



Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE
Banco Interamericano de Desarrollo

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

RE-283

***Evaluación de un grupo de
operaciones de cooperación
técnica no reembolsable:
Guyana, Nicaragua y
Bolivia***



Oficialmente distribuido al Directorio Ejecutivo el 14 de Octubre de 2003.

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS

RESUMEN EJECUTIVO

I.	INTRODUCCIÓN	1
A.	Fines y objetivo	4
B.	Enfoque de evaluación	5
C.	Estructura del informe	7
II.	POLÍTICA DE COOPERACIÓN TÉCNICA DEL BANCO Y TENDENCIAS DEL FINANCIAMIENTO DE OPERACIONES DE COOPERACIÓN TÉCNICA	9
A.	Política de cooperación técnica del Banco	9
1.	Antecedentes	9
2.	En busca de una política de cooperación técnica orientada hacia programas	11
B.	Reseña de la cartera de proyectos de cooperación técnica	13
1.	La cartera de proyectos de cooperación técnica: operaciones aprobadas y financiamiento	13
2.	Reseña de la cartera de proyectos de cooperación técnica en Guyana, Nicaragua y Bolivia	18
3.	Tendencias en la programación de la cooperación técnica en Guyana, Nicaragua y Bolivia	20
III.	COOPERACIÓN TÉCNICA NACIONAL: CUADRO PANORÁMICO DE LOS ESTUDIOS DE CASOS EN GUYANA, NICARAGUA Y BOLIVIA	23
IV.	CONGRUENCIA CON LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN TÉCNICA DEL BANCO: UNA EVALUACIÓN BASADA EN OPERACIONES SELECCIONADAS DE COOPERACIÓN TÉCNICA	27
A.	Transferencia de conocimientos y experiencias para fortalecer la capacidad técnica local	27
B.	Plazo para el logro de los objetivos de cooperación técnica	31
C.	Incorporación de la asistencia técnica a las operaciones de los países prestatarios con el BID	34
D.	Identificación: prioridad de las operaciones de cooperación técnica para el gobierno y la capacidad institucional	39
E.	Seguimiento y evaluación de las actividades de cooperación técnica.....	44

V.	LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES	51
A.	Congruencia con la política de cooperación técnica del Banco	51
B.	Transferencia de conocimientos para fortalecer la capacidad técnica local....	52
C.	Incorporación de la cooperación técnica a las operaciones de países prestatarios con el BID	52
D.	Plazo para lograr los objetivos de cooperación técnica.....	53
E.	Identificación: prioridad de la cooperación técnica y la capacidad institucional	54
F.	Evaluación de las actividades de cooperación técnica	55

ANEXOS

*Los siguientes anexos están disponibles en el sitio virtual de OVE en la Intranet:
[http://ove/\(Topics/Oversight/Others\)](http://ove/(Topics/Oversight/Others)). Si necesita una copia impresa, sírvase comunicarse
con OVE*

Anexo I	Políticas de cooperación técnica y convenios pertinentes
Anexo II	Tendencias del financiamiento para cooperación técnica
Anexo III	Estudios de casos en Guyana, Nicaragua y Bolivia
Anexo IV	Matrices de estrategias de país
Anexo V	Marco de resultados
Anexo VI	Lecciones aprendidas y recomendaciones
Anexo VII	bibliografía

SIGLAS Y ABREVIATURAS

EPA	Organismo de protección del medio ambiente, de los Estados Unidos. (<i>Environmental Protection Agency</i>)
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
ONG	Organización no gubernamental
PPME	Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados

RESUMEN EJECUTIVO

El Convenio Constitutivo del Banco exige que éste preste asistencia técnica como función primordial para el cumplimiento de su misión de desarrollo. Las normas de políticas de cooperación técnica del Banco (AT-80-10) establecen que la finalidad de la cooperación técnica del mismo es contribuir a la transferencia de conocimientos y experiencias pertinentes para el desarrollo económico y social de los países miembros. En la Estrategia Institucional (2000), los gobernadores del Banco destacaron la importancia de la asistencia técnica no reembolsable, en particular, para el mandato del Banco. Por ende, el Banco considera que la cooperación técnica no reembolsable es un instrumento clave para promover el desarrollo de los países miembros. Al mismo tiempo, la política de cooperación técnica del Banco estableció que éste debería evaluar los resultados de sus actividades de cooperación técnica. Además, con el Acuerdo del Octavo Aumento General de Recursos del Banco a éste se le asignó una responsabilidad cada vez mayor de incorporar en sus operaciones y sistemas de evaluación un enfoque en los resultados en materia de desarrollo.

La finalidad del presente informe es evaluar de qué forma han cumplido los objetivos de las normas de política de cooperación técnica del Banco (AT-80-10) algunas operaciones de cooperación técnica nacional no reembolsables en Guyana, Nicaragua y Bolivia. En vista de esa finalidad, en el informe se examinan dichas operaciones dentro del contexto del Convenio Constitutivo y de la política de cooperación técnica del Banco (AT-80-10), que proporcionan un marco para considerar la efectividad que tienen para el desarrollo las operaciones de cooperación técnica. En el informe también se busca aprovechar las lecciones aprendidas del análisis para contribuir al diseño de las futuras operaciones de cooperación técnica del Banco, pero no se aspira a sacar conclusiones definitivas de aplicación universal a todo el programa de cooperación técnica. Más bien, se busca hacer comprobaciones que puedan servir de guía para que el Banco las tenga en cuenta como una base para su accionar.

OVE abordó esta evaluación con un examen de las directrices de política de cooperación técnica del Banco y la identificación de las cuestiones recurrentes relacionadas con la programación e implementación de las operaciones de cooperación técnica, que ya se señalaron también en estudios anteriores del Banco. Después de un examen de la cartera de proyectos de cooperación técnica del Banco, OVE analizó las tendencias de programación de país, financiamiento y desembolso de la cartera de proyectos de cooperación técnica en Guyana, Nicaragua y Bolivia, tres países que también fueron objeto de evaluaciones de los programas de país por parte de dicha oficina. Con el fin de ofrecer un cuadro panorámico de la relación de la cartera de proyectos de cooperación técnica durante el decenio con los objetivos estratégicos del Banco, OVE creó matrices de país mediante las cuales se estableció una relación entre los objetivos de la estrategia de país del Banco, los proyectos de cooperación técnica y los préstamos concedidos a los tres países estudiados. Con todo, la limitada disponibilidad de información básica y la falta de mecanismos de seguimiento sistemático de los proyectos de cooperación técnica del Banco crearon una dificultad puesto que las operaciones de cooperación técnica no reembolsables no se incluyen actualmente en el sistema de informes de seguimiento del

desempeño de proyectos ni en el de informes de terminación de proyectos. El enfoque seguido por OVE consistió en complementar este análisis de programación de país con estudios de casos de nueve proyectos de cooperación técnica en Guyana, Nicaragua y Bolivia para examinar su desempeño dentro del marco de la política de cooperación técnica del Banco.

A. Comprobaciones

Cuatro de las nueve operaciones de cooperación técnica examinadas cumplieron a cabalidad con el objetivo de política del Banco de transferir conocimientos técnicos especializados que redundaran en el fortalecimiento de la capacidad local. Esas operaciones de cooperación técnica respondieron eficazmente a la grave debilidad institucional del sector público en esos países. Las operaciones que adoptaron métodos innovadores para superar las limitaciones de recursos humanos y ofrecer conocimientos especializados en forma sostenida dieron mejores resultados. Los asesores financieros, que asumieron temporalmente funciones básicas, a menudo sentaron las bases para el surgimiento de instituciones locales viables. En cambio, las operaciones de cooperación técnica que prestaron asistencia técnica por medio de consultores a largo plazo que apoyaban a equipos nacionales de contrapartida tuvieron más dificultades para trasladar conocimientos prácticos a las instituciones locales, a menudo por causa de la debilidad de los organismos ejecutores y la escasez de personal calificado. Las operaciones de cooperación técnica que prestaron asistencia técnica a corto plazo junto con préstamos sectoriales tendieron a ser más eficientes en la transferencia de conocimientos especializados, pero fueron menos conducentes al establecimiento de capacidades a largo plazo.

En todos los proyectos de cooperación técnica examinados se subestimó el tiempo necesario para alcanzar los objetivos de desarrollo. La falta de homólogos locales de características apropiadas y dedicación constante demoró a menudo el logro de los objetivos. Por ende, las operaciones de cooperación técnica no respondieron adecuadamente a lo estipulado en las directrices de política de cooperación técnica del Banco (AT-80-10) a efectos de que “los proyectos de cooperación técnica se definen, ejecutan, y evalúan como una transferencia de recursos técnicos y no de recursos financieros” y “en tal concepto, las actividades de cooperación técnica se consideran de naturaleza transitoria, y en cada caso se definen los objetivos específicos y se estima el período de tiempo en el que se cree posible lograr los objetivos propuestos”.

La política del Banco también busca ampliar el alcance de la cooperación técnica para el desarrollo al estipular que las solicitudes de cooperación técnica deben “estar vinculadas en la forma más directa posible con la actividad de financiamiento del Banco”. Fue difícil establecer una sólida relación entre las operaciones de cooperación técnica no reembolsables examinadas y los vínculos con el programa de préstamos del Banco. Los documentos de país del Banco y los documentos de los proyectos de cooperación técnica no señalaban en forma sistemática los vínculos entre las operaciones de cooperación técnica examinadas y las operaciones del país prestatario. En tres operaciones no se identificó ningún vínculo con el financiamiento por parte del Banco. En el examen se observó que las operaciones de cooperación técnica más eficaces en lo que hace a la

incorporación de asistencia técnica en las operaciones del país prestatario eran las que dieron apoyo a componentes centrales del programa nacional de trabajo del gobierno por un período prolongado.

Las directrices de política de cooperación técnica del Banco también estipulan que se documente debidamente la solicitud de cooperación técnica del gobierno, incluso su prioridad dentro de los planes de desarrollo nacional, regional o subregional y la capacidad para absorber la asistencia técnica propuesta¹. Sin embargo, en el examen de los documentos de proyecto para los estudios de casos se observó que éstos no documentan sistemáticamente el interés del gobierno según lo solicitado en el documento AT-80-10 ni ofrecen detalles al respecto. Asimismo, en cuatro documentos de proyectos no se menciona la prioridad de la cooperación técnica dentro de los planes de desarrollo del país. En particular, los documentos de proyectos de cooperación técnica carentes de información completa sobre el compromiso del gobierno tendían a tener más dificultades en la ejecución y no conducían a empréstitos del Banco. Casi todos los proyectos de cooperación técnica describían los recursos financieros de contrapartida, pero eran menos específicos con respecto a los recursos humanos de contrapartida reales. Además, en casi todos los proyectos de cooperación técnica se presentaba la estructura institucional necesaria para lograr los objetivos, pero en muy pocos se hacía una evaluación de la capacidad institucional del organismo ejecutor, como lo exige la política del Banco.

La evaluación de los resultados de la cooperación técnica es un requisito indispensable de la política del Banco. Un examen de los marcos de resultados para los proyectos de cooperación técnica seleccionados revela que en ocho operaciones no se identificaban indicadores que permitieran la evaluación de los resultados del proyecto y que solamente en dos se establecieron indicadores para evaluar el logro de su meta. Sin embargo, aparentemente las operaciones de cooperación técnica fueron más constantes en el establecimiento de indicadores de los objetivos de los componentes del proyecto. Con respecto a la evaluación, no todas las operaciones de cooperación técnica examinadas incorporaban una evaluación final, prevista en la política del Banco, y fueron pocas las que pasaron por una evaluación final. Las evaluaciones finales llevadas a término cubrían los principales elementos de la política de cooperación técnica del Banco, identificando criterios para la evaluación de los resultados y presentando información sobre el desempeño de los organismos ejecutores, la calidad de los productos y la participación de los beneficiarios en la ejecución de la operación. Con todo, solamente tres evaluaciones señalaron las lecciones aprendidas para proyectos similares. Además, si bien en casi todas las operaciones de cooperación técnica se establecían requisitos de presentación de informes, no se empleó un formato común para esos informes, que permitiera seguir el logro de los objetivos.

En resumen, casi ninguno de los proyectos de cooperación técnica examinados para este estudio observó sistemáticamente los elementos clave de la política de cooperación técnica del Banco.

¹ Actividades de Cooperación técnica. Políticas y reglas generales. Documento AT-80-10, Sección II, apartado B; págs. 5-6.

B. Lecciones aprendidas y medidas recomendadas

Estas comprobaciones señalan varias lecciones aprendidas sobre cooperación técnica que merecen ser tenidas en cuenta por el Banco como una base para su accionar.

Primero, la política de cooperación técnica del Banco demostró ser un instrumento útil para considerar la efectividad de las operaciones de cooperación técnica en materia de desarrollo. La Administración del Banco debería asegurarse de que los futuros proyectos de cooperación técnica cumplan con la política de la institución tal como se estipula en las normas de política de cooperación técnica aprobadas por el Directorio (documento AT-80-10) y sintetizadas en el documento OP-401.

En segundo lugar, el método de prestación de asistencia técnica dentro del marco de la cooperación técnica tiene importancia. En los casos examinados, algunos enfoques parecieron ser mejores que otros para administrar el aporte de conocimientos técnicos y el fortalecimiento de la capacidad local. El Banco debe identificar sistemáticamente las mejores prácticas de diseño y ejecución de proyectos de cooperación técnica, específicamente en el campo del fortalecimiento institucional, e incorporarlas a su base de datos sobre lecciones aprendidas.

En tercer lugar, el compromiso del gobierno con respecto a la cooperación técnica contribuye a su efectiva integración al programa de país del Banco. En futuras actividades de programación del Banco debería prestarse cada vez más atención a las prioridades de cooperación técnica del país y al fortalecimiento de las actividades en marcha para integrar la cooperación técnica a la estrategia y la programación del país. Esta integración sistemática de la cooperación técnica a la programación de país mejoraría las operaciones del país prestatario y aumentaría la eficacia de las actividades de fortalecimiento institucional.² Además, si se piensa vincular la cooperación técnica del Banco de la manera más directa a sus actividades de financiamiento, éste debe informar —en sus documentos de estrategia de país y de examen de la cartera— sobre el rendimiento de los recursos de cooperación técnica y sobre la capacidad que tienen las operaciones de esa índole para apoyar el establecimiento y la ejecución de la cartera de préstamos.

Cuarto, la constante subestimación del tiempo necesario para alcanzar los objetivos de cooperación técnica apunta a la necesidad de un examen más riguroso del tiempo previsto para la ejecución de la operación correspondiente. La Administración del Banco debe establecer estrategias de cooperación técnica que apoyen los objetivos de país específicos, incluso los métodos de secuenciamiento de la cooperación técnica por fases a largo plazo. El BID debería presentar y examinar esas estrategias explícitamente en los documentos de los proyectos de cooperación técnica, de país y de examen de la cartera. Además, la Administración del Banco debería instituir un examen más riguroso de la

² OVE observó que la creación de matrices de acción del Banco fue una medida útil para identificar, aclarar y establecer relaciones entre los objetivos estratégicos de la institución y los objetivos de los préstamos y las operaciones de cooperación técnica aprobados (véase el Anexo IV: <http://OVE/Topics/Oversight/Others>).

fecha prevista para la terminación de las operaciones de cooperación técnica propuestas de conformidad con esas estrategias.

En quinto lugar, para lograr resultados es indispensable que existan una identificación y una gestión efectivas de la cooperación técnica. En ese sentido, en los exámenes que haga el Banco de las solicitudes de cooperación técnica se debe determinar si éstas proporcionan una descripción plenamente satisfactoria de las condiciones institucionales del organismo ejecutor, una evaluación realista de los recursos financieros y humanos de contrapartida previstos y el grado de participación de los homólogos locales en el diseño del proyecto.

Sexto, una constante dificultad para el Banco es la falta de un sistema de seguimiento efectivamente aplicable y uniforme en cuanto al desempeño de proyectos de cooperación técnica no reembolsable. La Administración debería asegurarse de que los proyectos de cooperación técnica propuestos incluyan indicadores mensurables de los productos y resultados correspondientes y exigir que se realice en forma integral una evaluación final. Además, según lo recomendado antes por OVE en el documento RE-247, la Administración debe instituir e instrumentar un sistema normalizado para la presentación de informes de seguimiento del desempeño de proyectos de cooperación técnica no reembolsable, de conformidad con los sistemas de informes de seguimiento del desempeño de proyectos y de informes de terminación de proyectos. Para asegurarse de la Representación en el país en cuestión instrumente en forma efectiva dicho sistema, el Banco debería realizar un examen de los costos reales del personal necesario para el seguimiento de la ejecución de la operación de cooperación técnica como base para asignar recursos específicamente para este fin.

Esas medidas ampliarían la capacidad que tiene el Banco de informar sobre los resultados en materia de desarrollo.

I. INTRODUCCIÓN

A solicitud de un país o países miembros o de empresas privadas que pudieran recibir préstamos de la institución, el Banco podrá facilitar asistencia y asesoramiento técnicos, dentro de su esfera de acción, especialmente para:

i) la preparación, el financiamiento y la ejecución de planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas de préstamos sobre proyectos específicos de desarrollo nacional o regional; y

ii) la formación y perfeccionamiento, mediante seminarios y otras formas de entrenamiento, de personal especializado en la preparación y ejecución de planes y proyectos de desarrollo.

Artículo VI del Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo

- 1.1 El Convenio Constitutivo del Banco exige explícitamente que éste preste asistencia técnica como función primordial para realizar su misión de desarrollo. El Convenio Constitutivo afirma que “el Banco tendrá por objeto contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vías de desarrollo”. El Convenio Constitutivo del Banco (en adelante llamado el Convenio Constitutivo) también autoriza el uso de su Fondo para Operaciones Especiales, del ingreso neto del capital ordinario, así como de los fondos derivados de acuerdos bilaterales que establecen fondos fiduciarios administrados por el Banco, para cooperación técnica³.
- 1.2 Para cumplir con este mandato, el Banco aprobó una política de cooperación técnica, documentada en “Actividades de cooperación técnica. Políticas y reglas generales” (documento AT-80-10) el 4 de marzo de 1974 y reafirmada en la correspondiente Política Operativa (documento OP-401) en 1994. Estos documentos siguen siendo el principal marco de política del Banco para fines de cooperación técnica. Según esta política, “las actividades de cooperación técnica del Banco tienen la finalidad de contribuir a la transferencia de conocimiento y experiencias que puedan ser relevantes para los esfuerzos de desarrollo económico y social de los países miembros en vías de desarrollo”.
- 1.3 En 2000, la Asamblea de Gobernadores destacó la función de la cooperación técnica no reembolsable, en particular, en el cumplimiento del mandato del Banco. La Estrategia Institucional del BID afirmó que “la asistencia técnica no reembolsable ha sido decisiva para respaldar el cumplimiento, por parte del Banco, de su papel de organismo de desarrollo y promover el logro de los objetivos prioritarios de desarrollo acordados por los gobiernos”. En esta estrategia, los Gobernadores recomendaron que el Banco fortaleciera la administración de su programa de cooperación técnica.

³ Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, Artículos IV y VI.

- 1.4 Al mismo tiempo, también se exige al Banco que se concentre en los resultados de sus actividades en favor del desarrollo. El acuerdo del Octavo Aumento General de Recursos asignó al Banco la responsabilidad cada vez mayor de incorporar en sus operaciones y sus sistemas de evaluación un enfoque basado en los resultados en materia de desarrollo. Por su parte, la política de cooperación técnica del Banco ya había hecho de la evaluación de la asistencia técnica un elemento integral de la política de la institución. Dicha política (documento AT-80-10) exige que en las propuestas de cooperación técnica se incluyan criterios para evaluar los resultados de la asistencia técnica y establecer los requisitos para la evaluación final de las actividades de cooperación técnica.
- 1.5 Para determinar la efectividad en materia de desarrollo de las operaciones de cooperación técnica no reembolsable del Banco, un punto de partida lógico es la política de cooperación técnica del Banco. Los cuadros siguientes presentan varias referencias tomadas de los principales documentos de política del Banco relacionados con la cooperación técnica. El primer cuadro contiene definiciones y objetivos. El segundo presenta los requisitos básicos para una solicitud de cooperación técnica. El tercero destaca las referencias de evaluación de las actividades de cooperación técnica.

Recuadro 1.1: Política de cooperación técnica: definición y objetivos

A solicitud de un país o países miembros o de empresas privadas que pudieran recibir préstamos de la institución, el Banco podrá facilitar asistencia y asesoramiento técnicos, dentro de su esfera de acción, especialmente para: i) la preparación, el financiamiento y la ejecución de planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas de préstamos sobre proyectos específicos de desarrollo nacional o regional; y ii) la formación y perfeccionamiento, mediante seminarios y otras formas de entrenamiento, de personal especializado en la preparación y ejecución de planes y proyectos de desarrollo (Artículo VI del Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo).

Las actividades de cooperación técnica del Banco tienen la finalidad de contribuir a la transferencia de conocimiento y experiencias que puedan ser relevantes para los esfuerzos de desarrollo económico y social de los países miembros en vías de desarrollo (OP-401).

