motiva a trabajar en la cooperación técnica.
- ¹²⁹ Sobre la base de la encuesta de los usuarios de la cooperación técnica que realizó OVE.
- ¹³⁰ *Revised report of the Operations Taskforce*, 1989, página 58.
- ¹³¹ Según una encuesta realizada por OVE, el 88% de los Representantes coincide en que un buen enfoque para optimizar el impacto de la cooperación técnica sería establecer un mejor orden de prelación para las operaciones. El hecho de que las operaciones de cooperación técnica se originaran al margen del proceso de programación incentiva la proliferación de estas operaciones y su aprobación por consideraciones de oferta en lugar de por consideraciones de demanda.
- ¹³² OIT (<http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/coop/africa/areas/challenge.htm>); Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional: (<http://www.frch.co.uk/html/challengefunds.html>); (http://www.aecfafrica.org/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=26)
- ¹³³ *Revised report of the Operations Taskforce*, 1989, página 57.
- ¹³⁴ *How to Note*, Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, junio de 2006, página 12.
- ¹³⁵ *Enhancing the Impact of Fund Technical Assistance*, abril de 2008, páginas 5 y 22, y apéndice 2.
- ¹³⁶ El FMI abordaría esas consideraciones aplicando un marco para medir el desempeño de la asistencia técnica sobre la base de un sistema de gestión de proyectos en función de los resultados. Los proyectos se organizan como “un conjunto de una o más actividades que en un período específico genera productos cuantificables y contribuye a alcanzar un determinado objetivo.
- ¹³⁷ *Proposal to establish a New Platform for Knowledge and Capacity Building Products at the IDB*, política OP-243, párrs. 3.34, 3.37.
- ¹³⁸ Propuesta para una Nueva Política de Cooperación Técnica del Banco, documento GN-2470-2, 2008, página 4.

- ¹³⁹ Véase el Anexo I. Tipos de operación: Cooperación Técnica, Programa de Empresariado Social y Pequeños Proyectos, y Operaciones especiales. Esto incorpora únicamente el componente no reembolsable de los Pequeños Proyectos. Las operaciones especiales cubren los siguientes subtipos: Contribuciones Ad Hoc, Fondo de Contribuciones Locales, Cofinanciamiento, Cofinanciamiento Administrado por el Banco, Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), FONTAGRO y donaciones.
- ¹⁴⁰ *Proposal to establish a New Platform for Knowledge and Capacity Building Products at the IDB*, política OP-243.
- ¹⁴¹ La Renovación del compromiso frente al Desarrollo, 1999, documento GN-2077-1, página 43.
- ¹⁴² *Audit Report: Functional Audit. Management of Grants, Technical Cooperation and Institutional Arrangements*, junio de 2009, Anexo II, página 9.
- ¹⁴³ *Proposal to establish a New Platform for Knowledge and Capacity Building Products at the IDB*, política OP-243, párr. 3.31.
- ¹⁴⁴ Asimismo, el FMI emplea procedimientos de certificación que incluyen un sólido historial de desempeño y una demostrada familiaridad con las prácticas óptimas aceptadas internacionalmente. La selección de los proyectos y los expertos es revisada por los supervisores de los departamentos de asistencia técnica para asegurar que el conjunto de aptitudes del experto se ajusta al proyecto. Fuente: *Enhancing the Impact of Fund Technical Assistance*, abril de 2008, página 13.
- ¹⁴⁵ KNL ha propuesto algo similar con respecto a la creación de un sistema para ubicar expertos. A la fecha en que se prepara el presente informe, el proyecto no ha obtenido financiamiento.
- ¹⁴⁶ En el marco de la reforma fiduciaria se ha propuesto combinar unos 10 proyectos similares de cooperación técnica a fin de respaldar un proceso de adquisiciones más eficaz con respecto a la contratación de servicios de supervisión y auditoría.
- ¹⁴⁷ Según una encuesta llevada a cabo por la Auditoría General, el 35% de los usuarios estaban de acuerdo, hasta cierto punto, en que habían revisado la capacidad institucional del organismo ejecutor en cada una de las operaciones de cooperación técnica en que habían colaborado, el 15% estaba muy de acuerdo con esa afirmación y el 24% no estaba ni de acuerdo ni en desacuerdo.
- ¹⁴⁸ *Audit Report: Functional Audit. Management of Grants, Technical Cooperation and Institutional Arrangements*, junio de 2009, Anexo II, página 11.
- ¹⁴⁹ Según una encuesta realizada por AUG, el 25% de los usuarios estaban de acuerdo, hasta cierto punto, en que los planes de supervisión de las operaciones de cooperación técnica que supervisan se basan en los resultados de la revisión de la capacidad institucional, el 15% estaba muy de acuerdo con esa afirmación y el 32% no estaba ni de acuerdo ni en desacuerdo.
- ¹⁵⁰ Históricamente, las operaciones de cooperación técnica han representado ligeramente menos del 1% de los desembolsos totales del Banco. Después de 2005 esta proporción, que se duplicó alcanzando aproximadamente un 2%, se mantuvo a la par con la tasa de aprobación de los préstamos, que registró un rápido aumento. En cambio, las operaciones de cooperación técnica siempre habían sido importantes en cuanto al número de operaciones: las aprobaciones anuales de cooperación técnica triplicaban con creces el número de préstamos.
- ¹⁵¹ En 2008, el Banco aprobó 513 operaciones de cooperación técnica, por un valor total de US\$206 millones, frente a 160 solicitudes de préstamo por US\$11,718 millones. *Audit Report: Functional Audit. Management of Grants, Technical Cooperation and Institutional Arrangements*.
- ¹⁵² Según información derivada del sistema e-perform (*Audit Report*, Anexo III, página 3).
- ¹⁵³ Estos planes los preparan especialistas sectoriales de las Representaciones del BID en los países y posteriormente se presentan a la VPS. *Audit Report, Annex III*, página 3.
- ¹⁵⁴ Fuente: Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, OP-401, página 5. El Convenio Constitutivo del Banco alienta al Banco a prestar asistencia y asesoramiento técnico sobre “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” (Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, OP-401, página 20); y según la Propuesta para una Nueva Política de Cooperación Técnica del Banco, documento GN-2470-2, página 6, el Banco presta asistencia y asesoramiento técnico para “promover la transferencia de tecnología y conocimientos, y (ii) apoyar la

