

Evaluación Corporativa

Resultados de la Realineación

El Realineamiento definió cuatro objetivos clave para responder a una percepción de una pérdida de pertinencia y presencia del Banco en América Latina y el Caribe (la Región): profundizar el conocimiento y el enfoque sectorial, profundizar el enfoque de país, reforzar la gestión basada en riesgos y resultados y promover la eficiencia institucional. Para alcanzar estos objetivos, se proponían cambios en la estructura, los procesos y los recursos humanos e incentivos del Banco-que incluían, entre otras cosas, la introducción de una nueva organización matricial, la delegación de nuevas responsabilidades y facultades en las Representaciones y los jefes de los equipos de proyecto, la actualización de procesos operativos e institucionales y cambios en las políticas de dotación de personal y de recursos humanos. Esta evaluación concluye que la orientación de fondo del Realineamiento hacia la estructura matricial y la descentralización era adecuada, pero todavía no ha alcanzado todos sus objetivos.

En un registro positivo hay varias tendencias dignas de señalar. Las competencias técnicas del personal del Banco han mejorado, el refuerzo para generar y difundir conocimiento ha aumentado y más autoridad ha sido delegada en los Representantes y jefes de equipo, acercando así el BID a sus clientes. La colaboración entre el personal del mismo sector en las Representaciones y en la Sede ha aumentado, al igual que la continuidad en la composición de los equipos de proyecto durante todo el ciclo de proyecto.

Sin embargo, la matriz aún no está funcionando bien. VPC posee una autoridad limitada y escasos mecanismos para coordinar los insumos del Banco a nivel de país y asegurar así la provisión de un programa coherente y eficiente. VPS y VPP tienen pocas oportunidades o incentivos para hacer valer su conocimiento y su influencia en la formulación de la estrategia de país y del proceso de programación. La compartimentación sectorial es alta y las presiones para otorgar préstamos y efectuar desembolsos, mayores que nunca. Por consiguiente, el Banco y sus países prestatarios no están aprovechando los potenciales beneficios de la colaboración entre vicepresidencias y entre sectores en cuanto a la formulación de la estrategia y el programa de país, el diseño y la ejecución de proyectos y el intercambio de conocimientos. Por otro lado, la evaluación no encontró indicios concluyentes de una mayor eficiencia. Algunos procesos (como el control de calidad a nivel de proyecto) son lentos e inciertos y la ausencia de una adecuada contabilidad de costos o de límites presupuestarios vinculantes para los equipos de proyecto, desvirtúan los incentivos para hacer un uso eficiente de recursos. El reporte ofrece cinco recomendaciones:

- Profundizar el enfoque de país, reforzar en mayor medida la función de gestión del programa de país en las Representaciones.
- Aumentar la coordinación entre vicepresidencias y la coherencia de los programas de país, reforzar el papel de VPS y VPP en la programación y la formulación de la estrategia de país.
- Mejorar la efectividad en el desarrollo, reforzar los mecanismos de control de calidad de los productos operacionales del Banco.
- Aumentar la eficiencia, seguir fortaleciendo los actuales procesos presupuestarios y sistemas de información a fin de asegurar una contabilidad de costos completa y precisa.
- Promover la eficacia y la eficiencia, cubrir una proporción mucho mayor de posiciones gerenciales mediante procesos competitivos transparentes.

Bajo cada recomendación la evaluación propone medidas específicas, las cuales deberían ser consideradas por la administración del Banco (entre otras opciones) para avanzar en las direcciones recomendadas.

Evaluación de los

Resultados de la Realineación

OFICINA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN, OVE



Banco Interamericano de Desarrollo

Febrero de 2014



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



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



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



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

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

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2014**

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

RE-451-2

ACRÓNIMOS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN.....	1
A. Descripción de la Realineación.....	2
1. Objetivos	2
2. Reformas	2
3. Implementación.....	5
4. La Realineación y el Noveno Aumento General de Capital	6
B. La evaluación	6
1. Marco conceptual	6
2. Preguntas de evaluación	8
3. Metodología	9
2. PROFUNDIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO Y EL ENFOQUE SECTORIAL.....	13
A. Aptitudes del personal.....	13
B. Fragmentación institucional.....	17
1. Discontinuidad entre el diseño y la ejecución.....	17
2. Otros tipos de fragmentación.....	19
C. Selectividad estratégica del Banco.....	23
D. Producción del conocimiento.....	25
E. Resumen	26
3. PROFUNDIZACIÓN DEL ENFOQUE DE PAÍS.....	29
A. Capacidad de las Representaciones.....	29
B. Capacidad para suministrar productos del Banco	32
1. Diseño de proyectos.....	32
2. Ejecución de proyectos.....	34
C. Resumen	37
4. EFICIENCIA INSTITUCIONAL	39
A. Costos de la Realineación.....	39
B. Indicadores de eficiencia	41
C. Resumen	47
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	49
A. Conclusiones	49
B. Recomendaciones	51

NOTAS

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

DOCUMENTACIÓN ADICIONAL, ENLACES ELECTRÓNICOS

CICLO DE PROYECTO Y FRAGMENTACIÓN

DINÁMICA DE COLABORACIÓN

ACRÓNIMOS

BRIK	Repositorio de Conocimiento Institucional del Banco
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
HRD	Departamento de Recursos Humanos
KNL	Sector de Conocimiento y Aprendizaje
OPC	Comité de Políticas Operativas
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
QRR	Revisión de la Calidad y el Riesgo
RES	Departamento de Investigación
SPD	Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo
VPC	Vicepresidencia de Países
VPP	Vicepresidencia del Sector Privado y Operaciones sin Garantía Soberana
VPS	Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento

La presente evaluación estuvo a cargo de un equipo dirigido por Pablo Alonso e integrado por Alejandro Soriano, Jonathan Rose, Michelle Fryer, Anna Crespo, Miguel Soldano, Agustina Schijman, Carlos Morales, Alayna Tetreault-Rooney, Saleema Vellani, Úrsula Quijano, Mayra Ruiz Oquendo, Tatiana Soares, Renato Puch y Euric Bobb. Cheryl Gray realizó aportes y brindó orientación general al equipo, en tanto que Monika Huppi, Ana María Linares, Juan Manuel Puerta, Leslie Stone, Verónica González Díez, Chloe Fevre, José Ignacio Sembler, María Elena Corrales y Rino Schiavo-Campo hicieron valiosos comentarios sobre borradores anteriores. OVE desea agradecer a los más de 500 gerentes, empleados y contrapartes nacionales del BID que contribuyeron mediante entrevistas estructuradas y foros de discusión, a los 157 funcionarios que completaron el cuestionario de evaluación y a la Administración del BID por su colaboración constructiva durante la preparación de esta evaluación.



El proceso de Realineación del BID, una reacción a la percibida pérdida de relevancia del BID en una América Latina y Caribe rápidamente cambiantes, estaba orientada a mejorar la efectividad en el desarrollo del trabajo del Banco y a incrementar la relevancia y presencia del mismo en la Región.

Resumen Ejecutivo

La propuesta de Realineación del BID se originó en la percepción de una pérdida de pertinencia y presencia del Banco en América Latina y el Caribe (la Región). De acuerdo con el documento de la Realineación, esta pérdida de pertinencia y presencia fue motivada por la incapacidad del Banco para adaptarse al acceso cada vez mayor de los países de la Región a fuentes alternativas de financiamiento, el surgimiento de nuevos agentes (como los gobiernos subnacionales) que asumían la responsabilidad de las decisiones de inversión, la heterogeneidad de los países de América Latina y el Caribe y las crecientes presiones para lograr resultados.

Como parte de la Realineación se definieron cuatro objetivos clave —profundizar el conocimiento y el enfoque sectorial, profundizar el enfoque de país, reforzar la gestión basada en riesgos y resultados y promover la eficiencia institucional— todos ellos con la finalidad de potenciar la efectividad en el desarrollo de la labor del Banco e incrementar la pertinencia y presencia del Banco en América Latina y el Caribe. Para alcanzar estos objetivos, se proponían cambios en la estructura, los procesos y los recursos humanos e incentivos del Banco. Con relación a la estructura, la Realineación introdujo una nueva organización matricial con Vicepresidencias de Países (VPC), de Sectores y Conocimiento (VPS), del Sector Privado (VPP) y de Finanzas y Administración (VPF); igualmente, se delegaron nuevas responsabilidades y facultades en las Representaciones y los jefes de los equipos de proyecto. En cuanto a los procesos, se realizaron esfuerzos para actualizar numerosos procesos operativos e institucionales, junto con los correspondientes sistemas de información. Finalmente, la Realineación se acompañó de profundos cambios en la dotación de personal —lo que incluyó múltiples jubilaciones y ceses de personal y la rotación de prácticamente todo el equipo gerencial, renovados esfuerzos para trasladar más aptitudes del personal a Representaciones, y cambios en cuanto a la evaluación del desempeño y la remuneración del personal.

En esta evaluación la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) examina la implementación de la Realineación, centrándose en los tres objetivos de profundización del conocimiento y el enfoque sectorial, profundización del enfoque de país y refuerzo de la eficiencia institucional. El presente informe complementa la Evaluación Intermedia de OVE sobre los Compromisos del Noveno Aumento General, realizada en 2012, que analizaba la labor del Banco con respecto a la gestión basada en riesgos y resultados.

Esta evaluación concluye que la Realineación ha contribuido a profundizar algunas dimensiones del enfoque sectorial y de país, pero aún no ha alcanzado todos sus objetivos. Las recomendaciones que formula tienen por finalidad ahondar en las reformas ya iniciadas. El documento presenta las principales constataciones por objetivos.

A. PROFUNDIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO Y EL ENFOQUE SECTORIAL

A fin de profundizar el conocimiento y el enfoque sectorial del Banco, la Realineación se proponía:

- renovar las aptitudes del personal y armonizarlas con las nuevas prioridades institucionales y operativas del Banco;
- reducir la fragmentación institucional mediante la nueva estructura matricial;
- profundizar la selectividad estratégica de las intervenciones del Banco, y
- aumentar la capacidad del Banco para generar y difundir eficazmente conocimientos.

Aptitudes del personal. La Realineación ha inducido un profundo cambio en la dotación de personal del Banco en los niveles técnico y gerencial. Según se constató, el personal técnico contratado desde la Realineación posee en promedio un mayor nivel de preparación y aptitudes técnicas, en tanto que el personal contratado en las Representaciones suele tener algo menos de experiencia en la ejecución de proyectos. El número total de funcionarios administrativos del Banco ha disminuido, mientras que el uso de empleados contractuales ha aumentado marcadamente. Tal como ocurría antes de la Realineación, los especialistas técnicos asignados a las Representaciones o contratados en una Representación suelen ser de menor grado que el personal que trabaja en la Sede o ha sido contratado en ella.

A raíz de la Realineación se renovó casi por completo el cuadro gerencial del Banco, y aproximadamente la mitad de las nuevas posiciones gerenciales se han cubierto mediante procesos competitivos. Actualmente casi todos los jefes de división son contratados utilizando estos procesos (en marcado contraste con la práctica

imperante antes de la Realineación), mientras que los gerentes de país y de sector son designados, algo que, aunque no contraviene las normas de recursos humanos del Banco aprobadas por el Directorio, no condice necesariamente con los objetivos y el espíritu de la Realineación. Si bien se considera que las competencias técnicas del cuadro gerencial han mejorado, la mayoría del personal no percibe un incremento de las aptitudes gerenciales y sigue considerando que los procesos de selección para posiciones gerenciales no son plenamente transparentes.

Fragmentación y colaboración. Un objetivo primordial de la Realineación era reducir la fragmentación en múltiples dimensiones —entre especialistas sectoriales activos en diversas subregiones de América Latina y el Caribe, entre el diseño y la ejecución de los proyectos, entre la Sede y las Representaciones y entre sectores. La Realineación permitió eliminar la compartimentación regional e incrementó sustancialmente la continuidad de los equipos, así como la colaboración entre la Sede y las Representaciones dentro de las divisiones en todo el ciclo de proyecto. A ello contribuyeron la asignación de especialistas sectoriales sobre el terreno y el aumento del número de jefes de equipo que trabajan en situ, así como la decisión de asegurar la continuidad de los jefes de equipo a lo largo de la ejecución del proyecto.

Contrastando con estos avances en la colaboración entre la Sede y las Representaciones dentro de los sectores, la colaboración entre distintos sectores y entre las ventanillas pública y privada no ha mejorado. La compartimentación sectorial sigue siendo muy alta, y los incentivos para la colaboración entre vicepresidencias o sectores son muy escasos en el Banco —más escasos, de hecho, que antes de la Realineación. En un intento por estimular la colaboración entre sectores se ha introducido la “doble asignación” —en virtud de la cual dos o más divisiones pueden “reivindicar” un proyecto en el que trabajen en conjunto— aunque esta modalidad debe superar fuertes disuasivos. La colaboración entre el Departamento de Investigación (RES) y el personal operativo del Banco se mantiene en los niveles previos a la Realineación.

Selectividad estratégica. No parece que la Realineación haya incidido mayormente en los lineamientos estratégicos sustantivos del financiamiento del Banco. La cartera ha presentado escasas variaciones y esencialmente sigue reflejando la demanda de los clientes.

Conocimiento. De manera general, el Banco ha mejorado su capacidad para generar y difundir conocimiento, especialmente en VPS, gracias a las nuevas aptitudes e incentivos introducidos mediante la Realineación. Los productos de conocimiento de tipo “apoyo operativo” presentan un mayor grado de convergencia con los préstamos, aunque muchos productos de investigación y desarrollo de VPS no parecen coincidir con las necesidades operativas. También han mejorado los mecanismos para captar y divulgar conocimientos, si bien su uso ha sido limitado hasta la fecha. La presencia de especialistas sobre el terreno está favoreciendo una mejor divulgación de conocimientos del Banco. Los productos de RES siguen teniendo una relación insuficiente con la labor operativa y programática del Banco.

B. PROFUNDIZACIÓN DEL ENFOQUE DE PAÍS

Para ayudar al Banco a estar más próximo a los países con los que trabaja, se propuso como parte de la Realineación

- reforzar la función de las Representaciones a fin de que pudieran convertirse en una “ventanilla única” para dirigir el diálogo sobre estrategia y programación entre el Banco y los países, y
- reforzar la capacidad del Banco para diseñar y suministrar proyectos de alta calidad adaptados a las necesidades nacionales específicas, empleando un criterio programático y aplicando una adecuada gestión basada en riesgos y resultados.

De acuerdo con el documento de la Realineación, la profundización del enfoque de país por estos medios implicaría, entre otras cosas, delegar más autoridad en las Representaciones, reforzar sus capacidades técnicas, incrementar sus recursos humanos y financieros, intensificar la colaboración entre la Sede y las Representaciones y entre el diseño y la ejecución de los proyectos, e incrementar la movilidad del personal.

Reforzar la función de las Representaciones. La evaluación constató que la Realineación sólo ha propiciado un modesto aumento de la capacidad y autoridad de las Representaciones para dirigir el diálogo sobre estrategia y programación. Este aumento obedeció a la delegación de estas funciones en los Representantes, aunada a una cierta descentralización del personal técnico y una mayor colaboración entre la Sede y el personal sobre el terreno en sectores específicos. Aun así, esta capacidad y autoridad siguen estando limitadas por la estructura, las políticas y procesos y los incentivos del Banco, ante todo por la confusión entre las funciones de los gerentes generales de los departamentos de país (gerentes de país) y los Representantes; la escasa autoridad delegada en la práctica en los Representantes, y la participación sumamente limitada del personal de VPS o VPP en este diálogo. No existen indicios de que la Realineación se haya plasmado en una mejor programación o planificación estratégica a largo plazo para cada país en particular, y las presiones a corto plazo para aprobar y desembolsar proyectos parecen mayores que nunca.

Diseño y ejecución de proyectos. En lo que respecta a los proyectos, la Realineación parece haber aumentado en cierta medida la capacidad del Banco en general, y de las Representaciones en particular, para diseñar mejores proyectos, mas no necesariamente para llevarlos a ejecución. Entre los factores que contribuyeron a un mejor diseño de los proyectos, la mayoría de las personas entrevistadas para esta evaluación citaron la descentralización del personal técnico, el refuerzo de la función de control de calidad de la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD) y el mayor grado de continuidad en la composición de los equipos de proyecto a lo largo del ciclo de proyecto.

La función general de control de calidad sigue planteando problemas. SPD carece de suficientes capacidades; el personal considera que ni la Revisión de la Calidad y el Riesgo (QRR) ni la revisión por el Comité de Políticas Operativas (OPC) son especialmente eficaces, y los mecanismos informales de control de calidad son inciertos y costosos. La ejecución de proyectos se ha visto favorecida por la delegación de cierto grado de autoridad en los jefes y miembros de equipo en el marco de la Realineación, y a la vez perjudicada por la menor experiencia del personal de las Representaciones y por los mismos problemas transversales de coordinación matricial que afectan el diálogo de políticas.

C. AUMENTO DE LA EFICIENCIA INSTITUCIONAL

Un objetivo primordial de la Realineación era aumentar la eficiencia institucional del Banco, previéndose que los elevados costos a corto plazo —asociados ante todo a la renovación del personal y la descentralización— generaran ahorros a largo plazo. Las acciones con que se preveía inducir mayores eficiencias incluían las siguientes:

- simplificación de la organización del Banco a través de la nueva estructura matricial;
- consolidación de unidades organizacionales para crear sinergias y eliminar la fragmentación institucional;
- revisión de los procedimientos para proyectos, y
- reforma de las funciones de apoyo operativo y servicio compartidos (presupuestos, administración, recursos humanos, tecnología de la información y asesoría legal).

A fin de determinar en qué medida se ha cumplido este objetivo, OVE reunió datos sobre los costos directos e indirectos de la Realineación y una serie de indicadores de eficiencia. Considerando toda la información empírica analizada por OVE, resulta difícil argumentar de forma inequívoca que la Realineación ha aumentado globalmente la eficiencia institucional. Algunos indicadores positivos sobre tasas de desembolso en proyectos específicos y tiempos de respuesta del Banco se han visto contrarrestados por diversos indicadores neutros o negativos, tales como los altos costos de la propia Realineación —tanto los costos directos, ampliamente conocidos, como los costos indirectos asociados a la descentralización, los sistemas de información y la jubilación anticipada, así como la pérdida de memoria institucional producida por los ceses de personal— y la ausencia de reducciones en cuanto a tiempos de preparación de operaciones, costos de ejecución de proyectos o costos globales del Banco por cada millón de dólares prestado. La contabilidad de costos, si bien está mejorando, sigue siendo imprecisa y las transacciones internas no están sujetas a señales de precios, lo cual impide internalizar el costo real de las actividades.

D. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En suma, esta evaluación concluye que la Realineación aún no ha alcanzado plenamente sus objetivos. En un registro positivo, las aptitudes técnicas del personal del Banco han mejorado, ha aumentado la capacidad para generar y difundir conocimiento (aunque no siempre pertinente desde el punto de vista operativo) y se ha delegado un mayor grado de autoridad en los Representantes y jefes de equipo, creando una mayor proximidad entre el BID y sus clientes. También se constata una colaboración reforzada entre el personal del mismo sector en la Sede y las Representaciones y una mayor continuidad en la composición de los equipos de proyecto a lo largo del ciclo de proyecto.

Entre los aspectos negativos cabe señalar, no obstante, que VPC posee limitada autoridad y escasos mecanismos para coordinar los insumos del Banco a nivel de país y asegurar así la provisión de un programa coherente y eficiente. VPS y VPP tienen pocas oportunidades o incentivos para hacer valer su conocimiento y su influencia en el proceso de programación y estrategia de país y para integrar de manera coherente su diálogo técnico cotidiano. La compartimentación sectorial es alta y las presiones para otorgar préstamos y efectuar desembolsos, mayores que nunca. Por consiguiente, el Banco y sus países prestatarios aún no están aprovechando plenamente los potenciales beneficios de la colaboración entre vicepresidencias y entre sectores en cuanto a la formulación de estrategias y programas de país, el diseño y la ejecución de proyectos y el intercambio de conocimientos.

Por otro lado, la evaluación no encontró indicios concluyentes de una mayor eficiencia, y en muchos ámbitos los costos burocráticos podrían haberse incrementado. Los procesos (como el control de calidad a nivel de proyecto) son lentos e inciertos, y las carencias en cuanto a contabilidad de costos y limitaciones presupuestarias para los equipos de proyecto desvirtúan los incentivos para hacer un uso eficiente de recursos a nivel de actividades. Aunque algunos aspectos de la Realineación aún se están implementando, no es seguro que estas dificultades puedan solventarse sin operar ciertos cambios sistémicos de consideración.

El análisis de OVE indica que, aun cuando no se han alcanzado plenamente los objetivos centrales de la Realineación, su orientación de fondo hacia la estructura matricial y la descentralización era adecuada. Una estructura matricial debidamente diseñada ayuda a una organización a equilibrar objetivos contrapuestos —en este caso enfoque de país, volumen de financiamiento, excelencia sectorial y efectividad en el desarrollo— y a aprovechar, más que suprimir, la tensión creativa entre ellos. La descentralización es esencial para comprender y satisfacer cabalmente las necesidades de los países prestatarios en el entorno cada vez más competitivo del financiamiento en América Latina y el Caribe; de hecho, una de las principales constataciones de esta evaluación es que la descentralización de personal y la delegación relativa de autoridad a los miembros de los equipos de proyecto han hecho posibles muchos de

los resultados favorables de la Realineación. Sin embargo, los atributos fundamentales que hacen que una matriz funcione eficazmente —responsabilidades y funciones claras y adecuadas, flujo ágil de información, firmes incentivos para la colaboración— aún no están arraigados en el Banco. Además, la descentralización de autoridad efectiva ha sido limitada hasta la fecha, y el control decisivo sobre la toma de decisiones se ejerce todavía donde sigue concentrándose la mayor parte de los gerentes de sector y país y los jefes de división, es decir, en la Sede.

El desafío actual para el Banco es ahondar en las reformas para recoger plenamente sus beneficios e incrementar la eficacia y eficiencia de la institución. Con este propósito, OVE formula las siguientes cinco recomendaciones a la Administración:

1. Para profundizar el enfoque de país, reforzar en mayor medida la función de gestión del programa de país en las Representaciones.

Para ello el Banco debe considerar, entre otras, las siguientes opciones:

- descentralizar la función de gestión de país, procediendo a (i) aumentar el número de gerentes de país (para facilitar un mayor compromiso de éstos en los distintos países), (ii) ubicarlos en las Representaciones (para establecer una autoridad más cercana a los clientes) y (iii) mantener Representantes sólo en países sin un gerente (para reducir los niveles gerenciales), y
- fortalecer la capacidad de los departamentos de país para asignar y supervisar los presupuestos usados en la ejecución de programas operativos.

La asignación de los gerentes de departamentos de país en el terreno reforzaría la facultad de toma de decisiones en las Representaciones, mientras que el aumento del número de departamentos de país permitiría a los gerentes asumir un papel más directo en la gestión de país. Posiblemente no se necesitaría un Representante allí donde hubiera un gerente residente, lo que permitiría neutralizar costos. Los gerentes de departamento responsables de dos o más países vivirían en uno de ellos (quizá rotando entre países cada tanto tiempo) y supervisarían a los Representantes en los demás países a su cargo, tal como ocurre hoy en día pero con una definición más clara de funciones y responsabilidades. Este cambio contribuiría en gran medida a descentralizar la autoridad efectiva, dilucidar responsabilidades sobre el diálogo de políticas y la programación y estrategia de país, y eliminar el exceso de niveles burocráticos.

La política actual del Banco asigna formalmente el presupuesto transaccional a VPC y, una vez que se aprueba un programa de país, VPC transfiere los recursos a VPS. En la práctica, no obstante, los gerentes de VPC y los Representantes parecen tener poco peso o influencia real en las asignaciones presupuestarias para el diseño y la ejecución de los programas de país. El refuerzo de este peso e influencia podría contribuir a dar a los programas de país mayor coherencia y eficacia. Aunque VPS

podría seguir recibiendo un presupuesto separado de investigación y desarrollo a fin de producir estudios de vanguardia e impulsar la agenda de conocimiento no vinculada a programas específicos de país, el grueso de los recursos de conocimiento se destinaría, junto con los préstamos y otros productos operacionales, a asegurar la coherencia del programa general de país.

2. Para aumentar la coordinación entre vicepresidencias y la coherencia de los programas de país, reforzar el papel de VPS y VPP en la programación y la formulación de la estrategia de país.

Para ello el Banco debe considerar, entre otras, las siguientes opciones:

- asignar especialistas senior de VPS y VPP, así como asesores económicos regionales, a los equipos de programación y estrategia de país, para asegurar una activa colaboración con la gerencia de VPC, y
- ubicar a estos especialistas de VPS y VPP y asesores económicos regionales en las Representaciones para que, en lo posible, trabajen junto a los gerentes de país.

El Banco no posee una estructura o mecanismo formal para asegurar la colaboración entre VPC, VPS y VPP en la formulación de la estrategia y la ejecución del programa de país. Esto podría remediarse creando equipos de país dirigidos por el gerente de país de VPC, con participación de especialistas senior de VPS y VPP y asesores económicos regionales, que en la medida de lo posible trabajarían conjuntamente sobre el terreno. Estos equipos de país colaborarían de forma cotidiana en todos los aspectos del diálogo y la gestión del programa de país, profundizando así la colaboración y la coherencia entre los distintos niveles de la matriz. Los especialistas senior de VPS y VPP tendrían una visión del programa general de país más amplia que la actual, y podrían valerse de esta visión en el trabajo con sus gerentes de VPS y VPP para diseñar y realizar la labor operativa de sus sectores en los países con que trabajan. VPS coordinaría la labor de los especialistas técnicos sectoriales y fomentaría la colaboración entre los economistas y el personal sectorial, así como las sinergias en el trabajo analítico de VPS. El equipo (liderado por el asesor económico regional con aportes de VPS y VPP) tendría entre sus responsabilidades la elaboración de estudios integrales de país con objeto de señalar restricciones y oportunidades de desarrollo y apoyar la preparación de las estrategias y la programación de país. Si fuese necesario para asegurar una colaboración eficaz, los especialistas senior y los asesores económicos regionales podrían tener formalmente una doble línea de adscripción jerárquica a sus gerentes en VPS/VPP y al respectivo gerente de país de VPC.