La cooperación técnica que presta el Banco facilita la transferencia de conocimientos técnicos y experiencias calificadas con el fin de complementar y fortalecer la capacidad técnica local en los campos de actividad y así acelerar el desarrollo económico y social del país o países beneficiarios. Los proyectos de cooperación técnica se definen, ejecutan y evalúan como una transferencia de recursos técnicos y no de recursos financieros. En tal concepto, las actividades de cooperación técnica se consideran de naturaleza transitoria, y en cada caso se definen los objetivos específicos y se estima el período de tiempo en el que se cree posible lograr los objetivos propuestos (AT-80-10).

Recuadro 1.2: Requisitos básicos para una solicitud

Para que el Banco considere una solicitud de cooperación técnica o tramite una iniciativa interna, éstos deben cumplir con los siguientes requisitos:

1. Ajustarse a los requisitos de elegibilidad establecidos [cuyo texto es el siguiente]. Son elegibles para recibir cooperación técnica, las siguientes instituciones de los países prestatarios del Banco: gobiernos nacionales y sus subdivisiones políticas; [el] resto del sector público, organizaciones no gubernamentales (ONG) y entidades privadas que tengan capacidad legal para recibir préstamos y cooperación técnica (documento OP-401).
2. Corresponder a un proyecto dentro de los campos en los que el Banco opera y estar vinculado en la forma más directa posible con la actividad de préstamo del Banco.
3. Basarse en un proyecto que incluye los siguientes elementos básicos:
 - Reconocimiento por parte de los solicitantes del deseo de recibir esa cooperación en un campo en que no cuentan con capacidad técnica suficiente disponible.
 - Determinación por la autoridad competente de la prioridad dentro de los planes de desarrollo nacional, regional o subregional.
 - Descripción completa del proyecto incluyendo objetivos, términos de referencia, presupuesto, calendario de ejecución y bases para la justificación económica.
 - Indicación de los recursos financieros y humanos de contrapartida y descripción de las condiciones institucionales del beneficiario o prestatario (documento AT-80-10).

Recuadro 1.3: Evaluación de las actividades de cooperación técnica

... los criterios para evaluar el resultado final se incluyen en un documento llamado “Plan de Operaciones”.

La evaluación final de una operación de cooperación técnica comprende los siguientes aspectos:

- Evaluación del trabajo de los ejecutores de la operación, incluyendo tanto los asuntos técnicos como administrativos del desempeño de sus funciones.
- Determinación de la forma en que el (o los) beneficiario(s) o prestatario(s) ha (n) participado técnicamente en la ejecución, tratando de determinar si se ha cumplido con el objetivo de transferir conocimiento técnico y si esa transferencia se utiliza en beneficio de instituciones de los países miembros del Banco.
- Análisis de la calidad de los informes, estudios, proyectos de inversión, manuales, etc. producidos durante la ejecución de la operación.
- Identificación de los obstáculos de tipo técnico o administrativo que se han presentado durante la ejecución de la operación.
- Propuesta de las recomendaciones pertinentes para asegurar que en operaciones similares se podrá evitar esos obstáculos o disminuir su efecto.
- Identificación y difusión de los aspectos de la programación y ejecución del proyecto que han conducido al cumplimiento de sus objetivos para que sean tenidos en cuenta en casos similares ...recomendación de acción por parte del Banco y del beneficiario o prestatario, que oriente las acciones que deban desarrollarse como consecuencia inmediata de la operación de cooperación técnica (documento AT-80-10).

- 1.6 Las evaluaciones completadas por el Banco son otra fuente de referencia que ofrece una perspectiva histórica de las operaciones de cooperación técnica nacional de la institución. Varios informes, como los titulados “Cooperación

técnica para el fortalecimiento institucional: evaluación de la experiencia del Banco” (1988), “Informe de evaluación sobre identificación de cuellos de botella en el Programa de Cooperación Técnica Nacional del BID” (1992), “Informe de evaluación sobre cooperación técnica en apoyo de la reforma del sector público: la experiencia del BID” (1995), “Informe de seguimiento del desempeño de las operaciones de cooperación técnica no reembolsables: prácticas vigentes y orientaciones futuras” (1999), así como los informes de evaluación sobre la cooperación técnica no reembolsable en Bolivia (1999) y la Argentina (1999)⁴, planteaban varios problemas comunes que requerían la acción del Banco. El primero era la atención insuficiente prestada por la institución, en sus operaciones de cooperación técnica, al desarrollo institucional y al análisis correspondiente. El segundo era la falta de estrategias de cooperación técnica del Banco para los países miembros y la escasa integración de la cooperación técnica en la programación del Banco. El tercero era la deficiente administración de las operaciones de cooperación técnica. El cuarto era la dispersión de la responsabilidad/responsabilización en materia de cooperación técnica y la falta de un sistema de presentación de informes del desempeño. En estudios de evaluación de la cooperación técnica hechos por el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se ponen de relieve temas similares: problemas de gobernanza; falta de atención suficiente a los sistemas de prestación de servicios, falta de una buena identificación con los proyectos por parte de los países receptores y falta de enfoque en el desarrollo institucional⁵.

A. Fines y objetivo

- 1.7 Uno de los fines del presente informe es evaluar cómo han alcanzado determinadas operaciones de cooperación técnica nacional no reembolsable en Guyana, Nicaragua y Bolivia los objetivos de cooperación técnica del Banco, tal como se enuncian en su política de cooperación técnica. Con ese fin, en el presente informe se examinan dichas operaciones dentro del contexto de los criterios establecidos por el Convenio Constitutivo y la política de cooperación técnica del Banco. Otro fin es aprovechar las lecciones aprendidas de los estudios de casos para contribuir al diseño de futuras operaciones de cooperación técnica del Banco. El estudio no tiene la finalidad de sacar conclusiones definitivas de aplicación global a todo el programa de cooperación técnica. Más bien, busca hacer comprobaciones que puedan servir de guía para la correspondiente consideración y acción por parte del Banco. El estudio también representa la primera fase de un examen en curso acerca de la cartera de operaciones de cooperación técnica nacional no reembolsable a partir de 1990 que ha emprendido la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) en forma paralela a las evaluaciones de los programas de país planificadas.

⁴ “La Cooperación Técnica No Reembolsable en Bolivia: Lecciones Aprendidas”, WP-3/99, diciembre de 1999; “La Cooperación Técnica No Reembolsable: El Caso de Bolivia”, WP-2/99; “La Cooperación Técnica No Reembolsable: El Caso de Argentina”, WP-1/99.

⁵ Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones, *Technical Assistance, Lessons and Practices*, No. 7, 05/-1/96; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Rethinking Technical Cooperations*.

1.8 El presente informe se basa en elementos de la política correspondiente y estudios de evaluación pertinentes para determinar la medida en la cual

- **se transfirieron conocimientos y se fortaleció la capacidad local.** La política afirma que la “cooperación técnica que presta el Banco facilita la transferencia de conocimientos técnicos y experiencias que puedan ser relevantes con el fin de complementar y fortalecer la capacidad técnica local”
- **se alcanzaron los objetivos del proyecto dentro del período de ejecución propuesto.** La política del Banco establece que las actividades de cooperación técnica son de “naturaleza transitoria” y “en cada caso se definen los objetivos específicos y se estima el período de tiempo en que se cree posible lograr los objetivos propuestos”
- **los países prestatarios incorporaron la asistencia técnica en las actividades financiadas por el Banco.** Un requisito básico de una solicitud de cooperación técnica es que debe “corresponder a un proyecto dentro de los campos en los que el Banco opera y estar vinculado en la forma más directa posible con la actividad de préstamos del Banco”
- **las operaciones propuestas fueron pertinentes para las prioridades de un gobierno y la capacidad existente de sus instituciones.** La política de cooperación técnica del Banco exige que la solicitud presentada por un gobierno en relación con una operación de cooperación técnica financiada por el Banco incluya el reconocimiento por parte de los solicitantes del deseo de recibir la operación y de su necesidad de la cooperación en un campo en el que no poseen suficiente capacidad técnica disponible. También exige una determinación por la autoridad competente de la prioridad de la operación de cooperación técnica dentro de los planes de desarrollo nacional, regional o subregional, y una indicación de los recursos financieros y humanos de contrapartida y una descripción de las condiciones institucionales del beneficiario o prestatario⁶
- **se hizo una evaluación final de los resultados.** La política del Banco establece que las operaciones de cooperación técnica deben incorporar un informe de evaluación con los criterios para evaluar el resultado final y también señala varios campos que deben incluirse en una evaluación final⁷

B. Enfoque de evaluación

1.9 OVE abordó este estudio con un examen de los documentos sobre política de cooperación técnica del Banco y datos sobre la cartera de proyectos de cooperación técnica en toda la región, basándose en las evaluaciones hechas por

⁶ Op. cit. pág. 6.

⁷ Op. cit. pág. 7, 29-30.

el BID acerca de su programa de cooperación técnica nacional y llevando a cabo entrevistas con el personal del Banco. Decidió concentrar este estudio en la cooperación técnica en Guyana, Nicaragua y Bolivia, un subgrupo de países con acceso prioritario a la cooperación técnica no reembolsable. Un criterio para la selección de esos países fue que la política de cooperación técnica del Banco se dirige a los países de menores ingresos ofreciéndoles un acceso preferencial a la cooperación técnica no reembolsable⁸. Otra razón para la selección de esos países fue la posibilidad de contribuir a las evaluaciones de programas de país que OVE tenía en marcha en los mismos.

- 1.10 En el estudio se analizaron documentos de programación de país, principalmente documentos de país del Banco correspondientes a esos tres países, puesto que eran los principales instrumentos del BID para la programación de la cooperación técnica. En el estudio se emplearon esos datos, junto con información tomada de la base de datos de proyectos del Banco, para crear matrices de país que establecieran relaciones entre los objetivos de la estrategia de país de la institución, los proyectos de cooperación técnica y los préstamos para esos tres países. El objetivo era proporcionar una visión general de la forma en que la cartera de proyectos de cooperación técnica evolucionó a lo largo del decenio en relación con los objetivos estratégicos del Banco.
- 1.11 Con todo, la limitada disponibilidad de información básica y la falta de mecanismos de seguimiento sistemático de la cartera de proyectos de cooperación técnica del Banco presentaron una dificultad. Las operaciones de cooperación técnica no reembolsable no se incluyen actualmente en el sistema de presentación de informes de seguimiento del desempeño de proyectos ni en el sistema de informes de terminación de proyectos establecidos por el Banco. El Banco discontinuó un sistema anterior de preparación de informes del desempeño de la cooperación técnica (sistema de actualización del avance de proyectos)⁹.
- 1.12 El enfoque de OVE consistió en complementar el análisis de programación de país con estudios de casos de nueve proyectos de cooperación técnica en Guyana, Nicaragua y Bolivia para examinar su desempeño dentro del marco de la política de cooperación técnica del Banco. OVE usó varios criterios para seleccionar los proyectos de cooperación técnica para los estudios de casos. El primero consistió en limitar la selección a operaciones de cooperación técnica aprobadas desde 1990 terminadas o por terminarse y de un monto relativamente considerable¹⁰. Dadas las limitaciones de datos, la finalidad consistió en ofrecer una mejor garantía de la evaluabilidad de los casos. El segundo fue la selección enfocada en

⁸ El Octavo Aumento General de Recursos del Banco determinó que los países con un ingreso per cápita de US\$1.600 tendrían acceso prioritario a fondos no reembolsables del FOE en moneda convertible para operaciones de cooperación técnica nacional.

⁹ “Informe de supervisión del informe de seguimiento del desempeño de proyectos, la evaluación intermedia y el informe de terminación de proyectos del BID”, RE-247. Abril de 2001.

¹⁰ Casi todas se acercaban a US\$1 millón. Las excepciones fueron las dos operaciones más pequeñas de cooperación técnica examinadas en Bolivia, que representaron un método piloto innovador. Además, los proyectos seleccionados en Bolivia excluían los evaluados por OVE en 1999.

las operaciones de cooperación técnica costeadas con fondos de varias fuentes de financiamiento, incluidos el Fondo para Operaciones Especiales (FOE), los fondos fiduciarios de donantes y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Si bien este último y los fondos fiduciarios bilaterales tienen objetivos y procedimientos de programación y seguimiento diferentes de los del FOE, la intención fue reflejar la creciente diversidad del financiamiento para operaciones de cooperación técnica no reembolsable en apoyo del programa de país del Banco. Éste ha de incorporar todos los instrumentos de cooperación técnica, incluidos el FOMIN y los fondos fiduciarios, en sus documentos de país. El tercero fue la selección enfocada en las operaciones de cooperación técnica que brindan respaldo a varias prioridades clave del Séptimo y Octavo Aumentos Generales de Recursos del Banco, principalmente las del sector social y de la modernización del Estado, que predominan en cada uno de los tres países examinados. Por último, junto con coordinadores de país y personal pertinente del Banco, OVE buscó identificar proyectos de cooperación técnica que reflejaran los aspectos principales de la estrategia de país del Banco y diferentes métodos de cooperación técnica en esos países.

- 1.13 La información utilizada en la elaboración de esos estudios de casos proviene de la base de datos de proyectos de cooperación técnica del Banco, un análisis de documentos de proyectos y documentación conexas, entrevistas con funcionarios del Banco y misiones de evaluación *in situ* en Guyana, Nicaragua y Bolivia. Además, OVE preparó marcos de resultados para cada uno de los proyectos estudiados. Estos marcos se basan en el documento del proyecto original para registrar las metas declaradas, los objetivos y los indicadores de desempeño afines del proyecto.

C. Estructura del informe

- 1.14 La primera parte del informe, capítulo 2, ofrece una visión panorámica de la política de cooperación técnica del Banco y las tendencias de financiamiento y distribución de la cooperación técnica y se centra en las operaciones aprobadas durante el período de análisis: del 1 de enero de 1990 al 31 de diciembre de 2001. Analiza las tendencias de programación en las operaciones de cooperación técnica nacional y destaca las de Guyana, Nicaragua y Bolivia. El capítulo 3 presenta una breve reseña de los estudios de casos de cooperación técnica en Guyana, Nicaragua y Bolivia. El capítulo 4 presenta una evaluación del cumplimiento de elementos de la política del Banco por parte de ciertas operaciones de cooperación técnica seleccionadas. El capítulo 5 concluye el trabajo presentando las lecciones aprendidas y varias recomendaciones.
- 1.15 Los anexos son los siguientes: 1) Políticas de cooperación técnica y convenios pertinentes; 2) Tendencias del financiamiento para cooperación técnica; 3) Estudios de casos de cooperación técnica nacional en Guyana, Nicaragua y Bolivia; 4) Matrices de la estrategia de país, que presentan las relaciones entre los objetivos de la estrategia de país del Banco, los proyectos de cooperación técnica

en Guyana, Nicaragua y Bolivia y los préstamos correspondientes; 5) Marco de resultados de proyectos de cooperación técnica; y 6) Bibliografía.

II. POLÍTICA DE COOPERACIÓN TÉCNICA DEL BANCO Y TENDENCIAS DEL FINANCIAMIENTO DE OPERACIONES DE COOPERACIÓN TÉCNICA

A. Política de cooperación técnica del Banco

1. Antecedentes

Recuadro 2.1: Convenio Constitutivo del Banco

- 2.1 Desde el establecimiento del Banco, la asistencia técnica se ha vinculado estrechamente al programa operativo de la institución. El Convenio Constitutivo¹¹ señala la provisión de cooperación técnica como una de sus principales funciones. Declara que, a solicitud de un país miembro el Banco podrá facilitar asistencia técnica para “la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas de préstamos sobre proyectos específicos de desarrollo nacional o regional”.
- Artículo I**

Sección 2. Funciones

Punto v) “Proveer asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas sobre proyectos específicos”.
- 2.2 Además, la cooperación técnica, según se define en el Convenio Constitutivo (Artículo I, Sección 2, punto v), es el núcleo de otras funciones asignadas al Banco para la preparación y ejecución de préstamos. Dicho convenio habilita al BID para proveer asistencia técnica para el fortalecimiento institucional, la preparación y ejecución de proyectos y la capacitación de personal de los países miembros especializado en la preparación y ejecución de planes y proyectos de desarrollo.
- 2.3 El Banco transmitió esa finalidad por medio de su documento de política titulado “Actividades de cooperación técnica. Política y reglas generales” (AT-80-10), aprobado en 1974 y actualizado en la política operativa de cooperación técnica (OP-401) de 1994. El Banco ha enmendado esta política varias veces para reflejar los diferentes mandatos de aumento de recursos y enmiendas al Convenio Constitutivo, como la de 1995 relacionada con el Octavo Aumento General de Recursos del Banco. Sin embargo, los documentos AT-80-10 y OP-401 siguen constituyendo el principal marco de política de cooperación técnica y una base para considerar la efectividad en el desarrollo de la asistencia técnica financiada por el Banco. Esta política también es congruente con los principios de cooperación técnica respaldados por los donantes en 1991 en el marco de los principios para una nueva orientación en cooperación técnica de la OCDE/CAD.

¹¹ El Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo entró en vigor el 30 de diciembre de 1959 y se ha enmendado en varias ocasiones. Las últimas enmiendas, relacionadas con el Octavo Aumento General de Recursos del Banco, entraron en vigor el 31 de julio de 1995.

Recuadro 2.2: Conceptos básicos de las normas de política de cooperación técnica

❖	Establecimiento de capacidades por encima de la mera la transferencia de competencia técnica. Uno de los objetivos principales es el fortalecimiento de la capacidad técnica local.
❖	Identificación. La política afirma la importancia de la identificación con la asistencia técnica. En las solicitudes de cooperación técnica, los gobiernos deben afirmar su deseo de recibir apoyo, definir la cooperación técnica como una “prioridad” dentro de los planes de desarrollo de su país y describir los recursos de contrapartida y las condiciones institucionales de los beneficiarios.
❖	La política de cooperación técnica destaca la necesidad de una responsabilización . La evaluación es un elemento integral de la política del Banco, que requiere criterios y establece expectativas para evaluar el resultado final.
❖	La Administración determina que las operaciones de cooperación técnica son de “naturaleza transitoria” y que los objetivos correspondientes deben lograrse en el período de tiempo propuesto.

Recuadro 2.3: Principios para una nueva orientación en cooperación técnica, OCDE/CAD

-	Recalcar el establecimiento de capacidades y el fortalecimiento institucional a largo plazo como objetivos estratégicos.
-	Recalcar la función central de los países receptores en la planificación, el diseño y la administración de la asistencia técnica; fomentar la identificación con la asistencia técnica.
-	Emplear un método basado en programas (más que en proyectos) y reconocer las necesidades de asistencia técnica del sector privado.
-	Fomentar un mayor uso de las competencias técnicas y estructuras locales.
-	Definir las metas en términos de productos, no insumos.
-	Prestar mayor atención a los costos y a la eficacia en función de los costos.

2.4 Durante el período de análisis, que ha sido bajo los mandatos del Séptimo y Octavo Aumentos Generales de Recursos del Banco, la cartera de proyectos de cooperación técnica del Banco estuvo estrechamente vinculada a las operaciones de la institución, con un enfoque especial en el apoyo a las políticas y programas sectoriales con el fin de fortalecer las instituciones públicas y así “acrecentar las posibilidades de futuras operaciones de préstamo del Banco”¹². Como parte del Octavo Aumento General de Recursos del Banco, la Asamblea de Gobernadores amplió el alcance del programa de cooperación técnica del Banco para cubrir los nuevos mandatos, incluidos los correspondientes a sectores sociales, modernización del Estado, recursos humanos y medio ambiente¹³.

2.5 Las normas de política¹⁴ también conceden a los países miembros de menores ingresos acceso preferencial a la cooperación técnica no reembolsable. En 1994, el Octavo Aumento General de Recursos del Banco designó a los países con un ingreso *per cápita* inferior a US\$1.600 como países con acceso prioritario a recursos de cooperación técnica no reembolsables, en moneda convertible, del Fondo para Operaciones Especiales (FOE)¹⁵. Otras fuentes de financiamiento no reembolsable, como los fondos fiduciarios de donantes y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), han beneficiado a esos países de bajos ingresos, pero no

¹² Séptimo Aumento General de Recursos del Banco, documento AB-1378, pág.19.

¹³ Informe sobre el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano, documento AB-1704.

¹⁴ Las excepciones incluyen la cooperación técnica regional, las operaciones más pequeñas de cooperación técnica (<US\$30.000) y las actividades enmarcadas en el programa de cooperación técnica intrarregional.

¹⁵ Posteriormente se modificó el monto de ingresos per cápita como criterio de elegibilidad para el empleo de recursos del FOE en moneda convertible para operaciones de cooperación técnica no reembolsable, tal que ahora se cifra en US\$1.973 (véase el documento FN-263-24).

hacen ninguna distinción explícitamente en la programación sobre la base del nivel de ingresos de los países receptores.