identificación, preparación y ejecución de proyectos piloto diseñados para ensayar ideas innovadoras y promover respuestas para problemas duraderos en el ámbito del desarrollo”.

- ¹⁵⁵ Fuente: Base de datos de OVE (*Datawarehouse*) y datos recopilados a través de los cuestionarios de OVE. Actualmente el Banco sólo proporciona información limitada con respecto a la clasificación “independiente” o “relacionada con un préstamo” de las operaciones de cooperación técnica: de las 513 operaciones aprobadas en 2008, 357 (70%) proporcionaron esa información. Según AUG, las operaciones independientes de cooperación técnica generalmente no se incluyen en los planes de supervisión que preparan los especialistas sectoriales de las representaciones del BID en los países.
- ¹⁵⁶ *Proposal to establish a New Platform for Knowledge and Capacity-Building Products at the IDB*, OP-243-2, párrafo 4.5.
- ¹⁵⁷ Véase, por ejemplo, *Revised Report of the Operations Taskforce*, febrero de 1989, página 56, y las evaluaciones anteriores de OVE sobre la cooperación técnica.
- ¹⁵⁸ *Revised Report of the Operations Taskforce*, 1989.
- ¹⁵⁹ Oficialmente, el jefe de equipo es el mismo durante todos los procesos de ejecución de la cooperación técnica. En la práctica, sin embargo, varias tareas se delegan a las Representaciones. Asimismo, en la encuesta sobre la auditoría de la cooperación técnica, sólo el 36% de los participantes indicaron que los jefes de equipo que diseñan el proyecto siguen colaborando activamente en la supervisión del mismo. (*Audit report*, página 11).
- ¹⁶⁰ VPC/GCM señala que al final de 2009 empezó a revisarse el cuadro de autoridad de la ejecución, pero aún no ha sido aprobado.
- ¹⁶¹ Primero, hay un sólo proceso de aprobación para la mayor parte de las operaciones de cooperación técnica. Segundo, todos los organismos ejecutores son objeto de una supervisión ex ante estándar, independientemente de su capacidad o riesgo. Tercero, el proceso de adquisiciones de las operaciones de cooperación técnica no reembolsable sigue siendo el mismo (es largo y complejo), independientemente del valor total del contrato.
- ¹⁶² En el momento de redactar este informe, la estrategia de los KCP también carece de indicadores para sus procesos operativos.
- ¹⁶³ Cabe señalar que esto no significa necesariamente que las estrategias de cooperación técnica deban formularse en forma independiente. Las diferentes unidades del Banco serán las que decidan qué herramientas de planificación y programación estratégicas se ajustan mejor a las necesidades de sus clientes, y cuáles facilitan la integración de la cooperación técnica en el resto de productos del Banco.
- ¹⁶⁴ Ni la nueva política y el nuevo marco ni la propuesta para los KCP han modificado fundamentalmente este conjunto de incentivos.