3. Para mejorar la efectividad en el desarrollo, reforzar los mecanismos de control de calidad de los productos operacionales del Banco.

Para ello el Banco debe considerar, entre otras, las siguientes opciones:

- encargar a los gerentes de departamento de país de dirigir la Revisión de la Calidad y el Riesgo (QRR) de los productos operacionales de VPS y VPP, para asegurar una revisión sustantiva válida y de alto nivel y promover la QRR como un mecanismo central de revisión, y
- dotar a SPD de personal más numeroso y experimentado en operaciones; ampliar las responsabilidades de SPD para abarcar los productos operacionales de VPP y VPS, y reforzar la capacidad de SPD para supervisar todos los sectores del Banco.

Al encargar a los gerentes de departamento de país de dirigir las Revisiones de la Calidad y el Riesgo, ambas partes de la matriz contribuirían a asegurar la calidad y la adecuación de los proyectos, reforzando en mayor medida una colaboración provechosa entre elementos de la matriz. El gerente de país estaría a cargo de hacer valer la perspectiva de país, y la gerencia de VPS o VPP seguiría velando por la calidad y la pericia sectorial. Realzar el papel y la importancia de la QRR podría ayudar a reducir la incertidumbre y los retrasos, reservándose para casos excepcionales la revisión por el OPC. El aumento de la capacidad de SPD es necesario para que este departamento cumpla eficazmente su importante función de control de calidad independiente.

4. Para aumentar la eficiencia, seguir fortaleciendo los actuales procesos presupuestarios y sistemas de información a fin de asegurar una contabilidad de costos completa y precisa.

Además, el Banco debe considerar la asignación, por parte de los jefes de división, de presupuestos anuales fijos para los jefes de equipo que cubran todos los costos (personal, consultores, desplazamientos, etc.) asociados al diseño o la implementación de productos, con cierto margen de flexibilidad para reasignar recursos durante el año si fuese necesario.

La plena utilización de una adecuada contabilidad de costos en la gestión de actividades permitiría al Banco determinar los costos reales de diversos productos y definir coeficientes presupuestarios con mayor precisión. Esto, a su vez, ayudaría a la institución a hacer una planificación y gestión de recursos más eficiente y mejoraría la rendición de cuentas. La asignación por los jefes de división de un presupuesto fijo a los jefes de equipo para la entrega de productos (en el que, idealmente, se incluirían los gastos de personal y los costos variables) brindaría a cada uno de ellos seguridad sobre la disponibilidad de recursos y a la vez incentivaría la eficiencia.

Esto no significaría reducir la responsabilidad general de los jefes de división y los gerentes sobre sus presupuestos. De hecho, dada la necesidad de cubrir los costos de personal, la autoridad definitiva para asignar recursos de personal entre equipos debe recaer en los gerentes, más que en los jefes de equipo. Los gerentes también seguirían teniendo capacidad para reasignar recursos entre actividades durante el año, conforme se requiera, aunque con sujeción a procedimientos claros y previsibles.

5. Para promover la eficacia y la eficiencia, cubrir una proporción mucho mayor de posiciones gerenciales mediante procesos competitivos transparentes.

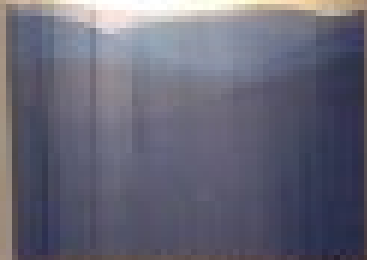
Para ello, el Banco debe considerar la exigencia de evaluaciones integrales y exhaustivas de 360° para los candidatos a posiciones gerenciales.

Como institución de desarrollo de primera importancia, el BID procura asegurar la calidad, profesionalidad y credibilidad de su personal y su cuadro gerencial. A tal efecto, OVE propondría una revisión de las prácticas de contratación del Banco para asegurar la existencia y el uso habitual de sistemas competitivos para cubrir posiciones gerenciales y de personal siempre que sea posible —un objetivo que se consigna claramente en el documento de la Realineación. Esto debería quizá incluir las posiciones de gerente de sector y de país, Representante, jefe de división y otras posiciones ejecutivas. La realización de evaluaciones integrales de 360° de candidatos internos para posiciones gerenciales debe ser un elemento importante del proceso de recopilación de información para la selección de los gerentes.

RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL BID A ESTA EVALUACIÓN

También se puede encontrar en www.iadb.org/evaluation

Reunião Anual das Assessorias BID CII 2006



BELO HORIZONTE
MINAS GERAIS
B R A S I L

Reunión Anual de 2006 del Banco Interamericano de Desarrollo en Belo Horizonte, Brasil. La Junta de Gobernadores aprobó un proceso de reforma institucional propuesto por el Presidente Moreno, conocido como la "Realineación".

1 Introducción

Con ocasión de la Reunión Anual del Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el Banco) celebrada en 2006 en Belo Horizonte (Brasil), la Asamblea de Gobernadores dio su visto bueno a un proceso de reforma institucional propuesto por el Presidente Moreno, denominado la “Realineación” (BID, 2006a). En diciembre de 2006 el Directorio Ejecutivo aprobó el documento de la Realineación (BID, 2006b). En abril del siguiente año, la Administración presentó al Directorio el plan de implementación de la Realineación (BID, 2007a), donde se definían las cuatro fases de la implementación junto con los calendarios para cada una¹.

La propuesta de Realineación del BID se originó en la percepción de una pérdida de pertinencia y presencia del Banco en América Latina y el Caribe (la Región), la cual se hizo patente en un declive de la función de financiamiento del Banco en la Región, un programa anual de préstamos por debajo de los recursos disponibles para tal fin y un incremento de los pagos anticipados de préstamos (BID, 2006b, párrafo 2.4). De acuerdo con el documento de la Realineación, esta pérdida de pertinencia y presencia fue motivada por la incapacidad del Banco para adaptarse a (i) el acceso cada vez mayor de los países de la Región a fuentes alternativas de financiamiento, (ii) el surgimiento de nuevos agentes, como los gobiernos subnacionales, con responsabilidad sobre las decisiones de inversión, (iii) la heterogeneidad de los países de América Latina y el Caribe y (iv) las presiones para lograr resultados más rápidamente, originadas en las diferencias económicas y sociales en la Región (BID 2006b, párrafos 2.1-2.6). Como parte de la Realineación se propuso un conjunto de cambios fundamentales en el BID a fin de potenciar la efectividad en el desarrollo y la eficiencia organizacional de la institución, permitiéndole de este modo consolidar su pertinencia y su presencia en América Latina y el Caribe.

A. DESCRIPCIÓN DE LA REALINEACIÓN

1. Objetivos

El documento de la Realineación (BID, 2006b) fue de carácter más estratégico que táctico, ya que, si bien se definían las metas propuestas y se exponían lineamientos generales sobre el modo de alcanzarlas, no se ofrecían pormenores sobre las acciones previstas, ni sobre quién las emprendería, cuándo y cómo.

Para alcanzar los objetivos últimos de la Realineación de mayor pertinencia y mayor presencia se definieron cuatro objetivos intermedios:

- profundizar el enfoque del BID en los distintos países prestatarios y su conocimiento de ellos (“enfoque de país”);
- mejorar y profundizar su enfoque estratégico y sus conocimientos técnicos en sectores particulares (“conocimiento y enfoque sectorial”);
- reforzar su orientación hacia la gestión en función de los riesgos y los resultados, y
- aumentar su eficiencia institucional.

La finalidad consistía en aumentar la efectividad en el desarrollo y la eficiencia organizacional por medio de una excelencia técnica reforzada, un conocimiento más profundo de la situación real en cada país, una mayor selectividad estratégica, una mayor proximidad a los propios países, un uso más asiduo de metodologías basadas en los programas y un abandono gradual de la excesiva importancia dada a las aprobaciones y desembolsos de préstamos².

2. Reformas

Algunas de las reformas propuestas se describían en detalle, otras se exponían brevemente y otras más simplemente se enunciaban³. Los cambios propuestos se hallaban dispersos en diferentes documentos, entre ellos el documento de la Realineación, el plan de implementación de la Realineación (BID, 2007a) y los diversos documentos producidos por la Administración sobre los avances y la implementación de la Realineación⁴. En estos documentos se clasificaban de distinto modo las reformas⁵. Para los fines de esta evaluación, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) ha organizado las reformas en tres categorías, a saber: estructura, procesos, y recursos humanos e incentivos⁶.

Estructura. En el marco de la Realineación se establecieron tres grupos organizacionales básicos, a saber: función institucional central, servicios a los países y servicios de apoyo institucional. Se creó una organización matricial para la prestación de servicios a los países, con una estructura plana y menos niveles jerárquicos. Las responsabilidades de cada departamento se definían de modo general en el

Capítulo VI del documento de la Realineación, pero sin establecer una distribución de autoridad clara o precisa; en cambio, se han ido configurando líneas de autoridad conforme se ha avanzado en el proceso. Por último, la Realineación apuntaba a la delegación y descentralización de autoridad en favor de las Representaciones del Banco, habilitándolas para actuar como “ventanilla única” encargada de dirigir el diálogo entre el Banco y el país, definir la estrategia y el programa de país y suministrar los productos; sin embargo, no se definieron específicamente el grado de delegación de autoridad ni las funciones, las responsabilidades y la autoridad de las Representaciones y su personal.

Con la organización matricial⁷ se buscaba equilibrar las tensiones naturales que surgen entre dos objetivos habituales de los bancos multilaterales de desarrollo⁸, a saber: la profundización del enfoque de país y la profundización del enfoque sectorial. También se aspiraba a suprimir los problemas asociados con el tipo de organización más vertical, jerárquica y regionalizada que caracteriza al Banco y facilitar la colaboración entre sectores. Al eliminar las “Regiones” (diferentes unidades operativas para las subregiones dentro de América Latina y el Caribe), reunir a todos los especialistas en una sola Vicepresidencia de Sectores (VPS) y confiar a esa Vicepresidencia las funciones de capacitación e investigación previamente asignadas a los departamentos de Recursos Humanos (KNL) y de Investigación (RES), el Banco crearía una masa crítica de especialistas para facilitar la generación y difusión de conocimientos especializados y el diseño de las operaciones del Banco.

Procesos. El documento de la Realineación destacaba la necesidad de actualizar los procesos operativos e institucionales para hacerlos más claros, simples, eficientes y coherentes⁹, pero no ofrecía más detalles al respecto. Aunque en años recientes la Administración ha aprobado directrices para determinados procesos¹⁰, el Banco aún carece de manuales donde se definan claramente todos los procesos operativos e institucionales y las responsabilidades de las unidades o personas específicas que participan en dichos procesos¹¹. Como parte del programa OPTIMA, el Banco está emprendiendo una revisión en profundidad de sus procesos.

Recursos humanos e incentivos. En el documento de la Realineación se proponía asignar al Departamento de Recursos Humanos (HRD) una función más amplia y estratégica que la que había desempeñado con anterioridad, y se instaba a revisar la Estrategia de Recursos Humanos del Banco¹². Asimismo, se establecía que la política de recursos humanos debía basarse en los principios de reconocimiento del mérito, rendición de cuentas, trabajo en equipo, disciplina de costos, capacitación y desarrollo del personal, y fortalecimiento del liderazgo, además de converger con los objetivos estratégicos del Banco¹³. Aunque a tenor del plan de implementación de la Realineación la estrategia debería haberse implementado plenamente en 2008, ésta tan sólo se finalizó a mediados de 2011 y su implementación aún está en curso. De igual modo, el documento de la Realineación señalaba la necesidad de asignar más recursos humanos a las Representaciones y desarrollar nuevas salvaguardias,

estructuras de gobernanza y sistemas de contratación de personal y posiciones gerenciales, a fin de evitar la “usurpación” del proceso¹⁴. Desde la Realineación, el Banco ha introducido el Marco de Gestión del Desempeño (2009), el Marco de Gestión de la Carrera (2010), el Marco de Retribución Total (2011), las Estrategias de Conocimiento y de Aprendizaje para 2008-2010 y 2012-2015 y la nueva Estrategia de Recursos Humanos (2011), y ha reformado el sistema de resolución de conflictos.

Dos elementos fundamentales para transformar los aspectos de recursos humanos de la organización fueron la renovación del personal y el equipo gerencial. Con respecto a este último, al concluir 2007 se contabilizaban 38 nombramientos mediante procesos competitivos, junto con 29 nombramientos directos por parte del Presidente. El 85% de los nombramientos correspondía a candidatos internos. Sólo 14 posiciones gerenciales no se vieron afectadas por el proceso de Realineación (BID, 2010d). En cuanto a la renovación del personal, la Administración adoptó dos medidas: el plan de transición del personal y el programa especial de terminación de empleo. La primera medida tenía por objeto asegurar la concordancia entre competencias y posiciones mediante la distribución de personal en la nueva estructura. Esto implicaba estimar las necesidades de recursos humanos, identificar las capacidades existentes y armonizar la oferta existente con la demanda identificada. El programa especial de terminación de empleo, que se llevó a cabo en dos fases entre septiembre de 2007 y junio de 2009, condujo al cese de 314 empleados (17,4% de la fuerza laboral de 2007), de los cuales 12 ocupaban cargos ejecutivos, 211 eran personal profesional y 91 eran personal administrativo (BID, 2010d).

El documento de la Realineación sólo incluía lineamientos generales acerca de los incentivos. El documento reconocía que un conjunto apropiado de incentivos acordes con el plan corporativo sería esencial para el funcionamiento óptimo de la nueva organización. Asimismo, se reconocía que, para que los incentivos funcionen adecuadamente, la toma de decisiones y la rendición de cuentas han de basarse en resultados, más que en procesos, y que los incentivos monetarios deben otorgarse teniendo en cuenta el mérito y el desempeño en relación con las responsabilidades individuales y colectivas. A escala más reducida, el documento de la Realineación proponía diseñar los incentivos con miras a promover la movilidad de los especialistas entre la Sede y las Representaciones, y entre funciones y sectores. En los años siguientes a la Realineación se han formulado normas específicas sobre incentivos monetarios y no monetarios como parte de los reglamentos de recursos humanos, según se explica más adelante.

En el Cuadro 1.1 se resumen los elementos de estructura, procesos y recursos humanos e incentivos que se proponía reformar mediante la Realineación.

CUADRO 1.1 REFORMAS PROPUESTAS EN EL MARCO DE LA REALINEACIÓN		
Estructura y organización del Banco ^a	Procesos ^b	Recursos humanos e incentivos ^c
Introducir una nueva estructura organizacional y una organización matricial, redistribuir la autoridad y las responsabilidades, delegar autoridad y facultar a las Representaciones y los equipos de proyecto.	Actualizar y mejorar los procesos operativos e institucionales y los correspondientes sistemas de información.	Renovar y descentralizar las competencias del personal y establecer un sistema de gestión de recursos humanos e incentivos que respalde las reformas.
a, b y c: Véanse los documentos GA-232 y GA-232-28.		

3. Implementación

De acuerdo con los documentos de la Realineación, la implementación de las reformas debería haber concluido en 2009. Sin embargo, este proceso se ha prolongado durante los últimos siete años, y algunas reformas están pendientes de adopción. En gran parte, estos retrasos han sido producto de una inadecuada planificación y un diseño poco específico. Aunque no necesariamente pueden definirse todos los detalles antes de emprender un proceso de reforma de la magnitud de la Realineación, el éxito de toda reforma, por extensa que sea, depende en alto grado de la calidad de su planificación¹⁵.

El plan de la Realineación no se fundó en una firme lógica vertical y horizontal ni en un marco empírico robusto. El diagnóstico del problema que debía abordarse fue relativamente deficiente. Ni el documento de la Realineación ni el diagnóstico que acompañaba su diseño¹⁶ incluían una definición o estimación clara de la magnitud de los problemas por resolver, identificaban o evaluaban claramente las causas de los problemas u ofrecían un análisis de diferentes opciones disponibles para remediarlos. No se apreciaba una conexión clara entre las reformas propuestas y los problemas que debían solventar, y no se ofrecían pruebas —empíricas o de otra índole— de la posible eficacia de las soluciones propuestas.

Este frágil sustento lógico y empírico comprometió el grado de preparación de la Realineación y podría haber afectado la implementación y la consecución de sus metas¹⁷. El documento de la Realineación enunciaba determinadas aspiraciones estratégicas, resaltando la necesidad acuciante de modernizar los procesos, armonizar los incentivos y reformar la política de recursos humanos. Asimismo, ofrecía una definición preliminar de las nuevas estructuras y funciones de los nuevos departamentos. Sin embargo, no ofrecía pormenores sobre las reformas que se proponía emprender. El plan de implementación de la Realineación aportaba algo más de información, pero seguía siendo incompleto. Los detalles de las reformas asociadas a la Realineación han ido emergiendo con el paso del tiempo. Algunas de ellas aún están en gestación o pendientes de implementación (como los sistemas de información, la definición de procesos y autoridad, la delegación y descentralización de autoridad y responsabilidades

y las políticas de movilidad)¹⁸, en tanto que otras ya han sufrido múltiples cambios (como el ciclo de proyecto, la preparación y administración de operaciones de cooperación técnica, el diseño de estrategias y la gestión del presupuesto transaccional). Los empleados entrevistados para esta evaluación coinciden globalmente en que este modo de proceder creó una percepción de incertidumbre e improvisación.

4. La Realineación y el Noveno Aumento General de Capital

En 2010, los Gobernadores del Banco aprobaron dos acuerdos formales, la Declaración de Cancún (BID, 2010a) y el Informe sobre el Noveno Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2010b), que desembocaron en el Noveno Aumento General de Capital. Estos acuerdos vincularon el Noveno Aumento General a una serie de reformas enmarcadas en la denominada “Agenda para un Banco Mejor”, cuya finalidad era aumentar el enfoque estratégico, la efectividad en el desarrollo y la eficiencia del Banco y ayudar a la institución a seguir siendo pertinente y competitiva en el futuro¹⁹.

Los objetivos del Noveno Aumento General y la Agenda para un Banco Mejor coincidían en lo esencial con los de la Realineación, y de hecho dieron continuidad a las metas de la Realineación y supusieron un estímulo para las reformas que ésta había puesto en marcha. Estos acuerdos estipularon algunas de las reformas ya incluidas en la Realineación —muchas de las cuales estaban en marcha o a punto de ser adoptadas— junto con otras nuevas (véase el Anexo A).

OVE llevó a cabo en 2012 una evaluación intermedia de las reformas dispuestas en el Noveno Aumento General (BID, 2012b), y por consiguiente ya ha evaluado algunas reformas de la Realineación, como el Marco de Efectividad en el Desarrollo, la gestión de riesgos, la presupuestación en función de resultados, y las metas generales de descentralización del personal y diversidad de género²⁰. En vez de examinar estos aspectos nuevamente, esta evaluación se centra en las muchas otras reformas puestas en marcha como parte de la Realineación: la nueva estructura matricial, los esfuerzos por profundizar el enfoque de país y el conocimiento sectorial, y la gestión de recursos humanos.

B. LA EVALUACIÓN

1. Marco conceptual

El objetivo de esta evaluación es examinar la eficacia de la Realineación en cuanto al logro de las metas propuestas. Para los fines de la evaluación, OVE sigue el esquema lógico que se ha descrito antes y se resume en Gráfico 1.1²¹. En primer lugar, se analiza hasta qué punto las reformas asociadas a la Realineación han contribuido a alcanzar los tres resultados intermedios previstos: mayor conocimiento y enfoque sectorial,

mayor enfoque de país y eficiencia institucional (como ya se señaló, el cuarto resultado intermedio —mejor gestión basada en riesgos y resultados— se evaluó previamente como parte de la Evaluación Intermedia de OVE sobre los Compromisos del Noveno Aumento General). Al evaluar el logro de estos resultados intermedios, OVE utiliza las metas proporcionadas por la Administración para cada objetivo intermedio (véase el Cuadro 1.2).



GRÁFICO 1.1
Lógica de intervención de la Realineación*

*Según la interpretación de OVE

El logro de estos objetivos intermedios depende de la acción combinada de las reformas, y resulta difícil disociar el efecto que tiene cada reforma sobre cada una de sus metas²². Por lo tanto, la evaluación analiza el impacto combinado del grupo escogido de reformas de la Realineación sobre sus objetivos intermedios, y sólo considera individualmente su impacto cuando éste puede determinarse razonablemente bien.

Esta evaluación no tiene por propósito analizar el efecto de la Realineación sobre la efectividad general del Banco en el desarrollo. Ello requeriría, entre otras cosas, estar en condiciones de medir la efectividad en el desarrollo antes y después de la Realineación. En el primer caso, la medición no existe, y obtenerla ahora sería muy difícil y oneroso; en el segundo caso, la medición requeriría esperar varios años hasta que los proyectos aprobados después de la Realineación hayan generado resultados²³.

CUADRO 1.2 METAS PARA EL ENFOQUE SECTORIAL Y DE PAÍS Y LA EFICIENCIA INSTITUCIONAL

Conocimiento y enfoque sectorial	
1.	Competencias del personal técnico renovadas y armonizadas con las prioridades institucionales y necesidades operativas del Banco ^a .
2.	Mayor flexibilidad, menor duplicación y fragmentación institucional, y más activa colaboración entre sectores (unidades de VPS) y colaboración entre VPC, VPS y VPP en la generación de productos del Banco (operaciones, conocimiento, estrategias y programas) ^b .
3.	Mayor enfoque estratégico ^c .
4.	Aumento de la capacidad para generar, acopiar y difundir conocimiento para su uso eficaz ^d .
Enfoque de país	
5.	Representaciones se han transformado en una “ventanilla única” para dirigir el diálogo entre el Banco y los países, definir la estrategia y el programa, suministrar los productos del Banco y atender a las necesidades específicas de cada país empleando un criterio programático ^e .
Eficiencia institucional	
6.	Mayor eficiencia institucional en cuanto a tiempos y costos ^f .

a, b, c, d, e y f: Véanse los documentos GA-232 y GA-232-28.

La presencia del Banco en la Región en términos de cuota de mercado es producto de múltiples factores ajenos a su control, como el desempeño macroeconómico de la Región; la evolución de los precios de las materias primas; el grado de desarrollo financiero, institucional y técnico de los países; las condiciones en los mercados internacionales de capital, y la situación económica en otros países que mantienen vínculos con la Región. En opinión de OVE no sería factible aislar el impacto potencial de la Realineación sobre la cuota de mercado, aunque en el Capítulo V se señala cómo la participación del Banco en el mercado ha variado frente a la de otros bancos multilaterales de desarrollo. Con respecto a la pertinencia del Banco, la evaluación utiliza las opiniones consultadas para este informe, así como los puntos de vista expresados por representantes de los países miembros durante la anterior evaluación de OVE de la acción del Banco en países de medianos y altos ingresos (BID, 2012f).

2. Preguntas de evaluación

La principal pregunta en la que se basa esta evaluación es: **¿En qué medida las reformas asociadas a la Realineación en lo concerniente a estructura y organización, procesos operativos e institucionales, políticas de recursos humanos e incentivos han ayudado a reforzar el conocimiento y enfoque sectorial, profundizar el enfoque de país y aumentar la eficiencia del Banco?**

Las siguientes son las preguntas específicas:

- a. ¿En qué medida las reformas de la Realineación han ayudado a profundizar el conocimiento y enfoque sectorial?
 - i. ¿En qué medida se han renovado las competencias del personal técnico del Banco en consonancia con las prioridades institucionales y las necesidades operativas del Banco?
 - ii. ¿En qué medida ha ayuda la organización matricial a aumentar la flexibilidad, reducir la fragmentación institucional y la duplicación e intensificar la colaboración entre sectores en la generación de productos del Banco (operaciones, conocimiento, estrategias y programas)?
 - iii. ¿En qué medida ha logrado el Banco un mayor enfoque estratégico?
 - iv. ¿Hasta qué punto posee actualmente el Banco mayor capacidad para generar, acopiar y difundir conocimiento (tácito, explícito y acumulativo) de modo que pueda usarse con máxima eficacia?
- b. ¿En qué medida han ayudado las reformas de la Realineación a profundizar el enfoque de país?
 - i. ¿En qué grado ha aumentado la capacidad de las Representaciones para dirigir el diálogo con los países sobre estrategia y programación?
 - ii. ¿En qué grado ha aumentado la capacidad del Banco en general, y de las Representaciones en particular, para diseñar y ejecutar operaciones adaptadas a las necesidades de cada país?
- c. ¿En qué medida han contribuido las reformas de la Realineación a aumentar la eficiencia del Banco?
 - i. ¿Cuáles han sido los costos financieros de la Realineación?
 - ii. ¿En qué medida ha inducido la organización matricial una mayor eficiencia institucional en términos de tiempo y costos?

3. Metodología

Evaluar la Realineación supone un desafío metodológico de envergadura. Las preguntas de evaluación no pueden responderse empleando métodos de inferencia causal. La escasa evaluabilidad de la intervención y la imprecisión con que se definieron sus metas dificulta en extremo la búsqueda de indicadores válidos, fiables y precisos. Por otra parte, los sistemas de información del Banco no aportan la información necesaria para evaluar muchas de las dimensiones deseadas. De hecho, numerosos aspectos

de la Realineación no pueden medirse o sólo pueden medirse de manera parcial e imperfecta. Por otro lado, muchos otros cambios internos y externos se han producido paralelamente a la Realineación, lo que hace más difícil aislar efectos particulares. Por tanto, esta evaluación hace uso de diversas fuentes de información empírica, tanto cuantitativa como cualitativa (véase el Cuadro 1.3).