- 2.6 Además, en 1999, el Directorio aprobó una Estrategia Institucional del Banco que identifica la asistencia técnica no reembolsable como uno de los instrumentos más cruciales para respaldar el cumplimiento, por parte del Banco *de su papel de organismo de desarrollo y promover los objetivos prioritarios de desarrollo acordados por los Gobernadores, pero que no han sido tenidos en cuenta plenamente en las solicitudes de crédito de los Países Miembros prestatarios* (según se indica en su párrafo 4.8). Por ende, reafirmó la función crucial de las operaciones de cooperación técnica en el logro de la finalidad y las metas del Banco.

2. En busca de una política de cooperación técnica orientada hacia programas¹⁶

- 2.7 **Programación de país.** En el último decenio, el Banco ha tomado medidas que buscan cada vez más incorporar la cooperación técnica al proceso de programación de país. En 1990, el Departamento de Operaciones, principalmente por medio de sus equipos de país, asumió la responsabilidad de la programación y administración de la cooperación técnica nacional. La política operativa del Banco acerca del proceso de programación de país y subregional (OP-201) determina que “el CP es el principal instrumento mediante el cual el Banco define su asistencia financiera y técnica a los países prestatarios, en apoyo a su desarrollo socio-económico”. Asimismo, el Banco modificó sus criterios y normas para las relaciones entre el Directorio y la Administración solicitando que los documentos sobre programas incluyan el inventario venidero (aproximadamente 12 meses) de préstamos, pequeños proyectos y operaciones de cooperación técnica para el país en cuestión, que debe incluir una descripción concisa de cada operación, mostrando los vínculos lógicos entre la operación y las políticas y la estrategia de país del Banco¹⁷.
- 2.8 Sin embargo, la política del Banco sobre el sistema de informes de seguimiento del desempeño de proyectos e informes de terminación de proyectos, aprobada en 1997, no sometió las operaciones de cooperación técnica no reembolsable a los requisitos de presentación de informes de desempeño. No se cuenta con datos acerca del aporte de las operaciones de cooperación técnica a la estrategia de país. OVE recomendó en su informe de supervisión del informe del desempeño de proyectos (RE-247) que la Administración estableciera criterios para incluir las operaciones de cooperación técnica no reembolsables en su sistema de informes de seguimiento del desempeño de proyectos¹⁸. La Administración del Banco estableció hace poco un borrador de formulario de presentación de informes de seguimiento del desempeño de proyectos de cooperación técnica no reembolsable

¹⁶ Véase en el Anexo 1 una planilla de las políticas de cooperación técnica y los convenios pertinentes.

¹⁷ BID. Criterios y normas atinentes a las relaciones entre el Directorio y la Administración. Documento GN-1838-1, 1 de julio de 1994.

¹⁸ RE-247, párr. 3.11

y está revisando los criterios y procedimientos para las aprobaciones de perfiles de cooperación técnica y planes de operaciones¹⁹.

- 2.9 **Delegación de autoridad.** La Administración del Banco también recibió mayor autoridad para aprobar operaciones de cooperación técnica nacional no reembolsable financiadas por el Fondo para Operaciones Especiales. En 1994, el Directorio delegó al Presidente la aprobación de financiamiento para cooperación técnica no reembolsable por un monto hasta de US\$750.000 si la operación es parte de un documento de país examinado por el Directorio o está en el programa de cooperación técnica aprobado por el Directorio²⁰. En 1995, se delegó a los Gerentes de Departamento la autoridad para aprobar operaciones de cooperación técnica no reembolsable por un monto máximo de US\$150.000²¹ y de simplificar los procedimientos para tramitar las operaciones de cooperación técnica no reembolsable hasta por ese monto. La tendencia hacia un gran número de operaciones aprobadas de cooperación técnica en pequeña escala evidente en Guyana, Nicaragua y Bolivia²² indica que la Administración ha usado mucho esa autoridad delegada.
- 2.10 En 1998, la política del Banco dio al Representante de país mayor autoridad para verificar el cumplimiento de los contratos y aprobar enmiendas a los convenios de cooperación técnica referentes al cumplimiento con las condiciones, la contratación de servicios y la prórroga del período de desembolso. La prórroga de la fecha final para el desembolso de fondos de cooperación técnica no reembolsable por más de 24 meses todavía requiere la aprobación de los gerentes de operaciones regionales. Nuestro análisis indica que las operaciones de cooperación técnica en Guyana, Nicaragua y Bolivia han tenido dificultad en cumplir con estas fechas de desembolso²³. Hace poco, varios gerentes de operaciones regionales reevaluaron la fiscalización de su proceso de aprobación y supervisión de la cooperación técnica.
- 2.11 **Iniciativas para unificar el programa de cooperación técnica.** Si bien las fuentes de financiamiento de la cooperación técnica no reembolsable se han diversificado durante este período, tanto la política del Banco como la Asamblea de Gobernadores han buscado unificar la asistencia técnica en un programa coordinado. En el Séptimo Aumento General de Recursos, la Asamblea de Gobernadores del Banco aumentó los recursos del FOE disponibles para cooperación técnica nacional. Se contaba asimismo con otros recursos disponibles

¹⁹ Véase CO-303, Apéndice 3, Informe sobre el sistema de informes del desempeño de proyectos para una operación de cooperación técnica no reembolsable, julio de 2003.

²⁰ Criterios y normas para las relaciones entre el Directorio y la Administración, documento GN-1838-1, 1 de julio de 1994.

²¹ En su sesión del 2 de agosto de 1995, el Comité de Coordinación estudió el documento CC-5290 sobre la simplificación de procedimientos y la delegación de autoridad para aprobar operaciones de cooperación técnica no reembolsable cuando los compromisos no excedan US\$150.000,00.

²² Véanse en el Gráfico 2.4: Operaciones de cooperación técnica con un monto aprobado entre US\$140.000 y US\$150.000, como porcentaje del total de operaciones aprobadas, y en el Anexo 2 los cuadros de datos específicos de cada país.

²³ Véase el cuadro 2.3 sobre tendencias del desembolso de fondos no reembolsables (1990-2001).

de financiamiento merced a las donaciones no condicionadas para cooperación técnica provenientes del Fondo Especial Japonés (1988) y a la creación del programa de fondos para cooperación técnica (1991) que proporcionó un mecanismo para que el Banco aceptara los fondos fiduciarios de donantes. En 1993, en virtud del Convenio Constitutivo del Fondo Multilateral de Inversiones se creó la oportunidad de poner otros recursos donados a disposición de las operaciones de cooperación técnica que apoyan el desarrollo del sector privado.

- 2.12 En 1996, una política del Banco creó un Fondo de Cooperación Técnica para hacer uso efectivo de los fondos de cooperación técnica provenientes de varias fuentes y consolidar las políticas, los recursos y los procedimientos de cooperación técnica con el fin de incrementar la eficiencia institucional. La instrumentación de ese Fondo no se ha llevado a cabo por varias razones, siendo una de ellas la pérdida de una importante fuente de financiamiento para el programa de cooperación técnica, después de la decisión adoptada en 1998 por la Asamblea de Gobernadores sobre el uso de moneda local por parte del FOE. Con todo, la Estrategia Institucional del Banco recomendó a) la unificación de la asistencia técnica en un programa descentralizado unificado y b) la movilización de recursos de cooperación técnica, que ha sido el tema de varios informes presentados al Directorio Ejecutivo.

B. Reseña de la cartera de proyectos de cooperación técnica

1. La cartera de proyectos de cooperación técnica: operaciones aprobadas y financiamiento

- 2.13 Entre el 1 de enero de 1990 y el 31 de diciembre de 2001, el Banco aprobó 3.245 operaciones de cooperación técnica por un total de US\$1.205 millones, cifra que incluye 424 operaciones del FOMIN por un total de US\$436 millones. De las 2.822 donaciones restantes por un total de US\$769 millones, 1.817 recibieron US\$460 millones de recursos del FOE y 1.004 operaciones recibieron US\$309 millones de fondos fiduciarios (véase el Gráfico 2.2 *infra*). Desde 1999 se ha venido registrando una creciente diferencia entre el volumen de proyectos de cooperación técnica aprobados y los recursos empleados para el financiamiento de la cartera de proyectos de cooperación técnica.

Gráfico 2.1: Monto total y número de operaciones de cooperación técnica nacional no reembolsable (1990-2001)

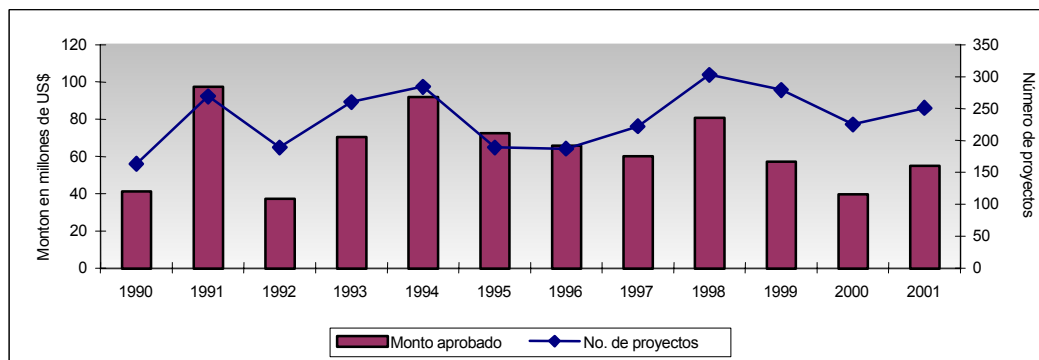
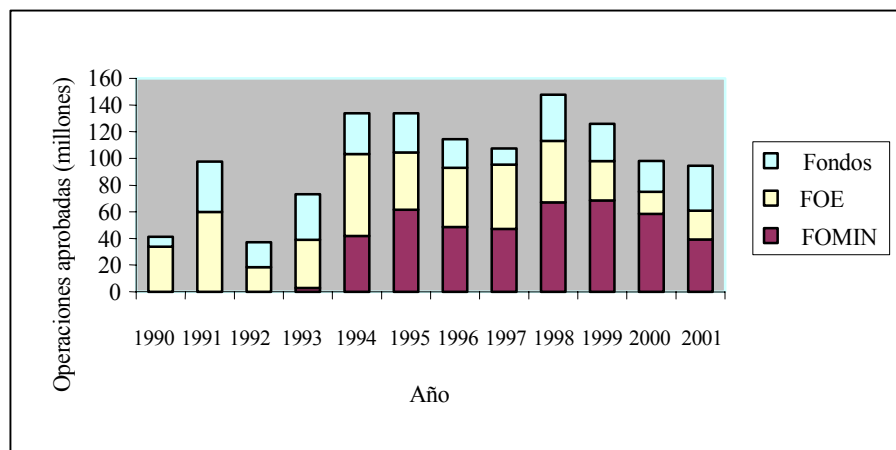


Gráfico 2.2: Tendencias del financiamiento para cooperación técnica por fuente de financiamiento

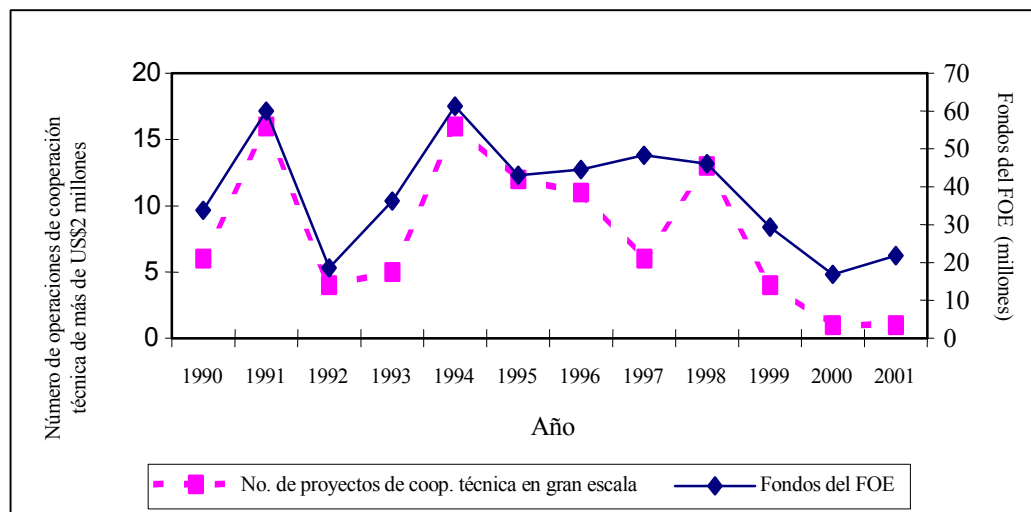


2.14 Durante este período (1990-2001), el ingreso neto del FOE y los fondos fiduciarios bilaterales fueron las principales fuentes de financiamiento de las operaciones de cooperación técnica no reembolsable. Sin embargo, los niveles de aprobación de esas fuentes se redujeron mucho durante ese período. Después de una cifra sin precedentes de US\$97.580.673 en 1991, las operaciones aprobadas se redujeron a US\$37.318.017 en 1992 y se recuperaron ligeramente en 1993 para llegar a US\$70.305.278, debido a un mayor uso de fondos fiduciarios y de recursos en moneda local. En 1993, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) comenzó gradualmente a conceder fondos para un total de 424 operaciones de cooperación técnica nacional no reembolsable por un monto de US\$436 millones para el período objeto del análisis. El Anexo II contiene un cuadro en que se detalla el monto de las operaciones de cooperación técnica aprobadas por fuente de financiamiento.

2.15 En este período, cambió mucho la composición del financiamiento para operaciones de cooperación técnica no reembolsable. Entre 1990 y 1994, el Fondo para Operaciones Especiales (FOE) fue la principal fuente de financiamiento para las operaciones de cooperación técnica no reembolsable, seguido de los fondos

fiduciarios de donantes y del Fondo Multilateral de Inversiones. Del financiamiento total, 54%, o sea US\$212 millones, provino del FOE; 34%, o sea US\$131 millones, de los fondos fiduciarios de donantes; y 12%, o sea US\$45 millones, del FOMIN. En cambio, entre 1995 y 2001, el FOMIN representó 49%, o sea US\$355 millones; el FOE, 32%, o sea US\$231 millones, y los fondos fiduciarios de donantes financiaron 19% del total, o sea US\$141 millones²⁴.

Gráfico 2.3: Operaciones de cooperación técnica en gran escala aprobadas en relación con el financiamiento por parte del FOE (>US\$2 millones)



2.16 La menor disponibilidad de financiamiento por parte del FOE desde 1995 también ha afectado los valores de las operaciones de cooperación técnica aprobadas. En el período de 1995-2002 se ha visto una concentración de operaciones aprobadas por montos comprendidos en una escala de US\$140.000 a US\$150.000. Esta tendencia puede atribuirse no solamente a la reducción de los niveles aprobados de financiamiento del FOE, sino también a la simplificación de los procedimientos y a la delegación de autoridad para operaciones de cooperación técnica que no excedan del umbral de US\$150.000 aprobado por el Comité de Coordinación el 2 de agosto de 1995 (documento CC-5290). La correlación entre estos dos hechos y el monto de operaciones de cooperación técnica aprobadas correspondiente al Banco y a los tres países destinatarios de este estudio se presenta en los Gráficos 2.3 a 2.5.

2.17 La primera ilustración, Gráfico 2.3, muestra cómo la reducción de la disponibilidad de financiamiento del FOE tiene un efecto directo en el número de

²⁴ Dejando de lado al FOMIN como fuente de financiamiento, los fondos fiduciarios de donantes han crecido como fuente de financiamiento de 23% a 49% de todas las operaciones de cooperación técnica aprobadas por el Banco desde 1995. En un reciente informe acerca de la movilización de recursos para la cooperación técnica se llegó a la conclusión de que los donantes tienden a preferir el financiamiento a los países más pobres. En 1998-2000, se asignó a los países de los grupos C y D 49% de los recursos totales de fondos fiduciarios, en tanto que los de los grupos A y B recibieron solamente 25% de ese total.

grandes operaciones de cooperación técnica aprobadas por más de US\$2 millones. Luego el Gráfico 2.4 presenta también esta tendencia mostrando un aumento sustancial del porcentaje de operaciones de cooperación técnica aprobadas por valores superiores a US\$140.000 e inferiores a US\$150.000 durante el período 1995-2002 como resultado de la simplificación del proceso de aprobación de operaciones de cooperación técnica dentro de esta gama y de los niveles reducidos de financiamiento disponible por parte del FOE. Por último, el Gráfico 2.5 muestra que desde 1995 la tasa de aprobación de operaciones de cooperación técnica en la gama de US\$700.000 a US\$750.000 representa un nivel mucho más moderado en relación con todas las operaciones aprobadas, lo que destaca una preferencia por un proceso de aprobación menos restrictivo.

Gráfico 2.4: Operaciones de cooperación técnica con un monto aprobado entre US\$140.000 y US\$150.000, como porcentaje del total de operaciones aprobadas

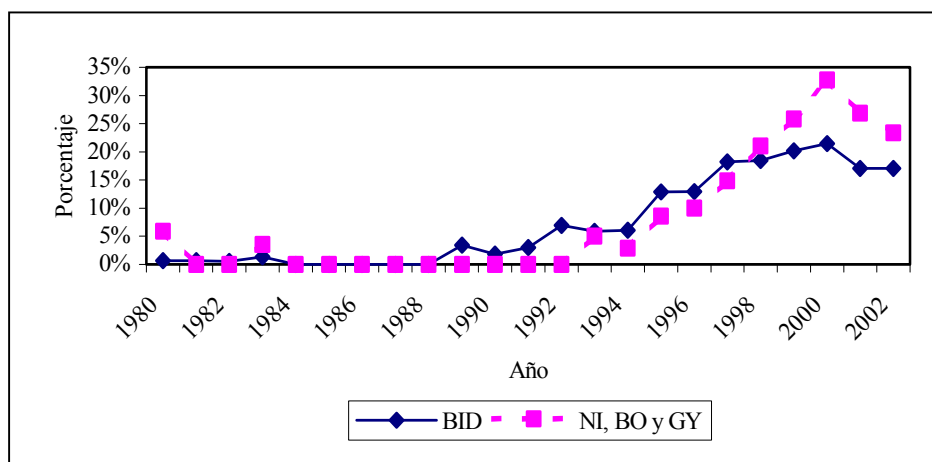
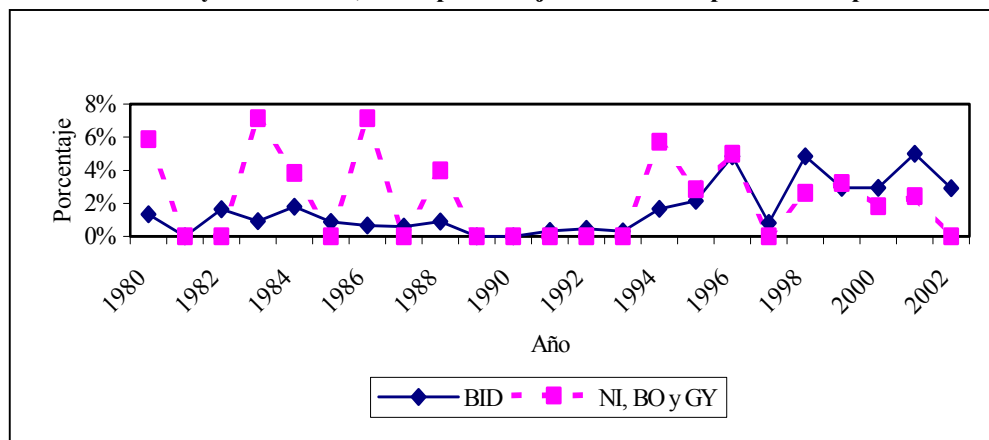


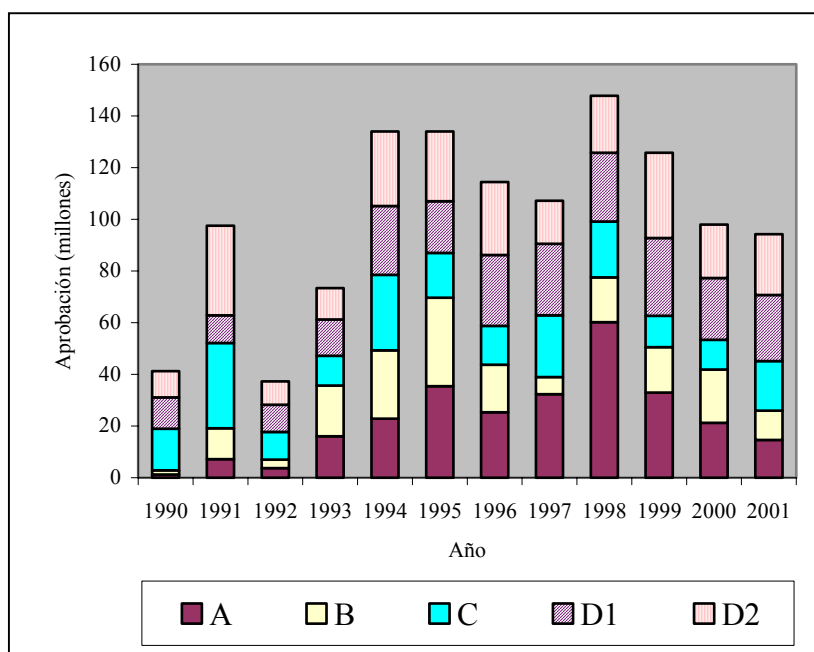
Gráfico 2.5: Operaciones de cooperación técnica con un monto aprobado entre US\$700.000 y US\$750.000, como porcentaje del total de operaciones aprobadas



- 2.18 En general, los montos facilitados para las operaciones de cooperación técnica aprobadas durante este período se designaron según las normas y directrices del Banco destinadas a ampliar la importancia del programa operativo del Banco

ofreciendo apoyo a los países, a actividades de preinversión, al fortalecimiento institucional (incluida la capacitación de personal) y, en algunos casos, la ejecución de proyectos financiados por el Banco. Como se indicó antes, el financiamiento total para operaciones de cooperación técnica nacional no reembolsable fue equivalente a US\$1.250 millones.