CUADRO 1.3 FUENTES DE INFORMACIÓN

	Fuentes
Cuantitativa	<i>Interna</i> <ul style="list-style-type: none"> Enterprise Data Warehouse, base de datos IDB Group Resources Dynamics (IDB-GRD), SISCOR, IDBdocs, etc.; información presupuestaria, calificaciones de proyectos de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo.
	<i>Externa</i> <ul style="list-style-type: none"> Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y Banco Mundial.
Cualitativa	<i>Comentarios del personal y las contrapartes</i> Este estudio analiza la percepción de un total de 531 personas sobre el impacto de la Realineación, expresada a través de: <ul style="list-style-type: none"> <i>Entrevistas estructuradas:</i> 60 empleados del mismo universo que la encuesta (muestra aleatoria), más los Representantes y jefes de operaciones de 10 Representaciones del Banco (Anexo E). <i>Foros de discusión:</i> 48 foros de discusión con participación de 139 empleados y consultores de las Representaciones y 32 representantes de gobiernos, organismos ejecutores y la sociedad civil en 10 países (Anexo F). <i>Entrevistas no estructuradas:</i> 73 entrevistas con miembros del Directorio Ejecutivo, personal ejecutivo en funciones y personas que formaron parte del equipo ejecutivo durante el diseño y la implementación de la Realineación. <i>Encuesta:</i> La encuesta fue completada por 157 empleados de VPC, VPP y VPS (índice de participación del 67%) que tenían más de ocho años de experiencia al 31 de diciembre de 2012 y pertenecen a los grados 2 a 5 (Anexo D).
	<i>Estudios de casos</i> 10 estudios de casos nacionales: Argentina, Belize, Brasil, Colombia, El Salvador, Guyana, México, Nicaragua, Paraguay y la República Dominicana.
	<i>Revisión bibliográfica</i> Documentos del Banco relativos a la Realineación, evaluaciones de OVE, bibliografía teórica y empírica sobre temas pertinentes (véase la Bibliografía).

De modo general, este informe utiliza un método de evaluación de tipo “antes y después”. Estas comparaciones no son la mejor forma de medir los impactos de las intervenciones; en este caso, sin embargo, OVE considera que aportan valiosa información empírica. En primer lugar la Realineación fue un proceso de reforma de gran magnitud destinado a modificar radicalmente el funcionamiento interno de la institución. En segundo lugar muchos de los indicadores usados en la evaluación siguieron tendencias constantes en los años previos a la Realineación, y toda desviación sustancial podría razonablemente atribuirse a ésta. Por último, en la medida de lo posible la evaluación efectúa una triangulación entre diversas fuentes de información, lo que incluye datos empíricos, percepciones sobre el impacto de la Realineación obtenidas mediante encuestas, entrevistas estructuradas y foros de discusión, y elementos documentales como documentos oficiales del Banco y publicaciones

gerenciales. (En el Anexo B se detalla la metodología empleada en esta evaluación). OVE ha utilizado los indicadores que acordó previamente con la Administración (BID, 2010e) y, cuando ha sido preciso, también ha formulado nuevos indicadores²⁴.

Para ayudar a identificar las posibles causas de los éxitos y los fracasos, OVE analizó la coherencia entre la estrategia, la estructura, los procesos, y las políticas de recursos humanos e incentivos del Banco. El grado de coherencia entre estos elementos determina la eficacia y la eficiencia en toda organización, especialmente si ésta posee una estructura matricial. Cuando estos elementos no convergen entre sí, la eficacia y la eficiencia organizacionales se ven afectadas (Chandler 1962; Peters y Waterman 2006, y Galbraith 2009).



Se tomaron una serie de acciones para mejorar la calidad de las intervenciones del Banco y transformarlo en un punto focal para temas técnicos. Entre otras, la remodelación del equipo gerente, un programa especial para retiro de empleados, una nueva estrategia de recursos humanos y un nuevo sistema de evaluación del desempeño. En la foto, funcionarios del BID en una capacitación en Ashburn, Virginia.

2 Profundización del Conocimiento y el Enfoque Sectorial

Un primer objetivo clave de la Realineación era mejorar la calidad de las intervenciones del Banco y convertir a la institución en un importante eje del conocimiento técnico sobre la Región. En particular, el Banco aspiraba a renovar las aptitudes del personal y hacerlas confluir con sus nuevas prioridades institucionales y operacionales; reducir la fragmentación institucional (especialmente entre el diseño y la ejecución de los proyectos, entre la Sede y las Representaciones y entre sectores y países) e impulsar la colaboración entre sectores en la generación de productos del Banco; y reforzar su capacidad para generar y difundir eficazmente conocimientos.

Con este propósito, se decidió reorganizar el equipo gerencial, instituir un programa especial de terminación de empleo, redactar una nueva estrategia de recursos humanos e implantar un nuevo sistema de evaluación del desempeño. Todo el personal técnico se agrupó en una Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento (VPS), en la que también se incorporó a los Departamentos de Investigación (RES) y Conocimiento y Aprendizaje (KNL). Asimismo, se definieron cinco ámbitos estratégicos en los que el Banco desarrollaría y profundizaría su conocimiento y sus capacidades técnicas²⁵.

A. APTITUDES DEL PERSONAL

A raíz de la Realineación, el cuadro de personal del Banco es actualmente más técnico y menos administrativo. Un objetivo básico de la Realineación en materia de recursos humanos era reducir la relación entre personal administrativo y personal operativo en el Banco, la cual disminuyó del 22% en 2006 al 14% en 2012²⁶. La proporción de especialistas técnicos (empleados con títulos de cargo “especialista”, “jefe”, “asesor” o “líder

técnico” en las ramas profesional, técnica o gerencial) se incrementó del 41% del personal total en 2006 al 56% en 2012. En ese mismo período, la proporción de especialistas técnicos pasó del 40% al 54% en la Sede y del 45% al 60% en las Representaciones.

El aumento de la proporción del personal técnico se acompañó de un marcado incremento del uso de empleados contractuales. El número de empleados contractuales equivalentes a tiempo completo²⁷ en el Banco aumentó de 833 en 2008 a 1.498 en 2012. Durante ese período, la relación entre el personal técnico y los empleados contractuales equivalentes a tiempo completo descendió del 90% al 74%²⁸.

RECUADRO 2.1: ANÁLISIS DE NUEVAS CONTRATACIONES EN EL BID

La Realineación abogaba por una “combinación de aptitudes” del personal, pero sin definir el término ni suministrar indicadores para medir el éxito. A fin de crear una medida indirecta para los conjuntos de aptitudes, OVE examinó una muestra aleatoria de 120 hojas de vida de nuevos empleados entre 2003 y 2012 (con excepción de 2007) en las ramas ejecutiva, gerencial profesional y técnica, y calificó sus años de experiencia pertinente en las principales áreas de trabajo del Banco, las cuales se definieron del siguiente modo:

- *Diseño de proyectos.* Insumo técnico para la creación de proyectos o para brindar asesoría en los aspectos técnicos de proyectos en curso cuando se requiere actualizar el diseño.
- *Ejecución de proyectos.* Ejecución o supervisión directa de proyectos: gestión contractual, gestión de adquisiciones, etc.
- *Diálogo de políticas.* Participación directa en la formulación (más que la administración) de la política pública, ya sea como agente gubernamental, del sector privado o de la sociedad civil. Puede incluir diagnosticar un problema, fijar la agenda, elaborar la política, acompañarla durante todo el proceso de aprobación, o escoger entre distintas opciones de política sobre la base de su impacto previsto.
- *Investigación.* Investigación y estudio sistemáticos de materiales y fuentes para responder a preguntas formuladas sobre bases científicas. Puede encomendarse a una institución académica, un centro de investigación u otra organización.
- *Servicios financieros.* Trabajo en bancos públicos o privados, fondos de cobertura de riesgos, etc., esto es, instituciones encargadas de prestar servicios financieros más que fijar la política económica (en la mayoría de casos esto excluye los departamentos de tesorería). Los servicios financieros pueden prestarse en organizaciones no financieras (por ejemplo, el departamento financiero de una empresa).

Para minimizar el efecto de incoherencias en los formatos de las hojas de vida, se consideraron todas las fechas sobre una base anual comenzando en enero y terminando en diciembre; y las hojas de vida en las que no figuraba el año se contabilizaron como faltantes. Dado que el tiempo en un mismo empleo puede haber incluido labores en más de una categoría, en algunos casos el número de años de experiencia “pertinente” puede exceder al de años de experiencia real. El Anexo B contiene una descripción más detallada de la metodología.

El personal de nueva contratación el Banco tiene un mayor nivel educativo y es algo más joven en las Representaciones. El número de empleados de nueva contratación que poseen un grado de maestría o equivalente en la rama técnica aumentó del 54% al

59% tras la Realineación. El porcentaje de especialistas técnicos de nueva contratación que posee un doctorado ascendió en el mismo período del 13% al 23%. Este aumento fue del 18% al 27% en la Sede y del 7% al 18% en las Representaciones. El promedio de edad de los nuevos empleados del Banco disminuyó en 1,7 años. La disminución de la edad de contratación fue más pronunciada en el caso del personal operativo en las Representaciones (4,1 años). Tanto en la Sede como en las Representaciones, el promedio de edad del conjunto de los especialistas técnicos decreció levemente en 1,1 años y 1,4 años, respectivamente. Con todo, la distribución por edades de los especialistas técnicos no ha variado mayormente. Estas observaciones confirman los comentarios formulados en las entrevistas estructuradas en el sentido de que los nuevos empleados poseen un mayor nivel educativo pero algo menos de experiencia.

Del análisis de OVE se desprende que la experiencia general de los nuevos empleados del Banco ha aumentado, pero la experiencia operativa de los nuevos empleados de las Representaciones ha disminuido. Valiéndose de la metodología que se describe en el Recuadro 2.1, OVE analizó la experiencia previa del nuevo personal del Banco en materia de diálogo de políticas, diseño y ejecución de proyectos, investigación y finanzas. En términos agregados, la experiencia pertinente de este grupo de empleados es mayor ahora que antes de la Realineación, especialmente en las áreas de diseño de proyectos e investigación (Gráfico 2.1). En las Representaciones, los nuevos empleados mostraron ser más experimentados en investigación, pero menos en diseño de proyectos (reducción de 4 a 3,1 años) y ejecución (reducción de 6,3 a 4,1 años). Aunque las diferencias no fueron estadísticamente significativas, quizá debido al reducido tamaño de la muestra, estas tendencias se vieron corroboradas por la información derivada de las entrevistas y los foros de discusión²⁹.

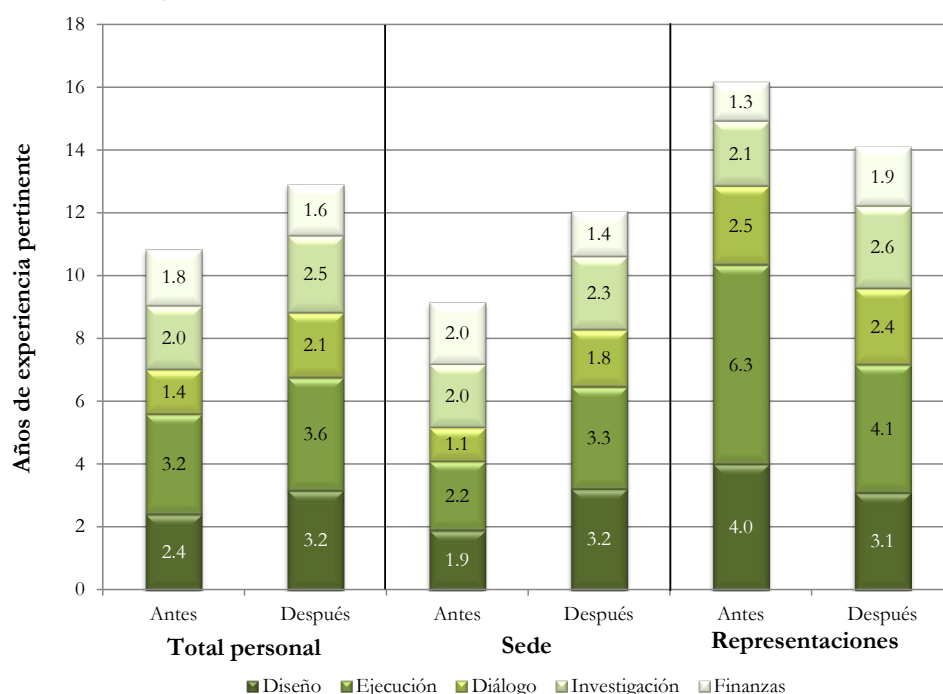


GRÁFICO 2.1
Años de experiencia pertinente al momento de la contratación

Fuente: OVE, Análisis de hojas de vida.

Hoy, como antes de la Realineación, los especialistas técnicos asignados a las Representaciones o contratados en ellas suelen ser de menor grado que aquellos asignados o contratados en la Sede. OVE constató en su análisis que un especialista técnico internacional actualmente asignado a una Representación e inicialmente contratado en ella tiene alrededor del 6% menos de probabilidad de alcanzar el grado 3 que otro con los mismos años de empleo en el Banco que trabaje actualmente en la Sede. Si ese mismo especialista está trabajando en una Representación como personal contratado localmente, su probabilidad de alcanzar el grado 3 disminuye en un 5% adicional. Un especialista técnico internacional contratado inicialmente en la Sede pero asignado actualmente a una Representación tiene casi el doble de probabilidad de alcanzar el grado 3 que otro contratado inicialmente en una Representación. En la Sede, el personal contratado inicialmente en las Representaciones tiene un 10% menos de probabilidad de alcanzar el grado 3 que el personal contratado inicialmente en la Sede (véase el Anexo H).

La capacitación impartida por el Banco no ha sustituido adecuadamente la experiencia. Aunque KNL y HRD se han esforzado en mayor medida por mejorar los cursos de inducción y capacitación, las entrevistas indican que la asistencia a dichos cursos se ve limitada en parte por una falta de tiempo o prioridad en la organización.

Una gran mayoría del personal no considera que las aptitudes gerenciales de los gerentes hayan mejorado como resultado de la Realineación. Ocho de cada diez empleados encuestados consideran que la capacidad del equipo gerencial para manejar recursos humanos no cambió a raíz de la Realineación; esta misma opinión impera en lo que atañe a las aptitudes administrativas y de planificación de recursos de los gerentes (78% de los encuestados), sus conocimientos sobre ejecución de proyectos (73%), su capacidad de trabajo en equipo (72%) y sus conocimientos sobre diseño de proyectos (64%). Se observó un cierto aumento con respecto a competencias técnicas de los jefes de división (véase el Anexo G).

Los procesos de selección para posiciones de liderazgo siguen sin ser plenamente transparentes. Desde la Realineación, la selección para las posiciones de Representante, jefe de división o gerente se ha hecho en un 55% de los casos mediante un proceso competitivo³⁰. Esto es conforme con los reglamentos formales de recursos humanos del Banco, pero no necesariamente con los objetivos y el espíritu de la Realineación, en el marco de la cual se indicaba que “el proceso de reclutamiento y selección (...) para los cuadros gerenciales no [proporcionó] las seguridades necesarias para evitar la captura de este proceso” y abogaba por “un proceso de reclutamiento transparente para los nuevos cuadros gerenciales” (BID,

2006b, párrafo 9.12). En promedio, el personal no percibe que la transparencia de la selección del cuadro gerencial haya mejorado claramente (véase el Anexo G, párrafo 2.5), aunque es preciso reconocer que algunas posiciones — muy especialmente los jefes de división— se cubren ahora mediante procesos competitivos, contrariamente a lo que ocurría antes de la Realineación. Una mayor transparencia y competitividad del proceso de contratación para la mayoría o la totalidad de las posiciones gerenciales ayudaría a reforzar la capacidad del equipo gerencial y su credibilidad frente al personal (Ellis, 2013)³¹.

B. FRAGMENTACIÓN INSTITUCIONAL

En el marco de la Realineación se identificaba la fragmentación institucional comouno de los principales obstáculos para la ejecución y la eficacia de los proyectos del Banco.

1. Discontinuidad entre el diseño y la ejecución

Un tipo de fragmentación es la discontinuidad entre el diseño y la ejecución de los proyectos. Antes de la Realineación, los proyectos eran diseñados en su mayor parte por el personal de la Sede, con escasa participación del personal fiduciario o de las Representaciones. Tras la aprobación de los proyectos, la responsabilidad de ejecutarlos se transfería al personal de las Representaciones, que apenas había participado en la fase de diseño. En efecto, una vez aprobado, el proyecto se convertía en “problema ajeno”, una manera de ver que se consideraba como un lastre para el diseño, la ejecución y el éxito de los proyectos³².

La continuidad de los equipos en todo el ciclo de proyecto aumentó sensiblemente a raíz de la Realineación. La proporción de miembros del equipo de proyecto que trabajan tanto en el diseño como en la ejecución de proyectos pasó de menos de la mitad antes de la Realineación a dos tercios después de ella. Del mismo modo, el porcentaje de operaciones en las que la mayor parte del equipo tuvo continuidad durante el ciclo de proyecto aumentó de un tercio antes de 2007 a dos tercios después de la Realineación (véanse el Recuadro 2.2 y el Gráfico 2.2).

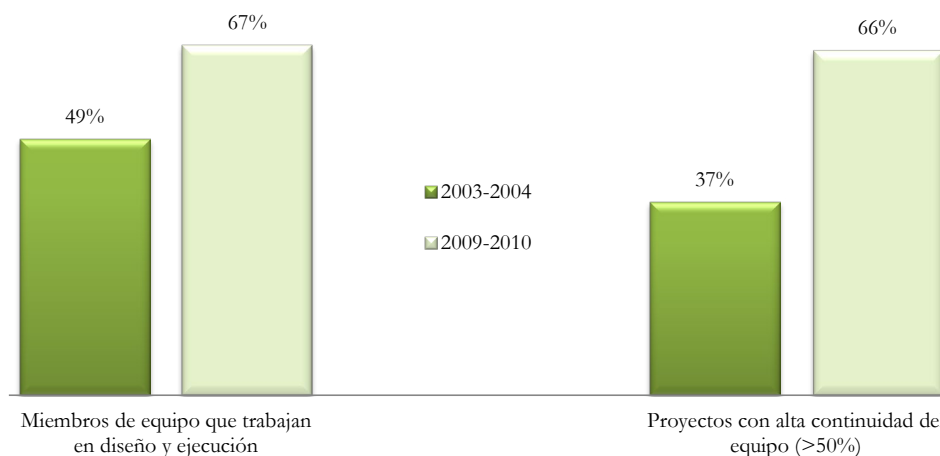
La participación del personal de las Representaciones en el proceso de diseño se duplicó después de la Realineación. Antes de 2007, el personal de las Representaciones que participaba en el diseño de proyectos notificó en promedio 62 horas per cápita en la etapa previa a la aprobación; después de la Realineación, el número de horas notificadas para esa misma etapa ascendió a 148. Este aumento se acompañó de un descenso en el número promedio de horas notificadas para la etapa de diseño por el personal de la Sede, de 354 a 237.

GRÁFICO 2.2

Cambios en la continuidad de los equipos

(1,5 años antes de la aprobación y 2 años después de la aprobación)

Fuente: OVE, con base en sistema de notificación del tiempo (T&L) y registro de personal.



RECUADRO 2.2. COMPOSICIÓN Y CONTINUIDAD DE LOS EQUIPOS

Algunas de las reformas de la Realineación, como la estructura matricial, el nuevo ciclo de proyecto y la descentralización del personal, buscaban poner fin a la fragmentación entre el diseño y la ejecución de los programas y proyectos. Para examinar el grado en que la Realineación influyó en esta fragmentación, OVE reconstruyó la composición de los equipos durante el ciclo de proyecto para todas las operaciones de préstamo aprobadas en 2003 y 2004, y de mediados de 2009 a mediados de 2010, con base en datos autodeclarados del sistema de notificación del tiempo del personal (T&L). El análisis se limitó a la composición de los equipos desde 1,5 años antes hasta 2 años después de la fecha de aprobación, en un intento por aislar los efectos de la Realineación sobre la rotación y renovación del personal durante la fase posterior a la aprobación de un proyecto. Este período incluye en promedio casi el 80% del tiempo total asignado a una operación de préstamo. Por otro lado, OVE consideró sólo a los empleados que habían contribuido con un 10% o más del tiempo total dedicado al diseño o la ejecución dentro del período de 42 meses. (Para mayor información metodológica, véase documento de antecedentes de OVE, 2013a).

La continuidad de los equipos entre el diseño y la ejecución aumentó gracias a la asignación de especialistas sectoriales sobre el terreno. Según el análisis de OVE, el diseño aún está mayormente a cargo del personal de la Sede, si bien la participación de los miembros del equipo ubicados en las Representaciones ha aumentado considerablemente. El 40% de los proyectos aprobados en 2009 y 2010 tuvieron dos o más miembros sobre el terreno durante la preparación, frente a tan sólo el 4% para los proyectos aprobados en 2003 y 2004. La probabilidad de que un miembro del equipo trabaje tanto en el diseño como en la ejecución es 20 puntos porcentuales mayor que antes de la Realineación, pero si trabaja sobre el terreno esta probabilidad es 30 puntos porcentuales mayor que antes.

Cada vez más, los jefes de equipo trabajan en el terreno. En 2003 y 2004, menos de uno de cada 10 proyectos aprobados contaba con un jefe de equipo en el terreno; en 2009 y 2010, esta proporción había aumentado a 4 de cada 10.

De manera más general, desde la Realineación se ha observado un marcado aumento del tamaño y la amplitud de los equipos de proyecto. El número promedio de empleados del área operativa que participan en el diseño de los proyectos aumentó de tres a cuatro, sin contar los consultores y el personal legal y administrativo. Este mismo aumento se dio en la etapa de ejecución. La información disponible apunta a una participación mayor —aunque todavía no plena— de los especialistas fiduciarios en la etapa de diseño. Esta coordinación suele darse de forma más natural cuando el jefe de equipo de proyecto está ubicado en el terreno.

2. Otros tipos de fragmentación

El documento de la Realineación también identificaba otros tres tipos de fragmentación: en la Sede, donde la existencia de tres departamentos regionales impedía que el personal trabajara en países no pertenecientes a su propia subregión de América Latina y el Caribe; entre la Sede y las Representaciones, caso en que la colaboración era escasa aun fuera del ciclo de preparación de proyectos; y entre sectores, puesto que la falta de colaboración impedía la creación de sinergias y frenaba el desarrollo de un auténtico “Banco del conocimiento”. OVE llevó a cabo un análisis de redes sociales para estudiar estos tres tipos de fragmentación en el BID (véanse el Recuadro 2.3 y OVE 2013b).

La compartimentación regional desapareció en la nueva estructura matricial. El porcentaje de empleados del área operativa asignado a proyectos en diferentes subregiones de América Latina y el Caribe registró un marcado incremento entre 2004 y 2012, con una clara discontinuidad después de 2007. Si en 2006 menos del 1,5% del personal operativo trabajaba en distintas subregiones, esta proporción había aumentado al 16% en 2008 y al 24% en 2010 (documento de antecedentes de OVE, 2013b).

En contraste con las observaciones a nivel regional, la Realineación no promovió una creciente colaboración entre los principales sectores operativos del Banco. Ninguno de los indicadores empleados para medir la colaboración mediante el análisis de redes sociales mejoró de modo significativo, lo que indica que cada sector sigue operando esencialmente dentro de su propio ámbito y persiste un alto grado de fragmentación entre sectores. Del mismo modo, no se ha dado prácticamente ninguna expansión en proyectos multisectoriales (véanse el Recuadro 2.3 y OVE 2013b).

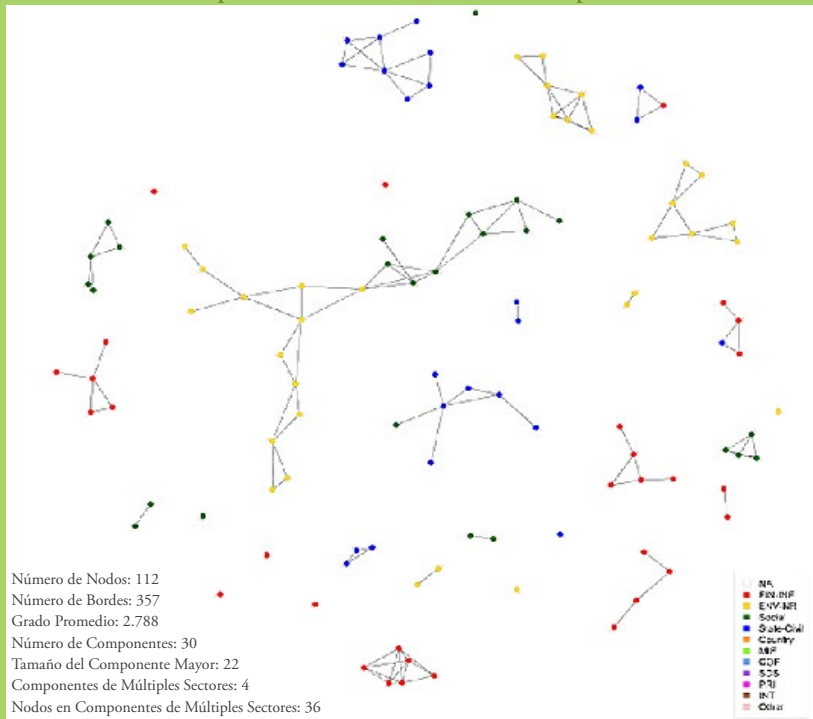
RECUADRO 2.3. COLABORACIÓN ENTRE SECTORES EN EL BID

Para estudiar los cambios en la colaboración entre empleados, OVE aplicó el análisis de redes sociales (Knoke & Yang, 2008) a los datos sobre composición de los equipos para las operaciones de préstamo, quizá la forma más explícita de colaboración formal. OVE se basó en datos del sistema de notificación del tiempo del personal y el registro de personal para los períodos 2004-2006 y 2008-2012, y consideró como miembros de un equipo a empleados que hubieran contribuido como mínimo con el 10% del tiempo total dedicado por el equipo al diseño de un proyecto. Se construyeron redes sobre una base anual, compuestas de “nodos” (uno por cada empleado del BID) y “componentes” (uno por cada equipo de proyecto). Los componentes o equipos están formados por nodos interconectados. Por ejemplo, tres nodos interconectados que no estén conectados con otros nodos representan un equipo de tres miembros que durante ese año trabajó sólo en el diseño de una operación. (Para mayores detalles, véase el documento de antecedentes de OVE 2013b.)

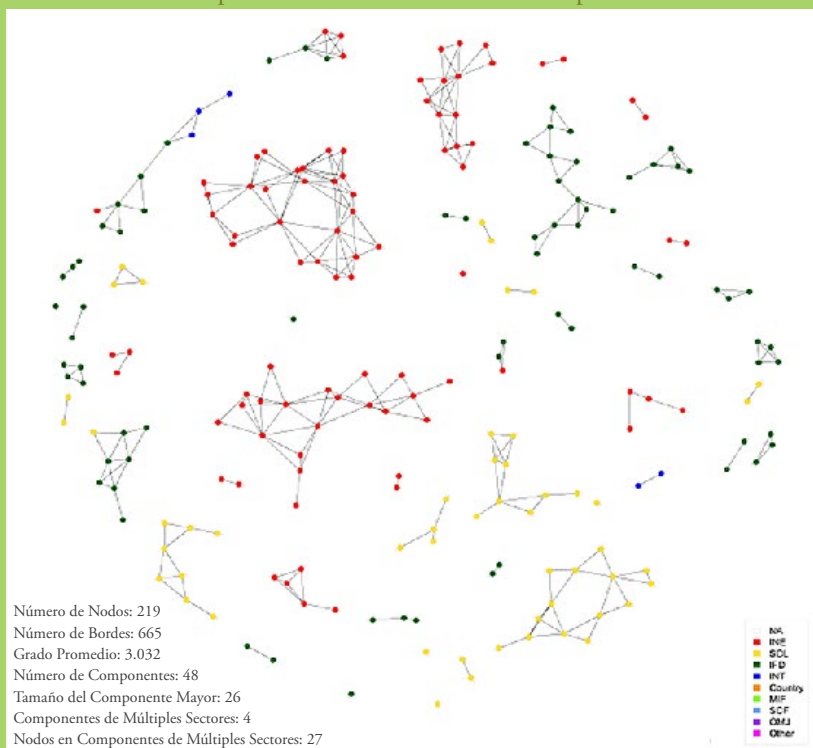
A fin de analizar la colaboración entre sectores, se construyeron subredes con nodos (empleados individuales) de Finanzas e Infraestructura, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Social y Estado-Civil para 2004-2006; y nodos de Infraestructura y Medio Ambiente, Instituciones para el Desarrollo y Social para 2008-2012. En los gráficos que figuran abajo, se asigna un color a los nodos de acuerdo con su sector, observándose que, pese al aumento del número de empleados del mismo sector que trabajan en el mismo proyecto, no se da un aumento de la conectividad entre sectores. De hecho, no es posible detectar una tendencia clara en el tiempo, y persisten altos niveles de fragmentación entre sectores. Esto se refleja en los índices contruidos por dos indicadores. No existe prueba de la emergencia de un componente principal estable y de mayor magnitud, lo que habría sido de esperar si la conectividad hubiera aumentado marcadamente. El número de componentes que contienen nodos de múltiples sectores muestra una fuerte variación interanual, tanto antes como después de la Realineación. El número promedio de conexiones entre empleados de distintos sectores aumentó en forma leve, aunque no significativa. Estos resultados concuerdan con la opinión de muchos entrevistados de que la estructura y los incentivos del Banco están reforzando los proyectos con especificidad sectorial, en vez de promover la colaboración entre sectores y la adopción de enfoques integrados.

RECUADRO 2.3. COLABORACIÓN ENTRE SECTORES EN EL BID

Red de Operaciones del BID en 2006-Principales Sectores



Red de Operaciones del BID en 2012-Principales Sectores



La información disponible no apunta a una creciente colaboración formal entre RES y los sectores operativos del Banco³³. En términos de diseño operativo, sólo uno de los más de 200 proyectos aprobados entre 2004 y 2006 incluían a un funcionario de RES como miembro formal del equipo; las cifras son prácticamente iguales para el período 2008-2012.

La falta de colaboración entre especialistas de VPP y VPS es persistente. VPP se creó como parte de la Realineación para coordinar el apoyo al sector privado; sin embargo, en su evaluación sobre el Noveno Aumento General, OVE halló pocos indicios sólidos de colaboración entre las ramas pública y privada del Banco, o entre diferentes ventanillas para el sector privado. Las soluciones propuestas para mejorar la coordinación público/privada, como la Estrategia de Desarrollo del Sector Privado³⁴ se han revelado insuficientes. Los entrevistados corroboraron en su mayoría la falta de coordinación entre VPS y VPP, así como entre VPP y la Vicepresidencia de Países (VPC), que administra el diálogo con los países. Una gran mayoría de entrevistados señaló asimismo las diferencias en la dinámica de trabajo y los incentivos del grupo y sugirió que la coordinación de VPP con las contrapartes técnicas en VPS o con los Representantes en VPC podría ocasionar generar demoras en proyectos con el sector privado y eventualmente una percepción negativa por parte de los clientes.

Los incentivos del Banco no fomentan la colaboración entre sectores. Aunque la Realineación tenía por finalidad crear una estructura (VPS y VPP) con una masa crítica de conocimientos técnicos y mayores incentivos favorables a la colaboración entre sectores, las presiones para otorgar préstamos y los incentivos presupuestarios siguen frenando dicha colaboración. En contraste con el auge de la retórica sobre efectividad en el desarrollo y colaboración, las divisiones sectoriales tienen firmes incentivos para generar su propia cartera y evitar la colaboración con otros sectores³⁵. El reconocimiento personal tiende a asociarse claramente con las aprobaciones y la gestión de actividades de los proyectos, y en gran medida el presupuesto de las divisiones sectoriales se define en función del número de operaciones. Por otro lado, los incentivos formales como el pago por mérito premian la acción individual más que el trabajo en equipo³⁶. Aunque recientemente el Banco comenzó a ofrecer gratificaciones financieras para premiar la colaboración, aún es demasiado pronto para evaluar su eficacia.

La falta de autoridad presupuestaria eficaz de VPC reduce su capacidad para suscitar la colaboración de (o entre) VPS y VPP. La política actual del Banco asigna formalmente el presupuesto transaccional a VPC, que transfiere los respectivos recursos a VPS una vez que se aprueba un programa de país. No obstante, los gerentes o Representantes de VPC parecen tener en la práctica poca influencia real sobre las asignaciones presupuestarias para el diseño o la ejecución de los programas de país.

Al parecer la “doble asignación” ha tenido un impacto limitado en el refuerzo de la colaboración entre sectores, aunque recientemente ha aumentado el número de operaciones con doble asignación. Mediante la doble asignación, dos o más divisiones

sectoriales pueden registrar cualquier operación como propia cuando su personal participa en el equipo de proyecto. No obstante, el 85% del presupuesto operacional para el proyecto se asigna a una división sectorial y la otra división tiene poca motivación para “prestar” empleados. Casi todo el personal entrevistado señaló que sus supervisores, movidos por la presión para aprobar proyectos, tienden a desalentar la labor intersectorial. Con todo, en 2013 el Banco aprobó 34 operaciones con múltiple asignación por un total de US\$4.100 millones, lo que supone un incremento del 111% frente a las 22 operaciones aprobadas en 2012 por US\$1.900 millones.

C. SELECTIVIDAD ESTRATÉGICA DEL BANCO

Como parte de la Realineación se definieron cinco ámbitos prioritarios (impulsar la inversión en infraestructura, fomentar el desarrollo del sector privado, implementar políticas sociales eficaces, ampliar las oportunidades para la mayoría y apoyar el desarrollo de la ciencia y la tecnología) a fin de ofrecer un nuevo referente para la selectividad y la focalización “positiva” de las operaciones del Banco.

En cuanto a la alineación de la cartera con los ámbitos estratégicos, la Realineación no ha producido mayores cambios. El análisis de OVE reveló que entre 2004 y 2006 la mitad de la cartera de proyectos (en número y en volumen) convergía con al menos uno de estos cinco ámbitos estratégicos, y que entre 2008 y 2012 la proporción siguió siendo básicamente igual (56% en número y 52% en volumen de operaciones; véase el Cuadro 2.1). Sólo en el porcentaje de préstamos orientados a “impulsar la inversión en infraestructura” se dio un aumento sustancial, atribuible ante todo a los países del Grupo A y del Cono Sur. En el caso del Caribe y los países del Grupo D sí se produjo un aumento sustancial del porcentaje de proyectos alineados con los ámbitos estratégicos (del 33% al 63% y del 46% al 58%, respectivamente)³⁷.

CUADRO 2.1 CONVERGENCIA DE LA CARTERA DE PRÉSTAMOS DEL BANCO CON LOS ÁMBITOS ESTRATÉGICOS

		Préstamos aprobados			
		Antes de la Realineación		Después de la Realineación	
		%	No.	%	No.
No convergen con los ámbitos estratégicos		50.2	123	44.3	279
Si convergen	Infraestructura	17.6	43	23.8	150
	Desarrollo del sector privado	15.5	38	14.3	90
	Políticas sociales	12.7	31	12.2	77
	Oportunidades para la mayoría	1.6	4	2.1	13
	Ciencia y tecnología	2.5	6	3.3	21
Total		100	245	100	630

Fuente: OVE, con base en base de datos OPUS y clasificación propia.

En algunos casos la Realineación ha producido cambios sustanciales en la distribución de la cartera de préstamos entre sectores. Entre los períodos 2004-2006 y 2008-2012, ha aumentado la importancia relativa de préstamos para energía (4% al 9%), agua y saneamiento (6% al 11%) y mercados financieros (1% al 6%), tres sectores que respaldan de forma directa o indirecta dos prioridades de la Realineación (infraestructura y sector privado). En cuanto al volumen de préstamos, los sectores de agua y saneamiento y mercados financieros han visto aumentar su proporción dentro de la cartera total del 4% al 13% y del 6% al 12%, respectivamente. Aunque la reforma y modernización del Estado y la inversión social siguen siendo los dos sectores más importantes en la cartera del Banco, su peso relativo en la cartera total ha disminuido del 39% al 25% en cuanto a número de aprobaciones y del 53% al 24% en cuanto a volumen de préstamos.

La convergencia de los proyectos de cooperación técnica no ha variado mayormente. Como ocurre con los préstamos, el mayor número de operaciones de cooperación técnica aprobadas corresponde a los sectores de reforma y modernización del Estado e inversión social, aunque en este último caso se ha producido una marcada reducción del 29% al 14%. En cambio, las operaciones de cooperación técnica en los sectores de ciencia y tecnología y de empresa privada y desarrollo de la PYME cobraron mayor relevancia después de la Realineación (a aumentar respectivamente del 1% al 8% y del 4% al 6%), y en ambos casos se relacionan con prioridades estratégicas identificadas en 2007.

Sólo en dos de los cinco ámbitos estratégicos (impulsar la inversión en infraestructura e implementar políticas sociales eficaces) se da una clara convergencia con las prioridades definidas en el Noveno Aumento General en 2010³⁸. Al igual que la Realineación, el Noveno Aumento General no produjo mayores cambios en la distribución de la cartera de préstamos. En efecto, el 52% de los préstamos aprobados entre 2004 y 2010 ya convergían con las cinco prioridades del Noveno Aumento General, y para 2012 este porcentaje había aumentado al 55%.

La demanda de los países sigue siendo el principal determinante de la acción del Banco. Las personas entrevistadas opinaron de manera casi unánime que la programación del Banco —especialmente en los principales países prestatarios de la Región— sigue estando determinada por las demandas del país prestatario, más que por las estrategias del Banco o por cambios en su oferta de conocimiento. Las presiones que experimentan VPC y VPS para generar un alto volumen de préstamos siguen primando sobre los incentivos para producir resultados o estimular la efectividad en el desarrollo, tal como parecería requerir un mayor enfoque estratégico. En efecto, el 76% de los entrevistados afirmó que las presiones para aprobar operaciones han aumentado de hecho desde la Realineación.

D. PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO

La capacidad del Banco para generar conocimiento ha aumentado desde la Realineación. Una gran mayoría de personas entrevistadas opinaba que el Banco asigna actualmente mayor prioridad que antes de la Realineación a la producción de conocimiento, especialmente por parte de especialistas sectoriales. A ello han contribuido la decisión de agrupar a los especialistas en VPS y contratar personal más experimentado en investigación académica, así como la voluntad de la gerencia de VPS de dar prioridad a la generación de conocimiento.

También la percepción sobre la calidad de los productos de conocimiento del Banco parece haber mejorado. Tanto el personal como los representantes de organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas opinan que el Banco genera actualmente productos de mayor calidad que antes de 2007³⁹.

La función de las divisiones sectoriales en la producción de conocimiento ha aumentado desde la Realineación y está mejor vinculada con los proyectos. La mayoría de especialistas en la Sede y en las Representaciones consideran que la producción de conocimiento en la modalidad de “apoyo operativo” sirve como insumo para las operaciones que diseñan y ejecutan.

Sin embargo, también se percibe que muchos productos de conocimiento de tipo investigación y desarrollo generados por VPS son marcadamente académicos y poco idóneos como insumos programáticos u operativos (véase el Anexo G). Esta opinión fue vertida por la mayoría de especialistas sectoriales, representantes de gobierno y organismos ejecutores entrevistados. Por lo general, los funcionarios no están familiarizados con los productos más académicos y prefieren otros más estratégicos que se adecuen a las necesidades de sus países.

Los productos de RES siguen mostrando poca relación con la labor operativa y programática del Banco. El documento de la Realineación aludía en el párrafo 5.13 a la limitada incorporación del conocimiento de RES dentro del Banco y en los países prestatarios. Al parecer, esta situación no ha cambiado⁴⁰. Por ejemplo, en términos de la producción de conocimiento, sólo un porcentaje muy bajo del número total de publicaciones de RES que figura en el Repositorio de Conocimiento Institucional (BRIK) del Banco ha sido fruto de la colaboración entre RES y otro departamento del Banco, tanto antes como después de 2007⁴¹. La mayoría del personal entrevistado para esta evaluación juzgó la investigación de RES poco útil para su trabajo: alrededor del 30% afirmó que nunca la usa, y poco más del 50% indicó que sólo la usa ocasionalmente (véase el Anexo G). También los funcionarios de gobierno señalaron que sólo en raras ocasiones consultan los productos de conocimiento de RES.

Los productos de conocimiento del Banco relacionados con la investigación y el desarrollo cuentan al parecer con pocos aportes de los países o de VPC. En opinión de la mayoría de los especialistas sectoriales, Representantes, jefes de operaciones y empleados de VPC, el programa de investigación y desarrollo se rige ante todo por las propias prioridades de VPS, y por ende la mayoría de los productos analíticos no se usan para definir una agenda novedosa de cara al futuro. Aunque parte de la producción de conocimiento ha comenzado recientemente a incorporarse en la programación, su pertinencia operativa se ve limitada por la falta de coordinación entre VPS y VPC y las necesidades de los países.

La capacidad del Banco para difundir conocimiento parece haber mejorado tras la Realineación, si bien se requieren más esfuerzos. La Realineación estuvo en el origen de la creación de KNL, que ha realizado amplios esfuerzos para captar y difundir el conocimiento que se genera dentro y fuera del Banco. Mediante su División de Gestión del Conocimiento y la Biblioteca Felipe Herrera, KNL ha desarrollado mecanismos que están ayudando a mejorar la recopilación y difusión de conocimiento dentro y fuera de la institución⁴². La mayoría de las personas entrevistadas sostienen que la búsqueda de productos de conocimiento sigue planteando dificultades, y al parecer los especialistas carecen de incentivos para dedicar tiempo a la incorporación de sus productos en estos mecanismos. Además, el sentir general de las contrapartes en gobiernos, centros académicos y organizaciones no gubernamentales es que el Banco no se esfuerza lo suficiente por divulgar sus conocimientos al exterior. Para estos interlocutores, el Banco Mundial sigue siendo la principal referencia en temas concretos de investigación.

La descentralización del personal ha favorecido la transferencia de conocimientos técnicos. La disponibilidad de especialistas sectoriales sobre el terreno para asegurar en permanencia el diálogo técnico y la supervisión de proyectos con las contrapartes debe considerarse también como un importante canal de transmisión de conocimiento. Los funcionarios de gobierno y de los organismos ejecutores citaron a menudo este intercambio como un efecto positivo de la Realineación.

E. RESUMEN

La Realineación ha inducido un profundo cambio en la dotación de personal del Banco en los niveles técnico y gerencial. En promedio, el personal técnico contratado desde la Realineación posee un mayor nivel de preparación y aptitudes técnicas, aunque con frecuencia el personal contratado en las Representaciones tiene algo menos de experiencia operativa. A raíz de la Realineación se renovó casi por completo el cuadro gerencial del Banco, y aproximadamente la mitad de las nuevas posiciones de Representante, gerente o jefe de división se han cubierto mediante procesos

competitivos. La mayoría del personal no percibe un incremento de las aptitudes gerenciales y sigue considerando que los procesos de selección para posiciones gerenciales no son plenamente transparentes.

Un objetivo primordial de la Realineación era reducir la fragmentación en múltiples dimensiones —entre el personal que trabaja en diversas subregiones de América Latina y el Caribe, entre el diseño y la ejecución de proyectos, entre la Sede y las Representaciones y entre sectores. La Realineación permitió eliminar la compartimentación regional e incrementó la continuidad de los equipos y la colaboración entre la Sede y las Representaciones durante el ciclo de proyecto, si bien la colaboración entre sectores y entre las ventanillas pública y privada no ha mejorado. La compartimentación sectorial sigue siendo muy alta, y los incentivos para la colaboración entre vicepresidencias o sectores son muy escasos en el Banco. No parece que la Realineación haya incidido mayormente en los lineamientos estratégicos sustantivos del financiamiento del Banco, que en esencia siguen reflejando la demanda de los clientes.

De manera general, el Banco ha mejorado su capacidad para generar y difundir conocimiento, aunque muchos de sus productos de conocimiento siguen considerándose poco acordes con las necesidades operativas. Los productos de conocimiento de tipo “apoyo operativo” presentan un mayor grado de convergencia, aunque muchos productos de investigación y desarrollo de VPS no parecen converger con las necesidades operativas. También han mejorado los mecanismos para captar y divulgar conocimientos, si bien su uso sigue siendo limitado. La presencia de especialistas sobre el terreno está contribuyendo a aumentar la divulgación de conocimientos del Banco.

Para ayudar al Banco a acercarse a los países atendidos por el BID, la Realineación propuso que las representaciones se convirtieran en “ventanilla única” para dirigir el diálogo entre el Banco y los países, definir la estrategia y el programa, entregar los productos del BID y atender a las necesidades específicas de cada país usando un enfoque programático con una gestión del riesgo y resultados adecuada.

3 Profundización del Enfoque de País

Uno de los objetivos estratégicos de la Realineación era aumentar la efectividad en el desarrollo y la pertinencia del Banco, reforzando la capacidad de la organización para adaptar su apoyo a las necesidades individuales de cada país. Este concepto de enfoque de país es desde hace mucho una aspiración de los bancos multilaterales de desarrollo, surgida en respuesta a la percepción de que estas instituciones operaban siguiendo un manual preestablecido, sin tener en cuenta las necesidades especiales de cada país en particular. La Realineación imprimió renovado impulso a esta aspiración⁴³, aunque de manera genérica y poco específica.

Para ayudar al Banco a estar más próximo a los países con los que trabaja, se propuso como parte de la Realineación convertir a las Representaciones en una “ventanilla única” para dirigir el diálogo entre el Banco y los países, definir la estrategia y el programa, suministrar los productos del Banco y atender a las necesidades específicas de cada país empleando un criterio programático con una adecuada gestión basada en riesgos y resultados. De acuerdo con el documento de la Realineación, esto implicaba, entre otras cosas, delegar autoridad en las Representaciones, reforzar sus capacidades técnicas, incrementar sus recursos humanos y financieros, intensificar la colaboración entre la Sede y las Representaciones y entre el diseño y la ejecución de los proyectos, e incrementar la movilidad del personal⁴⁴.

A. CAPACIDAD DE LAS REPRESENTACIONES

En términos generales, la capacidad de las Representaciones para dirigir el proceso de la programación y la estrategia de país parece haber aumentado⁴⁵, aunque esta mayor capacidad aún no se ha plasmado necesariamente en una programación más estratégica y proyectada a largo plazo para cada país en particular. Tres factores han contribuido a esta mejora. Por un lado, los Representantes son ahora formalmente responsables de orientar el diálogo, una función que antes de la Realineación recaía en los jefes de las

divisiones de país en la Sede⁴⁶; por otro lado, las Representaciones cuentan hoy con más personal técnico que antes de la Realineación; por último, se ha dado un notable aumento en la colaboración entre el personal de la Sede y de las Representaciones en las mismas divisiones sectoriales, tal como se señaló en el Capítulo II.

Con todo, algunos elementos estructurales y relativos a procesos tienden a limitar la autoridad y capacidad de los Representantes para aprovechar los recursos técnicos sobre el terreno. En primer lugar, las responsabilidades de los Representantes frente a los gerentes regionales no están debidamente definidas. Según se indicó en las entrevistas, en algunos países el diálogo sobre estrategia y planificación es dirigido localmente por el Representante⁴⁷, mientras que en otros esta función recae en el gerente regional en la Sede. La impresión general que se desprende de las entrevistas con el personal y con representantes de gobierno es que la distribución de responsabilidades depende en gran parte de la personalidad. Durante las entrevistas, muchas contrapartes de gobierno indicaron que preferirían que la autoridad para preparar, aprobar e implementar la programación de país se ejerciera en el terreno (véase el Recuadro 3.1).

En segundo lugar, la estructura matricial surgida de la Realineación⁴⁸ no ha abordado efectivamente las dificultades de coordinación intrínsecas a toda organización matricial, las cuales afectan en particular a los procesos de definición de la estrategia y el programa (BID, 2012d)⁴⁹. Según indica la información presentada en el capítulo anterior, la colaboración entre sectores y entre VPC, VPP y VPS es deficiente, por diversas razones⁵⁰. En comparación con la estructura previa a la Realineación, la línea de autoridad se ha hecho más extensa⁵¹. Esto tiende a entorpecer la coordinación y la participación eficaz de todas las partes de la matriz, a la vez que limita el control de recursos por parte del Representante en el proceso de preparación de la estrategia.

Por otra parte, los procedimientos y la estructura del Banco no facilitan la coordinación entre VPC, VPS y VPP en la preparación de programas y estrategias de país (véase el Recuadro 3.1). Los procedimientos y prácticas presupuestarias para la preparación de las estrategias⁵² no contribuyen a integrar las perspectivas y aportes de todas las partes de la matriz, a fin de aprovechar la “tensión creativa” que se espera de una estructura matricial⁵³. La preparación y aprobación de las estrategias y los programas de país es competencia exclusiva de VPC, y el personal de VPS sólo está a cargo de la elaboración de notas técnicas. Aunque ocasionalmente se consulta al personal de VPP, éste pocas veces toma parte en el diálogo sobre la estrategia, aun en lo que concierne al desarrollo del sector privado⁵⁴. Asimismo, el Banco produce pocos diagnósticos rigurosos a nivel de país que identifiquen los desafíos cruciales de desarrollo en los distintos sectores y ayuden a integrar el diseño y la ejecución del programa del Banco y orientar su diálogo técnico⁵⁵. Por otro lado, VPC carece de personal idóneo para integrar la labor de VPS, y VPS no cuenta con un mecanismo exclusivo para integrar su conocimiento específico sobre los países entre distintos sectores⁵⁶. Finalmente, los Representantes no poseen la autoridad (presupuestaria o de otra índole) para coordinar la labor realizada en sus países incluso por los especialistas técnicos de las Representaciones, y mucho menos por el personal de la Sede⁵⁷.

RECUADRO 3.1. INFORMACIÓN OBTENIDA DE LOS ESTUDIOS DE CASOS

OVE llevó a cabo estudios de casos prácticos en 10 países, a saber, Argentina, Belize, Brasil, Colombia, El Salvador, Guyana, México, Nicaragua, Paraguay y la República Dominicana. Como parte de dichos estudios, OVE diseñó siete tipos de foros de discusión (cuatro para interlocutores internos y tres para interlocutores externos) con el fin de examinar las distintas dimensiones de la evaluación (como diálogo de políticas, programación, diseño y ejecución de proyectos, gestión de recursos, y productos de conocimiento; véanse los cuestionarios en el Anexo F). La composición de los foros de discusión se definió en consulta con los Representantes y los jefes de operaciones en cada país, procurando incluir variadas perspectivas, experiencias y conocimientos. Para los foros de discusión externos, OVE buscó la participación de representantes de gobiernos, organismos ejecutores y organizaciones de la sociedad civil que hubieran interactuado con el Banco durante ocho años como mínimo, tanto antes como después de la Realineación. En total, OVE organizó 48 foros con 139 empleados y consultores de las Representaciones y 32 representantes de gobiernos, organismos ejecutores y la sociedad civil.