Gráfico 2.6: Distribución del FOE por grupos de países



- 2.19 En el Séptimo y Octavo Aumentos Generales de Recursos del Banco se tienen en cuenta las modalidades y formas de financiamiento de las operaciones de cooperación técnica según la política de cooperación técnica del Banco²⁵. Esa política concede acceso preferencial a los países sobre la base de los parámetros para aumento de capital aprobados en el Octavo Aumento General de Recursos del Banco²⁶ y de indicadores económicos específicos y determina la distribución del financiamiento de fondos especiales por país y por grupo de países. Los resultados de esta distribución se presentan en el Anexo II.
- 2.20 En el período 1990-2001, los países del grupo D²⁷ recibieron financiamiento del FOE para 896 operaciones, por un total de US\$228 millones, que constituyeron 50% del financiamiento del FOE para cooperación técnica en toda la región. La distribución del financiamiento del FOE entre los 11 países de este grupo fue

²⁵ <http://manuals.iadb.org/Ope/OP-402E.htm>

²⁶ Véase el párrafo 4.9, página 73, AB-1704:
http://webimaging/cf/weitms/docsummary.cfm?exact_docnbr=AB-1704

²⁷ D1: Belice, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay y la República Dominicana; D2: Bolivia, Haití, Honduras y Nicaragua.

bastante poco equitativa. A Bolivia, Nicaragua y el Paraguay se les concedieron montos iguales de fondos del FOE por un total de US\$100 millones o sea 45% del financiamiento total del FOE para ese grupo. Ecuador y El Salvador también recibieron cantidades iguales que sumaron US\$44 millones o sea 20% del financiamiento total del FOE asignado al grupo D. El 35% restante, o sea US\$84 millones, se distribuye entre los otros seis países de esta categoría. Guyana representó 8% de los países del grupo D. Como puede observarse en el Gráfico 2.6, los países del grupo D han asumido una creciente proporción del total de operaciones de cooperación técnica aprobadas, dada la reciente reducción practicada con respecto a los países del grupo A.

2. Reseña de la cartera de proyectos de cooperación técnica en Guyana, Nicaragua y Bolivia

- 2.21 En Guyana, Nicaragua y Bolivia, el Banco (excluido el FOMIN) aprobó 355 operaciones de cooperación técnica nacional no reembolsable por un total de US\$141 millones durante el período 1990-2001. Las operaciones de cooperación técnica en esos países representaron 12% del total de operaciones aprobadas y 18% del financiamiento total para cooperación técnica. Al agregar los fondos del FOMIN, las operaciones de cooperación técnica aprobadas llegan a 414 donaciones por US\$189 millones. El Anexo II contiene cuadros y gráficos sobre los tres países.
- 2.22 En Guyana, el Banco lanzó un importante programa de cooperación técnica a comienzos del decenio de 1990. La cartera de proyectos de cooperación técnica aumentó en forma sustancial, pasando de tres proyectos por US\$196.000 en 1990 a nueve por US\$10,7 millones en 1991. Ya en 1995, el Banco había duplicado su cartera de proyectos de cooperación técnica, pasando de seis proyectos por US\$1,4 millones en 1994 a 12 por US\$3,9 millones. Sin embargo, la aprobación de proyectos se niveló después de esa fecha para situarse en un promedio de seis proyectos al año entre 1996 y 2000, en tanto que el financiamiento para cooperación técnica se redujo de US\$10 millones en el período 1995-1997 a US\$7,6 millones en el período 1998-2001.
- 2.23 Asimismo, en Nicaragua, el Banco inició un amplio programa de cooperación técnica a comienzos del decenio de 1990 y aprobó 60 operaciones de esa índole por un monto aproximado de US\$39 millones entre 1990 y 1994 solamente. No obstante, entre 1995 y 1997, la reducción de la disponibilidad de recursos del FOE²⁸ contribuyó a una importante reducción del número de operaciones de cooperación técnica aprobadas. Con todo, las operaciones de cooperación técnica aprobadas aumentaron en forma pronunciada, aprobándose 91 donaciones para cooperación técnica por un monto de US\$22 millones entre 1998 y 2001, en tanto que el tamaño promedio de las operaciones de cooperación técnica se redujo considerablemente durante el mismo período. El número de operaciones de

²⁸ BID, Nicaragua. Documento de país. 17 de octubre de 1996, pág.17.

cooperación técnica aprobadas por US\$150.000 o menos aumentó de cinco operaciones entre 1995 y 1997 a 66 durante el período 1998-2001.

- 2.24 Cabe recalcar que, en Bolivia, el marcado aumento del número de operaciones de cooperación técnica aprobadas en 1991 reflejó el compromiso del Banco en el sentido de realizar un activo programa de cooperación técnica en los primeros años de la década del noventa. Entre 1990 y 1995, el Banco aprobó 72 operaciones de cooperación técnica por un total de US\$37,7 millones. Bolivia mantuvo una amplia y creciente cartera de proyectos de cooperación técnica de 1996 a 2001, que incluye 88 operaciones aprobadas por US\$40 millones. Al igual que en Nicaragua, las operaciones de cooperación técnica en pequeña escala constituyen la mayoría de las operaciones aprobadas. De 1990 a 2001, 54 donaciones, por US\$3 millones, fueron de US\$150.000 o menos.
- 2.25 En Guyana, Nicaragua y Bolivia, el FOE se redujo mucho como fuente de financiamiento de cooperación técnica no reembolsable en el decenio. Además, como se indica en el Cuadro 2.1, los recursos del FOMIN se han convertido en una importante fuente de financiamiento de la cooperación técnica, particularmente en Nicaragua y Bolivia. Además, en Nicaragua y Guyana, los fondos fiduciarios de donantes constituyeron una importante fuente de cooperación técnica en el período 1990-2001. Por ejemplo, los fondos fiduciarios de donantes bilaterales del Reino Unido, Suecia y Noruega, entre otros, se centraron en Nicaragua como beneficiario, especialmente después de la reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica.

Cuadro 2.1: Fuentes de financiamiento para operaciones de cooperación técnica no reembolsable: 1990-2001

País	FOE %	Fondos fiduciarios %	FOMIN %	Total US\$
<i>Bolivia</i>				
Subtotal 1990-1994	63,8	20,6	15,5	34.304.177
Subtotal 1995-2001	32,9	13,8	53,3	35.262.915
Total	48,2	17,2	34,7	69.567.092
<i>Guyana</i>				
Subtotal 1990-1994	46,1	53,9	-	14.094.348
Subtotal 1995-2001	49,3	24,5	26,2	18.888.651
Total	47,9	37,1	15,0	32.982.999
<i>Nicaragua</i>				
Subtotal 1990-1994	61,6	38,4	-	37.437.711
Subtotal 1995-2001	29,0	19,3	51,7	31.968.806
Total	46,6	29,6	23,8	69.406.517

- 2.26 Las operaciones de cooperación técnica que apoyan los objetivos del Octavo Aumento General de Recursos en los ámbitos del sector social y la modernización del Estado predominaron en Bolivia, Nicaragua y Guyana en el período 1990-2001. Sin embargo, en Bolivia, las operaciones de cooperación técnica relativas a

la modernización del Estado fueron más importantes, en tanto que en Nicaragua y Guyana, la cooperación técnica en el sector social representó la mayor proporción. Véase en el Anexo II un cuadro con un desglose sectorial por país.

- 2.27 Las operaciones de cooperación técnica no reembolsable se han ejecutado con lentitud. En el período 1990-2001, 37% de todas las operaciones de cooperación técnica aprobadas en toda la región prorrogaron su fecha original de desembolso. Las nueve operaciones examinadas en Guyana, Nicaragua y Bolivia tuvieron dificultad para cumplir sus fechas originales de desembolso. Las prórrogas de más de dos años después de la fecha original de desembolso fueron comunes a comienzos del decenio de 1990 en Bolivia y Guyana, cuando ambos países experimentaron un rápido aumento del número de operaciones de cooperación técnica aprobadas.

Cuadro 2.2: Tendencias de desembolso para operaciones de cooperación técnica no reembolsable (1990 – 2001)

Cooperación técnica nacional	Guyana	Nicaragua	Bolivia	Región
Desembolso total en la fecha original de desembolso	40%	52%	46%	50%
Prórroga acumulada de la fecha de desembolso	38%	40%	44%	37%
Dos años o menos después de la fecha original de desembolso	- 22%	- 32%	- 29%	- 29%
Más de dos años después de la fecha original de desembolso	- 16%	- 8%	- 14%	- 8%
No se dispone de datos	22%	8%	10%	13%

- 2.28 Con todo, muchas operaciones de cooperación técnica en pequeña escala, con un monto inferior a US\$150.000, tienen períodos de desembolso relativamente cortos, de seis meses a un año. En Nicaragua y Bolivia se aprobó un número importante de operaciones de cooperación técnica por un monto inferior a US\$150.000 a fines del decenio de 1990. Una demora de dos años en la fecha de desembolso final en las operaciones pequeñas de cooperación técnica con un período de ejecución de seis meses es bastante diferente a una demora similar de operaciones de cooperación técnica de mayor escala con un período de ejecución de tres años. Sin embargo, la carga administrativa de la aprobación de prórrogas es la misma.

3. Tendencias en la programación de la cooperación técnica en Guyana, Nicaragua y Bolivia

- 2.29 El examen de la programación de la cooperación técnica nacional en Guyana, Nicaragua y Bolivia durante el decenio presenta una dificultad, dados los informes esporádicos y a menudo incompletos sobre las operaciones de cooperación técnica en la esfera de cada país. Una fuente son los documentos de país del Banco, que la política de la institución (OP-201) designó en 1994 como

“el principal instrumento mediante el cual el Banco define su asistencia financiera y técnica a los países prestatarios”²⁹.

- 2.30 Un examen de los documentos de país del Banco para esos tres países en el período 1990-2000 indica que esos documentos proporcionan información limitada sobre la forma en que se deben usar las operaciones de cooperación técnica para fomentar las estrategias de país del Banco. La información que contienen esos documentos de país sobre el desempeño anterior de la cartera de proyectos de cooperación técnica suele ser escasa o nula y raras veces se establece una relación entre las operaciones de cooperación técnica propuestas y el logro de objetivos específicos en el país³⁰.
- 2.31 A falta de esos informes, OVE construyó matrices preliminares de país para Guyana, Nicaragua y Bolivia que buscan mostrar gráficamente las relaciones entre la estrategia del Banco, los proyectos de cooperación técnica aprobados y los préstamos concedidos entre 1990 y 2001 (Anexo IV).
- 2.32 En Guyana, en los documentos de país del Banco para 1991 y 1995 se propuso un programa de cooperación técnica de gran envergadura, destinado a ampliar la base de conocimientos sectoriales del Banco, apoyar su programa de préstamos, fortalecer las instituciones y superar las restricciones para la recuperación económica. Dicho programa recalcaba que una condición sine qua non para la estrategia propuesta es el compromiso y el énfasis por parte del Banco con respecto a programas de asistencia técnica para la preparación, ejecución y evaluación de todos los proyectos del inventario y la pronta ejecución de la cartera existente³¹. En su documento de país de 1998³², el Banco propuso el empleo selectivo de la cooperación técnica para apoyar la reforma del sector público, la salud, el medio ambiente y la microempresa.
- 2.33 En el documento de país correspondiente a Nicaragua preparado por el Banco en 1991 también se recomendaba un programa de cooperación técnica en gran escala como un importante componente de su estrategia para hacer frente a graves debilidades institucionales e informativas y —según se señaló en el documento de país de 1996— como uno de varios instrumentos para cumplir las prioridades estratégicas del Banco³³. Después de una ausencia de más de 10 años, se determinó que se necesitaría una actividad de preinversión mayor que la habitual para actualizar los conocimientos del Banco, identificar las debilidades institucionales y pensar cómo podrían superarse. Además, en el documento de

²⁹ Política operativa del Banco OP-201.

³⁰ Una notable excepción fue el documento de país correspondiente a Bolivia preparado en 1999 (documento GN-2036-2), que incluía una matriz de acciones por parte del Banco en la que se definían las relaciones entre los objetivos estratégicos, los préstamos y los proyectos de cooperación técnica de la institución, incluidos indicadores de desempeño. También se clasificaban las operaciones de cooperación técnica por objetivos de país y se calificaban el logro de los objetivos de desarrollo y el desempeño en las operaciones de cooperación técnica.

³¹ Guyana. Documento de país. 1995, GN-1888-1, pág. 20.

³² Guyana. Documento de país. GN-2014.

³³ Resumen Ejecutivo, pág. IV. BID, Nicaragua. Documento de país, 1996, Cuadro 7.

país se identificó la “urgente necesidad de asistencia en muchos departamentos gubernamentales que sufren una grave escasez de aptitudes”³⁴.

- 2.34 Cabe recalcar que en los documentos de país del Banco de 1992 y 1996 correspondientes a Bolivia se proponía un activo programa de cooperación técnica para complementar su creciente programa de crédito enfocado en la reforma del sector público, el desarrollo del sector privado, la reducción de la pobreza, la mejora del capital humano y la protección ambiental. En el documento de país de 1996 se buscaba emplear las operaciones de cooperación técnica para respaldar las reformas de segunda generación y financiar operaciones piloto que identifiquen el momento de introducción y la importancia de otras vías de desarrollo económico y social para los grupos más necesitados y promuevan una mayor participación de la sociedad civil³⁵. En el documento de país se identificaba al FOMIN como una importante fuente de financiamiento para la microempresa. Con el cambio de gobierno y el ingreso de Bolivia al programa de reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, el documento de país de 1999 cambió el enfoque del programa de cooperación técnica para hacer hincapié en el apoyo a la estrategia nacional de reducción de la pobreza³⁶.

³⁴ Documento de programación de país para Nicaragua, 1991.

³⁵ Documento GN-1904-1, pág. 45.

³⁶ Documento GN-2306-2.

III. COOPERACIÓN TÉCNICA NACIONAL: CUADRO PANORÁMICO DE LOS ESTUDIOS DE CASOS EN GUYANA, NICARAGUA Y BOLIVIA

- 3.1 Este capítulo contiene una breve descripción general de los nueve estudios de casos de proyectos de cooperación técnica nacional en Guyana, Nicaragua y Bolivia. Estos nueve proyectos incluyen un total de 12 operaciones, dos ellas con operaciones paralelas y una con una operación de segunda fase (véase el Cuadro 3.1). Estos casos, presentados en el Anexo 3, se destinan a ayudar a llenar el vacío de información sobre los resultados de las operaciones de cooperación técnica en materia de desarrollo. En cada caso se examinan los objetivos de la operación, el método de prestación de asistencia técnica, los resultados y las cuestiones de interés a la luz de la política de cooperación técnica del Banco. Varios elementos de la política de cooperación técnica del Banco enmarcan el análisis de los casos. El primero es la transferencia de conocimientos técnicos y especializados para fortalecer la capacidad técnica local, uno de los principales objetivos del programa de cooperación técnica del Banco. El segundo guarda relación con el marco cronológico. La política del Banco establece que las actividades de cooperación técnica son de naturaleza transitoria con objetivos que se deben lograr en el período propuesto. El tercero es la incorporación de la asistencia técnica a las operaciones de los países prestatarios con el Banco.
- 3.2 Los proyectos examinados se concentran en operaciones de cooperación técnica que apoyan las prioridades de los mandatos del Séptimo y del Octavo Aumento General de Recursos del Banco, principalmente los del sector social y la modernización del Estado. Los estudios de casos se limitaron a operaciones de cooperación técnica aprobadas desde 1990 que se terminaron o están por terminarse y cuyo monto fue relativamente considerable³⁷. La selección incluye operaciones que recibieron financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y fondos fiduciarios de donantes, así como del FOE. En el estudio se identificaron, junto con los coordinadores de país y el personal pertinente del Banco, proyectos de cooperación técnica que reflejaran los aspectos principales de la estrategia de país del Banco y diferentes métodos de cooperación técnica en esos países.
- 3.3 Los datos y la información empleados en el análisis de esos estudios de casos se derivan de la base de datos del Banco sobre el financiamiento y la ejecución de operaciones de cooperación técnica, el examen de documentos de proyecto, entrevistas con el personal del Banco y misiones de evaluación cumplidas en Guyana, Nicaragua y Bolivia³⁸. Los documentos examinados incluyen los siguientes: a) informes del Banco sobre las operaciones de cooperación técnica y

³⁷ Casi todas se acercaban a US\$1 millón, siendo excepciones las dos operaciones más pequeñas de cooperación técnica examinadas en Bolivia que representaban un método piloto innovador merecedor de un análisis. Además, los proyectos seleccionados en Bolivia excluían los evaluados por OVE en 1999.

³⁸ Se hicieron visitas a los lugares en 2001 y a comienzos de 2002.

otras operaciones conexas de la institución, como planes de operaciones, informes de inspección y memorandos; b) informes de proyectos preparados por el organismo ejecutor; y c) informes de evaluación y auditoría del proyecto disponibles en la Representación en el país en cuestión. Además, las visitas a los lugares de los proyectos y las entrevistas con representantes de los organismos ejecutores, funcionarios públicos, organismos donantes, beneficiarios y otras importantes partes interesadas permitieron obtener más información.

Cuadro 3.1: Estudios de casos: Operaciones de cooperación técnica nacional

No. Operación de cooperación técnica	Nombre de la operación de cooperación técnica	Sector	Monto aprobado (US\$)	Fuente de financiamiento	Fecha de aprobación
ATN/SF-5432-GY	Programa de manejo ambiental	Medio ambiente/ Moderniz. del Estado	1.500.000	FOE	4-dic-96
ATN/MT-5429-GY	Implantación del programa sectorial eléctrico	Medio ambiente / Moderniz. del Estado	990.000	FOMIN	20-nov-96
ATN/SF-5834-GY	Política del sector salud y programa de desarrollo institucional	Social	2.500.000	FOE	7-ene-98
ATN/SF-4127-NI	Programa para el fortalecimiento de los servicios de salud y de las instituciones del sector	Social	3.500.000	FOE	13-ene-93
ATN/SC-4127-NI	(Cooperación técnica paralela a la precedente)	Social	1.500.000	Cofinanc. fondos fiduciarios	13-ene-93
ATN/SF-3885-NI	Reforma y reestructuración institucional del Banco Central de Nicaragua	Moderniz. del Estado	3.000.000	FOE	18-dic-91
ATN/MT-4961-NI	Marco jurídico y reglamentario para la expansión de la inversión privada en infraestructura	Medio ambiente/ Moderniz. del Estado	1.991.220	FOMIN	19-jul-95
ATN/SF-5131-BO	Sistema de indicadores sociales y de análisis de políticas sociales	Social	1.000.000	FOE	24-ene-96
ATN/CI-5348-BO	(Cooperación técnica paralela a la precedente)	Social	500.000	Cofinanc. fondos fiduciarios	06-may-96
ATN/SF-5143-BO	Programa de escolarización de niños y niñas trabajadores de siete a doce años de edad	Social	2.650.000	FOE	07-feb-96
ATN/SF-5730-BO	Bolivia agenda Siglo XXI	Moderniz. del Estado	130.000	FOE	23-oct-97
ATN/SF-6253-BO	Profundización del diálogo nacional (Fase II del No. 9)	Moderniz. del Estado	350.000	FOE	19-nov-98

Nota: No fue posible identificar una operación de cooperación técnica en Guyana de apoyo a la modernización del Estado que fuera de un monto considerable (más de US\$500.000) y estuviera próxima a terminar. Por ende, el estudio incluyó una operación de cooperación técnica para el fortalecimiento de instituciones gubernamentales en el sector ambiental. Las dos operaciones del FOMIN seleccionadas se vincularon a los objetivos de modernización del sector público en Nicaragua y Guyana. Además, se financiaron varios estudios de casos como más de una operación de cooperación técnica, como por ejemplo, los casos de Nicaragua: Fortalecimiento institucional del sector de salud, y Bolivia: Sistema nacional de indicadores sociales, con diferentes fuentes de financiamiento, además de los Diálogos nacionales financiados como fases I y II.