El siguiente cuadro recoge un conjunto de constataciones clave de esta evaluación en las que se observó un nivel de acuerdo relativamente alto entre los interlocutores tanto internos como externos.

Constatación	% de acuerdo	
	Interno	Externo
<i>Aptitudes</i>		
Mayor conocimiento sectorial de especialistas en las Representaciones	67	86
Menores aptitudes de ejecución de proyectos de especialistas en las Representaciones	89	86
<i>Colaboración</i>		
Mayor colaboración entre la Sede y las Representaciones en la misma división	67	n.a.
Continuas deficiencias de coordinación entre sectores and vicepresidencias	100	100
<i>Funciones</i>		
Confusión de funciones entre Representante y gerente	89	86
Limitada autoridad del Representante en la ejecución del programa de país	100	71
Limitada autoridad del Representante en el diálogo técnico realizado por el personal de VPS y VPP	67	71
<i>Procesos</i>		
Mayor carga asociada a los procesos operativos	100	71
Mayor capacidad para diseñar y ejecutar operaciones debido a la proximidad al organismo ejecutor	100	86
Presiones más intensas para aprobar y desembolsar préstamos	100	100
Debilidad de los mecanismos de control de calidad	89	n.a.
<i>Desarrollo profesional</i>		
Limitaciones del PMR como instrumento de gestión de proyectos	89	n.a.
Menores oportunidades de desarrollo profesional para el personal de las Representaciones en comparación con el personal de la Sede	89	n.a.

Además, las presiones para aumentar la concesión de préstamos refuerzan la compartimentación sectorial (véase el Recuadro 3.1). Las divisiones de VPS y las ventanillas del sector privado de VPP están bajo presión de la Administración para engrosar sus carteras; esto lleva a una y otra a perseguir sus propios objetivos sin tener en cuenta las prioridades del país. Como ya se señaló, estas mismas presiones dificultan en extremo la inclusión de programas multisectoriales en las estrategias o los programas de país, a pesar de que, como observaron varios representantes de gobierno, algunos problemas de desarrollo se abordarían más eficazmente con una perspectiva multisectorial.

Aunque las circunstancias nacionales difieren, el diálogo técnico cotidiano en sectores específicos suele estar a cargo de especialistas sectoriales, con escaso conocimiento por parte de los Representantes (véase el Recuadro 3.1). Por lo tanto, el diálogo técnico suele carecer de un enfoque estratégico claro y más bien se guía por las necesidades asociadas a la generación de operaciones. La situación se ve exacerbada cuando la Representación y la cartera son grandes, aunque en general los Representantes más experimentados se desempeñan mejor que los menos experimentados a la hora de ayudar a orientar el diálogo técnico e informar sobre el mismo.

B. CAPACIDAD PARA SUMINISTRAR PRODUCTOS DEL BANCO

1. Diseño de proyectos

Con la Realineación parecen haber mejorado la capacidad del Banco para diseñar proyectos y la contribución de las Representaciones a esa capacidad. En consonancia con las conclusiones de la evaluación de OVE sobre la acción del Banco en países de medianos y altos ingresos (BID, 2012f), el 69% del personal encuestado y la mayoría de los Representantes entrevistados para esta evaluación señalaron un aumento en las aptitudes del personal relativas al diseño de proyectos en las Representaciones⁵⁸. En su mayoría, el personal entrevistado atribuyó al menos parte de este aumento al refuerzo de la autoridad para diseñar proyectos en el terreno y al mayor número de especialistas sectoriales asignados al terreno a raíz de la descentralización. Como se indicó en el Capítulo II, la proporción del personal de las Representaciones que dirige equipos de proyecto o participa en ellos ha aumentado, y se ha reducido la fragmentación entre el diseño y la ejecución de los proyectos. Desafortunadamente, al no disponer de datos fiables, OVE no pudo comparar la calidad de los proyectos antes y después de la Realineación utilizando datos empíricos ni determinar si los proyectos se adaptan mejor a las necesidades nacionales⁵⁹.

También es probable que la mejora del diseño de los proyectos se haya visto favorecida por otros cambios derivados de la Realineación, como la creación de una función fuerte e independiente de control de calidad en la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD) y la adopción de diversos instrumentos de control

de calidad como la Matriz de Efectividad en el Desarrollo para medir la evaluabilidad de los proyectos en fases iniciales. De acuerdo con los representantes de gobierno y gerentes de operaciones entrevistados para la evaluación, estos cambios han coadyuvado a un diseño de proyectos más realista que antes de la Realineación, cuando no existía un mecanismo semiindependiente y efectivo de control de calidad y las normas y metodologías usadas para evaluar la calidad de los proyectos eran ineficaces⁶⁰.

Los procesos no se han simplificado. El nuevo ciclo de proyecto, que el Banco aprobó en 2007, tenía por finalidad adaptar el ciclo de proyecto a la nueva organización matricial y solventar algunas de las carencias del anterior sistema, como el número excesivo de etapas, la exigencia de demasiadas firmas, la falta de claridad en la toma de decisiones, la inadecuada focalización en la ejecución y el escaso nivel de gestión basada en riesgos y resultados (BID, 2007c). Sin embargo, dos tercios del personal entrevistado considera que los costos burocráticos para la preparación de proyectos han aumentado, y el 55% tiene una opinión similar sobre los costos de preparación de operaciones de cooperación técnica. Más aún, como se analiza en el Capítulo IV, los tiempos de preparación de los proyectos no se han reducido.

En parte, el aumento de los costos burocráticos puede originarse en los mecanismos adicionales de control de calidad. Por ejemplo, la introducción de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo ha contribuido a mejorar la evaluabilidad de los proyectos, pero también es posible que haya aumentado considerablemente el volumen de trabajo requerido para finalizar un proyecto. El tiempo transcurrido entre la aprobación de la propuesta de desarrollo de la operación por el Comité de Revisión de la Calidad y el Riesgo y la aprobación de la Propuesta de Desarrollo de la Operación (POD) por el Comité de Políticas Operativas (OPC) ha aumentado en un 18,3% desde 2008. Conviene señalar que algunos jefes de equipo cuyos proyectos han obtenido reiteradamente buenos puntajes en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo indicaron que ésta no les genera trabajo adicional, y de hecho facilita su labor al estipular claramente los elementos formales que requiere un buen proyecto. Asimismo, consideran que la Matriz de Efectividad en el Desarrollo y la revisión de la misma por parte de SPD han generado un sistema de control de calidad más objetivo que el que existía antes de la Realineación.

Otra razón del aumento de los costos burocráticos es la incertidumbre del proceso de revisión. A la proliferación de controles informales se suma la falta de claridad sobre cuándo y cómo puede acabar el proceso. El personal se queja de que muchas veces la QRR no da por cerrado el ciclo, con lo cual el proyecto sigue en un proceso constante de enmiendas ad hoc por parte de revisores informales hasta que se presenta al OPC. Otra queja se refiere al número de firmas que deben obtenerse durante la tramitación de un proyecto.

Aun con estos procesos adicionales, los mecanismos de control de calidad de los proyectos parecen ser inadecuados. Se diría que la QRR no se toma suficientemente

en serio desde un punto de vista sustantivo —quizá debido a su coexistencia con los referidos procesos informales y al hecho de realizarse de manera virtual sin requerir la participación de los gerentes— por lo cual no permite reunir e incorporar las opiniones pertinentes en el Banco. Los revisores que participan en este proceso parecen más interesados en mejorar los aspectos formales de los documentos de proyecto que el diseño sustantivo de la operación⁶¹. Dado que en el proceso no participan especialistas experimentados de otros sectores ni revisores externos, tampoco se generan oportunidades de aprendizaje y enriquecimiento mutuo. Para casi la mitad de los especialistas entrevistados, el control ejercido mediante la QRR es peor si se compara con el antiguo modelo del Comité de Revisión General. También suscita amplias dudas el valor agregado de la revisión por el OPC. Muchos empleados entrevistados opinaron que un proceso más robusto y riguroso en una sola etapa sería preferible al actual proceso en dos niveles.

Como ya se indicó, el papel de SPD ha mejorado el control de calidad desde la Realineación, pero es necesario reforzarlo. De acuerdo con el personal de operaciones entrevistado, SPD no posee el número ni la variedad de especialistas sectoriales con experiencia operativa en el Banco que se necesitaría para asegurar sistemáticamente el control de calidad⁶². La mayoría del personal entrevistado consideraba que un proyecto puede recibir distintas calificaciones según la persona que haya actuado como revisor en SPD, lo cual es indicativo de algunas posibles carencias en la capacidad o los procesos de SPD⁶³.

Por último, tal como se observó en el Capítulo II, las presiones para aprobar proyectos pueden socavar los incentivos orientados a un buen diseño de los proyectos. En opinión de más de tres cuartas partes del personal encuestado, las presiones para aprobar préstamos se han acentuado desde la Realineación (véase el Anexo G). En las entrevistas estructuradas y los foros de discusión, muchos empleados afirmaron haber sido presionados por sus supervisores para minimizar los riesgos identificados, a fin de evitar retrasos en la aprobación de los proyectos. Estas presiones también comprometen el valor de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo ya que, según señala el personal, el logro del puntaje mínimo necesario para obtener la aprobación del Directorio es visto por los gerentes como un fin en sí, no como un instrumento para contribuir a alcanzar los resultados de un proyecto en materia de desarrollo (véase el Recuadro 3.1)⁶⁴.

2. Ejecución de los proyectos

La Realineación ha tenido un efecto variado en la capacidad del Banco para respaldar la ejecución de los proyectos. Los avances en algunos aspectos han sido neutralizados por retrocesos en otros. Más de dos tercios del personal encuestado y la mayoría de los entrevistados expresaron el parecer de que estos retrocesos están dejando sin efecto los progresos hechos en algunas dimensiones (véase el Anexo H)⁶⁵.

Diversos elementos han afianzado la capacidad del Banco en general (y de las Representaciones en particular) para respaldar la ejecución de proyectos, entre ellos la delegación de más autoridad en los jefes de equipo de proyecto, el abogado de proyecto y el especialista fiduciario; la mayor continuidad de los equipos de proyecto; el perfil educativo más sólido de los especialistas sectoriales, y el mayor nivel de proximidad al proyecto por parte de los jefes de equipo asignados sobre el terreno (véase el Capítulo II)⁶⁶. La autoridad delegada en los jefes y miembros de equipo para respaldar la ejecución de los proyectos aumentó sustancialmente tras la Realineación; antes de ella, los jefes de equipo estaban en una situación de responsabilidad sin suficiente autoridad —bastante similar a la situación actual de los Representantes con respecto a la programación y la estrategia de país. La facultad de otorgar una prórroga o modificar un contrato, por ejemplo, estaba reservada a las máximas autoridades del Banco (véase el manual OA-420, 2003). Hoy en día, por el contrario, los jefes de equipo de proyecto poseen un mayor grado de autoridad, que les permite por ejemplo ampliar los plazos para las condiciones previas y los desembolsos finales. También los especialistas financieros y abogados de proyecto tienen mayor autoridad, por ejemplo en cuanto a informes legales, cambios de tasas de interés y presentación de auditorías⁶⁷. La gran mayoría de personas entrevistadas, especialmente los responsables de la ejecución en el Banco y en los países, manifestaron que la delegación de autoridad ha generado una onda de dinamismo.

Sin embargo, los cambios en la dotación de personal producidos por la Realineación han reducido en cierta medida la experiencia y competencia de los especialistas técnicos en las Representaciones con respecto a la ejecución de proyectos (como se indica en el Capítulo II)⁶⁸. Según indican los estudios de casos, una amplia mayoría del personal y las contrapartes de gobierno estima que las competencias en materia de ejecución en las Representaciones han disminuido desde de la Realineación (véase el Recuadro 3.1). Reconociendo este hecho, VPC amplió la posición de analista de operaciones para operar entre sectores y ayudar a ejecutar el programa de trabajo.

En su gran mayoría, los empleados de las Representaciones y funcionarios de gobierno entrevistados señalaron que si bien la Realineación indujo una cierta descentralización de responsabilidades, los Representantes del Banco carecen de suficiente autoridad para coordinar los recursos presupuestarios y humanos necesarios para la gestión de la cartera (véase el Recuadro 3.1)⁶⁹. Gestionar una cartera con un enfoque de país requiere una mayor proximidad al país, una visión general del país y su cartera, así como la capacidad de reasignar recursos humanos y financieros entre distintos proyectos. Aun cuando la ejecución de proyectos suele contar con el apoyo de especialistas ubicados en las Representaciones, estos especialistas se asignan a las divisiones sectoriales en la Sede y rinden cuentas ante éstas, que pueden carecer de una visión general del país y su cartera. Por otro lado, esta responsabilidad es compartida por tantas divisiones sectoriales cuantos sectores haya en la cartera de un país dado, y no existe un mecanismo eficaz para manejar compensaciones a nivel nacional o facilitar la coordinación entre sectores cuando así se requiera. Muchos Representantes y especialistas basados en

las Representaciones opinan que las decisiones sobre cesión de personal técnico a las Representaciones suelen basarse más en los imperativos de cada división sectorial que en las necesidades del país específico. Así, algunos sectores carecen de cobertura adecuada en las Representaciones, mientras que otros están cubiertos en exceso⁷⁰. En este contexto, muchas personas entrevistadas sostienen también que la centralización de HRD ha limitado la capacidad para focalizarse en asuntos de recursos humanos en las Representaciones. Además, a diferencia de lo que ocurría antes de la Realineación⁷¹, los Representantes carecen de autoridad para reasignar funciones entre especialistas (sean empleados o consultores) en las Representaciones; y no existe un mecanismo que permita a los Representantes y los jefes de división en la Sede distribuir conjuntamente tareas entre especialistas, personal fiduciario y consultores⁷². Más de la mitad de los miembros de equipos de proyecto están ubicados en la Sede, lo que hace aún más difícil que los Representantes influyan en la asignación de personal y recursos para la gestión de la cartera.

La ejecución de proyectos también se ve afectada por otras dificultades vinculadas a los procesos, algunas existentes con anterioridad y otras surgidas desde la Realineación. Los requisitos relativos a gestión de riesgos, salvaguardias, metas institucionales y seguimiento y evaluación de proyectos son indispensables para asegurar la efectividad en el desarrollo. Sin embargo, los jefes de equipo consideran que muchos de estos instrumentos, como el informe de avance del seguimiento del proyecto, aún no son adecuados para su uso en la gestión de proyectos⁷³. A ello se suman las carencias generales de los sistemas de información, que incrementan el volumen de trabajo que deben realizar los especialistas⁷⁴.

Según informa el personal, las presiones para realizar desembolsos y otorgar préstamos se han intensificado desde la Realineación. El personal entrevistado reconoce en su gran mayoría que el Banco está haciendo más hincapié en la gestión basada en resultados y la efectividad en el desarrollo; no obstante, el 83% de los entrevistados considera que las presiones para efectuar desembolsos son mayores hoy que antes de la Realineación (véase el Anexo G). Además, casi todos los entrevistados sostienen que, cuando hay que escoger entre efectividad en el desarrollo y desembolsos, estos últimos suelen prevalecer.

El personal de las Representaciones puede estar en desventaja relativa en cuanto a oportunidades de desarrollo de carrera. Tal como se señaló antes, el análisis de OVE reveló que, teniendo en cuenta las variables de preparación académica y experiencia profesional, el personal que trabaja sobre el terreno ocupa en promedio un grado menor que el que trabaja en la Sede⁷⁵. La mayoría del personal local entrevistado para esta evaluación opina que la falta de proximidad con el supervisor directo tiene un efecto adverso sobre las promociones y evaluaciones, y que la opinión del Representante influye poco en las posibilidades de promoción o el desarrollo profesional a largo plazo.

C. RESUMEN

La Realineación ha propiciado un modesto aumento de la capacidad de las Representaciones para dirigir el diálogo sobre estrategia y programación. Este aumento obedeció a la delegación de estas funciones en los Representantes, aunada a una cierta descentralización del personal técnico y una mayor colaboración entre la Sede y el personal sobre el terreno en sectores específicos. No obstante, esta capacidad sigue estando limitada por la estructura, las políticas y procesos y los incentivos del Banco, ante todo por la confusión entre las funciones de los gerentes de los departamentos de país y los Representantes; la escasa autoridad delegada en la práctica en los Representantes, y la participación sumamente limitada del personal de VPS o VPP en este diálogo. No existen indicios de que la Realineación se haya plasmado en una mejor programación o planificación estratégica a largo plazo, y las presiones a corto plazo para aprobar y desembolsar proyectos parecen mayores que antes de la Realineación.

En lo que respecta a los proyectos, la Realineación parece haber aumentado en cierta medida la capacidad del Banco en general, y de las Representaciones en particular, para diseñar mejores proyectos, mas no necesariamente para apoyar su ejecución. Entre los factores que contribuyeron a un mejor diseño de los proyectos, la mayoría de las personas entrevistadas para esta evaluación citaron la descentralización del personal técnico, el refuerzo de la función de control de calidad de SPD y el mayor grado de continuidad en la composición de los equipos de proyecto a lo largo del ciclo de proyecto. Sin embargo, la función general de control de calidad sigue planteando problemas. SPD carece de suficientes capacidades; el personal considera que ni la QRR ni la revisión por el OPC son especialmente eficaces, y los mecanismos informales de control de calidad son inciertos y costosos. La ejecución de proyectos se ha visto favorecida por la delegación de cierto grado de autoridad en los jefes y miembros de equipo en el marco de la Realineación, y a la vez perjudicada por una cierta reducción de la experiencia del personal de las Representaciones y por los mismos problemas transversales de coordinación matricial que afectan al diálogo sobre políticas y programación.

La remodelación institucional desatada por la Realineación incluyó la introducción de una estructura matricial para simplificar la organización del BID, la consolidación de las unidades organizacionales para crear sinergias y eliminar fragmentación institucional, la actualización de procedimientos operacionales y la reforma del apoyo operativo y los servicios compartidos.

4 Eficiencia Institucional

Otro de los objetivos de la Realineación era aumentar la eficiencia institucional, para lo cual se propusieron las siguientes reformas: adopción de una estructura matricial para simplificar la organización del Banco, consolidación de unidades organizacionales para crear sinergias y eliminar la fragmentación institucional, actualización de procedimientos para proyectos y reforma de las funciones de apoyo operativo y servicio compartidos (presupuestos, administración, recursos humanos, tecnología de la información y asesoría legal). A fin de determinar en qué medida se ha cumplido este objetivo, OVE reunió datos sobre los costos directos e indirectos de la Realineación y una serie de indicadores de eficiencia.

A. COSTOS DE LA REALINEACIÓN

Aunque inicialmente la Administración estimó los costos de la Realineación en US\$87,6 millones, esta estimación se ajustó a la baja durante la implementación. La Administración acordó reembolsar los costos de las Fases I y II de la Realineación hasta 2013 (US\$74 millones), dejando para ello 109 vacantes de personal sin cubrir. Este plan habría supuesto efectuar recortes presupuestarios anuales por un total de US\$12,3 millones hasta 2013, para reembolsar los costos estimados. Por lo tanto, la Administración efectuó un recorte de US\$12,3 millones en el presupuesto administrativo de 2008. En 2009, la Administración comunicó al Directorio que los costos de la Realineación por reembolsar sólo sumaban US\$61,5 millones en vez del monto estimado en un inicio, por lo que los recortes para 2010 apenas totalizaron US\$10,3 millones⁷⁶. En 2010 el Directorio aprobó un incremento presupuestario de US\$1,5 millón para 2011⁷⁷, y en 2014 se introdujo un ajuste presupuestario de US\$8,8 millones para reducir el nivel de reembolsos anuales a cero.

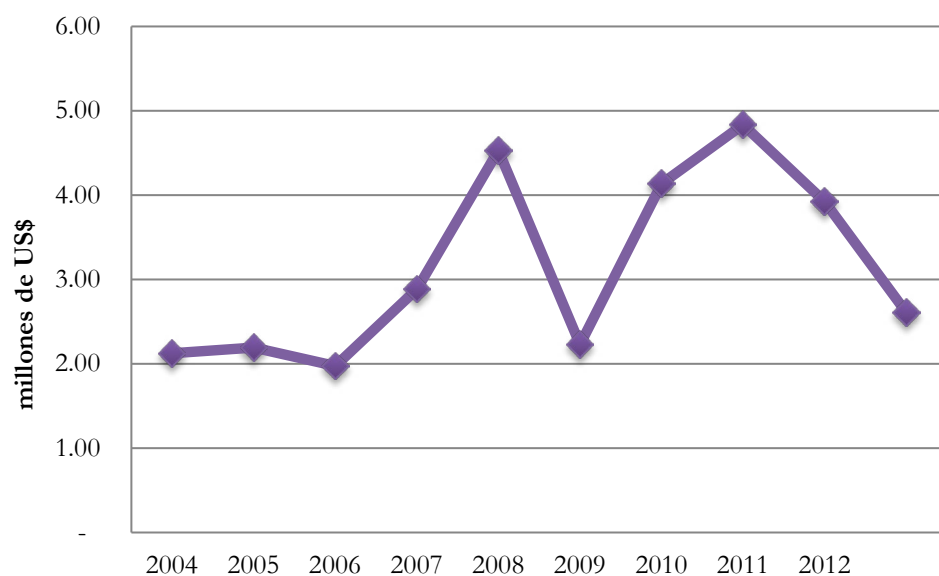
La Administración estimaba los costos se destinarían en su mayor parte a cubrir indemnizaciones por cese laboral, gastos de personal y servicios de consultoría. A fecha de abril de 2009, estas categorías de gasto representaban más del 97% del total. Otros costos incluían los de contratación, logística y alquiler temporal de espacio para las Representaciones, aunque su cuantía era baja y se redujo aún más con el paso del tiempo.

Con todo, estas cifras no incluían otros costos directos e indirectos asociados a la Realineación. Desafortunadamente resulta difícil, cuando no imposible, cuantificar estos costos y separarlos de los costos normales del Banco. Este grupo incluye los costos vinculados con la descentralización, la mejora de los procesos del Banco (en el marco del programa OPTIMA) y la jubilación anticipada de personal motivada por la Realineación, así como con la pérdida de memoria institucional y la curva de aprendizaje de los nuevos empleados contratados para reemplazar al personal cesado a raíz de la Realineación⁷⁸.

La descentralización impulsada por la Realineación implicó desembolsar recursos para reubicación de personal e invertir en las Representaciones para acoger al personal transferido. Los costos asociados a la descentralización se duplicaron aproximadamente, de cerca de US\$2 millones al año antes de 2007 a casi US\$4 millones al año después de 2010 (Gráfico 4.1). Además, como se observó en el Capítulo II, costos de consultoría en las Representaciones se han duplicado virtualmente. Sin embargo, también conviene señalar que, aunque es imposible realizar un riguroso análisis de eficacia en función del costo, muchos de los cambios positivos consignados en los Capítulos II y III han sido producto de la mayor delegación de autoridad y la descentralización de personal al terreno.

GRÁFICO 4.1
Costos de reubicación de personal
(millones de US\$)

Fuente: OVE, con base en datos de Enterprise Data Warehouse (BFMP Actual)



Los costos de implementar el programa OPTIMA no se han contabilizado como parte de la Realineación⁷⁹. El Banco ha asignado US\$55 millones a este programa, excluidos los gastos de personal y otros proyectos de capital necesarios para su implantación. La Administración calculó que OPTIMA generaría ganancias de eficiencia de entre el 10% y el 15% y un rendimiento sobre la inversión de entre el 6% y el 20%⁸⁰. Al examinar este programa como parte de la evaluación sobre el Noveno Aumento General, OVE concluyó que se han producido amplios retrasos que han generado altos costos en términos de eficiencia, ante la obsolescencia de los actuales sistemas del Banco (BID, 2012b).

El programa de jubilación anticipada impulsado por la Realineación contribuyó al declive de la relación entre personal activo y jubilado, creando presiones adicionales sobre los gastos jubilatorios. En 2007 el número de jubilados rebasó el número de empleados activos del Banco (véase el Gráfico 4.2). La reducción de la dotación de personal —en parte para pagar los costos de la Realineación— y el uso cada vez mayor de consultores tienden a perpetuar el problema.

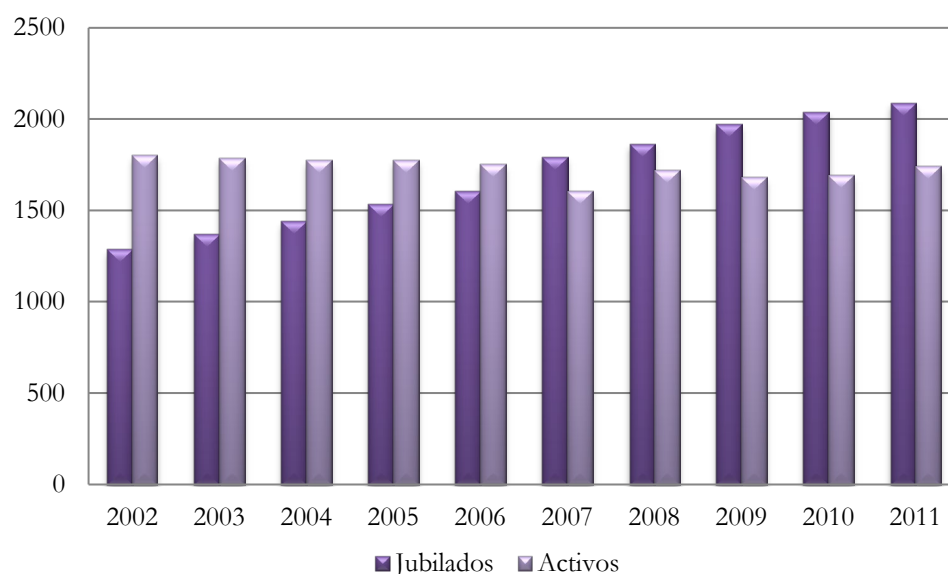


GRÁFICO 4.2

Plan de jubilación: Personal activo y jubilado

Fuente: Informe Anual del Plan de Jubilación del Personal, 2011

B. INDICADORES DE EFICIENCIA

OVE no halló diferencias en los tiempos de preparación antes y después de la Realineación. Para comparar los tiempos de preparación de los proyectos, OVE midió el tiempo de preparación desde el final del primer mes en que se hubieran registrado 40 horas o más en el sistema de notificación del tiempo del personal. Usando esta medida estándar, OVE constató que desde 2004 el tiempo promedio de preparación de los proyectos ha oscilado entre 10 y 12 meses (véase el Cuadro 4.1). Según las entrevistas, la razón por la que en recientes informes de

la Administración se apunta a una mejora efectiva de los tiempos de preparación es que ha habido cambios en la forma de computar la “fecha de inicio” de las operaciones.

CUADRO 4.1 TIEMPOS PROMEDIO DE PREPARACIÓN Y PRIMER DESEMBOLSO

	Año de aprobación	Periodo de preparación	Periodo interino
Antes 2004-2006	2004	10.85	5.23
	2005	10.6	5.17
	2006	12.43	5.77
Después 2008-2012	2008	11.30	3.70
	2009	10.77	4.67
	2010	10.67	3.80
	2011	11.08	3.20
	2012	11.70	3.72

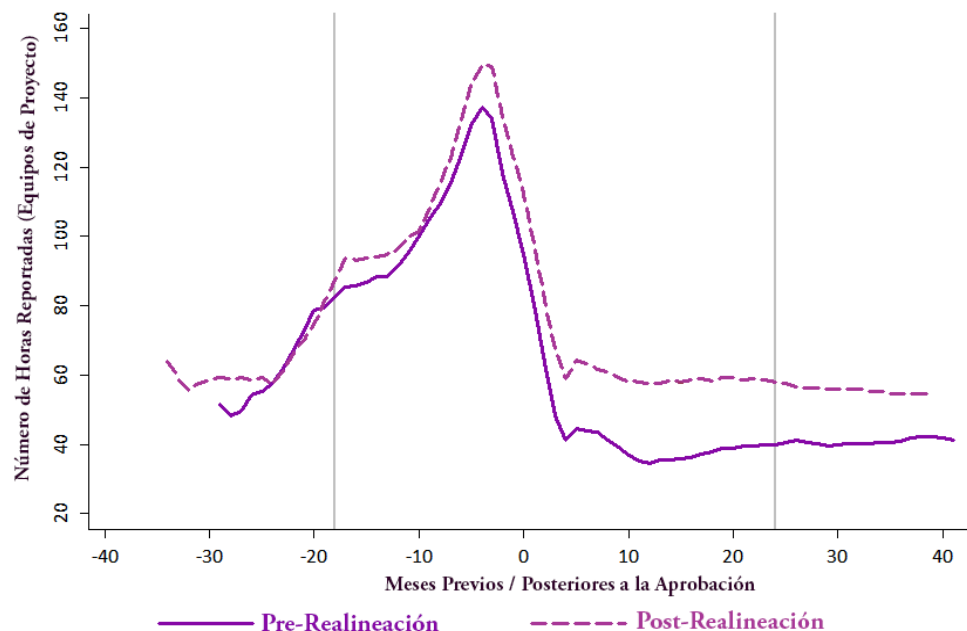
Nota: Los valores indican el promedio de meses de preparación para el año en que se aprueban los proyectos.

La información disponible no muestra ningún cambio en las horas notificadas por los equipos de proyecto durante el ciclo de proyecto. Cerca del 80% del total de horas del personal técnico dedicadas al ciclo de proyecto siguen correspondiendo a la fase de preparación de los proyectos (véase el Gráfico 4.3).

GRÁFICO 4.3
Horas notificadas mensualmente por los equipos de proyecto con relación a la fecha aprobada

Fuente: OVE, con base en datos de Enterprise Data Warehouse

Nota: Este gráfico se elaboró sin tener en cuenta el personal administrativo y legal (OVE, 2013a)



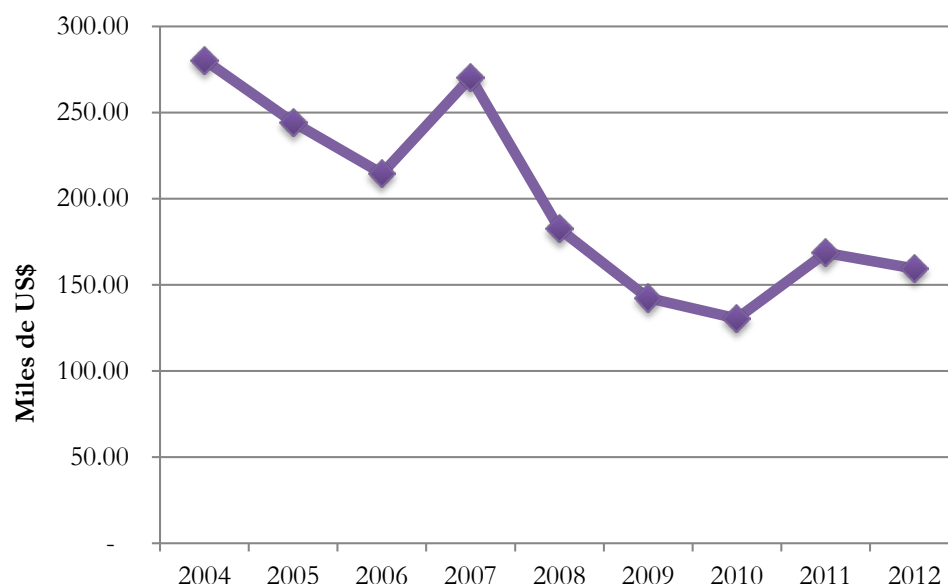


GRÁFICO 4.4

Relación entre gastos totales en preparación de proyectos y número de proyectos aprobados

Fuente: OVE, con base en datos de Enterprise Data Warehouse

Nota: El gráfico ilustra el total de los costos directos asociados a todos los préstamos hasta su fecha de aprobación dividido entre el número total de proyectos aprobados, todo dentro de un mismo año calendario. Los costos se han deflactado empleando el deflactor compuesto utilizado para calcular el presupuesto del Banco en dólares estadounidenses de 2004.

Las carencias de datos hacen difícil discernir una tendencia en los costos de preparación de proyectos. Según se ha indicado, el número promedio de horas de personal dedicadas a la preparación de proyectos no parece haber variado tras la Realineación. Además, la relación entre el gasto total en preparación de proyectos y el número de proyectos aprobados cada año en el Banco ha decaído de forma gradual. El Gráfico 4.4 ilustra el gasto real total en preparación de proyectos⁸¹ dividido por el número de proyectos aprobados anualmente. Es importante destacar que esta tendencia se inició antes de la Realineación⁸².

El análisis de OVE evidencia una reducción en el período interino, es decir, el tiempo transcurrido entre la aprobación del proyecto y la elegibilidad para la ejecución. Los datos indican que antes de la Realineación un proyecto tardaba en promedio más de cinco meses en pasar de la aprobación a la ejecución; esta cifra se redujo a entre tres y cuatro meses en todos los años siguientes a la Realineación, excepto 2009 (véase el Cuadro 4.1).

En lo concerniente a la ejecución de los proyectos, los datos disponibles indican que el ritmo de los desembolsos en proyectos individuales se ha acelerado desde 2007⁸³. Antes de la Realineación, el proyecto típico registraba desembolsos del 10% de los fondos aprobados al cabo del primer año, y del 27% al cabo del segundo año; después de la Realineación, estos porcentajes aumentaron al 14% y el 38%, respectivamente (véase el Cuadro 4.2).

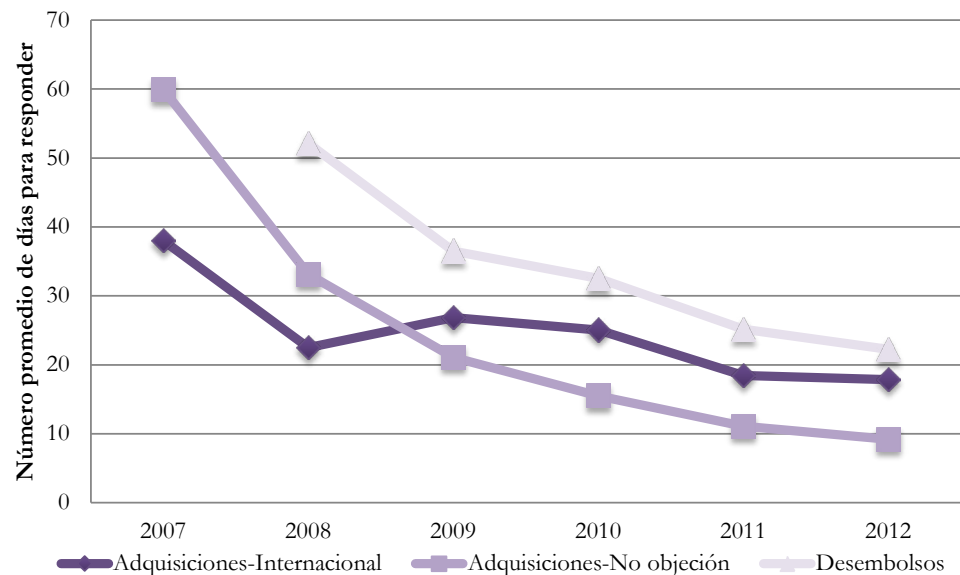
CUADRO 4.2 PORCENTAJES DE DESEMBOLSOS ANTES Y DESPUÉS DE LA REALINEACIÓN PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN

	% Desembolsado	# de proyectos	P25	Mediana	P75
Antes 2004-2006	Año 1	203	0.05	0.10	0.25
	Año 2	203	0.12	0.27	0.54
	Año 3	203	0.25	0.45	0.72
	Año 4	203	0.38	0.62	0.90
	Año 5	203	0.49	0.78	0.98
Después 2008-2012	Año 1	410	0.05	0.14	0.34
	Año 2	290	0.20	0.38	0.69
	Año 3	186	0.33	0.55	0.85
	Año 4	62	0.48	0.73	0.90
	Año 5	12	0.62	0.87	0.99

Existen además indicios de que el Banco podría estar respondiendo más prontamente a las solicitudes. La información obtenida del sistema de correspondencia oficial del Banco (SISCOR) apunta a una reducción de los tiempos de respuesta del Banco en lo que respecta a declaraciones de no objeción, contratos internacionales y desembolsos. Estos cambios pueden apreciarse en el Cuadro 4.5, aunque deben interpretarse con cierta prudencia, dado que la respectiva notificación también ha mejorado en los últimos años.

GRÁFICO 4.5
Tiempos de respuesta del Banco según el sistema SISCOR

Fuente: OVE, con base en datos de SISCOR



Se aprecia un aumento de los costos de ejecución desde la Realineación, invirtiendo la tendencia a la baja observada anteriormente. El presupuesto real dedicado anualmente a la ejecución dividido entre el número total de proyectos activos en el mismo año aumentó de US\$39.000 a US\$64.000 entre 2007 y 2012, muy por encima del promedio de US\$48.000 registrado en 2004 (véase el Gráfico 4.6).

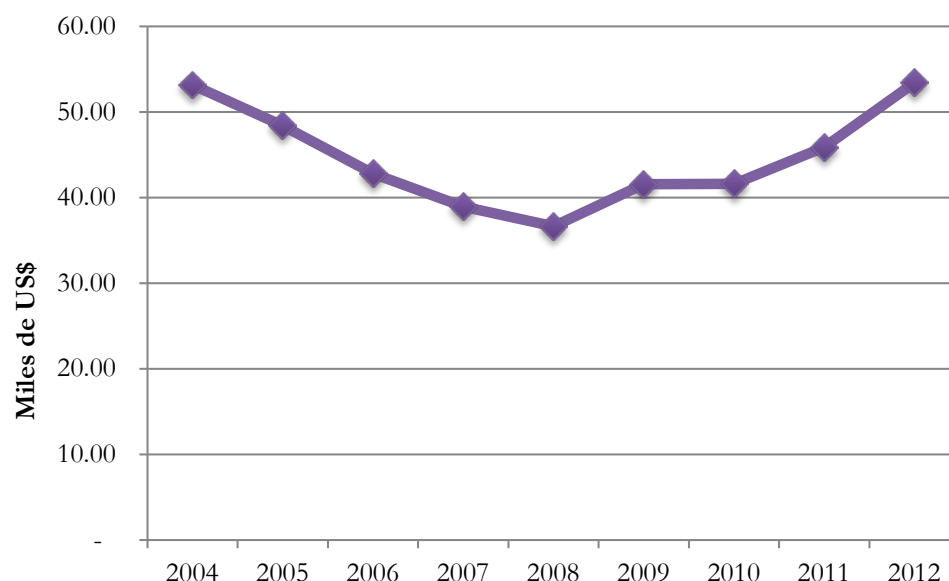


GRÁFICO 4.6

Relación entre gastos totales en ejecución de proyectos y número de proyectos activos⁸⁴

Fuente: OVE, con base en datos de Enterprise Data Warehouse

Pese a la aceleración de los desembolsos en préstamos individuales, el monto total de saldos sin desembolsar sigue creciendo. El Gráfico 4.7 ilustra las tendencias en cuanto a aprobaciones (número de préstamos y montos), desembolsos globales y compromisos sin desembolsar. En el Gráfico 4.8 se observa que desde 2010 el total de desembolsos ha descendido muy por debajo de los niveles proyectados.

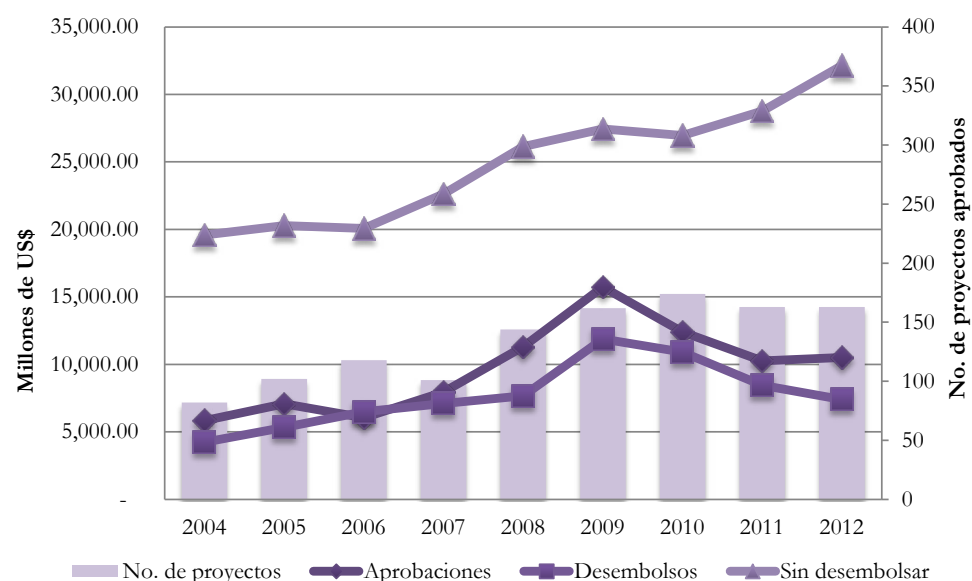


GRÁFICO 4.7

Cartera del Banco: 2004-2012

Fuente: OVE, con base en datos de Enterprise Data Warehouse

Con una perspectiva más amplia, los gastos totales del Banco por cada millón de dólares en préstamos aprobados y desembolsados descendieron tras la Realineación —quizá debido al aumento del financiamiento en respuesta a la crisis financiera— y crecieron nuevamente desde 2009, retornando en 2012 a los niveles de 2005 (véase el Gráfico 4.9). Estas cifras de gastos no incluyen el gasto en cooperación técnica con

cargo a los fondos fiduciarios de donantes y el Capital Ordinario del Banco, cuyo nivel también ha aumentado de US\$97 millones en 2005 (US\$40 millones de fondos fiduciarios y US\$39 millones del Capital Ordinario) a US\$156 millones en 2012 (US\$73 millones y US\$83 millones, respectivamente). Aun tratándose de un indicador muy general, estas cifras no apuntan a un aumento significativo de la eficiencia general del Banco desde la Realineación.

GRÁFICO 4.8
Desembolsos reales y proyectados

Fuente: OVE, con base en datos de Enterprise Data Warehouse y documentos de programa y presupuesto.

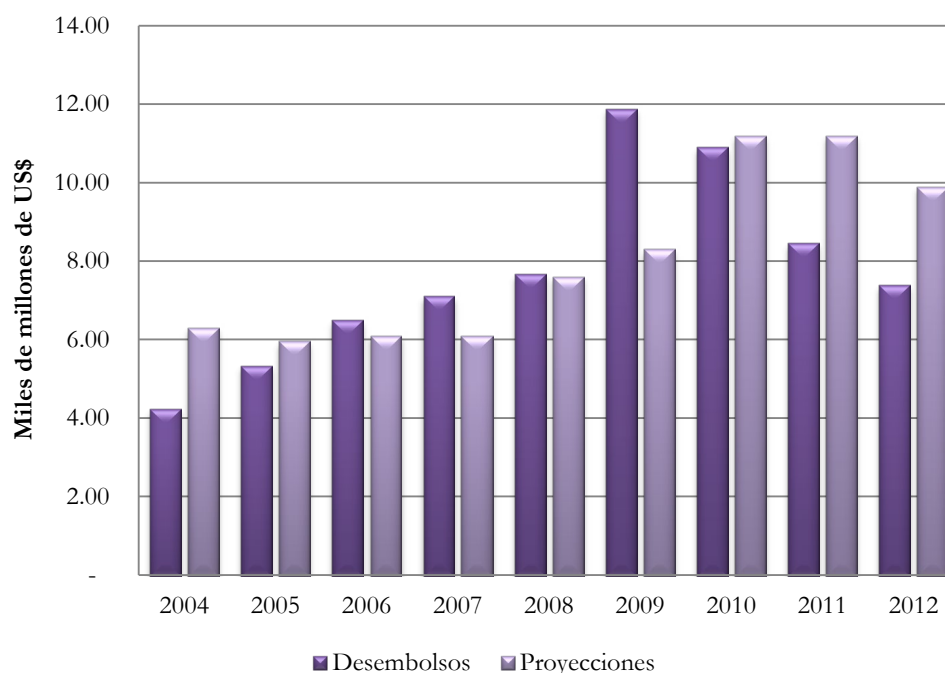


GRÁFICO 4.9
Costos por millón de dólares aprobado y por millón de dólares desembolsado

Fuente: OVE, con base en datos de Enterprise Data Warehouse.



Por último, existen otros dos factores causantes de ineficiencias que anteceden a la Realineación. En primer lugar, los sistemas e incentivos del Banco todavía no promueven una medición precisa de los costos de los productos⁸⁵. Los costos de viajes se miden por lo general de manera sistemática, mas no así los de personal⁸⁶. Los costos de preparación (y en ocasiones los de ejecución) se financian en gran parte con recursos de cooperación técnica y no se atribuyen como costos de proyectos específicos. Además, los consultores contratados bajo una actividad se destinan muchas veces a otras actividades.

En segundo lugar, aun si fuera posible medir los costos, la falta de señales de precios claras para las transacciones internas tiende a exacerbar las ineficiencias. Un alto porcentaje de especialistas fiduciarios ha comentado que los jefes de equipo solicitan de forma muy asidua sus servicios debido a que estos son “gratuitos”. Esta misma percepción se refleja en un mayor tamaño de los equipos de proyecto, ya que los jefes de equipo de proyecto no internalizan el costo de tener más personal. Muchas personas entrevistadas sostienen que estas ineficiencias desaparecerían si los jefes de equipo tuvieran que ceñirse a un costo máximo total por proyecto, con el cual cubrir todos los gastos de personal, consultoría y viajes. Una mayor disciplina presupuestaria tendería a reducir el tamaño de los equipos estrictamente al número de miembros considerado necesario para asegurar la entrega del producto, e induciría a los jefes de equipo y sus supervisores a realizar una gestión más eficiente.

C. RESUMEN

Con base en la información empírica analizada por OVE y resumida en este capítulo, resulta difícil argumentar que la Realineación ha aumentado la eficiencia institucional. Algunos indicadores positivos sobre tasas de desembolso en proyectos específicos y tiempos de respuesta del Banco se han visto contrarrestados por los altos costos de la propia Realineación (tanto directos como indirectos) y la ausencia de reducciones en cuanto a tiempos de preparación de proyectos, costos de ejecución de proyectos o costos globales del Banco por cada millón de dólares prestado. La contabilidad de costos sigue siendo imprecisa y las transacciones internas no están sujetas a señales de precios, lo cual impide internalizar el costo real de las actividades.



A pesar de algunas tendencias positivas introducidas por el proceso de Realineación, la estructura matricial del Banco no está aún funcionando efectiva y eficientemente. En el centro de la imagen, sede principal del BID en Washington, DC.

5 Conclusiones y Recomendaciones

A. CONCLUSIONES

Esta evaluación concluye que la Realineación aún no ha alcanzado plenamente sus objetivos, aunque nuestro análisis sugiere que su orientación de fondo hacia una estructura matricial y una mayor descentralización era adecuada. El éxito parcial de la Realineación se explica en parte por las deficiencias de planificación y la falta de convergencia de algunos elementos de estructura, procesos y recursos humanos e incentivos con los objetivos estratégicos. Las principales dificultades se han señalado en el texto principal; el Anexo J describe otras que se han puesto de relieve durante esta evaluación.

En un registro positivo hay varias tendencias dignas de señalar, entre ellas la mejora de las competencias técnicas del personal del Banco, el refuerzo de la capacidad para generar y difundir conocimiento (aunque no siempre pertinente en el aspecto operativo) y la delegación de más autoridad en los Representantes y jefes de equipo, acercando así el BID a sus clientes. La colaboración entre el personal del mismo sector en las Representaciones y en la Sede ha aumentado, al igual que la continuidad en la composición de los equipos de proyecto durante todo el ciclo de proyecto.

Sin embargo, a pesar de estas tendencias positivas la matriz aún no está funcionando de un modo eficiente y eficaz. VPC posee limitada autoridad y escasos mecanismos para coordinar los insumos del Banco a nivel de país y asegurar así la provisión de un programa coherente y eficiente. VPS y VPP tienen pocas oportunidades o incentivos para hacer valer su conocimiento y su influencia en la formulación de la estrategia de país, el proceso de programación y el diálogo técnico cotidiano. La compartimentación sectorial es alta y las presiones para otorgar préstamos y efectuar desembolsos, mayores que nunca. Por consiguiente, el Banco y sus países prestatarios no están aprovechando

los potenciales beneficios de la colaboración entre vicepresidencias y entre sectores en cuanto a la formulación de la estrategia y el programa de país, el diseño y la ejecución de proyectos y el intercambio de conocimientos.

Por otro lado, la evaluación no encontró indicios concluyentes de una mayor eficiencia, y en muchos ámbitos los costos burocráticos podrían haberse incrementado. Los procesos (como el control de calidad a nivel de proyecto) son lentos e inciertos, y la ausencia de una adecuada contabilidad de costos o de límites presupuestarios vinculantes para los equipos de proyecto desvirtúan los incentivos para hacer un uso eficiente de recursos. Aunque algunos aspectos de la Realineación aún se están implementando, no es seguro que estas dificultades puedan solventarse sin realizar ciertos cambios sistémicos de consideración.

¿Cómo ha repercutido la Realineación en el doble objetivo de la Realineación de aumentar la presencia y la pertinencia del Banco en América Latina y el Caribe? Si bien no cabe esperar que esta evaluación responda plenamente a esta pregunta compleja, es posible formular algunas observaciones generales. La presencia puede medirse de diversos modos, uno de los cuales es el volumen de financiamiento. Tal como se postuló en el Capítulo I, la presencia general del financiamiento del Banco en la Región depende de múltiples factores, algunos de los cuales escapan a su control y no pueden verse afectados por la buena gobernanza de la institución. Por lo tanto, en vez de considerar los niveles globales de financiamiento, resulta interesante comparar la cuota de mercado del Banco con la de otros bancos multilaterales de desarrollo. Estas instituciones, tomadas en su conjunto, han dado una respuesta vigorosa a las demandas financieras de la Región, duplicando su volumen de financiamiento entre 2009 y 2011, al igual como hicieron entre 2003 y 2005. También los préstamos del BID a los países latinoamericanos y caribeños han aumentado en los últimos años aunque, con respecto a otros bancos multilaterales de desarrollo, su cuota de mercado se ha contraído en cierta medida, al aumentar la del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Banco Mundial (véase el Cuadro 5.1). Este declive en la cuota de mercado podría obedecer a diversos factores (asociados tanto con la oferta como con la demanda).

CUADRO 5.1 TENDENCIAS EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO⁸⁷

BMD	2003-2005		2009-2011	
	Millones de US\$	%	Millones de US\$	%
BID	20,388	38.6	40,397	34.7
CAF	11,552	21.8	29,770	25.5
BM	20,932	39.6	46,325	39.8
Total	52,872	100	116,492	100

Fuente: Informes anuales de BID, CII, Banco Mundial, IFC y CAF.

Aparte de la presencia, el otro objetivo primordial de la Realineación era aumentar la pertinencia del Banco en la Región. La pertinencia es un concepto polifacético difícil de medir⁸⁸. La mayoría de los representantes de gobiernos y organismos ejecutores entrevistados manifestaron que, como consecuencia de la Realineación, están más satisfechos con la accesibilidad y orientación de servicio del Banco, la mejora en la calidad de sus interacciones y su apoyo técnico, y el respaldo que reciben durante la ejecución de los proyectos.