3.4 En **Guyana**, el programa de cooperación técnica del Banco estaba destinado a fortalecer las instituciones y superar la falta de recursos humanos calificados y otras restricciones para la recuperación económica, ampliar los conocimientos sectoriales de la institución y facilitar la preparación y ejecución de proyectos. En vista de la falta de operaciones de cooperación técnica por un monto cuantioso para apoyar la modernización del Estado en Guyana, en el estudio se identificaron dos operaciones de cooperación técnica que apoyaban los objetivos de modernización del sector público. Se trata del programa de gestión ambiental, un innovador proyecto de fortalecimiento de instituciones gubernamentales, y la ejecución del programa sectorial eléctrico, un proyecto de cooperación técnica del FOMIN en apoyo de la privatización de la empresa estatal de electricidad y la ejecución de un préstamo del Banco para la reforma del sector eléctrico. El tercer

- caso, fortalecimiento institucional del sector de salud, si bien con fondos no desembolsados en su totalidad, reflejaba los objetivos del Banco en materia de reforma del sector social en Guyana y proporcionaba la base institucional y política para la preparación de proyectos y los futuros préstamos del Banco.
- 3.5 En **Nicaragua**, después de una ausencia de más de diez años, el Banco examinó su programa de cooperación técnica para reconstruir la capacidad institucional, actualizar su base de conocimientos y superar las limitaciones sectoriales y de recursos humanos. La cooperación técnica para la reforma institucional y la reestructuración del Banco Central fue un ejemplo de operación de cooperación técnica para fortalecimiento institucional en el sector financiero, ámbito de importancia fundamental para la estrategia de modernización del Estado en ese país en el último decenio. La operación de cooperación técnica financiada por el FOMIN en cuanto al marco jurídico y normativo para la expansión de la inversión privada en infraestructura es un ejemplo ilustrativo de operación de esa índole dirigida a sustentar la ejecución de un préstamo en un sector clave para la reforma del Estado y las empresas de servicios públicos. A su vez, la iniciativa de fortalecimiento institucional del sector de salud es ilustrativa de un método de cooperación técnica que financió estudios sectoriales y de factibilidad junto con el fortalecimiento institucional, para apoyar el desarrollo de proyectos en los sectores sociales, que es una prioridad en la estrategia de país correspondiente a Nicaragua.
- 3.6 En **Bolivia**, con la selección de las operaciones de cooperación técnica para los estudios de casos se aspiró a reflejar la evolución del método de cooperación técnica del Banco en el decenio. A comienzos de los años noventa, la cooperación técnica apoyaba la reforma del sector público, el desarrollo del sector privado, la mejora del capital humano y la protección ambiental. En los estudios hechos por la Oficina de Evaluación del Banco se llegó a la conclusión de que muchas operaciones de cooperación técnica en Bolivia fueron eficaces y desempeñaron una función importante para apoyar la reforma del sector público “aportando elementos fundamentales al diseño y ejecución de las políticas y fortaleciendo a las instituciones encargadas de su aplicación”³⁹. En lugar de reevaluar esas operaciones de cooperación técnica una vez más, la intención fue identificar casos para reflejar la orientación cambiante del programa de cooperación técnica del Banco en Bolivia.
- 3.7 En el documento de país de 1996 se presentaba a las operaciones de cooperación técnica como instrumentos para “apoyar las reformas en su segunda generación y el financiamiento de operaciones de tipo piloto que identifiquen la oportunidad y pertinencia de mecanismos alternativos para el desarrollo económico y social para los grupos más carenciados y fomenten una mayor participación de la sociedad civil”⁴⁰. Se seleccionaron dos operaciones de cooperación técnica, el programa de

³⁹ EVO, (1995) “Informe de evaluación sobre cooperación técnica en apoyo de la reforma del sector público: la experiencia del BID”, RE-197.

⁴⁰ Bolivia. Documento de país, GN-1904-1, págs. 39 y 40.

Bolivia para el siglo XXI (1997) y la profundización del diálogo nacional (1998), como estudio de caso para reflejar un método innovador para el fortalecimiento de la capacidad del sector público; con estos programas piloto se buscaba ampliar el diálogo del gobierno con la sociedad civil para fijar el programa nacional del país. Se incluyó una operación autónoma de cooperación técnica para el programa de escolarización de niños y niñas trabajadores (1996) con objeto de explorar una operación de cooperación técnica innovadora en apoyo de la ejecución de proyectos en los sectores sociales dependientes de ONG para prestar servicios a los niños pobres. La operación de cooperación técnica correspondiente al Sistema Nacional de Indicadores Sociales (1995) fue una iniciativa piloto destinada a fortalecer la capacidad gubernamental para evaluar el impacto de las políticas nacionales sobre la reducción de la pobreza, que se convirtió en un punto central de la estrategia del gobierno.

IV. CONGRUENCIA CON LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN TÉCNICA DEL BANCO: UNA EVALUACIÓN BASADA EN OPERACIONES SELECCIONADAS DE COOPERACIÓN TÉCNICA

4.1 Este capítulo se basa en varios proyectos de cooperación técnica y estudios de casos para examinar su desempeño dentro del contexto de la política de cooperación técnica del Banco (véanse referencias a la política en los recuadros 1.1, 1.2, 1.3, que aparecen en el capítulo I). Los criterios tomados de la política ofrecen un marco para reflexionar sobre la efectividad en materia de desarrollo de las operaciones de cooperación técnica. Los elementos de política del Banco examinados en este capítulo incluyen a) la transferencia de conocimientos y experiencia para fortalecer la capacidad técnica local; b) el plazo para alcanzar los objetivos de cooperación técnica; c) la incorporación de la asistencia técnica en las operaciones del país prestatario con el Banco; d) la prioridad de las operaciones de cooperación técnica para el gobierno y la capacidad institucional; y e) la evaluación de las actividades de cooperación técnica. La evaluación de esas medidas se basó en las evaluaciones realizadas por el Banco u otros organismos donantes, la base de datos e informes de desempeño del BID y entrevistas con funcionarios del mismo y de otras instituciones.

A. Transferencia de conocimientos y experiencias para fortalecer la capacidad técnica local

4.2 Un objetivo clave de la cooperación técnica establecido en la política del Banco es el de facilitar “la transferencia de conocimientos técnicos para complementar y fortalecer la capacidad técnica local”. Para evaluar el grado de transferencia de conocimientos y de fortalecimiento de la capacidad local, en el estudio se examinaron tres elementos del desempeño de los proyectos de cooperación técnica. El primero fue el desempeño declarado de la asistencia técnica. El segundo fue el compromiso declarado en favor de las contrapartes locales y la participación de dichas contrapartes en la asistencia técnica. El tercero fue la interiorización declarada de la asistencia técnica por parte de las instituciones locales, por medio de nuevos sistemas, políticas, prácticas, legislación o inversiones.

Cuadro 4.1: Transferencia de conocimientos y experiencias para fortalecer la capacidad técnica local

Nueve estudios de casos	Desempeño en la prestación de cooperación técnica	Compromiso en favor de las contrapartes locales y participación de las mismas	Interiorización de la asistencia técnica por instituciones locales (por ejemplo, sistemas, legislación)
Guyana: Programa de manejo ambiental	4	3	4
Guyana: Programa sectorial eléctrico	4	3	3
Guyana: Política del sector salud y programa de desarrollo institucional	2	2	2
Nicaragua: Banco Central	3	3	4
Nicaragua: Marco jurídico y normativo	3	2	2
Nicaragua: Fortalecimiento de los servicios de salud	3	2	2
Bolivia: Agenda XXI	4	3	4
Bolivia: Indicadores sociales y análisis de políticas sociales	3	2	2
Bolivia: Programa de escolarización de niños y niñas trabajadores	2	3	2

- 4.3 En el cuadro 4.1 se califican las operaciones de cooperación técnica en una escala de cuatro a uno. Una puntuación de 4 constituye un desempeño sumamente satisfactorio; una de 3, satisfactorio; una de 2, menos que satisfactorio; y una de 1, insatisfactorio.
- 4.4 Como puede observarse en el Cuadro 4.1, solamente cuatro de los nueve programas de cooperación técnica prestaron asistencia técnica que, según se informa, fortaleció la capacidad técnica local, como se estipula en la política del Banco. En cada uno de esos casos, se ofreció competencia técnica de una manera eficiente, que permitió mantener la participación de las contrapartes locales. Por ejemplo, los poseedores de conocimientos especializados financiados por el Banco fueron decisivos para instrumentar legislación sobre el medio ambiente y crear sistemas para controlar la calidad del medio ambiente y llevar adelante la administración del mismo en Guyana. La provisión de asistencia técnica en Nicaragua contribuyó a la reconstrucción de la base institucional del Banco Central y al establecimiento de sistemas viables de contabilidad financiera. En Bolivia, los asesores técnicos contribuyeron al fortalecimiento de la capacidad gubernamental para hacer participar a la sociedad civil y a los municipios en el proceso de establecimiento del programa nacional y, en definitiva, para institucionalizar este diálogo en el presupuesto nacional por medio de la legislación correspondiente. Otras operaciones de cooperación técnica tuvieron más dificultad en fortalecer la capacidad técnica local.
- 4.5 Los métodos de prestación de servicios y fortalecimiento de la capacidad de los organismos ejecutores adoptados en las diversas operaciones de cooperación técnica parecen estar estrechamente relacionados con su desempeño en el

suministro de conocimientos especializados y el fortalecimiento de las instituciones locales.

- 4.6 Varias operaciones de cooperación técnica examinadas buscaban reducir la carga del gobierno para administrar la asistencia técnica al optar por unidades de ejecución que incluían consultores a largo plazo y equipos nacionales de contrapartida. En esas operaciones de cooperación técnica (salud en Nicaragua, salud en Guyana e indicadores sociales en Bolivia) fue difícil manejar la prestación de asistencia técnica, asegurar la participación de las contrapartes locales e incorporar la asistencia técnica en las instituciones locales. En esos casos, los organismos gubernamentales débiles aún tenían la responsabilidad principal de supervisar una amplia gama de servicios de consultoría, lo cual causaba dificultades para su prestación. Además, la escasez de personal calificado en los organismos ejecutores tendía a aumentar la posibilidad de tener planes de trabajo sobrecargados o de una desviación de los recursos de personal de un proyecto a otro. En Bolivia, por ejemplo, una evaluación de la operación de cooperación técnica referente a los indicadores sociales nacionales llevó a la conclusión de que el personal del organismo ejecutor, el instituto nacional de estadística, no dedicaba el tiempo suficiente a trabajar con otros organismos sobre un sistema de indicadores sociales para cumplir con los requisitos de la estrategia nacional de reducción de la pobreza, debido a exigencias conflictivas de otros proyectos de donantes. De igual manera, en Nicaragua, la operación de cooperación técnica para el fortalecimiento de los servicios de salud tuvo problemas para fortalecer la capacidad técnica del Ministerio de Salud y mantener la participación de las contrapartes locales, en este caso también por la escasez de personal calificado y las exigencias conflictivas de otros proyectos de donantes. En Guyana, la dificultad del gobierno para proporcionar dirección técnica y administrar la cooperación técnica para servicios de salud parece no haber ampliado considerablemente la capacidad del gobierno para asignar recursos y crear un programa de inversión y una base para nuevos préstamos.
- 4.7 Los programas de cooperación técnica que prestaban asistencia técnica a corto plazo, junto con los préstamos sectoriales, tendieron a ser eficientes, pero fueron menos conducentes al fortalecimiento de la capacidad a largo plazo. En el programa del sector eléctrico de Guyana, el Ministerio de Hacienda era el organismo ejecutor del préstamo sectorial y de la operación paralela de cooperación técnica del FOMIN. En el programa de inversión en infraestructura de Nicaragua, el Ministerio de Transporte e Infraestructura ejecutó el préstamo para reforma de las empresas de servicios públicos y la operación paralela de cooperación técnica del FOMIN. El aspecto favorable de estas operaciones de cooperación técnica a corto plazo fue la eficiencia de los consultores internacionales financiados por el FOMIN para prestar los servicios especializados pertinentes con miras a establecer el marco jurídico y normativo de apoyo a la ejecución de estos préstamos sectoriales. Con todo, el método “catalítico” de asistencia técnica a corto plazo del FOMIN pareció ser menos conducente al traspaso de habilidades que permitieran construir y fortalecer la capacidad local en un período prolongado. Por ejemplo, en las evaluaciones de los

préstamos de Guyana y Nicaragua, vinculados a las operaciones de cooperación técnica a corto plazo, se llegó a la conclusión de que se necesitaba más atención para apoyar el desarrollo de recursos humanos y el fortalecimiento institucional necesario para llevar a cabo con eficacia la privatización y defender las nuevas estructuras de reglamentación⁴¹. Los proyectos del FOMIN, como estos, deben hacer frente a una tensión inherente entre la prestación eficiente de servicios especializados a corto plazo y las estrategias de fortalecimiento de la capacidad local a más largo plazo.

- 4.8 Las operaciones de cooperación técnica que tendían a ser más eficaces para el fortalecimiento de la capacidad local adoptaron métodos innovadores para proporcionar asistencia técnica que permitían superar las graves limitaciones de recursos humanos. Los métodos tomados de los estudios de casos ilustran la posible importancia de “llenar la brecha sin vergüenza”⁴², término acuñado por Eliot Berg, para mejorar la gestión de la asistencia técnica y los recursos de contrapartida locales. Por ejemplo, la operación de cooperación técnica para el programa de gestión ambiental de Guyana llenó una importante brecha de capacidades al subvencionar el costo de los servicios de un director contratado en círculos internacionales que ayudó a construir la base institucional y jurídica del Organismo de Protección Ambiental (*Environmental Protection Agency*, o *EPA*, en inglés). Asimismo, en el programa del Banco Central de Nicaragua, la operación de cooperación técnica empleó al FMI como organismo ejecutor puesto que tenía la competencia técnica especializada para comenzar a reconstruir los sistemas administrativos de dicho banco e iniciar su reestructuración institucional. En la operación de cooperación técnica para la profundización del diálogo nacional en Bolivia, los consultores acompañaron a los más altos funcionarios del gobierno en un importante proceso de consulta nacional con los municipios de todo el país para establecer el programa nacional y las prioridades de inversión de Bolivia.
- 4.9 A la luz de este debate, es importante recordar las conclusiones del informe publicado por el Banco en 1988 con el título de “Cooperación técnica para el fortalecimiento institucional: Una evaluación de la experiencia del Banco” (PPR-37-88), que coincide con las comprobaciones del estudio actual al señalar que *el desempeño del Banco frente al apoyo para el desarrollo institucional sigue siendo desigual, sus esfuerzos están marcados por logros parciales y discontinuos y el resultado general de su accionar es mixto y más bien efímero*.

⁴¹ BID. Programa sectorial eléctrico, Guyana. 986/SF-GY. Informe de terminación del proyecto, 2002, op. cit.

⁴² Elliot Berg, *Rethinking Technical Cooperation Reforms for Capacity Building in Africa*, Development Alternatives, 1993.

- 4.10 Además, la evaluación *constató, en las varias decenas de operaciones examinadas, que el Banco, en general, ha empleado un método convencional y rígido para la selección del mecanismo de entrega*⁴³.
- 4.11 El desempeño desigual del Banco en lo que respecta al fortalecimiento de la capacidad local parece venir de muchos años atrás y la institución todavía enfrenta muchas dificultades para identificar mecanismos apropiados de prestación de servicios.

B. Plazo para el logro de los objetivos de cooperación técnica

- 4.12 Otro criterio establecido por la política del Banco es lograr los objetivos del proyecto en el período previsto; la cooperación técnica es un instrumento “transitorio”. Con todo, en cada una de las operaciones de cooperación técnica examinadas para este estudio se subestimó sistemáticamente el período para alcanzar sus objetivos. Como puede observarse en el Cuadro 4.2 *infra*, las 12 operaciones de cooperación técnica incluidas en los nueve estudios de casos han sido de ejecución lenta. Ninguna de esas operaciones de cooperación técnica terminó de ejecutarse para la fecha original de desembolso. La ejecución de seis terminó dos años o menos después de la fecha original de desembolso establecida y la de las otras seis tardó más de dos años a partir de la fecha original de desembolso. Esta tendencia es paralela a la lentitud de desembolso para operaciones de cooperación técnica en el último decenio en Guyana, Nicaragua y Bolivia.

⁴³ BID, Oficina del Contralor: *Cooperación Técnica para el fortalecimiento institucional: evaluación de la experiencia del Banco*, noviembre de 1988, pág. 30, 42.

Cuadro 4.2: Tendencias de desembolso para estudios de casos de operaciones de cooperación técnica

Operación de cooperación técnica	Aprobación	Elegible p/ desembolso	Demora desde la aprobación	Fecha orig. desem. final	Plazo original	Desembolso final	Plazo Real	Demoras ejec.
Guyana: Sector salud	07-ene-98	23-nov-98	0,9	18-mar-01	3,2	18-sep-04	6,7	3,5
Guyana: Sector eléctrico	20-nov-96	19-dic-96	0,1	18-dic-99	3,1	18-dic-01	5,1	2,0
Guyana: Manejo ambiental	04-dic-96	28-ago-98	1,7	28-ago-01	4,7	30-abr-02	5,4	0,7
Nicaragua: Sector salud *	13-ene-93	06-dic-93	0,9	27-ene-96	3,0	27-feb-00	7,1	4,1
Nicaragua: Sector salud *	13-ene-93	06-dic-93	0,9	27-ene-96	3,0	27-oct-98	5,8	2,8
Nicaragua: Banco Central	18-dic-91	16-ene-92	0,1	16-may-95	3,4	15-ene-97	5,1	1,7
Nicaragua: Marco jurídico/normativo	19-jul-95	09-jul-96	1	09-jul-98	3,0	07-sep-00	5,1	2,2
Bolivia: Indicadores sociales*	06-may-96	06-may-96	0	30-nov-98	2,6	30-jun-01	5,2	2,6
Bolivia: Indicadores sociales*	24-ene-96	23-mar-96	0,2	23-sep-99	3,7	23-feb-02	6,1	2,4
Bolivia: Programas de escolaridad	07-feb-96	08-mar-96	0,1	08-sep-99	3,6	08-sep-01	5,6	2,0
Bolivia: Agenda siglo XXI *	23-oct-97	01-abr-98	0,4	09-oct-98	1,0	09-oct-99	2,0	1,0
Bolivia: Profundización diálogo	19-nov-98	19-jul-99	0,7	01-feb-01	2,2	01-oct-01	2,9	0,7

Base de datos y documentos de proyectos de operaciones de cooperación técnica del Banco.

** El financiamiento de esas operaciones de cooperación técnica provino de dos fuentes separadas, como el FOE y los fondos fiduciarios (por ejemplo, en los casos del sector salud de Nicaragua y los indicadores sociales de Bolivia,) o en forma secuencial en varias fases (por ejemplo, diálogos nacionales).*

- 4.13 La calificación correspondiente al período requerido para los lugares de ejecución se basa en una escala de uno a cuatro. Las operaciones de cooperación técnica con una calificación de (4) lograron sus objetivos en el plazo original, es decir, que no tuvieron retrasos. Las que recibieron una calificación de (3) lograron sus objetivos dentro de un plazo de dos años. Las que recibieron una calificación de (2) lograron la mayoría de sus objetivos dentro de un plazo de tres años. Por último, las que recibieron una calificación de (1) no lograron sus objetivos en un plazo de tres años. En el Cuadro 4.3 *infra* se presenta la calificación de los nueve estudios de casos, incluida la operación de la segunda fase para la Agenda XXI de Bolivia y excluidas las dos operaciones paralelas en Nicaragua.

Cuadro 4.3: Plazo para lograr los objetivos de cooperación técnica

Operaciones de cooperación técnica	Calificación
Guyana: Programa de manejo ambiental	3
Guyana: Programa sectorial eléctrico	3
Guyana: Fortalecimiento de los servicios e instituciones de salud	2
Nicaragua: Reforma institucional y reestructuración del Banco Central	3
Nicaragua: Marco jurídico y reglamentario para infraestructura	2
Nicaragua: Política del sector de salud y desarrollo institucional	2
Bolivia: Agenda XXI	3
Bolivia: Profundización del diálogo nacional	3
Bolivia: Sistema de indicadores sociales y análisis de políticas sociales	2
Bolivia: Programa de escolarización de niños y niñas trabajadores	3

Calificaciones:

4- Los objetivos de cooperación técnica se lograron en el período previsto, sin retrasos.

3- Los objetivos de cooperación técnica se lograron dentro de los dos años posteriores al plazo previsto.

2- Casi todos los objetivos de cooperación técnica se lograron dentro de los tres años posteriores al plazo previsto.

1- Los objetivos de cooperación técnica no se lograron dentro de los tres años posteriores al plazo previsto.