B. RECOMENDACIONES

El desafío actual para el Banco es ahondar en las reformas para recoger plenamente sus beneficios e incrementar la eficacia y eficiencia de la institución. Con este propósito, OVE formula las siguientes cinco recomendaciones a la Administración.

1. Para profundizar el enfoque de país, reforzar en mayor medida la función de gestión del programa de país en las Representaciones.

Para ello el Banco debe considerar, entre otras, las siguientes opciones:

- Descentralizar la función de gestión de país, procediendo a (i) aumentar el número de gerentes de país (para facilitar un mayor compromiso de éstos en los distintos países), (ii) ubicarlos en las Representaciones (para establecer una autoridad más cercana a los clientes) y (iii) mantener Representantes sólo en países sin un gerente (para reducir los niveles gerenciales), y
- fortalecer la capacidad de los departamentos de país para asignar y supervisar los presupuestos usados en la ejecución de programas operativos.

La asignación de los gerentes de departamentos de país en el terreno reforzaría la facultad de toma de decisiones en las Representaciones, mientras que el aumento del número de departamentos de país permitiría a los gerentes asumir un papel más directo en la gestión de país. Posiblemente no se necesitaría un Representante allí donde hubiera un gerente residente (lo que permitiría neutralizar costos). Los gerentes de departamento responsables de dos o más países vivirían en uno de ellos (quizá rotando entre países cada tanto tiempo) y supervisarían a los Representantes en los demás países a su cargo, tal como ocurre hoy en día pero con una definición más clara de funciones y responsabilidades. Este cambio contribuiría en gran medida a descentralizar la autoridad efectiva, dilucidar responsabilidades sobre el diálogo de políticas y la programación y estrategia de país, y eliminar el exceso de niveles burocráticos.

La política actual del Banco asigna formalmente el presupuesto transaccional a VPC y, una vez que se aprueba un programa de país, VPC transfiere los recursos a VPS. En la práctica, no obstante, los gerentes de VPC y los Representantes parecen tener poco peso o influencia real en las asignaciones presupuestarias para el diseño y la ejecución de los programas de país. El refuerzo de este peso e influencia podría contribuir a dar a los programas de país mayor coherencia y eficacia. Aunque VPS podría seguir recibiendo un presupuesto separado de investigación y desarrollo a fin de producir estudios de vanguardia e impulsar la agenda de conocimiento no vinculada a programas específicos de país, el grueso de los recursos de conocimiento se destinaría, junto con los préstamos y otros productos operacionales, a asegurar la coherencia del programa general de país.

2. Para aumentar la coordinación entre vicepresidencias y la coherencia de los programas de país, reforzar el papel de VPS y VPP en la programación y la formulación de la estrategia de país.

Para ello el Banco debe considerar, entre otras, las siguientes opciones:

- asignar especialistas senior de VPS y VPP, así como asesores económicos regionales, a los equipos de programación y estrategia de país, para asegurar una activa colaboración con la gerencia de VPC, y
- ubicar a estos especialistas de VPS y VPP y asesores económicos regionales en las Representaciones para que, en lo posible, trabajen junto a los gerentes de país.

El Banco no posee una estructura o mecanismo formal para asegurar la colaboración entre VPC, VPS y VPP en la formulación de la estrategia y la ejecución del programa de país. Esto podría remediarse creando equipos de país dirigidos por el gerente de país de VPC, con participación de especialistas senior de VPS y VPP y asesores económicos regionales, que en la medida de lo posible trabajarían conjuntamente sobre el terreno. Estos equipos de país colaborarían de forma cotidiana en todos los aspectos del diálogo y la gestión del programa de país, profundizando así la colaboración y la coherencia entre los distintos niveles de la matriz. Los especialistas senior de VPS y VPP tendrían una visión del programa general de país más amplia que la actual, y podrían valerse de esta visión en el trabajo con sus gerentes de VPS y VPP para diseñar y realizar la labor operativa de sus sectores en los países con que trabajan. VPS coordinaría la labor de los especialistas técnicos sectoriales y fomentaría la colaboración entre los economistas y el personal sectorial, así como las sinergias en el trabajo analítico de VPS. El equipo (liderado por el asesor económico regional con aportes de VPS y VPP) tendría entre sus responsabilidades la elaboración de estudios integrales de país con objeto de señalar restricciones y oportunidades de desarrollo y apoyar la preparación de las estrategias de país. Si fuese necesario para asegurar una colaboración eficaz, los especialistas senior y los asesores económicos regionales podrían tener formalmente

una doble línea de adscripción jerárquica a sus gerentes en VPS/VPP y al respectivo gerente de país de VPC.

3. Para mejorar la efectividad en el desarrollo, reforzar los mecanismos de control de calidad de los productos operacionales del Banco.

Para ello el Banco debe considerar, entre otras, las siguientes opciones:

- encargar a los gerentes de departamento de país de dirigir la Revisión de la Calidad y el Riesgo (QRR) de los productos operacionales de VPS y VPP, para asegurar una revisión sustantiva válida y de alto nivel y promover la QRR como un mecanismo central de revisión, y
- dotar a SPD de personal más numeroso y experimentado en operaciones; ampliar las responsabilidades de SPD para abarcar los productos operacionales de VPP y VPS, y reforzar la capacidad de SPD para supervisar todos los sectores del Banco.

Al encargar a los gerentes de departamento de país de dirigir las QRR, ambas partes de la matriz contribuirían a asegurar la calidad y la adecuación de los proyectos, reforzando en mayor medida una colaboración provechosa entre elementos de la matriz. El gerente de país estaría a cargo de hacer valer la perspectiva de país, y la gerencia de VPS o VPP seguiría velando por la calidad y la pericia sectorial. Realzar el papel y la importancia de la QRR podría ayudar a reducir la incertidumbre y los retrasos, reservándose para casos excepcionales la revisión por el OPC. El aumento de la capacidad de SPD es necesario para que este departamento cumpla eficazmente su importante función de control de calidad independiente.

4. Para aumentar la eficiencia, seguir fortaleciendo los actuales procesos presupuestarios y sistemas de información a fin de asegurar una contabilidad de costos completa y precisa.

Además, el Banco debe considerar la asignación, por parte de los jefes de división, de presupuestos anuales fijos para los jefes de equipo que cubran todos los costos (personal, consultores, desplazamientos, etc.) asociados al diseño o la implementación de productos, con cierto margen de flexibilidad para reasignar recursos durante el año si fuese necesario.

La plena utilización de una adecuada contabilidad de costos en la gestión de actividades permitiría al Banco determinar los costos reales de diversos productos y definir coeficientes presupuestarios con mayor precisión. Esto, a su vez, ayudaría a la institución a hacer una planificación y gestión de recursos más eficiente y mejoraría la rendición de cuentas. La asignación por los jefes de división de un presupuesto fijo a los jefes de equipo para la entrega de productos (en el que, idealmente, se incluirían los gastos de personal y los costos variables) brindaría a cada uno de ellos seguridad sobre

la disponibilidad de recursos y a la vez incentivaría la eficiencia. Esto no significaría reducir la responsabilidad general de los jefes de división y los gerentes sobre sus presupuestos. De hecho, dada la necesidad de cubrir los costos de personal, la autoridad definitiva para asignar recursos de personal entre equipos debe recaer en los gerentes, más que en los jefes de equipo. Los gerentes también seguirían teniendo capacidad para reasignar recursos entre actividades durante el año, conforme se requiera, aunque con sujeción a procedimientos claros y previsibles.

5. Para promover la eficacia y la eficiencia, cubrir una proporción mucho mayor de posiciones gerenciales mediante procesos competitivos transparentes.

Para ello, el Banco debe considerar la exigencia de evaluaciones integrales y exhaustivas de 360° para los candidatos a posiciones gerenciales.

Como institución de desarrollo de primera importancia, el BID procura asegurar la calidad, profesionalidad y credibilidad de su personal y su cuadro gerencial. A tal efecto, OVE propondría una revisión de las prácticas de contratación del Banco para asegurar la existencia y el uso habitual de sistemas competitivos para cubrir posiciones gerenciales y de personal siempre que sea posible —un objetivo que se consigna claramente en el documento de la Realineación. Esto debería quizá incluir las posiciones de gerente de sector y de país, Representante residente, jefe de división y otras posiciones ejecutivas. La realización de evaluaciones integrales de 360° de candidatos internos para posiciones gerenciales debe ser un elemento importante del proceso de recopilación de información para la selección de los gerentes.



- ¹ Las cuatro fases de la implementación eran arranque de la nueva organización (junio de 2007), migración al diseño detallado de la nueva organización (diciembre de 2007), nueva organización en total funcionamiento (2008) y evaluación y ajuste (2009).
- ² BID 2006b, Introducción y párrafos 2.6, 4.4, 4.6, 4.7, 4.12, 5.4 y 5.7.
- ³ Por ejemplo, el documento de la Realineación aportaba detalles sobre las funciones de las nuevas vicepresidencias, conceptos sólo básicos acerca de la nueva organización matricial y virtualmente ninguna información sobre los procesos institucionales y operativos.
- ⁴ Con respecto a los avances, véase BID 2009b y 2010d; para la implementación, véase BID 2007c, 2007d, 2007e, 2008b, 2008c, 2008d, 2008e, 2008f, 2009c, 2009d, 2009e, 2010e y 2012d.
- ⁵ El documento de la Realineación (BID, 2006b) ofrecía dos clasificaciones para las reformas. En el Capítulo IV, éstas se clasificaban en función de los siguientes objetivos: (i) profundización del enfoque de país, (ii) el modelo de negocios y (iii) desarrollo de competencias técnicas en ámbitos estratégicos. En el Capítulo V, se establecían categorías en función de lo siguiente: (i) mayor enfoque estratégico y gestión de objetivos múltiples; (ii) lograr que las operaciones del Banco generen resultados más oportunos y mejores; (iii) mayor rendición de cuentas respecto de la calidad operativa y la gestión de salvaguardias; (iv) menor fragmentación y duplicación para lograr mayor eficiencia y más conocimiento; (v) transformarse en un socio en materia de conocimiento; (vi) aprovechar las Representaciones para lograr un mayor enfoque de país, y (vii) consolidar alianzas institucionales. En el Plan de implementación de la Realineación (BID, 2007a) y en las dos primeras evaluaciones de la Administración sobre la Realineación (BID, 2007b y BID, 2008a) y las distintas reformas se clasificaban en sus cuatro fases de implementación. La tercera evaluación sobre la Realineación (BID, 2009b) empleaba las siguientes categorías: (i) fortalecimiento de recursos humanos; (ii) simplificación de procesos: actualización de políticas y procedimientos operativos, y (iii) temas transversales. Finalmente, en la última evaluación de la Administración sobre la Realineación (BID, 2010d) se clasificaban las reformas en cinco categorías: (i) transformación organizacional; (ii) pilar I: profundización del enfoque de país; (iii) pilar II: fortalecimiento del enfoque sectorial; (iv) pilar III: logro de resultados y gestión de riesgos, y (v) eficiencia institucional.

- ⁶ *Estructura* se refiere a la asignación de responsabilidades y autoridad dentro de una organización, e incluye aspectos como la definición del número y los tipos de funciones, el ámbito de control, la distribución de autoridad, el grado de descentralización y la departamentalización. Existen dos tipos de *procesos*: procesos institucionales o verticales (por ejemplo, los referentes a planificación financiera, recursos humanos o materiales, aprobación y ejecución de presupuestos, y contratación y adquisiciones) y procesos operativos u horizontales (como los referentes a diseño y ejecución de operaciones de préstamo, cooperación técnica o diseño y preparación de estrategias). *Recursos humanos e incentivos* se refiere a las políticas de contratación, selección, rotación de personal y capacitación y desarrollo profesional, que deben estar en conformidad con la estrategia institucional, así como a los premios o gratificaciones de tipo formal (promociones, bonos, reconocimientos) o informal (duración de contratos, grado de criterio en evaluaciones o renovaciones de contrato, cultura y otros) que se establecen para que el comportamiento de los empleados esté en consonancia con las metas y objetivos de la organización. (Galbraith 2009).
- ⁷ Una organización matricial es una estructura organizacional que promueve la coordinación dentro de las unidades operativas y entre ellas. Según algunos expertos, esta estructura facilita el logro de prioridades estratégicas duales y en ocasiones contrapuestas. Se usa principalmente en la gestión de grandes proyectos o procesos de desarrollo de productos, asignando empleados de diferentes disciplinas funcionales a un equipo, sin sustraerlos de sus posiciones. El funcionamiento eficiente y eficaz de una organización matricial requiere armonizar su estructura, objetivos, procesos y recursos humanos (Galbraith, 2009). El Banco Mundial ha adoptado una organización matricial, que el Grupo de Evaluación Independiente de esa institución consideró como la mejor opción para obtener este tipo de coordinación lateral (Banco Mundial, 2012). En cambio, algunos estudios muy elaborados atribuyen a la eficacia de las organizaciones matriciales tan sólo un beneficio mínimo (Hambrick, MacMillan y Day 1982; Grimes, Klein y Shull 1972; Chi y Nystrom 1998, y Agranoff 2001).
- ⁸ Los bancos multilaterales de desarrollo son a la vez instituciones financieras y de desarrollo. Como instituciones financieras, su modelo de negocios se basa en la concesión de préstamos a los países prestatarios y el consiguiente cobro de una comisión, por lo que su sostenibilidad depende en parte del monto de los préstamos y los desembolsos. Como instituciones de desarrollo, su prioridad debe ser asegurar que los proyectos que financian contribuyan eficazmente al desarrollo. Mientras que el aspecto financiero requiere acelerar los desembolsos y préstamos, el aspecto de desarrollo exige un mayor nivel de selectividad, diagnóstico y salvaguardias, lo que tiende a elevar los costos de transacción y puede reducir el ritmo e índice de financiamiento. El equilibrio entre estos dos objetivos constituye un desafío para los bancos multilaterales de desarrollo; para afrontarlo, algunos han adoptado organizaciones matriciales (Gottlieb, 2007; Phillips, 2009; Galbraith, 2009, y Banco Mundial, 2012).
- ⁹ BID, 2006b, página ii y párrafos 6.15, 6.23 y 6.68.

- ¹⁰ Por ejemplo el Marco de Efectividad en el Desarrollo (documento GN-2489); las Directrices sobre Sistemas Operativos e Institucionales en una Organización Matricial (documento GN-2496); los Documentos de Temas Programáticos y Presupuestarios para los años 2008 a 2013 (documentos GA-238, GA-242, GA-244, GA-245, GA-248 y GA-252); las Directrices para las Estrategias de País (documento GN-2468-6); el Nuevo Marco Operativo (documento GN-2494); el Marco de Cooperación Técnica (documento GN-2469-2); las Estrategias de Conocimiento y de Aprendizaje (documentos GN-2479 y GN-2479-2), y la Política Operativa sobre Igualdad de Género (documento GN-2531).
- ¹¹ Se está preparando una “matriz RACI” que entraría en operación el 1 de enero de 2014, en la que se detallan los cometidos y responsabilidades del personal en el contexto de determinados procesos. (Las matrices RACI describen la participación de diferentes unidades y personas durante la ejecución de procesos en una organización. Las iniciales corresponden a las cuatro principales funciones utilizadas cuando se lleva a cabo una actividad: Responsabilidad [la persona o unidad responsable de realizar el trabajo], Autoridad [la persona o unidad que autoriza la acción y responde por ella], Consulta [las personas o unidades que deben ser consultadas antes de que la actividad pueda continuar] e Información [las personas o unidades a quienes debe informarse de los resultados de la actividad].) Se prevé que la matriz RACI abarque a los siguientes funcionarios: Representantes, jefes de operaciones, jefes de equipo, especialistas fiduciarios, analistas de operaciones, economistas de país y coordinadores de país, así como los siguientes procesos: liderazgo y representación del Banco en los países, gestión del conocimiento, gestión estratégica institucional, gestión interna institucional, preparación de la estrategia de país, diálogo con el país, programación, diseño y preparación de proyectos, supervisión de proyectos, administración de contratos, seguimiento de auditorías y evaluación. La matriz no cubrirá todos los procesos operativos ni incluirá las funciones de las principales posiciones gerenciales (como jefes de división, gerentes de país y de sector o vicepresidentes) o de los departamentos de apoyo (como el Departamento Legal, el Departamento de Finanzas, el Sector de Conocimiento y Aprendizaje y la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo).
- ¹² Estrategia de Recursos Humanos de 2001 (documento GN-2113-3), la cual se basa en los Principios para la Gestión de los Recursos Humanos (documento GA-153) del 30 de marzo de 1994.
- ¹³ BID, 2006b, párrafos 6.67, 6.73 y 6.75.
- ¹⁴ BID, 2006b, párrafos 6.23, 6.31-6.33 y 9.12.
- ¹⁵ La inadecuada planificación fue una causa primordial de los problemas que el Banco Mundial afrontó en la implementación de la organización matricial en 1996 (Phillips, 2009).
- ¹⁶ Elaborado por Booz Allen Hamilton.

- ¹⁷ En términos generales, la lógica vertical es el razonamiento que “conecta” los insumos, productos, resultados e impactos de una intervención; esto incluye, entre otras cosas, el diagnóstico del problema que ha de resolverse; los elementos teóricos y empíricos que justifican cada uno de los vínculos entre productos, resultados e impacto; e indicadores específicos, medibles, realizables, pertinentes y limitados en el tiempo. La lógica horizontal se refiere al grado de preparación de las reformas y debe incluir, entre otras cosas, un presupuesto y plan de implementación detallados, además de mecanismos para la gestión del cambio y la mitigación de los riesgos identificados.
- ¹⁸ Véase BID, 2012e.
- ¹⁹ Agenda para un Banco Mejor (documento GN-2518-10); Evaluación de la necesidad de un aumento general de recursos del Capital Ordinario y una reposición del Fondo para Operaciones Especiales. Segundo documento de trabajo: Principales conclusiones y opciones derivadas del análisis técnico (documento GN-2518-16), e Informe sobre el Noveno Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (documento CA-511 o AB-2764, párrafos 4.3, 4.13 y 4.22).
- ²⁰ Otras evaluaciones pertinentes de OVE examinan la estrategia institucional de conocimiento y aprendizaje (BID, 2011b), la labor analítica del Banco (BID, 2006b), la labor del Banco con los países de medianos y altos ingresos (BID, 2012f) y la iniciativa de estudios de país (BID, 2010c).
- ²¹ La metodología que OVE empleó en esta evaluación se expuso en un documento de enfoque examinado por la Administración y que fue objeto de deliberación por el Comité de Políticas y Evaluación del Directorio Ejecutivo en julio de 2013.
- ²² Por ejemplo, en el documento de la Realineación se afirma que al racionalizar funciones y procesos, eliminar la duplicación, introducir sistemas más ágiles y tercerizar determinadas funciones se ha logrado mejorar la “eficiencia institucional”. No obstante, estas reformas también son necesarias para mejorar la eficacia organizacional y atender mejor a los países (BID, 2006b, párrafos 5.8-5.12, 6.68, 6.73 y 6.79-6.80). Del mismo modo, las reformas relacionadas con incentivos y recursos humanos (como la motivación del personal y la mejora del liderazgo gerencial) son esenciales para la profundización del enfoque de país y el conocimiento sectorial, así como para generar eficiencias y economías de escala (BID, 2006b, párrafos 5.1 y 6.1-6.80). Los estudios respaldan este punto de vista respecto de la dificultad de separar los efectos de cada reforma sobre el desempeño global de una institución (Galbraith, 2009; Gottlieb, 2007 y Ellis, 2013).
- ²³ La evaluabilidad de las operaciones de préstamo era baja antes de la Realineación, y la evaluación ex post ha sido deficiente, por lo que resulta difícil evaluar los impactos de los proyectos. Gracias a la adopción de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo, los proyectos de inversión están comenzando a tener marcos más robustos de evaluación, lo cual debería permitir una mejor evaluación de su impacto en el futuro.

- ²⁴ De conformidad con el documento GA-232-31, OVE y la Administración acordaron que ésta daría seguimiento a los indicadores de la Realineación de modo que OVE pudiera usarlos para su evaluación. La Administración se comprometió a preparar la base de referencia de indicadores como parte de la revisión de 2010, si bien no ha producido todos ellos. En retrospectiva, la Administración y OVE concluyeron que no todos los indicadores acordados eran adecuados para evaluar el avance de la Realineación. Por consiguiente, para esta evaluación se han escogido aquellos indicadores que se revelaron adecuados (20a, 20b, 21a y 21b), junto con otros nuevos que se prestan más para cumplir el objetivo establecido. El Anexo C contiene una lista de los indicadores acordados por OVE y la Administración.
- ²⁵ Los siguientes eran los ámbitos estratégicos: ampliar las oportunidades para la mayoría, adoptar políticas sociales eficientes, apoyar el desarrollo de la ciencia y la tecnología, promover la inversión en infraestructura y estimular el desarrollo del sector privado (BID, 2006b).
- ²⁶ La disminución real del personal administrativo podría ser algo menor debido a que, como parte del Marco de Gestión de la Carrera de 2010, se adoptó una definición más amplia de las funciones técnicas que podría abarcar algunas tareas administrativas.
- ²⁷ Para calcular el número de empleados contractuales equivalentes a tiempo completo, HRD divide el número total de días que los consultores trabajan entre 260 (el número de días laborables para el personal en un año laboral promedio).
- ²⁸ Todos estos cambios son estadísticamente significativos.
- ²⁹ Véase el Recuadro 3.1, Capítulo 3.
- ³⁰ Se usaron procesos competitivos para cubrir el 85% de las posiciones de jefe de división, el 32% de las de Representante y el 18% de las de gerente.
- ³¹ El anuncio público de vacantes y la realización de entrevistas a varios candidatos contribuyen en parte a la selección basada en méritos, pero deben acompañarse de mecanismos que aseguren una comparación exhaustiva, transparente e imparcial de las capacidades de los candidatos.
- ³² Algunos expertos sostienen que el éxito en la ejecución depende, al menos en parte, de que la persona a cargo del diseño participe también en la fase de ejecución (Scott-Young & Samson, 2008). En un estudio en que se usaron datos de 6.000 proyectos del Banco Mundial se constató que la calidad del coordinador de actividades del proyecto influía sustancialmente en los resultados finales del mismo (Denizer, Kaufmann, & Kraay, 2011). Un estudio de SPD indicó que la presencia de los jefes de equipo sobre el terreno contribuía a los desembolsos, y que los desembolsos tendían a disminuir al aumentar el número de proyectos asignados a un mismo jefe de equipo (Álvarez, Bueso-Marriam, & Stucchi, 2012).
- ³³ El documento de la Realineación aludía en el párrafo 5.13 a la limitada incorporación del conocimiento de RES al interior del Banco y en los países prestatarios.
- ³⁴ Documento GN-2598-7.
- ³⁵ El Recuadro 3.1 (véase el Capítulo 3) ofrece un resumen de los resultados de los foros de discusión y las entrevistas. Véanse también los resultados de la encuesta (véase el Anexo G).

- ³⁶ Conviene señalar que la mayor parte del personal entrevistado manifestó que el actual sistema de pago por mérito no contribuye a motivar comportamientos. Las razones más citadas fueron que el pago por mérito refleja una visión ingenua de la motivación humana (sin tener en cuenta la motivación intrínseca); que el incremento asociado al pago por mérito es demasiado pequeño para tener un impacto real; que el sistema no es creíble por carecer de objetividad, y que el método de clasificación en categorías de rendimiento (la llamada “curva”) penaliza a muchos empleados con buen desempeño. Estas opiniones hallan cierto sustento en los estudios sobre gestión y motivación (Pearce y Perry 1983; Lewis y Wise 1990; Wholey y Hatry 1992; Terry 1998; Julnes y Holzer 2002; Gall 2005; Thomson y Perry 2006; Vandenabeele 2007; Bol 2008; Grund y Westergaard-Nielsen 2008; Weibel, Rost y Osterloh 2009; Dushnitsky y Shapira 2010; Bailey y Fessler 2011; Walker, Brewer, Boyne y Avellaneda 2011; Aral, Brynjolfsson y Wu 2012; Wright, Moynihan y Pandey 2012, y Brunstein 2013).
- ³⁷ Grupo A: Argentina, Brasil, México y Venezuela. Grupo B: Chile, Colombia y Perú. Grupo C: Las Bahamas, Barbados, Costa Rica, Jamaica, Panamá, Suriname, Trinidad y Tobago y Uruguay. Grupo D: Belize, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.
- ³⁸ Las siguientes eran prioridades del Noveno Aumento General: política social favorable a la equidad y la productividad; infraestructura para la competitividad y el bienestar social; instituciones de promoción del crecimiento y el bienestar social; integración internacional competitiva a nivel regional y mundial; y protección del medio ambiente, respuesta frente al cambio climático, energía renovable y aumento de la seguridad alimentaria.
- ³⁹ Esta percepción se sustenta en datos empíricos, al menos por lo que respecta a las producciones de corte académico; en efecto, el número de artículos del BID citados en publicaciones revisadas por homólogos, que puede usarse como medida de la calidad académica, ha aumentado desde 2008.
- ⁴⁰ No obstante, RES ha diseñado la metodología para elaborar los Análisis de Sostenibilidad Macroeconómica y las Evaluaciones Macroeconómicas Independientes, y actualmente participa en 14 evaluaciones de impacto para proyectos del Banco.
- ⁴¹ Estos valores se basan en los libros, bases de datos, informes sobre políticas, notas técnicas y documentos de trabajo publicados en el BRIK. OVE calcula los valores a partir de la información suministrada por la Biblioteca Felipe Herrera.
- ⁴² Por ejemplo, el BRIK promueve la visibilidad y difusión de los productos de conocimiento del Banco.
- ⁴³ BID, 2006b, párrafo 4.3.