- 4.14 En casi ninguno de los casos examinados se lograron en el período de dos a tres años establecido en el documento original del proyecto los objetivos declarados de las operaciones de cooperación técnica. Por ejemplo, el establecimiento de un sistema nacional de indicadores sociales en Bolivia en medio de una grave limitación de datos, la reconstrucción total del Banco Central de Nicaragua, la creación de un Organismo de Protección Ambiental en Guyana a partir de cero y el fortalecimiento de la capacidad técnica en los débiles ministerios de salud de Guyana y Nicaragua constituyeron propuestas a muy largo plazo.
- 4.15 Estas y otras operaciones de cooperación técnica indican que el logro de los objetivos del proyecto en un medio de escasos recursos humanos a menudo exige una mayor inversión de tiempo. Sin embargo, las estrategias a largo plazo para asistencia técnica rara vez se explicitaban en los documentos de los proyectos de cooperación técnica. Tanto en las prórrogas y aprobaciones de proyectos subsiguientes por parte del Banco como en la presentación de informes se indicaba que, en muchos casos, la institución aprobó una serie de proyectos de cooperación técnica por fases para cumplir los objetivos de la cooperación técnica original. Por ejemplo, se aprobaron operaciones de cooperación técnica ulteriores para apoyar la segunda fase del programa del Banco Central en Nicaragua, el programa de gestión ambiental en Guyana y el diálogo nacional en Bolivia. Asimismo, en Nicaragua, el préstamo para la modernización de hospitales concedido por el Banco incorporaba muchos de los objetivos de fortalecimiento institucional y desarrollo de estrategias de la cooperación técnica original. En Bolivia, el Banco aprobó varias operaciones de cooperación técnica para financiar la recopilación de datos y la capacitación con vistas a subsanar las deficiencias en el sistema de indicadores sociales establecido por la cooperación técnica original.

- 4.16 Si bien no hay una relación directa con estos casos, el personal del Banco señaló otro factor que, según se informa, influye en la prórroga de las fechas de terminación de la cooperación técnica: se trata del supuesto deseo de no cancelar los proyectos aprobados de cooperación técnica financiados con recursos no reembolsables. Si bien en este estudio no se examinaron sistemáticamente las razones para la prórroga de la cooperación técnica, el desempeño deficiente indica que la base de esta tendencia debe entenderse mejor. Este parece ser un asunto que se repite una y otra vez desde que se abordó en el informe RE-182, titulado “Informe de Evaluación sobre Identificación de Cuellos de Botella en el Programa de Cooperación Técnica Nacional del BID”, aprobado por Directorio Ejecutivo en 1992.
- 4.17 Además, las varias prórrogas de estas fechas de terminación de la cooperación técnica crean dificultades para los donantes y para la Administración del Banco. Los donantes que financian conjuntamente operaciones de cooperación técnica, como la política del sector de salud de Nicaragua y el sistema de indicadores sociales de Bolivia, expresaron constantemente preocupación por las repetidas prórrogas y la falta de presentación oportuna de informes sobre los resultados de los proyectos. Según se desprende tanto de entrevistas con representantes de los organismos donantes como de los informes presentados por el Banco sobre esas operaciones de cooperación técnica, el proceso seguido por el BID para poner a disposición de los donantes la información acerca de los resultados de los proyectos a menudo era improvisado cuando no inexistente. Asimismo, los gerentes regionales del Banco, no solamente los representantes destacados en las Representaciones, están sobrecargados con tareas de supervisión y a menudo tienen que aprobar prórrogas de las múltiples operaciones de cooperación técnica que han excedido la prórroga de 24 meses posterior a la fecha inicial de terminación.

C. Incorporación de la asistencia técnica a las operaciones de los países prestatarios con el BID

- 4.18 Otro criterio pertinente para la eficacia de la cooperación técnica es el de la incorporación de las operaciones de cooperación técnica en las operaciones de préstamo del Banco y la determinación de si el proyecto está “vinculado en la forma más directa posible con las actividades de financiamiento del Banco”, lo cual es un requisito explícito de una solicitud de cooperación técnica.
- 4.19 El método adoptado consistió en realizar un examen *ex ante* y *ex post* de la relación entre los casos de cooperación técnica estudiados y las operaciones de préstamo. Primero, en el estudio se examinaron los documentos de país para identificar *ex ante* la inclusión de la operación de cooperación técnica propuesta y los vínculos previstos con los préstamos vigentes o futuros. Segundo, se examinaron los documentos de cooperación técnica para determinar si esta última establecía *ex ante* la relación prevista con las futuras operaciones de préstamo del Banco. Tercero, se examinó la cartera del Banco en el decenio para determinar los vínculos *ex post* de las operaciones de cooperación técnica con las operaciones de

préstamo del Banco. Para este paso se tomó información de las matrices de país preparadas para los tres países incluidos en el Anexo IV. Estas matrices proporcionan un cuadro panorámico de las operaciones de cooperación técnica aprobadas desde 1990 en el contexto de los objetivos estratégicos de país establecidos por el Banco.

Cuadro 4.4: Asistencia técnica relacionada con las operaciones del país prestatario con el Banco

Operaciones de cooperación técnica	El documento de país del Banco incorpora ex ante la cooperación técnica propuesta	El documento del proyecto de cooperación técnica establece ex ante un vínculo con las operaciones de crédito	Vínculo ex post con las operaciones de crédito en la cartera del Banco
Guyana: Programa de manejo ambiental	Sí	No	Sí
Guyana: Programa sectorial eléctrico	No	Sí	Sí
Guyana: Política del sector salud y desarrollo institucional	Sí	Sí	No
Nicaragua: Banco Central	Sí	Sí	Sí
Nicaragua: Marco jurídico y normativo	No	Sí	Sí
Nicaragua: Fortalecimiento de los servicios de salud	Sí	No	Sí
Bolivia: Agenda XXI (1)	No	Sí	Sí
Bolivia: Diálogo nacional (2)	No	Sí	Sí
Bolivia: Indicadores sociales y análisis de políticas sociales	Sí	No	No
Bolivia: Programa de escolarización de niños y niñas trabajadores	Sí	Sí	No

4.20 Los documentos de país del Banco identificaban la mayoría de las operaciones de cooperación técnica propuestas, a menudo en un anexo en el que se enumeraban las operaciones de cooperación técnica previstas. Cuatro operaciones de cooperación técnica no incorporadas a los documentos de país antes de la aprobación son las del sector eléctrico de Guyana, el marco legal y normativo de Nicaragua y dos en apoyo de los diálogos nacionales de Bolivia, que luego, en documentos de país posteriores, el Banco incorporó como operaciones de cooperación técnica en curso.

4.21 Sin embargo, los documentos de país tendían a carecer de uniformidad en la definición de los vínculos de las operaciones de cooperación técnica con las de empréstito del Banco. En cuatro casos los documentos de país no identificaban el vínculo entre las operaciones de cooperación técnica específicas y el financiamiento del Banco. Por ejemplo, en el documento de país de 1996 correspondiente a Bolivia se presentaban las operaciones de cooperación técnica, tales como el programa de indicadores sociales y el programa de escolarización, en un anexo de futuras operaciones de cooperación técnica, pero sin describir la relación que esas operaciones de cooperación técnica guardarían con el programa de préstamos del Banco. Además, el cuadro de resumen acerca del programa de operaciones del Banco en Bolivia, contenido en el documento de país, limitaba su

enfoque a la relación entre los préstamos propuestos y la estrategia, sin incluir las operaciones de cooperación técnica⁴⁴. En Nicaragua, el documento de país (1996) presentaba un cuadro en que se identificaba la relación existente entre la estrategia del Banco, la cartera en ejecución y los proyectos propuestos, pero sin embargo se omitía un instrumento de su estrategia, a saber, la cooperación técnica para servicios de salud todavía en ejecución, como también se omitía en el análisis de los instrumentos de estrategia en ese mismo documento. En Guyana, el documento de país (1995) establecía que una operación de cooperación técnica propuesta para el ámbito de la salud *sentaría las bases del programa subsiguiente de modernización de la atención de salud (programado para 1997)*, pero el documento de país no era específico en cuanto a los vínculos entre la cooperación técnica ambiental propuesta y el programa operativo. El documento de país de Guyana no preveía la cooperación técnica de apoyo a la reforma normativa del sector eléctrico.

- 4.22 Independientemente de la política de cooperación técnica del Banco, las directrices de programación de país de la institución establecían que los documentos de país deberían identificar el inventario venidero de préstamos, pequeños proyectos y operaciones de cooperación técnica para el país en cuestión, que debería incluir una descripción concisa de cada operación mostrando los vínculos lógicos entre la operación y las políticas y la estrategia de país del Banco. Además, las propuestas de programas de cooperación técnica deberían proporcionar los vínculos lógicos con el logro de los objetivos de la Reposición y las estrategias de país⁴⁵. Desde ese punto de vista, los documentos de país analizados no describían en forma sistemática los vínculos lógicos entre las operaciones de cooperación técnica específicas y las políticas y la estrategia de país del Banco. En el documento de país de Guyana (1996) se describían los vínculos que tenían con objetivos estratégicos específicos las operaciones de cooperación técnica en apoyo de servicios de gestión ambiental y de salud. A su vez, en el documento de país de Bolivia (1996) se describían los objetivos estratégicos generales del programa de cooperación técnica en su conjunto, pero las descripciones de las operaciones de cooperación técnica individuales (indicadores sociales y programa de escolarización) eran menos específicas acerca del vínculo lógico con estrategias de país y políticas específicas del Banco. En Nicaragua, el documento de país (1991), que precedió a las modificaciones de los programas de país del Banco, presentaba una reseña general de las operaciones de cooperación técnica propuestas en apoyo de la reconstrucción (incluidas las del Banco Central y los servicios de salud) y de sus vínculos con objetivos de país específicos.
- 4.23 En cuatro casos los documentos de país no preveían la operación de cooperación técnica propuesta ni describían los vínculos lógicos entre la operación de

⁴⁴ Por contraste, el documento de país de 1999 correspondiente a Bolivia (GN-2036-2) incluía una matriz para la acción del Banco en la que se definían las relaciones entre los objetivos estratégicos, los préstamos y los proyectos de cooperación técnica del Banco, incluidos los indicadores de desempeño.

⁴⁵ Criterios y normas atinentes a las relaciones entre el Directorio y la Administración. Documento GN-1838-1, 1 de julio de 1994.

cooperación técnica propuesta y las políticas y la estrategia de país del Banco. Se trata de los siguientes: sector eléctrico de Guyana, marco legal y normativo de Nicaragua, Agenda para el siglo XXI en Bolivia y profundización del diálogo nacional en Bolivia. El Banco llevó a cabo misiones de programación que describían los vínculos de dos de esas operaciones con la estrategia de país de la institución. En Guyana, el memorando de la misión de programación establecía que la cooperación técnica financiada por el FOMIN estaba vinculada con el plan de acción del Banco en apoyo del programa para el sector eléctrico. En el caso de Bolivia, el informe de misión de programación del Banco, de 1998, describía el énfasis de la estrategia de país en el diálogo con la sociedad civil para definir prioridades nacionales, incluida la propuesta correspondiente a la cooperación técnica para la Agenda del siglo XXI, destinada a sustentar el diálogo del gobierno con la sociedad civil. La segunda fase de esa cooperación técnica fue la de la profundización del diálogo nacional en dicho país. Con respecto a Nicaragua, el departamento de la Región II no identificó ningún documento de programación de país relacionado con la cooperación técnica para el marco legal y normativo, señalándose en un mensaje por correo electrónico que “la documentación correspondiente a los temas de programación en 1995 y años anteriores ya se debería haber destruido, de conformidad con la política de la Sección de Administración de Archivos”⁴⁶.

- 4.24 Los documentos de proyectos de cooperación técnica tendían a carecer de uniformidad en la definición del vínculo de la asistencia técnica con las actividades de financiamiento del Banco. Algunas operaciones de cooperación técnica, como las de apoyo a la ejecución de préstamos sectoriales, establecían claramente sus vínculos con las operaciones de préstamo del Banco. La cooperación técnica para el Banco Central en Nicaragua también establecía que la operación “permitiría al gobierno cumplir los requisitos de política bajo los préstamos de ajuste estructural”. En otros documentos de proyecto se definían vínculos menos directos con las operaciones de préstamo en curso. En el programa de escolarización de niños y niñas trabajadores se determinaba la forma en que dicha operación piloto de cooperación técnica sustentaba el objetivo del Banco en cuanto a desarrollo del capital humano como complemento de varias operaciones de préstamo⁴⁷. En la cooperación técnica para el diálogo nacional se señalaba su complementariedad con las operaciones de préstamo del Banco en apoyo de la participación de la sociedad civil.
- 4.25 En varias operaciones de cooperación técnica se tenía cautela a la hora de definir los vínculos explícitos con el programa de operaciones del Banco, a menudo porque el Banco concebía a las operaciones de cooperación técnica como medios interinos para apoyar el empeño del gobierno en aclarar su estrategia y fortalecer las instituciones necesarias para un eficaz programa de préstamo. Por ejemplo, en

⁴⁶ Respuesta por correo electrónico de Luis Rubén Zavaleta a Cressida McKean, de fecha 2 de octubre de 2003 (17.08 hs.) con copia a Lionel Yves Nicol y Renato L. Puch.

⁴⁷ BID. Bolivia. Cooperación técnica no reembolsable para un programa de escolarización de niñas y niños trabajadores de siete a doce años de edad. Documento AT-1072, pág. 5.

la cooperación técnica para los servicios de salud de Guyana se llegó a la conclusión de que “Una vez que se adelante en el fortalecimiento de la capacidad institucional y en la aplicación de cambios de política clave, serán factibles los programas de inversión mayores”⁴⁸. Asimismo, la cooperación técnica para los servicios de salud de Nicaragua buscaba fortalecer la capacidad política del Ministerio para “preparar un programa de inversiones que se enmarque en las políticas y estrategias que se adopten para el sector”⁴⁹.

- 4.26 Por último, en algunas operaciones de cooperación técnica no se identificaba ningún vínculo con las operaciones de crédito. Por ejemplo, la cooperación técnica para el programa de manejo ambiental de Guyana no definía su relación con las operaciones de préstamo del Banco; esta cooperación técnica “superará algunos de los obstáculos principales a la gestión ambiental sostenible de Guyana” y existe “una opinión unánime entre las entidades de gobierno donantes y el sector privado sobre la necesidad de un organismo regulador ambiental eficiente”.⁵⁰ Además, la cooperación técnica para indicadores sociales tampoco identificaba su relación con las operaciones de préstamo del Banco⁵¹.
- 4.27 Tres de las operaciones de cooperación técnica examinadas no llevaron a incorporar la asistencia técnica en las operaciones de crédito. Por ejemplo, el Gobierno de Bolivia que asumió el mando en 1997 no incorporó el programa piloto de escolarización de niños y niñas trabajadores en su plan de inversión. El cambio de autoridades gubernamentales, la renovación de la administración y la débil ejecución de los proyectos pueden haber desestimulado su integración en el programa de préstamo del Banco. La cooperación técnica para el sistema de indicadores sociales y análisis de políticas sociales no se tradujo posteriormente en operaciones de préstamo del Banco. Si bien la cooperación técnica dio como resultado la aprobación de operaciones complementarias de esa índole para llenar las lagunas de información en el sistema de indicadores sociales⁵², no entró a formar parte de las decisiones del gobierno en materia de inversión y las operaciones de préstamo del Banco. La creciente exigencia de indicadores por parte de los donantes para seguir el desempeño de la estrategia nacional de reducción de la pobreza bajo la iniciativa PPME estimuló tardíamente el interés del gobierno, pero la asistencia técnica no era una prioridad integrada en su programa de préstamo. La cooperación técnica para el sector de salud de Guyana tampoco ha llevado a una operación de crédito. La falta de consenso con respecto a los objetivos de cooperación técnica durante la ejecución y la escasa calidad

⁴⁸ BID. (1997). Guyana. Cooperación técnica no reembolsable para un programa de políticas y desarrollo institucional en el sector salud. Documento AT-1138, pág. 2 del Resumen Ejecutivo. El documento de país de 1998 complementa lo anterior al afirmar que un progreso suficiente de la cooperación técnica creará las condiciones propicias y ayudará a definir un préstamo de inversión en el sector de salud previsto para 2001 o más adelante”.

⁴⁹ BID. Nicaragua. Cooperación técnica no reembolsable para el fortalecimiento de los servicios de salud y de las instituciones del sector. Documento AT-928, pág. 9.

⁵⁰ Págs. 16, 4.

⁵¹ Op. cit. pág. 2 del Resumen Ejecutivo.

⁵² Comprenden *Medición de las condiciones de vida*, ATN/SC-6559-BO, y *Mejora de las condiciones de vida*, ATN/SF-6936-BO.

técnica de los servicios de consultoría pueden haber desacelerado la planificación de las inversiones por parte del Gobierno.

- 4.28 Una característica común de las operaciones de cooperación técnica que no pudieron incorporar la asistencia técnica en una operación de préstamo era su dificultad para sostener el compromiso del gobierno para con los objetivos de cooperación técnica. Sin participación de la dirección gubernamental en la asistencia técnica, no fue posible desarrollar un programa de préstamo posterior.
- 4.29 Las operaciones de cooperación técnica más eficaces para incorporar la asistencia técnica a las operaciones de los países prestatarios fueron las que apoyaron los componentes centrales del programa de trabajo nacional del gobierno por un período continuo. Por ejemplo, en Bolivia, la asistencia técnica en apoyo de los diálogos nacionales contribuyó directamente a la estrategia nacional de reducción de la pobreza formulada por el gobierno, que se ha convertido en el punto central de la estrategia de país del Banco en Bolivia, habiéndose aprobado solamente en 2001 tres préstamos conexos. En forma similar, en Nicaragua, la cooperación técnica para reconstruir el Banco Central fue un ancla para los préstamos concedidos posteriormente al sector financiero. En Guyana, el compromiso del gobierno con la operación de cooperación técnica y el préstamo sectorial del Banco dio lugar a una operación posterior de fortalecimiento del sector eléctrico en las zonas subatendidas, financiada por el Banco.

D. Identificación: prioridad de las operaciones de cooperación técnica para el gobierno y la capacidad institucional

- 4.30 La política de cooperación técnica del Banco estableció varios criterios para las solicitudes de asistencia técnica que guardan relación con la demanda y absorción de cooperación técnica por parte de los países miembros. Por ejemplo, la solicitud de cooperación técnica necesita asegurar “el reconocimiento por parte de los solicitantes del deseo de recibir esa cooperación en un campo en que no cuentan con capacidad técnica suficiente disponible”.
- 4.31 En los documentos y archivos oficiales de proyectos de cooperación técnica del Banco no se informaba sistemáticamente sobre el deseo del gobierno de recibir cooperación técnica del BID. Tres de los documentos de proyectos de cooperación técnica no mencionan ninguna solicitud de asistencia técnica del gobierno y proporcionan pocos detalles sobre su deseo de recibir cooperación técnica. Por ejemplo, el programa de cooperación técnica para la escolarización de niños y niñas trabajadores cita legislación y organizaciones pertinentes, pero el documento del proyecto no proporciona detalles sobre el interés del gobierno en la asistencia técnica. Asimismo, el documento de proyecto sobre la cooperación técnica para el sistema de indicadores sociales y análisis de políticas sociales describe seminarios con la participación de funcionarios públicos como actividades conducentes al programa de cooperación técnica, pero de todas maneras no deja establecido el deseo específico del gobierno de recibir asistencia técnica. Asimismo, en el documento de cooperación técnica referente a la Agenda

para el siglo XXI tampoco se menciona el deseo del gobierno de recibir cooperación técnica. En otros casos, como el de cooperación técnica para el marco jurídico y normativo en Nicaragua, el deseo gubernamental de cooperación técnica está implícito y no explícito en el documento del proyecto.

Cuadro 4.5: Deseo del gobierno solicitante de recibir cooperación técnica y prioridad en los planes de desarrollo nacionales según lo expresado en los documentos de los proyectos

Operaciones de cooperación técnica	El gobierno reconoce el deseo de recibir cooperación técnica en un campo en que no tiene capacidad técnica suficiente	Las autoridades determinan que la cooperación técnica tiene prioridad en los planes de desarrollo del país
Guyana: Programa de manejo ambiental	Sí	Sí
Guyana: Programa sectorial eléctrico	Sí	Sí
Guyana: Política del sector salud y programa de desarrollo institucional	Sí	Sí
Nicaragua: Banco Central	Sí	Sí
Nicaragua: Marco jurídico y normativo	Sí	Sí
Nicaragua: Fortalecimiento de los servicios de salud y de las instituciones del sector	Sí	Sí
Bolivia: Agenda XXI	N/D	Sí
Bolivia: Profundización del diálogo nacional	Sí	Sí
Bolivia: Indicadores sociales y análisis de políticas sociales	N/D	N/D
Bolivia: Programa de escolarización de niños y niñas trabajadores	N/D	N/D

4.32 Además, en los documentos de proyectos de cooperación técnica no se identificaba sistemáticamente “la capacidad técnica insuficiente del gobierno en el campo de asistencia propuesto”. En algunos casos, como en los del Banco Central, la gestión ambiental y los programas de los sectores de salud de Guyana y Nicaragua, las operaciones de cooperación técnica eran explícitas con respecto a las limitaciones de la competencia del gobierno. En las demás se guardó silencio sobre el tema.

4.33 Otro criterio establecido por la política del Banco fue la inclusión en las solicitudes de cooperación técnica de una “determinación por las autoridades competentes de la prioridad dentro de los planes de desarrollo nacionales, regionales o subregionales”. Casi todas las operaciones de cooperación técnica documentaban la prioridad de la asistencia técnica propuesta para los planes de desarrollo del gobierno, algunas en forma más sistemática que otras. En algunas operaciones, como la de los servicios de salud de Nicaragua, se analiza la cooperación técnica en forma explícita como “prioridad del gobierno”. En otras, como las operaciones de cooperación técnica financiadas por el FOMIN, se hace referencia al compromiso del gobierno con respecto al préstamo sectorial como medio para establecer la prioridad de la asistencia técnica, citando cartas sobre política. Con todo, los documentos de proyecto para dos operaciones de

cooperación técnica (indicadores sociales y programa de escolarización) no establecen la prioridad en los planes de desarrollo del gobierno.

- 4.34 En las solicitudes de cooperación técnica también se debería dar “una indicación de los recursos financieros y humanos de contrapartida y descripción de las condiciones institucionales del beneficiario o prestatario”⁵³. En el Cuadro 4.6 *infra* se califican las operaciones de cooperación técnica según el grado o la medida en que se han descrito la contraparte y las condiciones institucionales. Una calificación de (4) denota una descripción sistemática; una de (3), una descripción adecuada; una de (2), una descripción menos que suficiente y una de (1), una descripción escasa o nula.
- 4.35 En la mayoría de los documentos de proyectos de cooperación técnica se citan los recursos financieros de contrapartida, cuyo monto suele constituir 10% o menos del costo total ⁵⁴. Dos documentos de proyectos de cooperación técnica citan recursos de contrapartida suministrados “en especie”. Sin embargo, sólo dos ofrecen una descripción sistemática de los recursos humanos de contrapartida que apoyarían el proyecto. Por ejemplo, en la cooperación técnica para el Banco Central de Nicaragua se indica que el apoyo de secretaría y administración que se dará a los consultores provendrá del Banco Central, pero el texto es menos específico en cuanto a la verdadera disponibilidad del personal técnico que podría servir de contraparte. Asimismo, en las operaciones de cooperación técnica para el programa sectorial eléctrico de Guyana y el marco jurídico y normativo de Nicaragua se identifica a las contrapartes locales como de “apoyo logístico” o “sueldos y apoyo general” para subprogramas, aunque la participación de las contrapartes ha demostrado ser bastante decisiva para la efectiva interiorización de la asistencia técnica. El sistema de preparación de informes financieros del Banco no hace un seguimiento del volumen real de recursos financieros de contrapartida de las operaciones de cooperación técnica. Con todo, las evaluaciones y los informes sobre proyectos señalaban que en siete de esas operaciones se había señalado una dificultad para mantener el personal profesional que podría servir de contraparte durante el período de vigencia del proyecto.

Cuadro 4.6: Recursos de contrapartida y condiciones institucionales del beneficiario descritas en la operación de cooperación técnica propuesta

Operaciones de cooperación técnica	Recursos de contrapartida descritos		Condiciones institucionales del beneficiario descritas	
	Recursos financieros	Recursos humanos	Análisis de la capacidad	Estructura institucional
Guyana: Programa de manejo ambiental	4	4	4	4
Guyana: Programa sectorial eléctrico	4	2	1	3
Guyana: Política del sector salud y programa de desarrollo institucional	4	3	4	4

⁵³ Op. cit. pág. 6

⁵⁴ Las dos excepciones son la Agenda para el siglo XXI y la profundización del diálogo nacional, ambas en Bolivia, que recibieron considerables aportes de contrapartida de otros organismos donantes.

Operaciones de cooperación técnica	Recursos de contrapartida descritos		Condiciones institucionales del beneficiario descritas	
	Recursos financieros	Recursos humanos	Análisis de la capacidad	Estructura institucional
Nicaragua: Banco Central	En especie	2	3	4
Nicaragua: Marco jurídico y normativo	4	2	1	4
Nicaragua: Fortalecimiento de los servicios de salud	4	4	4	4
Bolivia: Agenda XXI	4	3	1	4
Bolivia: Profundización del diálogo nacional	4	3	2	4
Bolivia: Indicadores sociales y análisis de políticas sociales	En especie	3	1	4
Bolivia: Programa de escolarización de niños y niñas trabajadores	4*	3	3/1**	4

**El Banco reconocerá un aporte representativo del esfuerzo local en servicios y en especie (alquiler, comunicaciones y personal auxiliar) por el equivalente de US\$250.000, que sería responsabilidad de los organismos municipales de coordinación y de los organismos ejecutores. Dada la naturaleza del aporte local, no se requeriría auditoría financiera.*

***El equipo de proyecto evaluó la capacidad de los organismos urbanos de coordinación, pero no analizó la capacidad del organismo ejecutor del gobierno ni de los organismos ejecutores locales (pág. 13).*

4.36 En nueve de las operaciones de cooperación técnica examinadas se describen en mucho detalle los arreglos institucionales propuestos para la ejecución de los proyectos. Es mucho menor el número de documentos de proyectos de cooperación técnica en que se evalúa la capacidad institucional de los organismos beneficiarios. Sólo en tres operaciones de cooperación técnica se analiza sistemáticamente la capacidad de las instituciones de los países miembros para ejecutar el proyecto, en otros dos se ofrece un análisis adecuado, en otro se evalúa solamente un pequeño subgrupo de instituciones beneficiarias y en cuatro operaciones el nivel de análisis que se incluye acerca de las instituciones beneficiarias es escaso o nulo.

4.37 El apoyo gubernamental materializado en el documento de proyecto parece haber tenido importancia en cuanto al desempeño del proyecto. Por ejemplo, los proyectos de cooperación técnica en cuyos documentos no se afirmaba el deseo del gobierno de recibir la asistencia técnica ni la prioridad que se daría a dicha operación en los planes de desarrollo del país tuvieron más dificultades a la hora de establecer vínculos con el programa de préstamos del Banco, lo cual fue evidente en las operaciones de cooperación técnica para el sistema de indicadores sociales y el programa de escolarización. Con todo, las operaciones que explicitaban el compromiso del gobierno en favor de la cooperación técnica y su importancia para su estrategia de país tenían vínculos más sólidos con el programa de préstamo. Además, las operaciones de cooperación técnica que proporcionaban una descripción limitada de los recursos humanos de contrapartida y de la capacidad de las instituciones beneficiarias tendían a tener menos éxito en el fortalecimiento de la capacidad técnica local. Por ejemplo, las

operaciones de cooperación técnica para el sector eléctrico de Guyana, el marco jurídico y normativo de Nicaragua, el sistema de indicadores sociales y análisis de políticas sociales y el programa de escolarización de niños y niñas trabajadores tendieron a enfrentar mayores dificultades en el establecimiento de capacidades locales. Con todo, en algunos casos el enfoque del proyecto en cuanto a la prestación de asistencia técnica compensaba esa limitación, como en las operaciones de cooperación técnica referentes al Banco Central y a la gestión ambiental.

- 4.38 En los documentos de país preparados para dichos países durante el decenio y en las evaluaciones de cooperación técnica hechas por el Banco se confirman estas comprobaciones. En el documento de país del Banco correspondiente a Guyana se llega a la conclusión de que “la lección más importante que puede extraerse de la estrategia del Banco y la gestión de su cartera en el pasado, es que la endeblez de las instituciones del sector público y de su base de recursos humanos constituye una limitación de envergadura para el desarrollo... A raíz de esto, hasta el apoyo de asistencia técnica suele ser ineficaz debido a la ausencia de personal local de contraparte que lleve a cabo el trabajo, lo que, a la vez, reduce la identificación”⁵⁵. Asimismo, en el caso de Nicaragua, el Banco indicó que las debilidades institucionales en el sector público afectaban la prestación de asistencia técnica. En su documento de país de 1996, el Banco llegó a la conclusión de que la asistencia técnica en apoyo de la ejecución de sus operaciones permitió la normal ejecución de la cartera de préstamos, pero citó demoras por causa de la debilidad institucional de los organismos ejecutores de las operaciones de cooperación técnica.
- 4.39 En el caso de Bolivia, en el documento de país de 1996, el Banco llegó a la conclusión de que la cartera de operaciones de cooperación técnica había sido fundamental para apoyar la capitalización de las empresas públicas, el proceso de privatización y el sistema nacional de inversión pública. Las operaciones de cooperación técnica también han sido decisivas para el fortalecimiento de la Dirección de Aduanas, el desarrollo de los sectores productivos y la promoción del comercio exterior, y la mejora de la administración tributaria⁵⁶. Sin embargo, para 1999 el Banco había observado que el desempeño de su cartera de préstamos en 1998 había empeorado en relación con el año anterior, lo que en el documento de país se atribuía a la debilidad institucional del sector público y a la falta de financiamiento de contrapartida oportuno.
- 4.40 Los documentos de los programas de país en el curso del decenio destacan varias dificultades de importancia:

⁵⁵ Op. cit. pág. 4.

⁵⁶ Bolivia, Documento de país. GN-1904-1: 34; documento de trabajo de OVE titulado “La Cooperación Técnica No Reembolsable en Bolivia: Lecciones Aprendidas”, en el que se asignó una calificación a cinco de siete operaciones de cooperación técnica como sumamente satisfactorias o satisfactorias en cuanto a su efectividad. Págs. 32-33.

- La falta de personal de contrapartida, que lleva a una menor identificación con la operación, ha minado la efectividad de la asistencia técnica en el logro de sus objetivos.
- La falta de experiencia y conocimientos especializados de los organismos ejecutores indujo demoras en la ejecución de las operaciones de cooperación técnica y de los préstamos respaldados por esas operaciones.
- La debilidad institucional del sector público y la falta de financiamiento de contrapartida oportuno afectaron el desempeño de la cartera de préstamos del Banco.

4.41 Las evaluaciones del Banco acerca de los programas de cooperación técnica nacional en Bolivia y la Argentina también reafirmaron la importancia de la *identificación* del país receptor con el proyecto para su ejecución efectiva⁵⁷. Asimismo, en un informe de OVE sobre el seguimiento del desempeño de la cooperación técnica no reembolsable se llega a la conclusión de que la identificación de los receptores de la cooperación técnica con el proyecto puede ser fundamental para lograr los resultados en materia de desarrollo y que la capacidad institucional debe evaluarse con cuidado desde el principio con el fin de escalonar debidamente las actividades, atender las necesidades de adiestramiento para la ejecución e identificar los riesgos potenciales⁵⁸.

E. Seguimiento y evaluación de las actividades de cooperación técnica

4.42 Otro elemento de la efectividad en el desarrollo entraña la documentación de los resultados. La política de cooperación técnica del Banco establece la importancia de la evaluabilidad de la cooperación técnica al exigir que en el plan de operaciones propuesto se incluyan los criterios para evaluar el resultado de la asistencia técnica. En el examen de las operaciones de cooperación técnica que requerían una evaluación final se identificaron criterios para evaluar los resultados. Con todo, los criterios de evaluación carecían a menudo de especificidad para ser mensurables. Por ejemplo, en una operación de cooperación técnica se proponía con respecto a la evaluación que la misma “se destinará a evaluar los adelantos logrados hasta la fecha y a identificar futuros campos de posible apoyo”, mientras que en otras, como el programa de escolarización de niños y niñas trabajadores, se ofrecían indicadores de desempeño específicos para la evaluación.

4.43 La evaluación de los resultados de la cooperación técnica depende de la identificación de indicadores de desempeño apropiados, de los riesgos previstos y de las medidas de mitigación pertinentes. Los marcos de resultados elaborados para el presente estudio⁵⁹ se basaron en los documentos originales de proyectos de cooperación técnica para registrar los fines, objetivos, puntos de referencia, hitos

⁵⁷ BID, EVO, 1997, 1998, 1999a.

⁵⁸ BID, EVO, *Performance Monitoring Reporting for Non-Reimbursable Technical Cooperation: Current Practices and Future Directions*, pág. ii, 27-31.

⁵⁹ Véase el Anexo 4: Marco de resultados.

importantes, metas, riesgos identificados y medidas de mitigación propuestas. Un examen de esos marcos de resultados indica que casi ninguno de los documentos de proyecto habían definido indicadores que permitieran evaluar los resultados de la cooperación técnica. Como se indica en el Cuadro 4.7 *infra*, sólo tres de los nueve documentos de proyectos de cooperación técnica establecían indicadores para evaluar el logro de la meta correspondiente.

4.44 Los marcos de resultados eran más coherentes en el establecimiento de indicadores para los objetivos de los componentes de los proyectos. Siete de los nueve proyectos de cooperación técnica identificaban indicadores para objetivos particulares que permitían evaluar los elementos de aporte o los productos en lugar de los resultados. Los ejemplos de indicadores comprenden estudios terminados, programas de adiestramiento realizados y leyes redactadas. Con todo, en varias operaciones de cooperación técnica se identificaban indicadores de resultados, como el número de niños de la calle que permanecieron en la escuela. Sin embargo, en los documentos de los proyectos de cooperación técnica examinados raras veces se establecían puntos de referencia, hitos importantes o metas capaces de constituir instrumentos útiles para seguir la trayectoria del desempeño.

4.45 Los documentos de los proyectos de cooperación técnica fueron relativamente sistemáticos en la identificación de riesgos de los proyectos y las medidas de mitigación correspondientes, puesto que ocho de las nueve operaciones de cooperación técnica incluían esos factores.

Cuadro 4.7: Marcos de resultados de nueve proyectos de cooperación técnica examinados

Asistencia técnica no reembolsable	Indicadores					Riesgos	
	Meta	Objetivo	Punto de referencia	Acontecimiento importante	Meta	Identificados	Mitigados
GU: Manejo ambiental	Sí	Sí	N/D	N/D	N/D	Sí	Sí
GU: Sector eléctrico	N/D	Sí	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
GU: Política del sector de salud	Sí	Sí	Sí	N/D	N/D	Sí	Sí
NI: Banco Central	N/D	N/D	N/D	N/D	Sí	Sí	Sí
NI: Fortalecimiento de los servicios de salud	N/D	Sí	N/D	N/D	N/D	Sí	Sí
NI: Marco jurídico y normativo para infraestructura	N/D	Sí	Sí	N/D	N/D	Sí	Sí
NI: Servicios de salud	N/D	Sí	N/D	N/D	N/D	Sí	Sí
BO: Agenda XXI	N/D	Sí	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
BO: Diálogo nacional	N/D	Sí	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
BO: Programa de escolarización de niños y niñas trabajadores	Sí	Sí	N/D	N/D	Sí	Sí	Sí
BO: Indicadores sociales	N/D	Sí	N/D	N/D	N/D	Sí	Sí

Sí: incluido en el documento del proyecto; N/D: no está disponible.

4.46 Los documentos de proyectos de cooperación técnica incluían los requisitos de presentación de informes, como informes de avance y finales, y el Banco empleó varios instrumentos para supervisar el desempeño, como informes de inspección,

ayudamemorias, evaluaciones intermedias, auditorías y evaluaciones. Sin embargo, la falta de un formato común de preparación de informes elaborado por el Banco para seguir el logro de los objetivos hace que la preparación sistemática de informes de avance por el personal de las Representaciones del Banco sea una tarea compleja. Aunque la Administración ha formulado criterios y directrices para la inclusión de las operaciones de cooperación técnica no reembolsable en el sistema de informes de seguimiento del desempeño de proyectos, según recomendación de OVE en su informe sobre el sistema de informes de seguimiento y de terminación de proyectos del Banco (RE-247), en ninguno de los proyectos examinados se empleó el mismo instrumento para informar sobre el desempeño de los proyectos de cooperación técnica⁶⁰. En los informes destinados a los donantes que habían proporcionado financiamiento conjunto para fondos fiduciarios, el Banco tuvo mucha dificultad para entregar informes ordinarios de avance de dos operaciones de cooperación técnica⁶¹. Por ejemplo, en Bolivia, el Gobierno de los Países Bajos aprobó prórrogas de cofinanciamiento para la operación de cooperación técnica correspondiente al sistema de indicadores sociales, pero su falta de satisfacción con la presentación de informes del Banco sobre el desempeño de los proyectos lo llevó a contratar una evaluación independiente del proyecto que sirviera de base para sus decisiones sobre financiamiento.

- 4.47 En los documentos de proyecto examinados no se definían indicadores ni un sistema de presentación de informes del desempeño que permitiera evaluar los resultados de los proyectos de la mayoría de las operaciones de cooperación técnica. Solamente en dos de las evaluaciones terminadas se trató de realizar una evaluación de los resultados de los proyectos.
- 4.48 La evaluación es un componente integral de la política de cooperación técnica del Banco. En las operaciones de cooperación técnica examinadas, los documentos de proyecto no exigían sistemáticamente una evaluación final como se prevé en la política del Banco.
- 4.49 Como puede verse en el cuadro 4.8 *infra*, apenas un poco más de la mitad de los proyectos de cooperación técnica establecía a la evaluación final como uno de los elementos a ser incluidos en los informes presentados. De los cinco documentos de proyecto que exigían una evaluación final, el informe correspondiente se realizó solamente en tres de las operaciones correspondientes. En cuanto a los

⁶⁰ La Administración declaró en su Informe Anual sobre Proyectos en Ejecución de 2002 que la incorporación de operaciones selectas de cooperación técnica al sistema de informes de seguimiento del desempeño de proyectos procederá gradualmente en 2003, al ritmo de la capacidad de los sistemas y de la elaboración de un marco lógico para nuevas operaciones de cooperación técnica no reembolsable.

⁶¹ Bolivia: la operación de cooperación técnica para el sistema de indicadores sociales y análisis de políticas sociales (SISAPS) se benefició de un aporte de US\$500.000 de los Países Bajos, que complementó a la suma de US\$1 millón en recursos del FOE. Nicaragua: la cooperación técnica para el fortalecimiento de los servicios e instituciones de salud financió el componente de preinversión con US\$1,5 millones de los Fondos Fiduciarios Suecos, que complementaron US\$3,5 millones de recursos del FOE.

casos en los que no se presentó evaluación final, en uno no se habían desembolsado los fondos por completo y la evaluación estaba pendiente hasta la terminación del proyecto. En otro caso, el Banco no tenía informe de evaluación en sus archivos. De las operaciones de cooperación técnica que no requerían evaluación final, en tres proyectos se propuso que se registrara el logro de los objetivos del proyecto en los informes de avance y en un informe final, y en un cuarto no se establecieron requisitos específicos de preparación de informes fuera de la supervisión técnica constante por personal del Banco.

Cuadro 4.8: Evaluación final

Operaciones de cooperación técnica	Exigidas	Terminadas	Informes de evaluación elaborados
GY: Manejo ambiental	Sí	Sí	Farnsworth, E.G., Cooperación técnica no reembolsable para el programa de manejo ambiental (<i>Review of a Technical Cooperation Program for Environmental Management (ATN/SF-5432-GY), Draft Final Report of Consultant's Review</i>), 28 de marzo de 2000.
Bolivia: 1. Agenda XXI 2. Profundización del diálogo	Sí Sí	Sí Sí	1. "Diálogo Nacional: Evaluación de la Primera Etapa". Anexo 1. "Bolivia: Plan de Operaciones para un programa de apoyo a la profundización del Diálogo Nacional", TC-98-01037-6-BO, 1998. 2. Vivian Arteaga y Christopher, Inc., "Evaluación Diálogo Nacional 2000: Lecciones Aprendidas y Recomendaciones para el Futuro", 2000.
BO: Programa de escolarización de niños y niñas trabajadores	Sí	Sí	1. Berthin Amengual & Asociados. "Programa de Escolarización de Niños y Niñas Trabajadores de Siete a Doce Años", PENT, Informe Evaluación Operativa, 1998. 2. Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, "Programa de Escolarización de Niños y Niñas Trabajadores de Siete a Doce Años, Informe Final de Consultoría, Coordinación Nacional del Programa PENNT", abril de 2001.
GY: Política del sector de salud	Sí	N/D	La fecha original de desembolso final de esta operación de cooperación técnica venció el 18 de marzo de 2001 y se prorrogó hasta el 18 de septiembre de 2004. A junio de 2003, 65 meses después de la aprobación, se había desembolsado 72%. En los informes de avance por el organismo ejecutor y en los informes técnicos del personal del Banco se ha registrado el logro de las actividades del proyecto. Está pendiente una evaluación final hasta que termine el proyecto.
NI: Fortalecimiento del sector de salud	Sí	N/D	En el documento del proyecto se determinaba que se haría una evaluación intermedia y una evaluación final del proyecto, pero el Banco no pudo encontrar esos informes de evaluación en sus archivos.
GY: Sector eléctrico	No	N/D	El Banco preparó un informe de terminación del proyecto referente al préstamo concedido al sector eléctrico de Guyana para esta operación de cooperación técnica titulado "Guyana Electricity Sector Program, 986/SF-GY, Project Completion Report", 2002, que ofrece una breve evaluación de la asistencia técnica.
NI: Banco Central	No	N/D	El informe final del proyecto, del Gobierno de Nicaragua, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, titulado "Informe Final, Reformas Institucionales del Banco Central", de diciembre de 1996, se convirtió en la base de negociación de la fase II. El Banco contrató una evaluación de la fase II hecha por Adolfo Diz, titulada "Nicaragua: Programa de Fortalecimiento Institucional del Banco Central: Evaluación de su Ejecución", 1998, que incluye un análisis de la operación de cooperación técnica ATN/SF-4121.
NI: Marco jurídico y normativo	No	N/D	En el documento del proyecto se establece que en los informes semestrales y en un informe de terminación del proyecto se evaluará hasta qué punto la cooperación técnica cumple los términos de referencia enumerados en el Anexo. El Banco terminó los informes de avance y de terminación del proyecto correspondientes al préstamo sectorial relacionado. BID, "Información de Terminación de Proyecto, Programa de Reforma de Empresas de Servicios Públicos", CNEI-2329-M/99 (1) 1999. El FOMIN preparó un informe de seguimiento del desempeño del proyecto (17 de agosto de 2000) destacando el logro de sus objetivos de ejecución y desarrollo. La EVO terminó una evaluación del préstamo sectorial conexo. BID/EVO, "Evaluación del Préstamo para la Reforma de Servicios Públicos a Nicaragua", PPR-13-97, 1997.
BO: Indicadores sociales	No	N/D	En el documento del proyecto se establece que los informes de avance documentarán el grado de cumplimiento de las actividades programadas, que han sido completadas por el organismo ejecutor. El Gobierno de los Países Bajos, independientemente, contrató su propia sobre la base del Plan de Operaciones del BID. De Jong, Niek, "Informe de la Evaluación Final del Proyecto Sistema de Indicadores Sociales y Análisis de Políticas Sociales", SISAPS, 2000.