- ⁴⁴ BID, 2006b, párrafos 4.4, 5.4, 5.10, 5.15, 6.15, 6.32 y 6.35. Los documentos de la Realineación mencionan otros aspectos como reforzar la armonización con otros donantes (BID, 2006b, párrafos 4.4, 4.5, 5.16 y 6.20 y BID, 2007a, párrafos 3.1, 3.2, 3.16 y Apéndice II) y hacer un mayor uso de los sistemas nacionales (BID 2006b, párrafos 4.12, 5.15 y 6.35 y BID, 2007a, párrafo 3.16). No obstante, estos dos aspectos ya se examinaron como parte de la evaluación de OVE sobre el Noveno Aumento General, y por lo tanto no se tratan en el presente informe.
- ⁴⁵ El 62% del personal encuestado y la mayor parte de las personas que fueron entrevistadas o tomaron parte en foros de discusión opinaban que la capacidad de las Representaciones ha aumentado como consecuencia de la Realineación (véase el Anexo G).
- ⁴⁶ *Roles of Management and the Board of Directors on the Programming Cycle* (PR-1102-2).
- ⁴⁷ A tenor del documento GN-2679-2, los Representantes dirigen la preparación e implementación del diálogo de país y supervisan la estrategia del Banco con el país, en tanto que el gerente general ejerce la autoridad para aprobar la programación de país.
- ⁴⁸ La organización matricial es, para algunos expertos, el mecanismo más apropiado para asegurar el logro de dos objetivos en apariencia contradictorios (véase la nota 7). Sin embargo, el propósito de alcanzar ambos objetivos a la vez —sujetando al personal a la autoridad de dos o más jefes, en vez de a uno, como en la jerarquía tradicional— hace que este mecanismo genere dificultades de coordinación. Para que las organizaciones matriciales funcionen de modo eficaz y eficiente, es preciso armonizar entre sí la estrategia, la estructura, los procesos y las políticas de recursos humanos e incentivos de la organización (para un análisis de las organizaciones matriciales, véanse Knight 1977, Galbraith 2009 y Gottlieb 2007). Otros expertos en teoría organizacional sostienen que los elementos “blandos” de la organización (como incentivos, cultura, liderazgo, políticas de recursos humanos) suelen ser más determinantes que los elementos “duros” (como estructura, organigramas, procesos) para lograr la eficacia organizacional. Esto equivale a decir que la estructura (matricial o de otro tipo), los estatutos y los manuales importan menos que el liderazgo, la cultura y las buenas prácticas de contratación y motivación (Peters y Waterman 2006, Ellis 2013).

- ⁴⁹ La idea de una estructura matricial no es nueva en el Banco, aunque la Realineación usó el término *matriz* por primera vez. En los dos modelos organizacionales que anteceden a la Realineación (introducidos en 1988 y 1994), también había unidades de país y unidades técnicas al mismo nivel jerárquico, que debían mantener una coordinación lateral. En el modelo de 1988, las unidades de país estaban ubicadas en un departamento de operaciones y las unidades técnicas, en un departamento de análisis de proyectos. En el modelo de 1994, las unidades técnicas y de país eran divisiones bajo la autoridad de un gerente regional. El problema de estos modelos es que se centraban en la Sede; la cultura, la delegación de facultades, los procesos y los incentivos tendían a favorecer sólo la dimensión de “país”, en detrimento de la dimensión “técnica”; y la dimensión de “país” evolucionó hacia una cultura de aprobación de proyectos. El hecho de que estos modelos no hayan funcionado adecuadamente obedeció en parte a la falta de convergencia entre los elementos de diseño (estructura, procesos y recursos humanos), más que a la elección de una estructura en particular (véase la nota 8). La matriz surgida de la Realineación ha armonizado algunos de estos elementos (mayor grado de proximidad física a los países, gratificaciones y políticas de recursos humanos orientadas al logro de un mayor nivel de excelencia técnica y efectividad en el desarrollo), aunque otros siguen sin armonizar. El Anexo J contiene un resumen de las constataciones de OVE con respecto al grado de convergencia de estos elementos con los objetivos estratégicos.
- ⁵⁰ Muchos encuestados opinaron que si antes de la Realineación había tres compartimentos, ahora hay dos grandes y 16 pequeños (es decir, VPC y VPS, los 13 sectores y las tres ventanillas únicas del sector privado). El 63% de los entrevistados coincide en que la Realineación no ha modificado, o bien ha empeorado, la colaboración entre sectores en la elaboración de notas técnicas y de estrategia.
- ⁵¹ Las unidades sectoriales están adscritas a las diferentes divisiones de VPS, por aparte de VPC. La única autoridad común entre estas dependencias es la Vicepresidencia Ejecutiva (EVP). Antes de la Realineación, las unidades sectoriales y de país estaban agrupadas bajo la misma gerencia regional, lo que facilitaba la coordinación entre sectores, la coordinación entre unidades sectoriales y de país y, de este modo, la resolución de diferencias. El gerente regional tenía control potencial sobre los recursos y, por tanto, podía asociar a todas las partes necesarias. Esta línea de autoridad más corta hacía más fácil promover la coordinación lateral entre sectores y países.
- ⁵² *Roles of Management and the Board of Directors on the Programming Cycle* (PR-1102-2).

- ⁵³ Las iniciativas adoptadas como consecuencia del documento Descentralización en el BID: Principales conclusiones y acciones recomendadas (BID, 2012d) se orientan a mejorar el proceso instituyendo reuniones periódicas de tipo “4 x 4” entre los jefes de sector, de país y del sector privado para coordinar la planificación. Esta metodología, en caso de adquirir carácter formal, podría contribuir a una mayor coordinación, si bien deja por fuera a la persona responsable de la planificación (el Representante) y, por consiguiente, favorece un proceso de planificación más centrado en la Sede que en los países, en contradicción con la aspiración de la Realineación de llevar el proceso decisorio allí donde se dan los problemas. Asimismo, para que este mecanismo funcione adecuadamente, los gerentes de VPC deberían tener la capacidad de definir claramente todos los productos (como estrategias, préstamos, operaciones de cooperación técnica, actividades económicas y sectoriales, seminarios) que han de proveerse con un presupuesto específico de país (incluida la provisión parcial de futuros productos) en consulta con los gerentes de sector, y contar con la posibilidad de reasignar el presupuesto a diferentes unidades si los productos no se suministran debidamente o las condiciones del país cambian drásticamente durante un año dado.
- ⁵⁴ Algunos Representantes manifestaron que carecen de información sobre las misiones del personal de VPP en sus países, y que habitualmente se enteran de las operaciones dirigidas por VPP a través de los funcionarios de gobierno. Por su parte, la mayoría de los funcionarios entrevistados sostuvieron que el tema del sector privado ni siquiera se menciona durante el diálogo con el Banco.
- ⁵⁵ Por lo general, VPC y VPS no llevan a cabo estudios integrados de país para identificar obstáculos y soluciones en materia de desarrollo, aunque anteriormente algunos departamentos regionales realizaban “diagnósticos de crecimiento” (Hausmann, Klinger y Wagner 2008) que ayudaban a racionalizar e integrar las intervenciones sectoriales y del Banco a nivel de país.
- ⁵⁶ El Banco Mundial, por ejemplo, utiliza en algunas regiones un especialista líder ubicado en la unidad de gestión de países (equivalente a la figura del gerente de país en el BID), quien actúa como enlace entre la unidad y los gerentes de sector, ayudando de esta forma a racionalizar la actividad sectorial.
- ⁵⁷ El párrafo 3.20 ofrece mayor información al respecto.
- ⁵⁸ Obsérvese que el párrafo 2.6 se refiere a las aptitudes y la experiencia del nuevo personal contratado, mientras que este párrafo alude a las aptitudes del personal en general.
- ⁵⁹ A diferencia de otros bancos multilaterales de desarrollo, el BID carece de un sistema fiable para la notificación ex post de resultados de los proyectos (combinando la autoevaluación con la validación independiente), aunque la institución está trabajando en el desarrollo de un sistema de este tipo.
- ⁶⁰ Para una descripción de las normas y metodologías de control de calidad previas a la Realineación, véase BID 2003; en relación con la falta de eficacia del sistema, véase BID, 2008e.

- ⁶¹ Los cálculos de OVE muestran en promedio una diferencia de 1,6 puntos entre los puntajes de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo obtenidos por los proyectos antes de la QRR y los obtenidos antes de la presentación al OPC. No está claro en qué medida esto refleja un mejor diseño de los proyectos o una mejor documentación.
- ⁶² SPD/SDV cuenta con un total de 14 empleados, de los cuales dos poseen más de 20 años de experiencia en el Banco y los 12 restantes, menos de cuatro años en promedio.
- ⁶³ La Administración ha señalado la necesidad de impedir que las funciones de supervisión participen en la labor operativa que tienen por deber supervisar (BID, 2006b y BID, 2008h), a fin de evitar posibles conflictos de intereses. Aun cuando el personal de SPD/SDV participa en el diseño de proyectos, SPD vela por que los miembros de los equipos no evalúen esos proyectos.
- ⁶⁴ Este proceso se conoce en la bibliografía especializada como “desplazamiento de objetivos” (Merton, 1957).
- ⁶⁵ En el Capítulo IV se examina con mayor detalle la eficiencia del Banco.
- ⁶⁶ Los representantes de gobiernos y organismos ejecutores coinciden en que una característica del Banco que aprecian en particular es que los responsables de ejecutar los proyectos se encuentran efectivamente en los países. En su opinión, esta proximidad favorece en gran medida la ejecución de proyectos. Asimismo, afirman haber observado una mejora en la calidad técnica del personal a cargo de los proyectos, lo que les permite ahora resolver problemas sin tener que acudir al personal de la Sede.
- ⁶⁷ En el Anexo I se compara la distribución de facultades dispuesta en el manual OA-420 entre 2003 y 2011.
- ⁶⁸ Un gran número de personas entrevistadas, especialmente en los países de mayor tamaño, señala la falta de recursos como una de las causas de la escasa capacidad de ejecución, dado que los parámetros y coeficientes presupuestarios que el Banco utiliza no reflejan cabalmente las diferencias entre países y sectores. OVE ha examinado estos coeficientes, y considera que son razonables. Su nivel es, en promedio, menor que en el Banco Mundial pero mayor que en el Banco Asiático de Desarrollo, y está sujeto a actualizaciones anuales (BID, 2011a, 2010f y 2012f). A medida que se disponga de más y mejor información, los coeficientes deberían seguir aumentando en precisión al tener en cuenta las diferencias sectoriales y geográficas.
- ⁶⁹ Véase la nota 3.6.
- ⁷⁰ Por ejemplo, la Representación en Brasil cuenta con seis especialistas fiduciarios, aunque la cartera en ese país incluye más de 150 proyectos, mientras que la Representación en El Salvador dispone de tres especialistas fiduciarios para 21 proyectos en ejecución. Es importante señalar también que el personal de apoyo en las Representaciones se ha reducido en un 13%, mientras que entre 2005 y 2012 la cartera creció en un 28%.

- ⁷¹ Antes de la Realineación, los Representantes ejercían control sobre los recursos humanos ubicados en las Representaciones y el presupuesto para la ejecución. Después de la Realineación, el presupuesto para todo el ciclo de proyecto pasó a estar bajo control de los sectores. Una vez que los recursos se transfieren a los sectores, éstos deciden sobre su asignación. Mientras que VPS puede reasignar estos recursos a lo largo del ejercicio, VPC no posee un mecanismo efectivo para hacer lo mismo.
- ⁷² El plan de trabajo para el personal, que se incluye en el sistema de evaluación del desempeño, es definido por el especialista sectorial o fiduciario y su jefe en la Sede, con poca o ninguna participación del Representante. En el caso de los consultores, el plan de trabajo se define en los términos de referencia elaborados por los especialistas sectoriales o fiduciarios.
- ⁷³ El personal del Banco se queja de que la prioridad dada en el informe de avance del proyecto al seguimiento del nivel de desembolsos y el cumplimiento de las metas físicas induce a manipular la información introducida en el sistema, y las metas proyectadas para los efectos están subvaloradas.
- ⁷⁴ Estas carencias deberían solventarse mediante el nuevo sistema OPTIMA que se está introduciendo al presente (documento RE-432-3).
- ⁷⁵ Esta conclusión halla sustento en un estudio realizado por ICF (ahora IFD) en 2011, el cual se basaba en una encuesta entre 154 empleados y consultores, con un porcentaje de respuestas válidas del 92,2%. El estudio indicaba, en consonancia con los datos observados en el sector público de los Estados Unidos (Alonso & Lewis, 2001), que los grados salariales aumentan con la edad, la experiencia y la educación. Asimismo, revelaba que, independientemente de la edad, la experiencia y la educación, los empleados de la Sede están en promedio casi un grado salarial por encima de sus contrapartes en las Representaciones (ICF, 2011).
- ⁷⁶ Documento GA-244-11.
- ⁷⁷ Documento GA-245-19.
- ⁷⁸ Este fue uno de los costos más mencionados en las entrevistas, si bien es imposible de medir.
- ⁷⁹ La Realineación propugnaba una reorganización de los procesos del Banco, la cual se está llevando a cabo en el marco del programa OPTIMA. BID, 2006b, párrafos 5.12, 6.16, 6.23, 6.68, 6.77 y 9.9.
- ⁸⁰ Documento GA-245-9.
- ⁸¹ Los costos de preparación de proyectos se deflactaron utilizando el deflactor anual del Banco.
- ⁸² La mayor parte del costo de preparación corresponde al tiempo de personal, medido en el sistema de notificación del tiempo del personal del Banco. Por lo tanto, la calidad de las estimaciones de costo está supeditada a la calidad de los datos de tiempo notificados en el sistema. Especialmente antes de 2007, la notificación se considera muy inexacta debido a la laxitud en la aplicación del sistema.

- ⁸³ Una salvedad con respecto a este análisis es que las decisiones de desembolso no dependen por completo del BID, ya que la ejecución como tal de los proyectos depende de las contrapartes del Banco.
- ⁸⁴ Los costos que figuran en este gráfico sólo representan los costos directos asociados a cada préstamo tras la fecha de aprobación durante un año, divididos entre el número de préstamos que figuran en la cartera al final del año calendario. Los costos se han deflactado empleando el deflactor compuesto utilizado para calcular el presupuesto del Banco en dólares estadounidenses de 2004.
- ⁸⁵ Desde 2002, el Banco ha procurado mejorar la medición del costo de los productos mediante la determinación de costos basada en actividades.
- ⁸⁶ En julio de 2013 los consultores comenzaron a notificar el uso de su tiempo por categorías.
- ⁸⁷ $BID = \text{Préstamos FOE} + CO + \text{préstamos CII} + \text{Facilidad No Reembolsable}$; Banco Mundial = $\text{Préstamos BIRF} + \text{préstamos AIF} + \text{préstamos IFC}$.
- ⁸⁸ Para un análisis más detenido, véase la evaluación de OVE sobre la acción del Banco en países de medianos y altos ingresos (BID, 2012f).



- Agranoff, R. (2001). *Managing within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist?* Plubius, 31-56.
- Alonso, P. y Lewis, G. B. (2001). *Public Service Motivation and Job Performance: Evidence from the Federal Sector*. The American Review of Public Administration, 363-380.
- Álvarez, C., Bueso-Merriam, J. y Stucchi, R. (2012). *Easier Sectors, Good Countries or Solid Teams?* Washington, D.C.: Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo; Banco Interamericano de Desarrollo.
- Aral, S., Brynjolfsson, E. y Wu, L. (2012). *Three-way Complementarities: Performance Pay, Human Resources Analytics and Information Technology*. Management Science, 913-931.
- Bailey, C. D. y Fessler, N. J. (2011). *The Moderating Effects of Task Complexity and Task Attractiveness on the Impact of Monetary Incentives in Repeated Tasks*. Journal of Management Accounting Research, 189-210.
- Banco Mundial. (2012). *The matrix system at work : an evaluation of the World Bank's organizational effectiveness*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bol, J. (2008). *The determinants and Performance Effects of Managers' Performance Evaluation Biases*. The Accounting Review, 1549-1575.
- Brunstein, J. (2013, November 13). *Microsoft Kills Its Hated Stack Rankings. Does Anyone Do Employee Reviews Right?* Consultado el 13 de noviembre de 2013 en Bloomberg Businessweek: <http://www.businessweek.com/articles/2013-11-13/microsoft-kills-its-hated-stack-rankings-dot-does-anyone-do-employee-reviews-right>.
- Chandler, A. D. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Chi, T. y Nystrom, P. (1998). *An Economic Analysis of Matrix Structure, Using Multinational Corporations as an Illustration*. Managerial and Decision Economics, 141-156.
- Denizer, C., Kaufmann, D. y Kraay, A. (2011). *Good Countries or Good Projects? Macro and Micro Correlates of World Bank Project Performance*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Documentos de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo.
- Dushnitsky, G. y Shapira, Z. (2010). *Entrepreneurial Finance Meets Organizational Reality: Comparing Investment Practices and Performance of Corporate and Independent Venture Capitalists*. Strategic Management Journal, 990-1017.
- Ellis, C. D. (2013). *What it Takes: Seven secrets of Success from the World's Greatest Professional Firms*. Hoboken, NJ: Wiley.
- Federal Reserve Bank of St. Louis. (2013). *Average Rank Score of Economic Institutions*. Consultado el 27 de septiembre de 2013 en <http://ideas.repec.org/top/top.inst.all.html>
- Galbraith, J. R. (2009). *Designing Matrix Organizations That Actually Work: How IBM, Procter & Gamble and Others Design for Success*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gall, S. (2005, 23 de noviembre). *Human Resource Management: Issues related to the use of the stack ranking method in conjunction with the employee performance review for promotions and benefits*. Consultado el 15 de abril de 2013 en Human Resource Management: <http://archive.is/fiwjl>

- García García, M. J. (2008). Los Principios Constitucionales de Igualdad, Mérito y Capacidad: Su Plasmación en el Estatuto del Empleado Público. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 129-156.
- Gottlieb, M. R. (2007). *The Matrix organization reloaded: Adventures in Team and Project Management*. Westport, Conn.: Praeger Publishers.
- Grimes, A. J., Klein, S. M. y Shull, F. A. (1972). *Matrix Model: A Selective Empirical Test*. The Academy of Management Journal, 9-31.
- Grund, C. y Westergaard-Nielsen, N. (2008). *The Dispersion of Employees' Wage Increases and Firm Performance*. *Industrial and Labor Relations Review*, 485-501.
- Hambrick, D. C., MacMillan, I. C. y Day, D. L. (1982). *Strategic Attributes and Performance in the BCG Matrix - A PIMS-Based Analysis of Industrial Product Business*. The Academy of Management Journal, 510-531.
- Hausmann, R., Klinger, B. y Wagner, R. (2008). *Doing Growth Diagnostics in Practice: A "Mindbook"*. Center for International Development at Harvard University. Working Paper No 177.
- Humphrey, C. y Michaelowa, K. (2013). *Shopping for Development: Multilateral Lending, Shareholder Composition and Borrower Preferences*. *World Development*, 142-155.
- ICF. (2011). *ICF Work Climate Survey Results: A Motivational Perspective*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2006a). Documento AB-2502. Resumen de la Reunión Especial de Gobernadores. Belo Horizonte, Brasil: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2006b). Documento GA-232. Realineación del BID para hacer frente a sus desafíos estratégicos. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2006c). Documento AE-121. Evaluación de los estudios del BID. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2007a). Documento GA-232-12. Plan de implementación de la Realineación. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2007b). Documento GA-232-22. *Realignment Implementation - Progress report on activities as of 16 November 2007*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- _____ (2007c). Documento CS-3734. El nuevo ciclo de proyecto - Principios y lineamientos. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2007d). Documento GN-2428-2. Plan Integrado de Negocios. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2007e). Documento RE-329. Marco de Resultados para la Realineación. Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2008a). Documento GA-232-24. La Realineación hasta la fecha: Logros principales. Versión revisada. Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2008b). Documento GN-2469-2. Propuesta de Nuevo Marco de Cooperación Técnica. Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2008c). Documento GN-2489. Marco de Efectividad en el Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2008d). Documento GN-2494. El Nuevo Marco Operativo. Banco Interamericano de Desarrollo.

- _____ (2008e). Documento GN-2496. Guías para sistemas operativos e institucionales en una organización matricial. Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2008f). Documento RE-342-1. Evaluación del Nuevo Marco de Financiamiento: 2005-2008. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2009a). Documento GA-232-25. Informe sobre gastos relacionados con el presupuesto de la Realineación. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2009b). Documento GA-232-26. Evaluación de la Realineación. Revisión de la implementación del proceso de la Realineación y desafíos. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2009c). Documento GN-2468-6. Directrices para las Estrategias de País. Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2009d). Documento GN-2489-2. Marco para la Efectividad en el Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2009e). Documento GN-2531. Política Operativa sobre Igualdad de Género. Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2010). Career Management Framework: A New Approach to Career Management. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- _____ (2010a). Documento AB-2728. Declaración de Cancún. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2010b). Documento AB-2764. Informe sobre el Noveno Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2010c). Documento RE-372. La Iniciativa de Estudios de País y su Efecto sobre la Estrategia de Conocimiento del Banco. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2010d). Documento GA-232-28. Análisis de la Implementación de la Realineación 2007-2009. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2010e). Documento GA-232-31. Indicadores para la Evaluación de la Realineación - Acuerdo entre la Administración y OVE. Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2010f). Documento GA-245-14. *Answers to questions from Executive Directors on Coefficients within the 2011 Budget Proposal*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- _____ (2011a). Documento GA-248. Documento de temas programáticos y presupuestarios para 2012. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2011b). Documento RE-401. Evaluación de un Pilar de la Estrategia de Conocimiento y Aprendizaje del Banco: Actividades de Capacitación para el Personal de Operaciones del BID. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2011c). Documento GN-2624-2. Marco de Retribución Total. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2012a). Documento RE-421. Propuesta de Programa de Trabajo y Presupuesto de la Oficina de Evaluación y Supervisión para 2013-2014. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- _____ (2012b). Documento RE-425. Visión General: Evaluación Intermedia de los Compromisos del Noveno Aumento General de Capital. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2012c). Documento GN-2479-2. Estrategia de Conocimiento y Aprendizaje. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2012d). Documento GN-2679-1. La Descentralización en el BID. Principales Conclusiones y Acciones Recomendadas. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2012e). Documento GA-252-7. 2013 Propuesta de Programa y Presupuesto. Versión revisada. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2012f). Documento RE-412. *Dinámica del ingreso en América Latina y el Caribe: ¿Cómo se está adaptando el BID en los países de ingreso mediano alto?* Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- _____ (2013b). Documento GA-254-4. *Programmatic and Budget Perspective 2014*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- IPIE. (2012). *Foreign Direct Investment in Uruguay*. Montevideo, Uruguay: Uruguay XXI: Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones.
- Julnes, P. y Holzer, M. (2002). *Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations*. Public Administration Review, 693-708.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Knight, K. E. (1997). *Matrix Management: A Cross-Functional Approach to Organization*. PBI-Petrocelli Books.
- Knoke, D. y Yang, S. (2008). *Social Network Analysis, Second Edition*. Quantitative Applications in the Social Sciences Series, No 164. Londres: Sage Publications.
- Lewis, J. L. y Wise, L. R. (1990). *The Motivational Bases of Public Service*. Public Administration Review, 367-373.
- Merton, R. K. (1957). *Bureaucratic Structure and Personality*. Social Theory and Social Structure, 195-206.
- OCDE. (1991). *Principles for Evaluation of Development Assistance*. París: Comité de Asistencia para el Desarrollo.
- OVE. (2013a). *Composition and Dynamics of Project Teams at IDB: Analysis of staff fragmentation throughout the project cycle before and after the Realignment*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- OVE. (2013b). *Organizational Change and Collaboration Dynamics: A Social Network Analysis of the IDB*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Pearce, J. L. y Perry, J. L. (1983). *Federal Merit Pay: A Longitudinal Analysis*. Public Administration Review, 315-325.
- Peters, T. J. y Waterman, R. H. (2006). *In Search of Excellence: Lessons from America's Best Run Companies*. New York: Harper Collins Publishers.
- Phillips, D. A. (2009). *Reforming the World Bank: Twenty Years of Trial - and Error*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Ravallion, M. (2011). *Knowledgeable Bankers? The Demand for Research in World Bank Operations*. Washington, D.C.: The World Bank Development Research Group.

- Robson, C. (2002). *Real World Research: A Resource for Social Scientists and Practitioner- Researchers*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Scott-Young, C. y Samson, D. (2008). *Project success and project team management: Evidence from capital projects in the process industries*. *Journal of Operations Management*, 749-766.
- Terry, L. (1998). *Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement*. *Public Administration Review*, 194-200.
- Thomson, A. M. y Perry, J. L. (2006). *Collaboration Processes*. *American Review of Public Administration*, 20-32.
- Vandenabeele, W. (2007). *Toward a Public Administration Theory of Public Service Motivation: An Institutional Approach*. *Public Management Review*, 545-556.
- Walker, R. M., Brewer, G. A., Boyne, G. A. y Avellaneda, C. N. (2011). *Market Orientation and Public Service Performance*. *Public Administration Review*, 707-717.
- Weibel, A., Rost, K. y Osterloh, M. (2009). *Pay for Performance in the Public Sector- Benefits and (Hidden) Costs*. *Journal of Public Administration Research*, 387-412.
- Wholey, J. S. y Hatry, H. P. (1992). *The Case for Performance Monitoring*. *Public Administration Review*, 604-610.
- Wright, B. D., Moynihan, D. P. y Pandey, S. K. (2012). *Pulling the Levers: Transformational Leadership, Public Service Motivation, and Mission Valence*. *Public Administration Review*, 206-215.