- 4.50 La política del Banco establecía varios criterios para la evaluación final de las actividades de cooperación técnica. Primero, la evaluación final debería considerar el desempeño técnico y administrativo de los ejecutores. Segundo, la evaluación debería determinar cuál ha sido la participación técnica del beneficiario en la ejecución de la operación, con el fin de averiguar si se ha logrado la finalidad de trasladar conocimientos técnicos y si esa transferencia se usa para beneficiar a instituciones de los países miembros. Tercero, la evaluación debería analizar la calidad de los informes, estudios, etc., elaborados durante la ejecución. Cuarto, la evaluación debería identificar los obstáculos de naturaleza técnica o administrativa que se hayan presentado durante la ejecución y formular recomendaciones para asegurarse de evitar esos obstáculos o de disminuir su efecto en operaciones subsiguientes similares. Quinto, la evaluación debería identificar “los aspectos de programación y ejecución que han llevado al cumplimiento de los objetivos, de manera que se puedan tener presentes en casos similares”. Sexto, la evaluación debe conducir a una recomendación para la acción por el Banco, el beneficiario o el prestatario⁶².
- 4.51 Como puede verse en el cuadro 4.9, en las evaluaciones finales financiadas por el Banco se notificó el desempeño de los organismos ejecutores, la calidad de los informes o productos y, en menor grado, la participación técnica de los beneficiarios en la ejecución de la operación. Con todo, un tema aún no resuelto es el posible sesgo cuando el organismo ejecutor tiene la responsabilidad directa de informar sobre los resultados de la evaluación final. Por ejemplo, la evaluación del programa de escolarización de niños y niñas trabajadores presentado por el gobierno llega a conclusiones sobre el desempeño del organismo ejecutor que no parecen guardar congruencia con las comprobaciones de una evaluación y una auditoría anteriores sobre el proyecto⁶³. En los demás casos, el Banco financió directamente los servicios del consultor en evaluación, como en el programa de gestión ambiental de Guyana, o el organismo ejecutor contrató consultores independientes para realizar una encuesta de opinión pública para un informe de evaluación, como en las operaciones de cooperación técnica para la profundización del diálogo nacional en Bolivia. En esos casos, las evaluaciones documentaron sistemáticamente las comprobaciones de distintas fuentes.

⁶² AT-80-10, pág. 6-7, pág. 29-30

⁶³ En el informe final del proyecto, que presenta los resultados de la evaluación final, se llega a la conclusión de que los organismos ejecutores han prestado servicios con eficiencia, en tanto que en una evaluación operativa anterior y en una auditoría subsiguiente se expresa profunda preocupación por el desempeño insatisfactorio del organismo ejecutor gubernamental.

Cuadro 4.9: Evaluaciones finales de la cooperación técnica y cumplimiento con la política correspondiente del Banco

Operaciones de cooperación técnica	Identificación de criterios para la evaluación final	Evaluación del desempeño de los ejecutores	Evaluación de la participación de los beneficiarios	Análisis de la calidad de los informes	Identificación de obstáculos con recomendaciones para operaciones similares	Factores contribuyentes al logro de los objetivos: identificación para operaciones futuras	Presentación de recomendaciones sobre la toma de medidas
Guyana: Política del sector salud y programa de desarrollo institucional	Sí	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Guyana: Programa de manejo ambiental	Sí	Sí	Sí	Sí	Parcial	Parcial	Sí
Nicaragua: Fortalecimiento de los servicios de salud	Sí	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Bolivia: Programa de escolarización de niños y niñas trabajadores	Sí	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
Bolivia: 1. Agenda XXI 2. Profundización del diálogo nacional	Sí Sí	Sí Sí	Sí Sí	Sí Sí	Sí Sí	Sí Sí	Sí Sí

4.52 Las evaluaciones terminadas no facilitaron demasiado la identificación de las lecciones aprendidas para usarlas en proyectos similares. Solamente en las evaluaciones de las operaciones de cooperación técnica para el diálogo nacional en Bolivia se trató de señalar los obstáculos y los factores contribuyentes al éxito que podrían tenerse en cuenta para futuras operaciones similares. Las otras dos evaluaciones se limitaron al análisis de la operación específica de cooperación técnica, sin ninguna expectativa de presentar lecciones aprendidas capaces de ayudar al Banco con programas similares. Cada una de las evaluaciones finales incluía recomendaciones al Banco y al organismo ejecutor en cuanto a la toma de medidas.

4.53 Las evaluaciones realizadas sobre las operaciones de cooperación técnica demostraron ser útiles instrumentos de contabilidad y administración para el Banco. En la operación piloto de apoyo al diálogo nacional boliviano de 1997 se empleó la evaluación financiada por el Banco para probar la validez de su metodología para el diálogo nacional subsiguiente. Asimismo, una evaluación del programa de gestión ambiental de Guyana financiada por el Banco proporcionó una sólida base empírica para una segunda fase de financiamiento por el Banco.

- 4.54 Un importante tema pendiente planteado por este análisis son los costos para el Banco en relación con el seguimiento del desempeño de las operaciones de cooperación técnica. En este estudio, OVE trató de usar los datos disponibles del Banco para calcular los costos reales que éste debe sufragar por concepto del personal dedicado a i) la elaboración de un documento para un proyecto de cooperación técnica desde el comienzo hasta la aprobación y ii) la supervisión de su ejecución hasta el desembolso final. Sin embargo, los datos sobre los sistemas de registro del tiempo trabajado por el personal no eran suficientemente completos para proporcionar una base fiable para el análisis. Con todo, los funcionarios del Banco entrevistados en la sede y en las Representaciones señalaron que la asignación existente de recursos administrativos proporcionaba un incentivo que no era suficiente para que el personal dedicara el tiempo necesario para supervisar debidamente la preparación y ejecución de las operaciones de cooperación técnica, y mucho menos para hacerlo en relación con el logro de las metas de los proyectos. El personal de las Representaciones entrevistado estimó que el tiempo dedicado a la supervisión de las operaciones de cooperación técnica oscilaba entre 20% y 30%. Solamente el Fondo Multilateral de Inversiones tenía recursos humanos dedicados específicamente a supervisar la ejecución de los proyectos de cooperación técnica.

V. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

- 5.1 Este capítulo presenta las lecciones aprendidas y recomendaciones basadas en las comprobaciones de este examen, cuyo fin era el de evaluar hasta qué punto han cumplido determinadas operaciones de cooperación técnica los objetivos de la política de cooperación técnica del Banco. Un segundo fin era el de identificar las lecciones aprendidas de tal forma que puedan aplicarse a futuras operaciones del Banco. Con todo, el estudio no se propone sacar conclusiones definitivas de aplicación universal a todo el programa de cooperación técnica. Más bien, busca llegar a comprobaciones que puedan servir de elementos de referencia para consideración y acción por parte del Banco.
- 5.2 Los documentos de política de cooperación técnica del Banco (AT-80-10 y OP-401) siguen siendo el principal marco de política para la cooperación técnica. El Banco ha tomado algunas medidas para integrar las operaciones de cooperación técnica en su proceso de programación. Con todo, la decreciente disponibilidad de recursos del FOE ha vuelto más necesario fortalecer la programación y administración de estos recursos otorgados mediante donaciones. Además, el surgimiento del FOMIN como una nueva fuente de financiamiento y la proliferación de fondos fiduciarios bilaterales hacen que sea cada vez más fundamental contar con un programa coordinado de cooperación técnica.
- 5.3 En Guyana, Nicaragua y Bolivia en el último decenio, el Banco ha dependido mucho de las operaciones de cooperación técnica nacional para fortalecer la capacidad institucional y apoyar los programas de crédito. Sin embargo, por medio de sus documentos de país, la institución también reconoció algunas de las dificultades.
- Asistencia técnica ineficaz por falta de personal de contrapartida, con la consiguiente menor identificación con la operación.
 - Demoras en la ejecución de los préstamos por debilidad de los organismos ejecutores para fines de cooperación técnica.
 - Empeoramiento del desempeño de la cartera de préstamos por debilidad institucional del sector público y falta de financiamiento de contrapartida oportuno.
- 5.4 A continuación se reseñan las lecciones aprendidas y las recomendaciones de esta evaluación.

A. Congruencia con la política de cooperación técnica del Banco

- 5.5 Las operaciones de cooperación técnica examinadas no cumplieron sistemáticamente con la política de cooperación técnica del Banco (AT-80-10); con todo, en la evaluación no se encontró ningún elemento de desacuerdo con los principios de la política propiamente dicha. Con el fin de asegurar que las futuras operaciones de cooperación técnica cumplan con las normas de política de

cooperación técnica aprobadas por el Directorio (documento AT-80-10), las directrices y los procedimientos operativos del Banco deben reflejar los principios plasmados en dicho documento, de manera que la política aparezca claramente enunciada para el personal del Banco para el diseño y la ejecución de futuras operaciones de cooperación técnica.

B. Transferencia de conocimientos para fortalecer la capacidad técnica local

- 5.6 Las operaciones de cooperación técnica no reembolsable han sido una fuente de valor agregado. Varias de las examinadas han cumplido a cabalidad con el objetivo de política del Banco de trasladar conocimientos técnicos que fortalezcan la capacidad local. Esas operaciones de cooperación técnica respondieron con efectividad a la grave debilidad institucional del sector público en esos países. Las operaciones de cooperación técnica examinadas que adoptaron métodos innovadores para superar las restricciones de recursos humanos y aportar conocimientos especializados de manera sostenida tendieron a tener un mejor desempeño. Los asesores financieros, que asumieron provisionalmente funciones básicas, a menudo sentaron las bases para el surgimiento de instituciones locales viables. Por contraste, en las operaciones de cooperación técnica examinadas que prestaban asistencia técnica por medio de equipos de consultores a largo plazo y contrapartes nacionales parecieron tener más dificultad para incorporar la asistencia técnica a las instituciones locales, a menudo debido a la debilidad de los organismos ejecutores y a la escasez de personal calificado. Además, las operaciones de cooperación técnica que prestaban asistencia técnica a corto plazo junto con préstamos sectoriales tendieron a ser eficientes en la transferencia de conocimientos especializados, pero parecieron ser menos conducentes al fortalecimiento de la capacidad a largo plazo.
- 5.7 Una implicación de esas comprobaciones es que el método de prestación de asistencia para fines de cooperación técnica tiene importancia. En los casos examinados, algunos métodos parecen surtir efecto mejor que otros en la gestión de la prestación de servicios especializados y el fortalecimiento de la capacidad local.
- 5.8 El Banco debe identificar las mejores prácticas de diseño e implementación de proyectos de cooperación técnica e incorporarlas sistemáticamente a su base de datos de lecciones aprendidas para que puedan tenerse en cuenta en el diseño de futuras operaciones de esta índole, particularmente en el campo del fortalecimiento institucional.

C. Incorporación de la cooperación técnica a las operaciones de países prestatarios con el BID

- 5.9 La política del Banco establece que la programación de las operaciones de cooperación técnica debe integrarse a las operaciones de crédito del Banco y que un proyecto para el cual se solicite cooperación técnica debe “estar vinculado en la forma más directa posible con la actividad de préstamo del Banco”. Fue difícil

establecer una sólida relación entre las operaciones de cooperación técnica examinadas y los vínculos con el programa de préstamo del Banco. En casi ninguno de los documentos de país y de proyectos de cooperación técnica del Banco se identificaban en forma sistemática los vínculos de las operaciones de cooperación técnica examinadas con las operaciones de crédito del país correspondiente. En varias operaciones de cooperación técnica no se identificaba ningún vínculo con las operaciones de préstamo. Una característica común de las operaciones que no lograron incorporar la asistencia técnica en una operación de préstamo fue su dificultad en mantener el compromiso del gobierno con los objetivos de la cooperación técnica. Las operaciones más eficaces en cuanto a la incorporación de la asistencia técnica en las operaciones del país prestatario fueron las que dieron apoyo a componentes fundamentales de la agenda nacional del gobierno por un período prolongado.

- 5.10 La identificación de las autoridades gubernamentales con la asistencia técnica contribuye a su inclusión en las operaciones del país prestatario con el Banco. La integración sistemática de las operaciones de cooperación técnica en la programación de país debe fortalecer las operaciones del país prestatario.
- 5.11 La Administración debe presentar matrices para la acción del Banco (véase el Anexo IV) que brinden información a lo largo del tiempo sobre las relaciones entre los objetivos estratégicos del Banco y el aporte de préstamos tanto anteriores como propuestos y las operaciones de cooperación técnica a las estrategias de país de la institución. Si el Banco se propone vincular la cooperación técnica a sus actividades de financiamiento de la manera más directa posible, debe informar sistemáticamente sobre la asignación y el desempeño de los recursos de cooperación técnica para apoyar el establecimiento y la ejecución de la cartera de préstamos, en sus documentos sobre estrategias de país y de examen de la cartera.
- 5.12 La Administración también debería institucionalizar el uso de estas matrices con los gobiernos de los países prestatarios al asignar y examinar el rendimiento de los recursos de cooperación técnica para apoyar el establecimiento y la ejecución de la cartera de préstamos.

D. Plazo para lograr los objetivos de cooperación técnica

- 5.13 Las normas de política del Banco establecen que “las actividades de cooperación técnica se consideran de naturaleza transitoria”. En todos los proyectos de cooperación técnica examinados se subestimaba sistemáticamente el tiempo necesario para alcanzar los objetivos. Ninguno logró cumplir la estipulación de la política del Banco que dispone que los objetivos habrán de alcanzarse dentro del período de ejecución previsto.
- 5.14 Los estudios de casos de cooperación técnica indican que los objetivos y los productos propuestos pueden haber superado la capacidad de administración de los organismos ejecutores. En muchas de las operaciones de cooperación técnica

se informó acerca de dificultades para mantener un nivel adecuado de personal profesional de contrapartida durante el período de vigencia del proyecto.

- 5.15 La Administración del Banco debería instituir un examen más riguroso de la fecha de terminación prevista de las operaciones propuestas y realizar un breve estudio de los plazos para terminar la operación de cooperación técnica no reembolsable, con recomendaciones para la acción por parte del Banco.
- 5.16 La Administración del Banco debería crear estrategias de cooperación técnica que apoyen objetivos específicos en cada país, incluidos los métodos a largo plazo para el secuenciamiento de las operaciones correspondientes por fases. El Banco debería presentar estas estrategias explícitamente en sus documentos de proyectos de cooperación técnica, de país y de examen de la cartera.

E. Identificación: prioridad de la cooperación técnica y la capacidad institucional

- 5.17 La política de cooperación técnica del Banco se estableció con vistas a asegurar la demanda efectiva y la absorción de cooperación técnica por parte de los países miembros. La política estableció que en las solicitudes de cooperación técnica se debe manifestar “el reconocimiento por parte de los solicitantes del deseo de recibir esta cooperación en un campo en que no cuentan con capacidad técnica suficiente disponible” y una “determinación por la autoridad competente de la prioridad dentro de los planes de desarrollo nacional, regional o subregional”.
- 5.18 En algunos de los documentos de proyectos de cooperación técnica —tres de los nueve en cuestión— se proporcionaban pocos detalles sobre el interés del gobierno en la cooperación técnica. En su mayoría, los documentos de proyectos de cooperación técnica examinados indicaban la prioridad asignada a la operación de cooperación técnica dentro de los planes de desarrollo gubernamentales. Las operaciones que no incluían información específica sobre el compromiso del gobierno tendieron a tener más dificultades en la ejecución y no llevaron a futuros empréstitos del Banco.
- 5.19 En la política del Banco también se estableció que las solicitudes de cooperación técnica deben incluir una “indicación de los recursos financieros y humanos de contrapartida y descripción de las condiciones institucionales del beneficiario o prestatario”. Casi todas las operaciones de cooperación técnica examinadas describían los recursos financieros de contrapartida, pero eran menos específicas con respecto a los recursos humanos de contrapartida reales. Además, casi todas las operaciones presentaban la estructura institucional propicia para lograr los objetivos, siendo en cambio mucho menos numerosos los documentos sobre operaciones de cooperación técnica que incluían una evaluación de la capacidad institucional del organismo ejecutor, pese a que dicha evaluación se contempla en la política.

- 5.20 Para que el Banco asegure una efectiva identificación con las operaciones de cooperación técnica y una buena gestión de las mismas, la Administración del BID debería exigir, en sus exámenes de las solicitudes correspondientes, que se presente una descripción plenamente satisfactoria de las condiciones institucionales del organismo ejecutor y una evaluación realista de los recursos financieros y humanos de contrapartida propuestos y que las contrapartes locales hayan participado activamente en el diseño del proyecto. En los informes del Banco sobre el desempeño en materia de cooperación técnica también se debería documentar el desempeño de los organismos ejecutores, el grado de participación del personal de contrapartida local y las medidas correctivas tomadas.

F. Evaluación de las actividades de cooperación técnica

- 5.21 La evaluación es un componente integral de la política de cooperación técnica del Banco. La evaluación de los resultados depende de que se identifiquen indicadores de desempeño adecuados, los riesgos previstos y las medidas de mitigación pertinentes. Un examen de los marcos de resultados indica que casi en ninguno de los documentos de proyecto se habían definido indicadores que evaluarán los resultados. La cooperación técnica fue más sistemática en el establecimiento de indicadores de productos con respecto a los objetivos de los componentes de los proyectos.
- 5.22 Los proyectos de cooperación técnica examinados tampoco exigían sistemáticamente una evaluación final. En pocas operaciones de cooperación técnica se completó una evaluación final. Aquellas en las que ello se hizo, esa evaluación cubría los principales elementos de la política de cooperación técnica del Banco relacionados con la evaluación.
- 5.23 Si bien las operaciones de cooperación técnica examinadas incluían los requisitos de preparación de informes y supervisión, los proyectos carecían de un formato común de preparación de informes para hacer un seguimiento del logro de los objetivos y los indicadores del desempeño, como los informes de seguimiento del desempeño de proyectos y los informes de terminación de proyectos, según lo recomendado antes por OVE en el documento RE-247.
- 5.24 Si el Banco desea poder informar sobre el desempeño de su programa de cooperación técnica, la Administración debería asegurarse de que los documentos de los proyectos de cooperación técnica propuestos incluyan indicadores mensurables de resultados y productos y exijan la entrega de una evaluación final que refleje la política correspondiente del Banco.
- 5.25 La Administración debería presentar al Directorio un sistema normalizado de presentación de informes del desempeño para cooperación técnica no reembolsable, compatible con los sistemas establecidos para los informes de seguimiento del desempeño de proyectos y los informes de terminación de proyectos. Ese sistema debería cubrir todas las operaciones de cooperación técnica no reembolsable con montos aprobados de US\$150.000 o más y

armonizar en la medida de lo posible con los sistemas de presentación de informes para el Fondo Multilateral de Inversiones y los fondos fiduciarios bilaterales. Para asegurar la efectiva instrumentación de este sistema por la Representación que corresponda, el Banco debería realizar un examen de los costos reales de personal para seguimiento de la ejecución de la cooperación técnica como base para asignar recursos específicamente para ese fin.

- 5.26 Esas mejoras le permitirían al Banco en su conjunto aprender de su experiencia e informar al Directorio, los donantes y los países miembros prestatarios sobre los resultados de la cooperación técnica en materia de desarrollo. El Anexo VI contiene una matriz que resume esos resultados y recomendaciones y los vincula con los temas de política pertinentes.